

**CENTRO UNIVERSITÁRIO CURITIBA - UNICURITIBA
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO DE JAIR
BOLSONARO (2018-2022): UMA ANÁLISE SOBRE A ASSINATURA DO
ACORDO SOBRE A MOBILIDADE ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA
COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

MARIANE SILVERIO

CURITIBA/PR

2023

MARIANE SILVERIO

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO DE JAIR
BOLSONARO (2018-2022): UMA ANÁLISE SOBRE A ASSINATURA DO
ACORDO SOBRE A MOBILIDADE ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA
COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais pelo Centro
Universitário Curitiba - Unicuritiba.

Orientadora: Me. Natali Laise Zamboni
Hoff

CURITIBA/PR

2023

MARIANE SILVERIO

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE O GOVERNO DE JAIR
BOLSONARO (2018-2022): UMA ANÁLISE SOBRE A ASSINATURA DO
ACORDO SOBRE A MOBILIDADE ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS DA
COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA**

Comissão Examinadora:

Profa. Me. Natali Laise Zamboni Hoff
Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba
Orientadora

Prof. Dr. Rafael Gallo
Centro Universitário Curitiba - Unicuritiba
Examinador

AGRADECIMENTOS

Não há palavras que mensuram a realização do sonho de cursar uma universidade, sobretudo, o curso de Relações Internacionais. Após quatro anos, regados de desafios, aprendizados e oportunidades, concluir o trabalho requisito parcial para a conquista do diploma de Bacharel em Relações Internacionais tem peso pessoal maior do que o imaginado.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus e à vida por ter estrutura para honrar e persistir com as oportunidades, pelas ferramentas para estudos, por resistir aos desafios, como as mudanças, a crise de saúde (pandemia Covid-19) e conflitos.

Por conseguinte, agradeço e dedico este final de ciclo aos meus pais, que não mediram esforços e sacrifícios para que este momento chegasse e agradeço a minha irmã, fonte de grande incentivo em todos os meus sonhos.

Agradeço também aos professores do Curso de Relações Internacionais pelo excelente trabalho. Em especial agradeço a Profa. Me. e orientadora Natali Hoff, pelo extremo comprometimento, paciência, gentileza e compreensão que desempenhou comigo e com o meu estudo, tendo papel significativo na continuidade na vida acadêmica e realização de sonhos.

Por fim, à Curitiba por ter se tornado meu lar e à Unicuritiba por ter proporcionado tantas oportunidades a minha formação acadêmica e pessoal.

Muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a decisão do Governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) de assinar o “Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa” em 2021. O objetivo central deste trabalho é compreender não somente as motivações para assinatura de tal acordo, como também o que ele nos diz sobre o direcionamento da política externa do Governo Bolsonaro. Neste sentido, sob a ótica das abordagens teórico-conceituais de Análise de Política Externa, da Política Externa Brasileira, a concepção dos “Jogos de Dois Níveis”, desenvolvido por Robert Putnam - para a reflexão do entrelaçamento entre as esferas doméstica e internacional no que concerne a tomada de decisão em política externa - e trabalhando-se com reflexões de conteúdo com base na narrativa de obras literárias históricas, artigos dos meios midiáticos, discursos e declarações. Dentre os resultados da pesquisa, puderam-se identificar o rompimento brasileiro com a política externa tradicional e com os empreendimentos desde a reabertura democrática, o avesso entrelaçamento do interno e externo, com maior preponderância e influência do doméstico sobre o externo, a mudança em termos de importância conferida a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que de elo de projeção tornou-se alvo de retardo, servil quando em negociação para camuflar uma polêmica. O trabalho está disposto em três momentos: primeiramente, uma exposição geral da construção da política externa brasileira adotada após a reabertura democrática; posteriormente, durante o período em que Jair Bolsonaro (2018-2022) exercia o cargo de Chefe do Executivo, nas orientações adquiridas e as condutas externalizadas, ambos os momentos sob o olhar da Teoria dos Jogos de Dois Níveis; e por fim, a observação de como se dava o aparecimento da CPLP sob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e o modelo de aproximação adotado pelo Brasil em relação aos países da comunidade.

PALAVRAS-CHAVES

Governo de Jair Bolsonaro; CPLP; Política Externa; Teoria dos Jogos de Dois Níveis.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze the decision of Jair Bolsonaro's government (2018-2022) to sign the "Agreement on Mobility between the Member States of the Community of Portuguese-Speaking Countries" in 2021. The central objective of this work is to understand not only the motivations for signing such an agreement, but also what it tells us about the direction of the Bolsonaro government's foreign policy. In this sense, from the perspective of the theoretical-conceptual approaches of Foreign Policy Analysis, Brazilian Foreign Policy, the conception of the "Two Level Games", developed by Robert Putnam - to reflect on the intertwining between the domestic and international spheres with regard to foreign policy decision-making - and working with content reflections based on the narrative of historical literary works, media articles, speeches and statements. Among the results of the research, it was possible to identify Brazil's break with traditional foreign policy and with its undertakings since the democratic reopening, the reverse intertwining of internal and external, with more dominance and influence of the domestic over the external, the change in terms of the importance given to the "Comunidade dos Países de Língua Portuguesa" (CPLP), which from a projection link became a target of delay, servile when in negotiation to camouflage a controversy. The paper is divided into three parts: first, a general exposition of the construction of Brazilian foreign policy adopted after the reopening of democracy; then, during the period in which Jair Bolsonaro (2018-2022) held the position of Chief Executive, the guidelines acquired and the conduct externalized, both times under the gaze of the Two-Level Game Theory; and finally, the observation of how the CPLP emerged under two main axes: its place in foreign policy (whether a priority or not) and the model of rapprochement adopted by Brazil in relation to the countries of the community.

KEYWORDS

Government of Jair Bolsonaro; CPLP; Foreign Policy; Two-Level Game Theory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Estoque de estrangeiros - Brasil 1992-2013.....	64
Gráfico 2 - Fluxos imigratórios - Brasil 1992-2013.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APE - Análise de Política Externa

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

FHC - Fernando Henrique Cardoso

PEB - Política Externa Brasileira

PE - Política Externa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1.....	13
UM PANORAMA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA, OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS E OS VALORES DIPLOMÁTICOS QUE TRAÇARAM O BRASIL.....	13
a. UM PANORAMA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA.....	13
b. A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS.....	18
c. OS VALORES DIPLOMÁTICOS QUE TRAÇARAM O BRASIL.....	22
CAPÍTULO 2.....	30
A POLÍTICA EXTERNA ADOTADA POR JAIR BOLSONARO (2018-2022) E A TEORIA DOS JOGOS.....	30
a. PROCESSO DE ABERTURA POLÍTICA COM A MUDANÇA DEMOCRÁTICA....	30
b. O DIRECIONAMENTO DO PROJETO DE POLÍTICA EXTERNA ADOTADA POR JAIR BOLSONARO (2018-2022).....	36
i. Um panorama do plano político de Jair Bolsonaro.....	39
ii. Alinhamento político nacional.....	44
iii. Alinhamento político internacional.....	48
CAPÍTULO 3.....	52
ACORDO DE MOBILIDADE ENTRE OS PAÍSES LUSÓFONOS: RATIFICAÇÃO E PROMULGAÇÃO.....	52
a. HISTÓRICO DE ESFORÇOS ANTERIORES DA CPLP.....	52
b. PERSPECTIVAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS APLICADAS PARA A COMUNIDADE LUSÓFONA.....	59
i. As perspectivas do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).....	66
ii. As perspectivas do governo de Lula da Silva.....	68
iii. O governo de Dilma Rousseff (2011-2016).....	70
iv. O governo de Michel Temer (2016-2018).....	73
c. ASPECTOS DO ACORDO E O CENÁRIO DE ASSINATURA.....	76
d. A ASSINATURA DO ACORDO DE MOBILIDADE SOB O OLHAR DE PUTNAM.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	94

INTRODUÇÃO

A partir de 1648 com o Tratado de Westfália, o estabelecimento da paz na Europa e a efetivação do conceito de soberania estatal, concebe-se não só a autoridade territorial, mas externamente a não interferência de um Estado em seus semelhantes. Neste sentido, em consideração de não haver um poder acima do Estado, e para tanto, não haver garantias para a conservação de sua soberania, os Estados buscam pela sua maximização de poder, sobrevivência e manutenção.

Em especial, no século XX, com as guerras mundiais e as grandes transformações, as premissas diplomáticas dos Estados tornam-se de grande relevância no sistema internacional, tanto pelas questões de segurança quanto pelas questões comerciais (Figueira, 2011). Dessa forma, a política externa é tida como a atividade governamental que conduz as relações entre um Estado e os demais atores, particularmente outros estados, no sistema internacional (White, 1989). Assim sendo, as decisões políticas representam a soma de relações externas de um país, pensadas estrategicamente para atingir os seus interesses.

Sob essa ótica, entende-se que a Análise da Política Externa (APE) surge na década de 1950 como uma subdisciplina de Relações Internacionais, explicando aspectos mais determinantes, como o processo decisório. Além disso, no Brasil, os estudos da Análise da Política Externa estiveram por muito tempo inseridos no círculo de diplomatas, em vista da grande representação do Itamaraty como instituição no país. A partir da década de 1970, o contexto de bipolaridade e demais temas, favorece e estimula maiores estudos no país (Salomón, Pinheiro, 2013). Com os estudos de APE, passou-se a compreender tanto as dinâmicas de uma estrutura internacional nas atividades diplomáticas, quanto a interação entre o doméstico e o exterior (Figueira, 2011). Neste trabalho, considera-se a política externa como uma política pública e para tanto, incidentes com as demandas e situações dos grupos domésticos (Salomón, Pinheiro, 2013).

Por conseguinte, tendo em consideração as escolas teóricas de base para a APE, compreende-se que o Realismo Neoclássico é uma contribuição que ascende no pós-Guerra Fria em uma tentativa de suprir as falhas do Realismo Clássico. Esta vertente, busca o entrelaçamento das noções de Realismo, como a constante luta pela sobrevivência de um Estado e sua autonomia (tanto nacionalmente quanto

internacionalmente) e o neorrealismo com a consideração do anárquico sistema internacional, com maior ênfase na relação entre Estado e sociedade. Com esta junção, compreende-se que a política externa é influenciada por diferentes atores, sendo o cenário doméstico uma das pressões que impactam em vulnerabilidades e mutabilidade. Logo, as estruturas internas e externas corroboram para um sistema internacional anárquico.

É nesse sentido que apresenta-se o modelo de análise proposto por Putnam (2010) em *A Lógica dos Jogos de Dois Níveis*, que considera que a análise de política externa é indissociável da análise da própria política doméstica, de forma que o paradigma do jogo político permite que se compreenda a ação externa como uma resultante do jogo político interno. Sendo assim, visando uma delimitação, esta pesquisa utiliza como embasamento teórico esta orientação.

Neste sentido, no que cerne o panorama geral da Política Externa Brasileira (PEB), é baseada nos estudos dos 04 paradigmas da PEB apresentada por Amado Cervo, sendo (i) Liberal Conservador; (ii) Estado Desenvolvimentista; (iii) Estado Normal; e (iv) Estado Logístico. Atentando-se na virada democrática, a partir do “Estado Normal” e “Estado Logístico” em que há um movimento de valorização das instituições internacionais, visando atrair recursos e afirmar influência. A partir de Cervo, é possível ter uma dinâmica de visualização histórica dos movimentos históricos de maneira mais ampla e pragmática.

Sob essa ótica, a partir da proclamação da República no Brasil, constituiu-se no país valores diplomáticos e que enriqueceram significativamente a identidade nacional. Tais valores foram marcados pelo poder da diplomacia, com a consolidação do pacifismo, a realização territorial, a confiança no direito internacional e as soluções de interesse mútuo. É inegável que nesta projeção de país, a superação do subdesenvolvimento e a redução da desigualdade social aparecem como prioridade nos discursos políticos. É neste sentido que na política externa, há uma ideia de Brasil como uma nação envolvida com os direitos humanos, o meio ambiente e com dedicação para a construção de um sistema internacional moderado e equilibrado, com o fortalecimento da democracia e igualdade (Ricupero, 2021).

Nas palavras de Ricupero, “Esses valores foram internalizados de forma tão completa que passou a ser impensável imaginar um Brasil de personalidade internacional diferente” (2021). Neste sentido, no dia 29 de julho de 2022, foi

promulgado no Brasil o “Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, que consolida as decisões realizadas em Luanda, capital da Angola, em 2021. O acordo é resultado das iniciativas da comunidade partilhante da Língua Portuguesa, tais quais os Estados membros participantes - Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Portugal e Timor Leste – buscam efetivar a cooperação. O acordo pressupõe que a mobilidade entre os povos é um instrumento de fortalecimento de vínculos e que, o contingente histórico incentiva o quadro de parcerias. No período, o Brasil apresentou uma intenção de gradativa aplicação.

Ainda que, em declaração divulgada pelo Palácio do Itamaraty (2022) nas redes sociais, “o acordo aproximará ainda mais os cidadãos lusófonos e é mais um passo para consolidar a CPLP como uma verdadeira comunidade de pessoas”. Embora a ratificação do acordo tenha sido legítima, a sua gradativa aplicação, sem iniciativa de plano de ação concreto pelo governo brasileiro sob a regência de Bolsonaro, coloca o panorama de plano político sob ótica.

Sob essa atenção, percebe-se que o cenário da assinatura do acordo de mobilidade pelo Brasil foi tumultuado. Na época, o Presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, informou que o vice-presidente - Hamilton Mourão - iria em seu lugar até Luanda, capital de Angola. Na ocasião, a notícia não caiu bem para as representações angolanas. Isto porque havia uma espera ansiosa, conseqüente de uma estremecida relação desde o início das investigações quanto a “Igreja Universal do Reino de Deus” originária do Brasil. As investigações adentravam em figuras públicas brasileiras atuantes na Angola, sob acusações de discriminação racial, abuso de autoridade e evasão de divisas. Deste modo, têm-se por análise este quadro de motivação para a participação e assinatura.

A reflexão acerca da decisão do governo de Jair Bolsonaro em assinar o “Acordo de Mobilidade” e o cenário subsequente de promulgação é de extrema importância, por revelar o modelo de organização de política externa somado às aplicações internas no país, sob os interesses e objetivos do governante.

Indo adiante, ainda que louvável a iniciativa dos Estados para com a resolução internacional, indiscutível dizer que a soberania se sobrepõe às relações internacionais e, assim, verifica-se uma desarmonia entre o projeto político com vínculo histórico para união no plano mundial e a permissão de lacunas em medidas

facilitadoras. Historicamente, desde a instituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em 1996, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil esteve comprometido com o grupo.

O objetivo central deste trabalho é compreender não somente as motivações para assinatura de tal acordo, como também o que ele nos diz sobre o direcionamento da política externa do Governo Bolsonaro. Para realizar esta análise o artigo se utiliza do conceito de “Jogos de Dois Níveis”, desenvolvido por Robert Putnam. Este conceito nos permite observar o entrelaçamento entre as esferas doméstica e internacional no que concerne a tomada de decisão em política externa.

O trabalho está disposto em três momentos: primeiramente, uma exposição geral da construção da política externa brasileira adotada e os Jogos de Dois Níveis; posteriormente, durante o período em que Jair Bolsonaro (2018-2022) exercia o cargo de Chefe do Executivo, nas orientações adquiridas e as condutas externalizadas, em sua política; e por fim, a observação de como se dava o aparecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) sob dois eixos principais: seu lugar na política externa (se prioritário ou não) e o modelo de aproximação adotado pelo Brasil em relação aos países da comunidade.

A análise, de cunho contemporâneo, tem papel central nas Relações Internacionais, em momento de transição governamental, abrindo perspectivas de análise de mudanças, com relevância social na compreensão dos desafios enfrentados pela comunidade lusófona.

CAPÍTULO 1

UM PANORAMA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA, OS JOGOS DE DOIS NÍVEIS E OS VALORES DIPLOMÁTICOS QUE TRAÇARAM O BRASIL

Este capítulo busca apresentar um panorama geral sobre a construção do que concebe-se por Política Externa e a relevância de sua análise na formulação de políticas e os direcionamentos adotados por uma nação. É neste sentido, por conseguinte, que será apresentado a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de de Robert D. Putnam para embasar e facilitar a visualização da composição da Política Externa Brasileira (PEB). Este levantamento terá por objetivo a compreensão das principais influências do condicionamento político adotado durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022) e sobretudo, a decisão de assinatura do acordo de mobilidade da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

a. UM PANORAMA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA

Com a estruturação do que se conhece pelo sistema interestatal moderno e o “equilíbrio de poder” entre os Estados, estes passam a ser os detentores das ações de política externa. A centralidade no poder permite estabelecer negociações e autonomia para decisões com outros Estados igualmente soberanos. Ainda que receba influências, somente o Estado possui soberania consentida internacionalmente para executar a sua política externa e ter suas ações consideradas legítimas (Lima, 2006; Duroselle, 2000). Assim sendo, as decisões políticas representam a soma de relações externas de um país, pensadas estrategicamente para atingir os seus interesses.

Neste sentido, entende-se que a Análise da Política Externa (APE) surge na década de 1950 como uma subdisciplina de Relações Internacionais, explicando aspectos mais determinantes, como o processo decisório. Para Hill (2003), a política externa pode ser compreendida como a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado, mas não exclusivamente) nas relações internacionais. Para White (1989) é a atividade governamental que conduz as relações entre um Estado e os demais atores, particularmente outros estados, no sistema internacional”.

Para Gonçalves e Pinheiro:

[...] a PE seria o conjunto de decisões tomadas por decisores com relação a (ou tendo consequências para) entidades externas ao Estado-nação. Já a APE forneceria as ferramentas para identificar os fatores que influenciam o processo de construção dessa decisão, bem como os seus decisores” (2020, p. 31).

Compreende-se através do trecho de Gonçalves e Pinheiro (2020) que a Política Externa (PE) são as decisões e/ou resultados das intenções do Estado-nação enquanto a Análise da Política Externa (APE) é o estudo sobre as influências da construção das decisões.

Neste sentido, pode-se dizer que a construção da abordagem teórica da Análise de Política Externa têm ênfase a partir do pós-II Guerra Mundial quando há o primeiro trabalho de de Richard Snyder, W. H. Bruck, Burton Sapin, pelo artigo “*Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*” (1954) expondo a APE com identidade própria e que trata sobre as variáveis domésticas como um fator elucidador para a conduta dos Estados no âmbito internacional. Para estes autores o homem como decisor era um coeficiente determinante para o comportamento do Estado. Também, destaca-se os irmãos Sprout com a abordagem psycho-milieu em que baseia as decisões na percepção (Paulino, 2017).

Sob esta ótica, compreende-se que houve uma tentativa de uma construção de uma teoria geral da política externa com o autor James Rosenau. Rosenau foi um dos grandes debatedores da temática, com o trabalho “*Domestic Sources of Foreign Policy*” (1967) e a sua contribuição da “Política Externa comparada”, influenciada pelo behaviorismo, pelo desenvolvimento da informática e pelo aumento de dados disponíveis. A obra destacou que as condições domésticas são relevantes, tanto quanto as internacionais.

Por conseguinte, tentou-se elaborar teorias de médio alcance. Autores como Richard Snyder, W. H. Bruck, Burton Sapin e Graham Tillet Allison destacavam que era preciso abrir a “caixa preta” do Estado e permitir a visualização com clareza das intenções. É neste sentido que compreende-se a política externa como um resultado das decisões tomadas por mais de um indivíduo (Figueira, 2011).

Graham Allison (1971), em especial, analisou na sua obra a “*Crise dos Mísseis Cubanos*” de 1962 que ocorreu durante o governo estadunidense de John Fitzgerald Kennedy. Nesta análise, o autor sugere que múltiplos atores atuam como jogadores dentro do governo e desenham estratégias para defender os seus

objetivos. É neste sentido que compreende-se que a política externa também é um jogo político, com disputas e barganhas.

Indo adiante, durante a Guerra Fria, a análise da política externa precisou de reformulações em consideração aos desafios do mundo bipolar e as suas influências. Por isso, na contemporaneidade, definiu-se a política externa como: “o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações” (Freire e da Vinha, 2011, p. 18).

Assim, a Análise da Política Externa concentra-se na investigação do processo decisório sobre a política externa. Observa-se as intenções, motivações, as estruturas da tomada de decisão e seu contexto. Para tanto, no geral, a APE parte de perguntas norteadoras: (i) O que os Estados (ou atores coletivos) querem?, (ii) Como as decisões são tomadas? e (iii) O que os Estados (ou atores coletivos) fazem?. Compreende-se que a resposta para estas perguntas dependerá do enquadramento e referência teórico escolhido (Beach, 2020).

Ainda, no que cerne a Política Externa, Cervo (2008) há duas concepções: o entendimento de que a política externa é colocada como uma política de Estado, como um projeto que se daria pelos interesses nacionais, sem alterações a cada mudança de governo. E, colocando a política externa como uma política de governo, estaria sujeita aos interesses variáveis ao longo do tempo, como as disputas políticas, partidárias e ademais. A Política Externa, neste sentido, é este conjunto de ações e decisões.

Nesta perspectiva, nas palavras de Lima (2006, p. 130),

[...] duas preocupações seriam fundamentais para cada Estado: o poder e a segurança. No ambiente doméstico a luta pelo poder é regulada pelas leis e pelas instituições domésticas, que são elaboradas e desenvolvidas dentro desse ambiente. Já no ambiente internacional, ao contrário, as leis e as instituições existentes são governadas e circunscritas pela luta do poder.

Através do trecho compreende-se que as preocupações centrais clássicas de um Estado são o poder e a segurança. Estas características, encontram-se na corrente teórica realista, uma das bases dos estudos de APE, que pauta-se na ideia de garantia de afirmação e preservação, domesticamente e internacionalmente de um Estado.

Para Gilpin (1981), “A política internacional é uma luta recorrente por riqueza e poder entre atores independentes em uma ambiente anárquico (p. 7)”. Com esta concepção, destaca-se a escola teórica realista que pressupõe a natureza anárquica do sistema internacional. Para esta corrente teórica, os Estados comportam-se em uma luta pela sobrevivência, com a preservação de sua autonomia e baseando suas relações na autoajuda. Compreende-se que prioriza-se os ganhos relativos em vista que os fatores explicativos são materiais. Neste sentido, o trecho de Gilpin destaca o ambiente anárquico internacional em que não há uma soberania superior, mas uma lógica de balanceamento de poder e uma luta por riqueza (que pode ser compreendida de diferentes formas).

Por conseguinte, compreende-se que o Realismo Neoclássico é uma contribuição que ascende no pós-Guerra Fria em uma tentativa suprir as falhas do Realismo Clássico, entrelaçando as noções de Realismo, como a constante luta pela sobrevivência de um Estado e sua autonomia (tanto nacionalmente quanto internacionalmente), e o neorealismo com a consideração do anárquico sistema internacional, com maior ênfase na relação entre Estado e sociedade. Com esta junção, compreende-se que a política externa é influenciada por diferentes atores, sendo o cenário doméstico uma das pressões que impactam em vulnerabilidades e mutabilidade. Logo, as estruturas internas e externas corroboram para um sistema internacional anárquico.

Para a corrente teórica realista neoclássica, a política externa de um Estado resulta tanto de constrangimentos internos como externos (Paulino, 2017). Compreende-se que as pressões sistêmicas são traduzidas em decisões políticas/securitárias, considerando as variáveis sistêmicas, cognitivas e domésticas, e como as decisões são tomadas pelos indivíduos.

Os principais teóricos da abordagem realista neoclássica são William Wohlforth, Fareed Zakaria e Gideon Rose e a corrente estrutura-se em uma tentativa de atenuar as aberturas na corrente realista ao fim do conflito mundial.

De acordo com Rose (1998), a política externa de um Estado está à mercê de diferentes lideranças, elites e suas percepções no sistema internacional. Não obstante, o comportamento de um Estado está suscetível a variações de pressões da sociedade, ao período temporal e a alguma negociação específica (Paulino, 2017).

A corrente realista neoclássica busca esclarecer como as pressões internas direcionam movimentos na conjuntura externa. Tendo ênfase no Estado e sociedade, quando analisa os grupos domésticos, os interesses dos Estados e as ações das elites que influenciam na formação do projeto de política externa. De acordo com a corrente neoclássica, esta influência interna afeta as capacidades desse Estado que, a posteriori, é indiretamente subordinado às limitações do sistema e das pressões internas (Paulino, 2017).

De acordo com Lobell, Ripsman, e Taliaferro (2009, p. 21),

“Assim, uma hipótese do realismo neoclássico pode explicar as respostas diplomáticas, econômicas, e militares prováveis de estados particulares aos imperativos sistêmicos, mas não consegue explicar as consequências sistêmicas dessas respostas”.

Compreende-se que as teorias das Relações Internacionais como o realismo, o liberalismo e o construtivismo mostram diferentes entendimentos para o conceito de política interna. Para o realismo, a política interna é a sustentação estatal na sua maximização de segurança; o liberalismo, por sua vez, compreende que as instituições e processos são determinantes para os interesses, enquanto o construtivismo compreende que a política interna é a representação da construção humana do líder (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009; Paulino, 2017).

Em governos tradicionais, a política interna é conduzida através do conjunto dos três poderes (executivo, legislativo e judicial), responsáveis pela gestão governamental, com sensibilidades à economia e outros percursos, garantidores do bem-estar para a sociedade como a saúde ou a educação (Paulino, 2017).

De acordo com Paulino (2017, p. 23, *apud* Rose, 1998, p. 146), o escopo e a ambição da política externa de um Estado são conduzidos, sobretudo, por duas variáveis: primeiro pela posição que este ocupa no sistema internacional; segundo pelas capacidades de poder material. Por esta razão, Rose considera que o realismo neoclássico é uma apêndice e/ou prolongamento do realismo clássico onde, como defende Morgenthau, às relações internacionais são definidas como uma luta constante pelo poder. A política internacional é o estado de natureza hobbesiano cuja anarquia internacional se revela na maximização do poder (Morgenthau e Thompson, 1985). No entanto, ao argumentar que as capacidades do poder na

política externa são complexas, uma vez que as pressões sistêmicas são transmitidas em variáveis intervenientes, coloca a teoria no sentido neoclássico.

Neste sentido, é importante destacar a diferença entre política externa e política internacional. A política externa é sobre os interesses estatais, enquanto a política internacional é sobre como se dá às relações no sistema internacional (Waltz, 1996; Paulino, 2017).

Sendo assim, o processo de tomada de decisão é de grande relevância para a política externa, por elencar os fatores (como as diferentes fases deste processo) a ele relacionados impactam as ações de política externa dos Estados. A complexidade da Política Externa apresenta-se em suma no requerimento de uma posição estratégica de equilíbrio entre as restrições e oportunidades, no julgamento entre o interno e o externo de uma nação. Assim, propõe o empoderamento dos objetivos, valores e interesses de um Estado.

Define-se, portanto, que a Política Externa é o resultado da interação, disputa e negociação dos diferentes atores no nível doméstico e externo. Para a compreensão deste processo, é necessário observar quais são as principais características do “jogo” e dos seus “jogadores” e como isto afeta o que está fora do tabuleiro.

b. A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS

Nos estudos de Política Externa, há tradicionalmente o debate sobre qual campo determina as relações internacionais: o doméstico ou o externo. Dentre os estudos, destaca-se a “Teoria dos Jogos de Dois Níveis” que busca compatibilizar o debate e sistematiza que a interação entre a política doméstica e externa interagem concomitantemente nas negociações internacionais (Carneiro, Fonseca e Schutte, 2019).

Sendo assim, no trabalho “Diplomacia E Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos De Dois Níveis” de Robert D. Putnam, publicada em 1988 e traduzida para o português em 2010, o autor indica as ferramentas que proporcionam formação e análise da política externa, no plano doméstico e internacional (Lima, 2006; Putnam, 1988). Nesta monografia, é evidenciado que a política doméstica e as relações internacionais com frequência são inextricavelmente vinculadas (Putnam, 2010). Os líderes nacionais são colocados em uma posição de jogadores que transitam

simultaneamente entre os tabuleiros de dois jogos, ou seja, simultaneamente entre os interesses internos e externos de cada nação.

Para Putnam, o conceito de política interna está em constante mudança. O autor abrange que os fatores domésticos influenciam na política externa através das lideranças internas (Putnam 1988, p. 432). Concomitante, Waltz (1996) na obra "*International politics is not foreign policy*" indica que as alterações dependem do tema e do período que ocorrem. Está na complexidade das modulações internas e externas que Putnam destaca-se em sua abordagem: para o autor, o Estado tem papel central na mediação das pressões domésticas e externas. Nas palavras de Paulino (2017, p. 21), "por estas se encontrarem *stricto sensu* expostas a ambas as esferas e por não se encontrarem isoladas ou distanciadas entre si".

Em sua obra, Putnam (2010) aborda que o questionamento sobre qual jogo determina o outro é improdutivo. Todavia, indica um novo olhar de "quando" e "como" para os dilemas que se sucedem, conforme trecho:

É infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso. A resposta para essa questão é clara: "Algumas vezes uma influencia a outra". As perguntas mais interessantes são: "quando influencia?" e "como influencia?" (Putnam, 2010, p.147).

Ainda que em sua obra, Putnam (2010) destaque casos sobre o entrelaçamento das motivações, em que torna-se difícil definir se há uma principal influência de um dos lados do jogo, para esta análise, as perguntas "interessantes" são relevantes, porque evidenciam o cenário da tomada de decisão do governante que transita entre o doméstico e externo.

Não obstante, para o autor, a luta política das negociações internacionais pode ser concebida como um jogo de dois níveis (Carneiro, Fonseca e Schutte, 2019). A lógica dos Dois Níveis dispõe-se da seguinte maneira: O segundo nível concebe-se pelo âmbito nacional, que é caracterizado por grupos internos que realizam coalizões e almejam satisfazer interesses através da pressão ao governo. Já o primeiro nível compreende o âmbito internacional (Putnam, 2010).

Desta forma, utilizando da metáfora de jogos e para tanto, utilizando de termos como campos e tabuleiros, compreende-se que o líder político nacional está presente concomitante em ambos os tabuleiros (ambos níveis), em diferentes partidas coexistentes. No nível (doméstico) estão os parlamentares, os senadores,

influências partidárias e diversas outras lideranças. No nível (o tabuleiro internacional) sentam-se os adversários estrangeiros (somado aos diplomatas e outros assessores) (Putnam, 2010).

Inquestionável apontar a complexidade da concomitância dos jogos. Conforme aponta Putnam (2010, p. 152) em seu artigo,

“[...] ações que são racionais para um jogador em determinado tabuleiro (como aumentar os preços da energia, conceder território ou limitar a importação de carros) podem ser imprudentes para esse mesmo jogador em outro tabuleiro. Entretanto, existem poderosos incentivos para que haja coerência entre esses dois jogos. Os jogadores (e observadores) tolerarão algumas diferenças retóricas entre os dois jogos, mas no final ou os preços da energia aumentam ou não”.

No trecho, Putnam exemplifica sobre as difíceis decisões de alguém que intermedia estes meses, visto que uma estratégia pode não se adaptar em ambos os campos.

É neste sentido que Putnam (2010) exemplifica que em um processo de negociação, utilizando como objeto a ratificação de um acordo, os negociadores do primeiro nível e do segundo nível entrarão em um processo de debate, direto e/ou indireto, que maximize o seus interesses.

A teoria por definição não é uma regra, ainda assim, ressalta-se a sua importância. A teoria dos Jogos de Putnam indica um formato de visão sobre fenômenos, no âmago da ratificação de tratados e acordos, nos modelos tradicionais de regimes democráticos, em que é possível visualizar estratégias simultâneas de regimes reais. A identificação, em adição a análise e previsão, permite a racionalização das instituições e relações.

Ainda que em sua obra Putnam (2010) tenha por objetivo a compreensão das oportunidades de ratificação de tratados e acordos internacionais, utilizando do jogo de dois níveis para visualização, o modelo de sua teoria proporciona a utilização em análises de situações mais amplas.

Nas palavras de Paulino (2017, p. 16, *apud* Putnam, 1988, p. 434),

“Putnam considerava que a negociação internacional era concebida numa dialética e na necessidade de equilíbrio constante entre dois níveis: a nível nacional, os grupos domésticos perseguem os seus interesses, os quais pressionam o governo para adotar certo tipo de políticas, construindo coligações favoráveis à sua defesa; a nível internacional os governos pretendem maximizar a sua habilidade negociadora para que seja exequível satisfazer as suas pressões domésticas, ainda que diminuindo as

consequências que estas possam ter no desenvolvimento da sua política externa e internacional. A interação constante entre estas duas plataformas resulta em esferas interdependentes, e na tentativa de equilíbrio entre o que é racional fazer e o que é impolítico praticar: “jogadores espertos encontrarão um movimento no tabuleiro que despoletará realinhamentos noutros tabuleiros, habilitando-os a conquistar objetivos outrora inatingíveis”.

Autores como Robert Keohane e Joseph Nye destacaram-se nos estudos de política internacional e a política doméstica sobre o sistema internacional ao apresentar um cenário de interdependência complexa e caracterizado pela dependência mútua (Lima, 2008, p. 7, *apud* Keohane E Nye, 2001, p. 11).

Sob esta ótica, Putnam está inserido nos debates neoclássicos, e compreende-se que a política externa é influenciada por diferentes atores, sendo o cenário doméstico uma das pressões que impactam em vulnerabilidades e mutabilidade. Logo, as estruturas internas e externas corroboram para um sistema internacional anárquico. É nesse sentido que apresenta-se o modelo de análise proposto por Putnam (2010) em *A Lógica dos Jogos de Dois Níveis*, que considera que a análise de política externa é indissociável da análise da própria política doméstica, de forma que o paradigma do jogo político permite que se compreenda a ação externa como uma resultante do jogo político interno. O Realismo Neoclássico é uma contribuição que ascende no pós-Guerra Fria em uma tentativa suprir as falhas do Realismo Clássico, entrelaçando as noções de Realismo, como a constante luta pela sobrevivência de um Estado e sua autonomia (tanto nacionalmente quanto internacionalmente), e o neorealismo com a consideração do anárquico sistema internacional, com maior ênfase na relação entre Estado e sociedade.

No Brasil, o período dos debates neoclássicos coincidem com os paradigmas de Amado Cervo, caracterizando a PEB sob a nomenclatura de “Estado Normal” e “Estado Logístico”, que tem por característica essa adaptação às mudanças tanto internas quanto externas. Em especial, há uma valorização das instituições internacionais, visando atrair recursos e afirmar influência.

Nas palavras de Lima (2008, p. 9; Cervo, 2001, p. 182),

“com a queda do Muro de Berlim, em 1989, o realismo passou a ser criticado, por não ser capaz de explicar a atuação das forças transnacionais; o globalismo enfraqueceu a sua lógica com a crise do socialismo real e o pluralismo revelou-se inadequado, uma vez que as preocupações em priorizar as questões sociais perderam a sua força no mundo globalizado”.

O período de instabilidade e mudanças no sistema internacional, ainda nas palavras de Lima (2008, p. 9),

“Um novo papel para o Estado resulta desta situação indefinida. Ele, agora, deve levar em conta as questões domésticas na formulação da política externa, uma vez que a interdependência e os problemas globais são da responsabilidade de todos”.

É fato que o final da Guerra Fria, a crescente globalização e a tecnologia possibilitaram a observação da integração mundial. Sendo assim, a relevância de Putnam e sua obra de 1993, destaca-se pelo seu método de análise, que permite a possibilidade de distinguir as movimentações internacionais e nacionais. Na política externa brasileira, permite a visualização dos movimentos de maneira mais ampla e pragmática.

Desta forma, sob a consideração que o governo brasileiro tem sido regido pela ótica de uma política externa como uma política de governo e para tanto, sensível às variáveis, em consideração as tratativas históricas anteriormente mencionadas, atribui-se ainda a utilização da teoria dos jogos para a compreensão do quando e como a Assinatura Do Acordo Sobre A Mobilidade Entre Os Estados-Membros Da Comunidade Dos Países De Língua Portuguesa revela o caráter político de Jair Messias Bolsonaro no período supracitado.

c. OS VALORES DIPLOMÁTICOS QUE TRAÇARAM O BRASIL

Os valores diplomáticos atrelados à política externa no Brasil, foram peças fundamentais para a construção do país que se conhece hoje, ainda que se considere as mudanças de governo, as constituições e a economia (Ricupero, 2021). Nesse sentido, compreende-se a diplomacia como a arte e o método das Relações Internacionais. Assim, um governo, tende a planejar as suas ações, no cenário doméstico e externo a fim de concretizar os seus objetivos de poder. Desta forma, pode-se dizer que a política externa é o planejamento diplomático, o roteiro que deverá ser buscado internacionalmente.

Nas palavras de Cervo & Bueno (1992, p. 13), estes descrevem que:

A política exterior correspondeu, nos dois últimos séculos, a um dos instrumentos com que os governos afetaram o destino de seus povos, mantendo a paz ou fazendo a guerra, administrando os conflitos ou a cooperação, estabelecendo resultados de crescimento e desenvolvimento ou de atraso e dependência.

Com esta ponderação, compreende-se que a Política Externa é um exercício de poder que traduz os objetivos e necessidades nacionais no sistema internacional e que, no caso brasileiro, a política exterior nos dois últimos séculos correspondeu a um direcionamento que afetou o povo diretamente, independente da escolha seguida.

Neste sentido, no que cerne o panorama geral da Política Externa Brasileira (PEB), baseia-se nos estudos dos 04 paradigmas da PEB apresentada por Amado Cervo, sendo (i) Liberal Conservador; (ii) Estado Desenvolvimentista; (iii) Estado Normal; e (iv) Estado Logístico (Cervo, 2003).

Primeiramente, no que compreende-se o paradigma Liberal Conservador, é o período da história brasileira que se dá entre o século XIX até em torno de 1930, quando o Estado busca centralidade no reconhecimento da independência do país, visando também soberania nos assuntos políticos e geopolíticos e subserviência nos assuntos econômicos. Este período, tem como resultado relações internacionais desiguais com outros Estados Europeus e uma crescente dependência do capitalismo internacional. O paradigma desenvolvimentista, por outro lado, situado no período entre 1930 até a década de 1990, enquadra o Brasil com uma política externa que impulsiona o desenvolvimento do país, cunhada no pensamento cepalino, superando a dependência de outros países (em uma diplomacia de barganha) e atingir a industrialização efetiva, em um momento de rompimento com a diplomacia de agroexportação (Cervo, 2003).

Por conseguinte, a partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a globalização, que para a política externa pode-se compreender como um movimento de multi relacionamentos, o desenvolvimentismo abre margem para o neoliberalismo e o pensamento neo cepalino, ou seja, uma abertura de mercados, com maior ênfase em acordos regionais e bilaterais. No final do governo de Fernando Henrique Cardoso, percebe-se o paradigma do Estado Logístico, que apresenta um repensamento dos paradigmas anteriores, ao unir a doutrina clássica do capitalismo ao estruturalismo cepalino, visando uma autonomia decisória frente à subserviência internacional (Cervo, 2003).

Neste sentido, em suma, compreende-se que após a proclamação da república e a primeira metade do século XX, o Brasil buscou pela sua inserção no mundo. Na gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) como Ministro das Relações Exteriores do Brasil, buscou-se por uma relação mais amistosa com os vizinhos da América do Sul e um estreitamento das relações com os Estados Unidos, através da chamada “aliança não escrita”, pela concepção de que esta parceria poderia proporcionar o alcance dos objetivos brasileiros. Desta forma, percebe-se a relação de dependência do Brasil com os Estados Unidos até o auge da República Velha (1912-1930), com uma mudança de posicionamento quando Getúlio Vargas assume (1930-1945) e adota-se um posicionamento de “autonomia de dependência” em consideração as principais variáveis: econômicas (crise capitalista de 1929 e cafeeira) e diplomáticas (os interesses brasileiros domésticos e externos, além das guerras mundiais em andamento) (Lima, 2006, p. 138).

Pontua-se ainda que, durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945), a política externa brasileira, enquanto nas relações entre Brasil com Estados Unidos e Alemanha, anteriormente a segunda guerra mundial, pode ser definida, através do termo do historiador Gerson Moura: equidistância pragmática. Getúlio tinha por objetivo industrializar o Brasil e para isso, barganhava com uma distância equiparada no tratamento da relação com Estados Unidos e Alemanha, buscando maximizar seus ganhos entre as negociações.

No período chamado de a Nova República (1945-1961), com o final da segunda guerra mundial, há o que se chama de “alinhamento automático” com a potência mundial, os Estados Unidos, pela concepção de ganhos comerciais e econômicos. Considerando o momento de atenção dos Estados Unidos com a reconstrução europeia e a contenção da União Soviética, criou-se uma atmosfera propícia para a ampliação das parcerias.

Durante os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), ocorreu uma virada universalista na política externa brasileira, com maior autonomia dos Estados Unidos com a chamada Política Externa Independente, objetivando aumentar o poder de barganha e o multilateralismo. Essa política foi possível, pela movimentação internacional, com as independências dos países africanos e o deslocamento do eixo político (Leste e Oeste para o Norte-Sul). Assim, o Brasil intencionou a sua aproximação com os países recém-independentes e o bloco socialista. Com as questões da Guerra-Fria o Brasil adotou uma posição de

neutralidade (ou seja, não alinhamento), para perdurar na realidade econômica e social.

No decorrer da ditadura militar (1964-1985) houve uma movimentação de aproximação e depois distanciamento dos Estados Unidos. Inicialmente, uma relação de dependência para sustentação do regime e após o governo do general Geisel (1974-1979) distanciamento, com uma retomada do universalismo e autonomismo, no projeto de desenvolvimento nacional (consequente da crise do petróleo), formando-se uma ideia de universalismo (e/ou retomada da política externa independente). Neste sentido, percebe-se o movimento do governo militar de aproximar com os países da África, Oriente Médio e China, com objetivo de diversificação dos aliados comerciais.

A partir de 1990, a política externa brasileira sinaliza a sua ampliação na participação do sistema internacional. A inserção revela o ensejo do histórico da política externa sinalizado desde Vargas, buscando a independência e apropriada a circunstância da queda do muro de Berlim e o fim da polarização explícita. Desta forma, a condensação das ações do Brasil são aparentes na assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), a abertura do projeto neoliberal no estabelecimento de relevância com as instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial e a atenção regional, com a formação do Mercosul e histórico-cultural com a CPLP. Ainda, é complexo abordar sobre o alinhamento aos Estados Unidos, tendo em consideração as árduas influências do país enquanto Consenso de Washington de 1988.

Assim, nos anos 2000, consoante ao que foi previamente mencionado, a PEB seguiu voltada para a diversificação das alianças comerciais e políticas. Com a ideia da Cooperação Sul-Sul e as disposições do BRICS, o IBAS e a Unasul. Indo além das relações comerciais, ampliou-se a participação nas organizações internacionais e foros multilaterais e bilaterais, tendo como exemplo considerável a liderança militar da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH).

Neste sentido, em breve menção, estes paradigmas de Cervo demonstram no histórico dos últimos 100 anos das relações exteriores brasileiras, a busca pela autonomia e independência como nação, na estruturação do peso de atuação e para tanto, o reconhecimento de sua soberania e potência (Cervo, 2003).

Adiante, concebe-se em especificidade, que a partir da obra de Cervo & Bueno (1992), com o rompimento brasileiro com Portugal em 1822 e a

independência nacional, o Brasil passa por um intervalo gestacional de política exterior (com visualização acentuada durante o período regencial) e conduz ao mesmo passo da nacionalização do Estado. Aproxima-se da aquisição de um caráter autônomo em relação aos interesses nacionais, conquistando particularidade significativa doravante o rompimento com as tradições diplomáticas imperiais durante a primeira república e as linhas traçadas pelo patrono da diplomacia brasileiro, Rio Branco, que procurou: uma supremacia compartilhada na área sul americana, a restauração do prestígio internacional do país, a consolidação da soberania, a defesa da agroexportação e, a solução das questões fronteiriças.

É preciso ressaltar ainda que, conforme a obra de Cervo & Bueno (1992, p. 191), na gestão de Rio Branco, os Estados Unidos acende no cenário internacional e para tanto, o Barão desenvolveu uma política de aproximação aos Estados Unidos, para servir aos propósitos no plano político da América do Sul comercialmente (exportando produtos e estabelecendo com ele seu principal mercado consumidor), mas esquivava-se de um alinhamento automático às diretrizes da nação em questão, em crédito ao fortalecimento da soberania.

Deste modo, verifica-se que através das condutas adotadas, com realce as diretrizes propostas por Rio Branco, que nota-se como o planejamento foi um importante instrumento da conciliação, estendendo-a no tempo e concretizando-a nos planos (Cervo & Bueno, 1992, p. 75).

Neste sentido, conforme aponta Cervo & Bueno (1992, p. 76):

A política externa era, pois, uma responsabilidade efetiva que abrangia o conjunto das instituições e perpassava os partidos, os órgãos e o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Era feita pelos homens que a moldavam a suas ideias, temperamentos, percepções do interesse nacional e métodos de ação.

O trecho transparece uma visão realista, em que a política é feita por homens para homens e que em consideração aos efeitos das decisões e intenções, a política exterior é um compromisso e uma atribuição de um conjunto de instituições, que ultrapassa partidos ou órgãos, mas que medula o critério e a seriedade da condução. É na consideração da preponderância do significado do planejamento de um governo, que a política externa e interna, ainda que distintas, são entrelaçadas, que é possível visualizar os principais valores que traçaram o Brasil.

Com a independência do Brasil, parte-se do principal elo que representa a dominância de autonomia de um país: o território. Nas palavras de Ricupero (2021), no caso do Brasil, o que definiu o território não foi a diplomacia do poder, mas o poder da diplomacia. O Brasil nunca teve, seja no período colonial ou depois, força militar para imperar sobre os vizinhos pela guerra de conquista. Sendo assim, a aceitação pacífica pelos vizinhos e a consolidação jurídica da expansão se deveram essencialmente à perseverança da negociação e persuasão com que a política externa se dedicou à questão até a primeira década do século XX.

É neste sentido, que observa-se a situação brasileira, que em exceção à situação da Prata, em 1º de março de 2020, o Brasil comemorou 150 anos do fim da Guerra do Paraguai, ou seja, um século e meio de paz com seus 10 vizinhos. Assim, vislumbra-se o intrínseco valor da ausência de guerras, ou seja, o pacifismo predominante e influenciador ao longo da história.

Também, no caso brasileiro, conforme palavras de Ricupero (2021) para quem carece de poder militar e econômico, a confiança nas leis e no Direito Internacional é não só uma virtude, mas uma necessidade. Sendo assim, percebe-se ao longo da história a valoração e o cumprimento brasileiro frente aos acordos internacionais.

Não obstante, é possível destacar outros princípios de direcionamento na conduta brasileira adotada com o exterior. Em conformidade com as palavras de Ricupero (2021), refletindo somente sobre o pacifismo e compromisso com as leis, que percebe-se a construção e a concepção inerente da ideia de um país pacífico, satisfeito com seu status territorial, em paz e sem pendências com vizinhos, confiante no Direito e nas soluções negociadas de interesse mútuo.

Avalia-se assim que o Brasil, frente a sua narrativa histórica, é um país consciente de seus problemas, como os preconceitos raciais e religiosos, que busca superar o subdesenvolvimento, a eliminação da miséria extrema e a redução da desigualdade. Sendo assim, na dimensão externa, a ideia que há de Brasil é de uma nação comprometida com os direitos humanos, com a defesa do meio ambiente, um país empenhado em ser reconhecido como força construtiva de moderação e equilíbrio a serviço de um sistema internacional mais democrático, igualitário, equilibrado e pacífico.

Isto posto, pode-se dizer que a construção da política externa brasileira como se conhece hoje, inicia-se nos anseios idealistas dos republicanos, evoluindo para uma postura próxima ao realismo (Cervo & Bueno, 1992).

Ainda, pode-se dizer que apesar do rompimento com a diplomacia tradicional do império durante a primeira fase do século XX, as atitudes internacionais brasileiras quando autuadas estavam voltadas predominantemente para os temas relacionados ao comércio e a segurança.

“[...] na década de 30 a visão mais abrangente do desenvolvimento nacional levou o Estado a formular sua política externa com vistas a contemplar outros setores [...]” (CERVO & BUENO, 1992 p. 326).

Nas palavras de Paulo Roberto de Almeida,

“se passa de uma postura mais ou menos passiva em relação ao sistema internacional dominante para uma tentativa de inserção positiva e, portanto afirmativa, nos quadros da ordem mundial em construção” (1999, p. 56).

Nos trechos de Cervo & Bueno e Almeida, nota-se o direcionamento do desenvolvimento nacional com atuação no direcionamento da contemplação de outros setores, traduz-se como os ganhos comerciais e segurança, adotando uma postura concernente passiva frente aos conflitos mundiais, desempenhando no sistema internacional comportamento básico, mas em busca de benefícios próprios.

Nos anos 50, com o governo de Juscelino Kubitschek percebe-se as origens da diplomacia do desenvolvimento e também, a base da diplomacia brasileira contemporânea, em que há a consciência que o componente externo é um fator a ser considerado importante para o desenvolvimento nacional (Almeida, 1999 p. 58).

Nos governos Jânio Quadros e João Goulart, caracteriza-se a política externa independente, em que há a concepção da mundialização das relações internacionais do Brasil (sem alinhamento ideológico com outras nações), a ampliação e diversificação das relações exteriores com propósitos comerciais e maior participação do país nas decisões no sistema internacional e a defesa do desenvolvimento, a paz e o desarmamento (em consideração a ser contrário aos experimentos nucleares). É neste período que com a aproximação com a Argentina, que se estabelece a defesa da autodeterminação dos povos e o princípio da não-intervenção (Sales, 2007).

Posteriormente, durante o regime militar, há o rompimento com a anterior relação externa, estabelecendo-se três dimensões para nortear a política externa brasileira: o bipolarismo (um alinhamento automático com os Estados Unidos), a abertura aos capitais estrangeiros e o descompasso entre o nacionalismo dos militares e o universalismo realista da política internacional. Ainda, utilizando-se de uma abordagem realista, pode-se dizer também que o Brasil buscou conservar sua autonomia e soberania em relação aos Estados Unidos, no movimento registrado na década de 1970, quando ampliou sua aproximação à atuação dos países latino-americanos (Cervo & Bueno, 1992).

Com a reabertura política na década de 1980, as crises da política econômica enfrentadas no cenário doméstico durante os governos Figueiredo e Sarney, ocupam lugar privilegiado no que cerne a prioridade governamental, contudo desgastam o modelo da política exterior e para tanto, há um período de redefinição também das prioridades diplomáticas, buscando reafirmação internacionalmente para ter credibilidade, ao passo do estabelecimento de uma preponderância regional, com proposta de integração sub-regional (influências diretas do Consenso de Washington de 1988) e construção de um espaço econômico na América do Sul (o que viria a ser o Mercosul) (Cervo & Bueno, 1992).

É neste sentido que a procura por uma inserção internacional, revela a interdependência mundial e para tanto, a agenda externa torna-se diversificada e complexa. O desenvolvimento econômico e os ganhos comerciais ainda são o norte das movimentações, mas há a construção de uma valoração de autodeterminação. Não somente, caminhando para a década de 1990, temas como segurança e estratégia deixam de ser princípios ocidentais passando à universalidade. Não somente, com tal intensidade, a agenda brasileira passa a incorporar os chamados “novos temas”, visando a reflexão e ação sobre o meio ambiente, direitos humanos, segurança, a não-proliferação, a interdependência econômico, o narcotráfico e as migrações.

Por fim, conforme abordado anteriormente, percebe-se nestes quatro momentos que as concepções de pacifismo e a confiança no direito internacional e negociações persistem. Há a satisfação territorial e mediante as crises, buscou-se pela mediação internacional e soluções negociadas de interesse mútuo.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA EXTERNA ADOTADA POR JAIR BOLSONARO (2018-2022) E A TEORIA DOS JOGOS

Este capítulo busca mostrar o direcionamento da Política Externa Brasileira (PEB) adotado por Jair Messias Bolsonaro durante o período de 2018 até 2022. Para visualização e análise, apresenta-se o alinhamento nacional desde a abertura democrática no país e concebe-se a prospecção e o plano político de Jair Bolsonaro, considerando o alinhamento nacional (com realce a base ideológica e religiosa) e o alinhamento internacional, que permitirá compreender se há uma contínua política externa no Brasil e as bases para a decisão de assinatura do acordo de mobilidade da CPLP.

a. PROCESSO DE ABERTURA POLÍTICA COM A MUDANÇA DEMOCRÁTICA

Na década de 1990, com o final da Guerra Fria e o estabelecimento de uma nova ordem internacional centrada na hegemonia estadunidense e internamente com a abertura política no Brasil, com a transição do poder dos militares para os civis, o país passa por uma série de mudanças. Estas transformações revelam-se com o rompimento da política externa tradicional, baseada na busca de autonomia e atuação independente no cenário internacional, quanto institucional, tendo em consideração a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, o Brasil é pressionado pelas transformações e pressões internacionais, ambientado em um contexto de reordenamento do sistema internacional, o esgotamento do modelo de substituição de importações na economia brasileira e o avanço do neoliberalismo e globalização.

Consoante aos paradigmas de Amado Cervo, compreende-se a PEB a partir da década de 1990 pelos modelos característicos do Estado Normal e o Estado Logístico (Cervo, 2003). O Estado Normal caracteriza-se pela subserviência do Estado, com o aprofundamento das dependências estruturais e a desindustrialização do país, inserido na era da globalização que demandava que o interesse nacional fosse guiado para atender às normas da governança global. O Estado Logístico, por outro lado, caracteriza-se pelo Estado como facilitador (e não interventor), sendo o

Estado o responsável logístico à integração econômica nacional e internacionalmente, promovendo condições necessárias para a competição entre os atores domésticos e exteriores.

Condizente a isto, após o fim do Regime Militar, o primeiro presidente eleito democraticamente no Brasil foi Fernando Collor de Mello (1990-1992). Collor construiu sua campanha populista, propagando a ideia de mudança e modernidade, concepções que sob sua condução levariam o país a ocupar um lugar mais próximo do “Primeiro Mundo” (Pecequilo, 2012, p. 215). O final da guerra fria e a unipolaridade dos Estados Unidos, levaram a priorização da implementação do Consenso de Washington e posteriormente, com a Consolidação do Mercosul. No período, os Ministros de Relações Exteriores do governo Itamar eram Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) e Celso Amorim (1993-1994) tiveram papel significativo no desenvolvimento do multilateralismo na cooperação sul-sul (Pecequilo, 2012, p. 217).

Fernando Collor de Mello disseminou uma política exterior que visasse reformas e abertura econômica, para estabelecer credibilidade e atualizar a agenda para os novos temas, a fim de inserir o país na contemporaneidade do sistema internacional, possibilitando a construção de relações positivas com os Estados Unidos. Desta forma, conforme destaca Miyamoto (2000, p. 126):

“A abertura dos mercados - iniciada com o governo de José Sarney e aprofundada por Fernando Collor de Mello - indica claramente que a política externa e a política interna vão estar cada vez mais estreitamente vinculadas, dando prosseguimento à liberalização econômica em todos os setores, culminando com a privatização até mesmo das grandes empresas estatais”.

Sendo assim, conforme trecho de Miyamoto (2000), a abertura dos mercados indica o entrelaçamento da política doméstica e externa, pela convivência simultânea em busca de um país salubre. Collor buscou modernizar a política externa brasileira, priorizando a atualização da agenda internacional, a construção de uma agenda positiva com os Estados Unidos e a redução do perfil terceiro-mundista do Brasil (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 6).

Uma particularidade na inserção mundial e a adoção de novos temas, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Eco-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992. A realização da

conferência em território nacional, tinha por objetivo, de acordo com Lafer (2018, p. 975), a reinserção internacional do Brasil. Também como, o protagonismo brasileiro aparece com a assinatura do Tratado de Assunção para a formação do Mercosul e pela busca de acordos internacionais, como a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

O governo Collor, no entanto, foi marcado também pelas crises, como o confisco das poupanças em 1990, o seu impeachment em 1992 e a crise econômica. Evidentemente, a instabilidade política e a crise econômica persistente, enfraqueceram as estruturas nacionais, pois afetaram o ideário neoliberal no Brasil e levaram a um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas. Para tanto, como exemplo, o Poder Legislativo ganha maior influência no processo de tomada de decisão e desestabiliza o papel do Itamaraty (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 8).

Adiante, o governo de Itamar Franco (presidente entre o período de 1992 até 1995) não deu prioridade à política externa e delegou questões diplomáticas a figuras de prestígio dentro e fora do corpo diplomático. Isso ocorreu devido às restrições impostas pela grave situação macroeconômica do Brasil e deste modo, o trabalho e conquista de Itamar foram na dimensão interna, com a implementação do Plano Real (1994) almejando a estabilização da economia (ressalta-se que no período o Ministro da Fazenda era Fernando Henrique Cardoso).

O governo Itamar Franco buscou uma política externa que refletia a condição do Brasil como um país em desenvolvimento, com valores democráticos e uma abordagem universalista, sem alinhamentos automáticos. Suas estratégias incluíram atuação ativa em foros multilaterais, a integração regional, o compromisso com a não-proliferação nuclear, relações menos conflituosas com os Estados Unidos, apoio às mudanças na Rodada Uruguai e aproximação com outras potências globais, como China, Índia, Rússia e África do Sul (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 11).

Neste sentido, no âmbito multilateral, das Nações Unidas o Brasil esforçou-se para promover uma “Agenda para o Desenvolvimento”, com temas sobre democracia, desenvolvimento, desarmamento, direitos humanos e meio ambiente. Também como, no campo da segurança internacional, o governo adotou uma postura de cooperação em questões nucleares, aderindo a acordos sobre o controle de tecnologia e mísseis.

Assim como, regionalmente, houve a continuidade na implementação do Mercosul e a adoção de uma postura de oportunidade em relação ao bloco. Desse

modo, o Mercosul torna-se uma ferramenta estratégica, não só de liberalizar a economia, mas também em relação a sua posição regional com seus vizinhos . É neste sentido que o Brasil promoveu iniciativas de integração, como a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), e buscou fortalecer as relações com outros países da região, como Venezuela, Colômbia, Uruguai, Bolívia, Chile e Haiti.

Além disso, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994 (consolidação do Mercosul), o governo brasileiro consegue estabelecer-se economicamente, possibilitando a ambição de reconhecimento de posição e influência no sistema internacional (Hirst & Pinheiro, 1995, p. 14). Para tanto, com um olhar estratégico, o Brasil passa a defender a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e firma a sua candidatura para um assento permanente (Pecequillo, 2012, p. 217). A postura de reivindicação estende-se a outros organismos multilaterais compatibilizando-se como país em desenvolvimento e que almeja crescimento.

A partir de 1995 até 2022, a reforma neoliberal e para tanto, o governo conduzido por Fernando Henrique Cardoso adotou uma agenda internacional proativa, investindo em estratégias de integração aos mecanismos internacionais, além da retomada dos processos de abertura e privatização (Pecequillo, 2012). Em relação aos direitos humanos, o Brasil passou a ser signatário de importantes tratados, destaca-se na mobilidade a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967).

Fernando Henrique Cardoso possuía uma percepção sobre a volatilidade do sistema internacional, compreendido em seu programa de governo enquanto ainda era candidato ao executivo. Conforme disposto nas propostas de governo de Fernando Henrique Cardoso, intitulado “Mãos à obra, Brasil” em 1994:

Ao processo de globalização aliou-se a tendência para a formação de diferentes modalidades de regionalização econômica. Esses dois movimentos, que não são contraditórios, tendem a alterar as formas de inserção internacional dos países. A interdependência agora criada em escala planetária, ainda que assimétrica, aponta para a inviabilidade dos projetos nacionais de natureza autárquica. Ao mesmo tempo, ampliou-se de forma significativa a agenda diplomática. Muitos temas, tais como meio ambiente, direitos humanos, propriedade intelectual, explosão demográfica, as grandes fomes e migrações, o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, exigem hoje soluções globais. (...) É nesse sentido que se diluem cada vez mais as fronteiras, não apenas entre mercados, mas também entre a política externa e a política interna das nações. Isto não implica a abolição de tensões e de conflitos de interesses entre as partes interdependentes. Por isso, o reconhecimento desse novo estado de coisas não pode implicar

renúncia à defesa de interesses nacionais ou a princípios consagrados do direito internacional.

Neste sentido, no exercício da Diplomacia Presidencialista, para FHC, é inviável para projetos nacionais unilaterais, sem considerar a escala externa. Essa estratégia, refletia o desejo de projeção internacional brasileiro, para obter reconhecimento e estabelecer pilar na responsabilidade e legitimidade no país. Em artigo publicado por FHC em 2001, este realça que “o Brasil passou por três transformações essenciais que influenciam a política externa: a redemocratização, a abertura de mercados e a estabilização da moeda” (Sales, 2007, p.85). É com esta modificação no cenário internacional e conseqüente melhor relacionamento, que foi possível a promoção dos interesses nacionais.

É evidente, é claro, que o entrelaçamento das políticas aplicadas no cenário interno e externo, revelam a necessidade em primeiro momento de dar segurança aos investidores internacionais com objetivos de atrair capitais para o Brasil. Ainda assim, não se deve ignorar que a elevação brasileira no sistema internacional. Como exemplo, é durante o seu governo que constitui-se em 1996 e fortalece-se a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), instigando um estímulo inicial nas relações comerciais com os países que a integram, o desejo de projeção visto o vínculo linguístico e a multilateralidade da construção de mobilidade, dentro das medidas de capacidades e prioridades do governo.

A partir de 2003 até 2011, o governo conduzido por Luiz Inácio Lula da Silva foi responsável por uma agenda internacional que objetivou a elevação ativa da Política Externa Brasileira. Nesta perspectiva, em linearidade com seu antecessor, na sua projeção atuou de forma proativa, intensificando as relações diplomáticas com todo o globo, em temas como política, economia e segurança internacional, orientada pela inserção positiva e afirmativa do Brasil no sistema internacional.

Em estratégia descrita como “logística” (conforme paradigma de Cervo) processa-se mediante a ocorrência de dois fatores: i) alto grau de organização da sociedade, que facilita o trabalho de coordenação dos dirigentes; e ii) estabilidade política e econômica, que liga a lógica interna do governo à lógica de governança global. Não somente, em busca de garantir boas relações com investidores, no ano de 2005, o governo Lula quitou todas as dívidas com o Fundo Monetário Internacional. Apenas quatro anos depois, o Brasil de forma inédita, emprestou dinheiro à instituição (CNN, 2022).

A partir de 2011 até 2016, o governo conduzido por Dilma Rousseff pode ser descrito como continuar não é repetir. Sendo assim, embora não desviasse das políticas e posições anteriores, Dilma Rousseff buscou enfatizar em seus discursos a sua luta pela democracia e sua importância como primeira mulher na presidência do Brasil, aliado às suas características humanitárias, a sua preocupação com as questões energéticas e a sua posição de ampliação da integração da América do Sul e dos projetos sul-sul (Passarinho, 2019).

O Brasil transformou-se em um ator muito ativo no que diz respeito à defesa das instituições internacionais e dos direitos humanos, sustentando posicionamento crítico contra ações que antagônicas a esses valores. Pontua-se também a presença brasileira na agenda de segurança no Oriente Médio, visível no realce da Primavera Árabe e o conceito de “Responsabilidade de proteger”. Desta forma, abordou o combate da violação aos direitos humanos como uma responsabilidade de proteger em complemento à responsabilidade ao proteger (Souza & Santos, 2014). Nas palavras de Rousseff (2012; Veja, 2020):

O Brasil sempre lutará para que prevaleçam as decisões emanadas da ONU. Mas queremos ações legítimas, fundadas na legalidade internacional. Com esse espírito, senhor presidente, defendi a necessidade da “responsabilidade ao proteger” como complemento necessário da “responsabilidade de proteger.

Com destaque ao conceito de “responsabilidade ao proteger” que reflete-se sobre o posicionamento brasileiro de acolhida frente a intensificação dos fluxos migratórios a partir de 2007 e a partir de 2010. Dilma, ainda, revisou a política externa brasileira, visando foco nos BRICS e na mobilidade de mão de obra qualificada.

A partir de 2016 até 2018, o governo conduzido por Michel Temer marca o seu revisionismo na Política Externa Brasileira (PEB) através do então ministro das Relações Exteriores, José Serra. O ministro caracteriza-se pelo alinhamento automático ao pólo hegemônico internacional, com maior aproximação de países como Estados Unidos, Japão, China e Estados Europeus (Cosmopolítico, 2018), tendo uma atuação orientada para o estabelecimento de parcerias comerciais e em abandonar as relações Sul-Sul (descritas como ideológicas). Sendo assim, o projeto neoliberal e a sua transformação de direcionamento notou-se através da troca dos chanceleres diplomatas por políticos, o contingenciamento orçamentário, o foco no

Mercosul e a abertura econômica para capitais estrangeiros e privatizações e a redução das políticas fronteiriças, almejando deixar o rótulo de país emergente e deixando o caráter de governo social-liberal construído por Lula e Dilma.

Com estas considerações, visualiza-se que desde a retomada democrática no Brasil, houve uma busca pela projeção internacional do país. Notavelmente, houve certa linearidade entre Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, no cerne a continuidade no multilateralismo e participação no sistema internacional e com Michel Temer quanto à aproximação com seus vizinhos. Os valores de pacifismo e respeito ao direito internacional, na honra dos compromissos e em busca de credibilidade internacional permanecem como pilares fundamentais para concretizar os objetivos da nação.

b. O DIRECIONAMENTO DO PROJETO DE POLÍTICA EXTERNA ADOTADA POR JAIR BOLSONARO (2018-2022)

Jair Messias Bolsonaro, assumiu a presidência do Brasil em 01 de Janeiro de 2019, após uma marcada polarização política no período eleitoral brasileiro. Nas palavras de Castro (2019, p. 6), a “concepção das relações internacionais na política externa do Brasil atual é uma ruptura da história diplomática do país e, mais ainda, se difere de qualquer concepção de política global vista na comunidade internacional [...]”, isto é, a ascensão de Bolsonaro ao poder descontinuou a tradicional diplomacia brasileira e, expôs, um direcionamento adverso.

A proposta de plano de governo de Jair Bolsonaro no ano de 2018 almejava um “Novo Itamaraty”. Para tanto, o plano de governo para o Itamaraty composto por apenas uma página, objetivava em tópicos, que a estrutura do Ministério das Relações Exteriores prestasse serviços aos “valores associados ao povo brasileiro”. Também como, o Ministério precisaria fomentar comércio com países que pudessem agregar valor econômico e tecnológico. Ainda, o plano de governo apontava que o objetivo era “deixar de louvar ditadura assassinas e desprezar ou mesmo atacar democracias importantes como EUA, Israel e Itália”. Por conseguinte, o Brasil não faria mais “acordos comerciais espúrios ou entregaremos o patrimônio do Povo brasileiro para ditadores internacionais”. Por fim, aprofundar as relações na América Latina e dar ênfase para relações e acordos bilaterais (Proposta do Plano de Governo de Jair Bolsonaro, 2018, p. 79).

Neste sentido, em suma, a proposta de governo de Jair Bolsonaro, visava um rompimento com características da PEB dos governos anteriores, geridos predominantemente pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para tanto, objetivava uma nova ideologia e uma nova moral. Assim, conforme já abordado, buscou maior aproximação com os Estados Unidos e o “mundo ocidental cristão”. Ainda, pelo exposto desejo de romper relações com países que fossem considerados dominados por “ditaduras comunistas” e a ênfase para acordos bilaterais com nações “livres e “democráticas” destaca-se o fechamento da Embaixada e Consulados na Venezuela em 2020 (Brasil de Fato, 2022).

Do discurso aos atos, pode-se associar as noções do governo, com as concepções do ensaísta Olavo de Carvalho, que tornou-se uma figura de destaque durante todo o período da notabilidade bolsonarista. Para o ensaísta, o Brasil deveria seguir o caminho oposto ao que se considera “marxismo cultural”. Neste sentido, conforme destaca Castro (2019, p. 7) o governo deveria: 1) aproximar-se dos EUA como parceiro nessa cruzada ideológica 2) posicionar-se contra as políticas liberais de educação sexual, diversidade de gênero, acordos ambientais dentre outros. 3) tangenciar as relações com os países do Oriente, especialmente aqueles considerados fora do mundo cristão.

Em exposição do Boletim de Conjuntura Política e Econômica de 2019, do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP, Gabriel Sandino de Castro sintetiza pontos do direcionamento de Jair Bolsonaro durante a sua candidatura , levantados por Passos e Santana (2018, p. 6-8):

- a) Medidas completamente favoráveis aos Estados Unidos, à gestão Trump e ao capital financeiro. Os grandes do norte são mencionados e louvados junto com Itália e Israel, por oposição a “ditaduras assassinas” e à política exterior motivada por “razões ideológicas”.
- b) Ruptura de relações com Cuba.
- c) Transferência da embaixada brasileira para Jerusalém.
- d) Denúncia do Acordo de Paris, que contém cláusulas e metas ambientais.
- e) Levantamento de cláusulas e barreiras econômicas e comerciais. As consequências evidentes são a maior abertura e vulnerabilidade perante as empresas estrangeiras.
- f) Políticas contrárias às minorias, indígenas e à maioria negra.
- g) Facilidade e ausência de obstáculos para o capital financeiro em todas as áreas, inclusive com um banco central independente.
- h) Ênfase nas relações e acordos bilaterais e não nas iniciativas multilaterais.
- i) Abandono da prioridade da diplomacia de diversificação de relações com o Terceiro Mundo, Mercosul e Unasul.
- j) Retirada do país da ONU (Organização das Nações Unidas) e da OEA (Organização dos Estados Americanos), organizações apontadas como “inúteis” para o país.

A partir desta síntese, passado os quatro anos de governo, compreende-se que houveram empreendimentos para a concretização de todas as colocações destacadas (Castro, 2019, p.8).

Casarões & Saraiva (2021) apontam que o antiglobalismo, o anticomunismo e o nacionalismo religioso podem ser considerados como “cimento ideológico” para a política bolsonarista.

Desta forma, sob a consideração do projeto de candidatura e as orientações do influenciador popular Olavo de Carvalho, encontrou-se legitimação para os discursos, coloquialmente, em uma base eleitoral predominantemente pertencente a religiões cristãs e/ou apoiados em ideologias tangentes da conhecida direita política. Internacionalmente, buscou-se a aproximação a países tidos como conservadores e, no sistema internacional, quando na posição de vontade e/ou narrador, instigou-se um redirecionamento dos valores.

É neste redirecionamento e nesta necessidade de validação nacional, configurada pela sua base religiosa e conservadora, que analisa-se o comportamento adotado pelo jogador Jair Bolsonaro, quando colocado nos tabuleiros de dois níveis, conforme a teoria de Putnam. Ainda que, historicamente, o governo brasileiro é regido pela ótica de uma política externa sensível às variáveis, de acordo com Putnam (1988, p. 434) “[...] nenhum dos dois níveis poderá ser ignorado por um tomador de decisão central [...]” e é por isso, que o caráter estratégico do capitão do jogo brasileiro, segundo Castro (2019, p.6) “a política externa nas mãos de Bolsonaro não é uma ferramenta para a promoção do interesse público, mas um instrumento de uso privado para a afirmação e fortalecimento do seu grupo político”.

A ascensão de Jair Bolsonaro na política ocorreu após a sua saída do exército brasileiro, quando sofreu um processo militar por indisciplina. O episódio o levou ao início da sua participação política na câmara de vereadores no Rio de Janeiro e mais tarde como deputado federal, que propiciou a realização das alianças para sustentar o seu viés político. A partir de 2010, forçou-se uma atmosfera no Brasil benéfica para o fortalecimento da ideologia ultra-direitista: os protestos de 2013, a expansão das redes sociais, o Impeachment de Dilma Rousseff e a sensacionalização da Lava Jato, que culminaram na prospecção de Jair Bolsonaro.

Com discursos eloquentes, incentivou o comportamento antipetista, como estratégia para alavancar seu posicionamento prognóstico em uma luta contra o daninho. Trouxe para a narrativa e obteve apoio do exército brasileiro, no contexto de ordem, metaforicamente utilizou-se do seu nome do meio, Messias, para aproximar-se da base evangélica como aquele que levaria a verdade e aliado a base direitista, fomentou o livre mercado auto regulador e meritocrático. Nas palavras de Feliciano de Sá Guimarães e Irma Dutra de Oliveira e Silva (2021, p. 346):

Esse conjunto de identidade profundamente conservador enfatiza três concepções de função nacional interrelacionadas: 1) a função anti-globalista, composta de narrativas em oposição às instituições internacionais; 2) a função nacionalista, composta de narrativas pró-soberania; e 3) a função anti-inimigo, composta de narrativas amigo/inimigo. Chamamos esse conjunto de identidade de 'identidade conservadora densa'.¹

É com este conjunto de identidade que compreende-se as tendências e comportamentos que levaram Bolsonaro à presidência. É de se notar que as eleições de 2018, trouxeram o primeiro candidato de extrema direita a chegar à presidência no Brasil, com o discurso de descrença na política nacional.

O valor dos discursos de líderes está na influência e é por isso, que para o cargo presidencial pressupõe-se a responsabilidade como mínimo requisito. Todavia, a figuração da legitimidade do palanque, coincide com narrativas que, às vezes, não condizem com a realidade e é desta forma, que o discurso persuasivo está sempre em jogo. É neste sentido, que aborda-se abaixo a visão do plano político de Jair Bolsonaro durante o seu mandato na presidência da república brasileira durante o período de 2019 a 2022 e como este se posiciona como jogador no tabuleiro internacional.

i. Um panorama do plano político de Jair Bolsonaro

Os valores diplomáticos que traçaram o Brasil e enriqueceram a identidade nacional foram marcados pelo poder da diplomacia, com a consolidação do pacifismo, a realização territorial, a confiança no direito internacional e as soluções de interesse mútuo. É neste sentido que na política externa, há uma ideia de Brasil

¹ Texto original: This deep conservative identity-set emphasizes three interrelated national role conceptions: (1) an anti-globalist role, composed of narratives in opposition to international institutions; (2) a nationalist role, composed of pro-sovereignty narratives; and (3) an anti-foe role, composed of friend/foe narratives. We call this identity-set 'thick conservative identity'.

como uma nação envolvida com os direitos humanos, o meio ambiente e com dedicação para a construção de um sistema internacional moderado e equilibrado, com o fortalecimento da democracia e igualdade (Ricupero, 2021). Deste modo, compreende-se a mudança de posicionamento adquirida pela governança brasileira a partir da posse de Jair Messias Bolsonaro em 2019.

Evoca-se que a Política Externa Brasileira (PEB), na sua história contemporânea, apresentou períodos significativos, através de figuras como: Barão do Rio Branco, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart, os governos militares com a expoente do Castelo Branco e os mais recentes, Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer. Ainda que com suas subjetividades, foram estas personalidades que influenciaram a ordem tradicional da política externa brasileira.

O período eleitoral de 2018, com a marca da polarização, seguido da ascensão bolsonarista ao poder, permitiu o início de uma nova perspectiva do projeto político e de projeção internacional no Brasil. O plano político desenvolvido por Jair Messias Bolsonaro durante o período de 2019 até 2022, destaca-se pela sua ruptura com as linhas tradicionais de atuação registradas no acúmulo histórico dos últimos 100 anos do Brasil. De acordo com Ana Menezes em “Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020)” o governo foi marcado por discordâncias internas, rupturas, imprevisibilidade e incoerência, visto a sua primeira demonstração de pretensões políticas, ao inaugurar a agenda da política externa, visitando a Suíça, seguido da visita aos Estados Unidos, Chile e Israel. Na agenda tradicional brasileira, a primeira viagem internacional teria como destino a Argentina, em honra ao aprofundamento das relações com seus vizinhos e a posição de neutralidade no sistema internacional.

Com a indicação para o cargo de chanceler do recém-nomeado embaixador Ernesto Araújo, confirmou-se as orientações para a Política Externa. Ernesto Araújo, como personalidade de ênfase no Ministério das Relações Exteriores, conforme artigo publicado em 2017, de nome “Trump e o Ocidente”, demonstrou vertentes de condenação ao globalismo e uma defesa ao ocidentalismo, apoiado em ideologias realizadas pelo ensaísta Olavo de Carvalho (Scherer, 2022). Neste sentido, as narrativas que subseguem revelaram o desejo de realinhamento com os Estados Unidos, a supressão do bolivarianismo e o rompimento com a China, explicitado com

o interesse de um BRICS sem o país (um dos maiores parceiros comerciais do Brasil).

Nas palavras de Costa (2020), “[...] não seria exagerado afirmar que as bases da agenda bolsonarista se alimentam predominantemente da mente de Olavo de Carvalho e seus discípulos [...]” visto que Ernesto Araújo é um Olavista assumido.

Dentre as ideias divulgadas, circulou-se a concepção de marxismo cultural. Em suma, a ideia acerca da existência do “marxismo cultural” disseminada em território brasileiro por Olavo de Carvalho e seus seguidores, não é uma exclusividade destes, mas referem-se às considerações expostas em um ensaio do ano 2000 de William S. Lind em Washington DC. Neste ensaio afirmava-se que o socialismo soviético ao final da primeira guerra mundial encontrou barreiras na sua expansão, devido aos pilares culturais e ideológicos do capitalismo no ocidente (dito cujo, os valores do cristianismo). Neste sentido, observando estas dificuldades, intelectuais como Georg Lukács e Antonio Gramsci, teriam por objetivo uma subversão dos valores ocidentais para abranger os preceitos do comunismo (Costa, 2020).

Ainda, nas considerações de Costa na revista de Relações Exteriores (2020, s/p),

“[...] a tese do marxismo cultural surge na década de 1990 como uma forma de reação aos movimentos de transformação da sociedade americana no ambiente dos costumes. Tais transformações causadas por uma conjuntura histórica particular levou a uma tônica combativa que tirava dos conservadores americanos a atenção da já finada ameaça comunista, [...]”.

Desta forma, Costa (2020, s/p) conclui que,

“[...] A ascensão do próprio Bolsonaro se alinha de maneira explícita à emergência de movimentos políticos como o trumpismo, o Brexit, os movimentos nacionalistas na Polônia, na Hungria, Turquia e etc. Todos, sem exceção, carregam esse pilar de afirmação de um nacionalismo extremado e um distanciamento das agendas de Internacionalização e interdependência propostas pela ordem liberal globalizada. De tal maneira se vê forte confrontação aos organismos internacionais, como ONGS e Organizações Internacionais como a própria ONU, sem contar a constante oposição a conceitos como multiculturalismo e fronteiras abertas [...]”.

Em adição, percebe-se a mesma movimentação com a ascensão do presidente Trump nos Estados Unidos durante o período de 2017 até 2021.

Ainda, pode-se considerar que a concepção de Jair Messias Bolsonaro, acompanhado de seu chanceler, o “realinhamento” com o governo estadunidense, especificamente o presidente Trump, sem contrapartidas, demonstra a ambição de soberania e relevância do Estado Brasileiro no que cerne aos países com ideologias de direita. Nesse sentido, este interesse apenas evidencia a falta de solidez no projeto político externo, tendo seu comportamento aplicabilidade no ambiente doméstico, para quando, tentar justificar os atos. Neste sentido, misturou-se o realinhamento com a adesão dos anseios norte-americanos, referente à Venezuela, à Argentina, ao Mercosul, à China, à Israel e outros assuntos.

Com estas considerações, ainda destacam-se três momentos iniciais do seu mandato, que revelam o caráter de suas intenções: (i) a indicação do seu filho Eduardo Bolsonaro (deputado federal) para embaixador em Washington - o que caracterizou-se como nepotismo ao ignorar a carreira diplomática consagrada pelo Itamaraty e posteriormente, com a recusa do congresso nacional em conceder essa permissão; o desejo da (ii) mudança da Embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém - ignorando atritos internacionais e visando contentar a base religiosa nacional; e (iii) o estreitamento das relações com a extrema-direita europeia, como a Hungria e a Polônia.

Nas palavras de Gonçalves e Teixeira (2020, p. 196),

A política externa atual parece praticada para satisfação exclusiva de setores que idealizam o país e idealizam as relações com outros países, mas que não apresentam vínculos com o processo produtivo. A política externa passou a ser mero campo para exercício ideológico. E, na medida em que esse exercício ideológico vai sendo realizado, rompendo inclusive com os mais elementares protocolos diplomáticos, o país tem-se isolado no sistema internacional [...].

Neste sentido, conforme abordado por Cruz (Nexo Jornal, 2019, s/p) em seu ensaio:

Ruptura, sim, mas o corte realizado é muito mais longo e profundo: ele não nos separa apenas da política externa do período pós-democratização, mas da tradição histórica da diplomacia brasileira em seu conjunto.

Grosso modo, como mencionado anteriormente, ainda que com suas considerações a atribuição da influência da sua base nacional para com as ações

políticas, esta é uma maximização exagerada para dar sentido ao suposto (e improvisado) projeto aplicado no Brasil.

Abrindo o leque para outros temas comuns dentro de uma política externa contemporânea, em junho de 2019 foram registradas instruções oficiais enviadas aos diplomatas brasileiros do comando do Itamaraty para que, em negociações em foros multilaterais, reiterem “o entendimento do governo brasileiro de que a palavra gênero significa o sexo biológico: feminino ou masculino” com objetivo de evitar ambiguidades, retomando uma definição tradicional de gênero. A instrução alinha-se com inúmeras declarações do ex-chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, e do presidente Jair Bolsonaro. Como exemplo, discurso proferido em 10 de junho de 2019, em evento promovido pelo Itamaraty e pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), em que o Ernesto Araújo criticou o globalismo e a promoção de ideias de ideologia de gênero, racionalismo e ecologismo, em que essas noções interferem na soberania e apagam as tradições nacionais (Folha De São Paulo, 2019).

Em fóruns internacionais, sob a direção de Araújo, o Brasil alterou a sua postura de mediador para proposições mais diretas, como em assuntos ambientais e de direitos humanos (BBC, 2021).

O jornal The Economist em 2019 discorreu sobre como o atual Presidente Jair Bolsonaro acelerou o processo de desmatamento das políticas de proteção ambiental na Amazônia. O jornal apontou que Bolsonaro é “o chefe de Estado mais perigoso em termo ambientais”, uma vez que o Presidente considerou que o desmatamento de uma parte da Amazônia em prol do Agronegócio brasileiro seria um grande passo para o desenvolvimento econômico do país (Veja, 2019).

Em relação a migrantes e refugiados, uma das primeiras decisões de Bolsonaro foi retirar-se em 2019 do Pacto Global para Migração da ONU, que havia sido assumido por Temer. As declarações anti-migração de Bolsonaro transformam migrantes em fonte de problemas e de ameaça (Veja, 2019).

No contexto da pandemia, e com os crescentes desgastes causados pela diplomacia bolsonarista, pressões que causaram a demissão do chanceler Ernesto Araújo, em março de 2021 (BBC, 2021). Ainda assim, a política externa brasileira de Bolsonaro manteve a posição de alinhamento com a ideologia do presidente norte-americano Donald Trump, de críticas e provocações à China e negacionismo quanto ao possível impacto em número de casos e mortalidade manifestando desconhecimento e desprezo pela atividade científica. Para tanto, utilizou-se de

informações distorcidas e manteve um comportamento de ignorar ou ironizar recomendações de “isolamento social” (Souza, 2021). Internamente, além de contrariar e forçar a demissão de ministros da saúde em plena pandemia, o Presidente criticou os governadores estaduais e prefeitos que defendem o isolamento social e tomaram medidas para mitigar a crise sanitária (G1, 2020).

Não somente, ao se afastar politicamente dos BRICS, em especial da Índia e da China, o Brasil experimentou um isolamento na diplomacia das vacinas e enfrentou dificuldades no fornecimento de insumos (BBC, 2021). Neste sentido, a política isolacionista indicou implicações no comércio exterior brasileiro: 1) afastamento político de importantes compradores, como China; 2) problemas de exportação, resultante de descontrole sanitário; 3) isolamento nas articulações multilaterais de defesa comercial.

Com as considerações de um tumultuado mandato, conforme as palavras de Gonçalves e Teixeira (2020), percebe-se as influências domésticas na propagação da ideologia a partir da política externa, quando verificadas as decisões de durante o exercício do governo. Desta forma, se faz necessário refletir sobre o significado do alinhamento nacional consagrado na base ideológica e religiosa.

ii. Alinhamento político nacional

A partir da base realista e a concepção de Estado-Nação, compreende-se que a consolidação no âmbito interno do alinhamento político está sujeito a pressões. Na teoria realista neoclássica, nas palavras de Paulino (2017, p. 13) “a ideologia e o nacionalismo são duas determinantes do poder do Estado. Ambas tendem a aumentar a coesão social e a propensão dos indivíduos para se identificarem com o Estado”. Em meio às transformações constantes da sociedade, a harmonia é um dos pilares objetivos de um líder político.

Paulino argumenta que (2017, p. 13),

“considera o Estado como uma coleção de indivíduos que criam sistemas, instituições, burocracias e líderes que, posteriormente, influenciam a sua política externa. Esses fatores são complementados por incentivos, motivos, estímulos e limitações sistêmicas que obrigam os líderes políticos a viverem num constante jogo de equilíbrio entre dois níveis: mobilizar recursos internos para que estes ajam sobre o ambiente internacional, e o que define a forma como um Estado aproveita oportunidades distintas.

Neste sentido, o Estado coloca-se como este conglomerado de interesses e em um constante jogo de equilíbrio entre o interno e o externo. Os diferentes grupos de interesse partilham interesses comuns quando coabitam o mesmo Estado e tem poder de influenciar ou não a tomada de decisão. Conforme argumenta Paulino (2009, p. 15 *apud* Lobell, Ripsman, e Taliaferro),

“a opinião pública, a legislação, os media, e os grupos de interesse sejam tratados separadamente, eles partilham aspectos comuns. A opinião pública influencia a política de um Estado indiretamente através dos seus representantes presentes na legislatura, assim como os media. Neste ponto, a natureza do regime é indiferente. Ou seja, quer o governo seja democrático ou não, ambos devem condicionar-se às demandas de atores políticos poderosos como militares ou elites. Ao serem alvos do escárnio doméstico, as suas decisões políticas são enviesadas afetando a definição das preferências nacionais. No entanto, cada grupo subdivide-se em diferentes interesses pelo que se instituições políticas chave como os militares e a aristocracia interessam-se pela segurança nacional, a comunicação social prefere uma abordagem aos aspectos da política nacional”.

Para manutenção do poder político executivo há atores domésticos com interesses que proporcionam recursos e influência necessários para a sobrevivência do líder. Na visão de Ripsman, em períodos mais estáveis ou vulneráveis, estes grupos de atores domésticos têm maior atuação, determinando os interesses nacionais que o Estado perseguirá (Lobell, Ripsman, e Taliaferro 2009).

Neste sentido, Dizner (2015, p. 108) aborda que

essa dinâmica pode ser identificada como a que opera nos jogos de dois níveis enunciados por Putnam (1988), em que se verifica: i) o paradoxo pelo qual arranjos institucionais que fortalecem os tomadores de decisão no nível doméstico podem enfraquecer seu poder de barganha na arena internacional (e vice-versa); e ii) a potencial reverberação de pressões internacionais na agenda doméstica. Essa perspectiva contribuiria para explicar por que alguns compromissos internacionais têm impacto mais imediato na evolução da legislação e das políticas migratórias e outros não.

É com estas considerações que observa-se que um dos pilares da política doméstica de Jair Bolsonaro foi guiada pelo teor ideológico, legitimadas em território nacional por determinados grupos e que traduziram-se em ações internacionais. As posições adotadas internacionalmente, como o estreitamento de laços com Trump e consequentemente os Estados Unidos, a conduta antiglobalista entrelaçada ao anticomunismo e as orientações para os temas de gênero, podem ser relacionadas a debates internos do país.

Conforme aborda Hirst e Maciel (2020, p. 7, *apud* Almeida, 2019),

A alteração drástica nas práticas e princípios da PEB nutriu-se de uma narrativa de extrema direita, dinamizada e legitimada pela polarização político-ideológica, em especial, com o Partido dos Trabalhadores (PT). Tal postura envolve a demonização dos movimentos e partidos de esquerda e a condenação das políticas progressistas nos campos sociais e econômicos. Ressalta-se ainda um forte componente religioso e moral, associado a um processo de “internacionalismo evangelista”, coadunado no plano doméstico com a exaltação dos valores pátrios por via da mobilização popular e a comunicação através de redes sociais.

É neste sentido que através de declarações, tentou fidelizar o seu eleitorado e buscou-se aproximar internacionalmente de ideologias de direita para legitimar a polarização.

Não somente, dentre as atitudes que revelam o antiglobalismo, pode-se destacar os incêndios na região amazônica e o vazamento de óleo no litoral brasileiro. Nos episódios, a veracidade dos dados de desmatamento divulgados pelo Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) foram contrariados e o órgão enfraquecido (El País, 2021) e os relatórios Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC) ignorados (BBC News Brasil, 2021). Nas palavras de Hirst e Maciel (2020, p. 9, *apud* Teixeira, 2019) para “o ex-Chanceler Araújo, o Brasil estaria sendo vítima de análises ideologizadas sobre o meio ambiente, o que, segundo ele, caracteriza-se como um “climatismo”, sendo esse um dos corolários ameaçantes do “globalismo””.

Cunha (2020, p. 49) aborda que “As ofensivas do governo brasileiro em relação ao debate sobre gênero e sexualidades têm sido uma constante desde a última campanha presidencial” de Jair Bolsonaro. Não somente, conforme aborda Cunha (2020, p. 51),

O governo Bolsonaro, com a justificativa de necessidade de corte de gastos, extinguiu e fundiu ministérios em um só, reformulando a organização ministerial. O antigo Ministério de Direitos Humanos passou a chamar-se Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos. A primeira notícia que se pode considerar prejudicial às causas da população LGBTI foi a alteração das diretrizes de direitos humanos, que servem de base orientativa às políticas públicas desse ministério, de cujo texto já não mais constam as minorias sexuais. É a primeira evidência clara de uma política governamental que despreza a relevância das questões LGBTI e relega-as ao banimento institucional.

Tal postura doméstica, refletiu-se internacionalmente. Ainda nas palavras de Cunha (2020, p. 53), a antipolítica de gênero revelou-se marcante quando o Brasil vetar proposições sobre a temática, conforme segue:

A perplexidade de representantes de outros países deveu-se à iniciativa de retirar o termo gênero e modificá-lo para “igualdade entre homens e mulheres”, ratificando uma posição binária dos corpos; e também foram questionados, com pedido de eliminação do texto das resoluções, trechos como “vulnerabilidade à violência sexual e com base em gênero”, “desigualdades com base em gênero” e “serviços de saúde sexual e reprodutiva”.

Mais tarde, dentre o negacionismo do Covid-19 e diversos discursos polêmicos, está a justificativa. Na legitimação da polarização ideológica está a sua base política que apoia fielmente o seu discurso. Magenta (2022, s/p) destaca que,

Segundo pesquisa do instituto Datafolha de junho de 2022, Bolsonaro só liderava em quatro grupos de eleitores: aqueles com renda familiar acima de 5 salários mínimos, empresários, evangélicos e habitantes da região Centro Oeste. Lula liderava em todos os outros grupos de eleitores.

A matéria ainda aponta sobre a importância da base evangélica e estima que “hoje os evangélicos representam um terço do eleitorado brasileiro e que Bolsonaro tenha vencido em 2018 nos principais segmentos religiosos, com margem expressiva entre os evangélicos (quase 70%)” (BBC News, 2022, s/p).

A matéria traz ainda dois estudos sobre os principais tópicos de defesas da base doméstica de Jair Bolsonaro, sendo:

- 1) Sentimento de "abandono" pelos políticos tradicionais;
- 2) Ódio ao PT relacionado às políticas de inclusão defendidas pelo partido (sejam de renda, racial, social, de gênero ou de orientação sexual);
- 3) Rejeição ao PT como resultado da corrupção revelada no mensalão e na Operação Lava Jato;
- 4) Rejeição aos principais partidos políticos (também alvos da Lava Jato);
- 5) Esperança de que alguém que melhore a política;
- 6) Medo de ser vítima de crimes;
- 7) Defesa do uso de armas para auto-proteção;
- 8) Temor de mudanças na estrutura da família tradicional e na liberdade religiosa;

- 9) Mal-estar com as novas identidades de gênero e com educação sexual na escola;
- 10) Liberalismo econômico (ou seja, atuação menor do Estado na atividade econômica);
- 11) Nostalgia da ditadura militar e defesa da participação de militares na política;
- 12) Crítica constante ao Supremo Tribunal Federal e a veículos jornalísticos pela cobertura supostamente injusta do governo Bolsonaro;
- 13) Anticomunismo (contra a chamada "doutrinação marxista" nas escolas, por exemplo);
- 14) Defesa da flexibilização das leis ambientais para facilitar o avanço do agronegócio; e
- 15) Postura crítica, ainda que sem embasamento, de recomendações científicas em temas que geram conflito com metas econômicas, como a pandemia e o aquecimento global;

Visualiza-se muitos dos temas foram externalizados domesticamente e externamente, sendo revisitados pelo líder Jair Bolsonaro com objetivo de manter a sua base eleitoral (na tentativa de reeleição no ano de 2022). Para tanto, revela o conceito abordado anteriormente de Putnam, em que “arranjos institucionais que fortalecem os tomadores de decisão no nível doméstico podem enfraquecer seu poder de barganha na arena internacional”. Sendo assim, se verificará a seguir estes pontos.

iii. Alinhamento político internacional

Na linha tênue do discurso de Jair Bolsonaro que propõe uma nova direção de governo e para tanto, que justifique o rompimento com algumas construções, está o que se entende pela composição da Política Externa Brasileira (PEB) e a reflexão sobre o que é palpável.

A forte tradição diplomática brasileira reconhecida internacionalmente deve-se aos princípios de (i) soberania (autoridade para governar no seu território e equilíbrio de poder mútuos com os demais Estados), (ii) autonomia (independências nas decisões sem interferências externas) e (iii) não-intervenção (não intervir em outro Estado sem autorização das Nações Unidas) (Politilize, 2023, s/p). Estes valores

traçam a PEB desde o final do século XIX e desta forma, a constância e coerência garantiu a credibilidade internacional.

Deste modo, com a entrada de Jair Bolsonaro, ainda que justifique-se este rompimento com o “tradicional”, com uma nova direção de governo, o posicionamento pessoalista alinha-se com a diretriz de aproximação para com determinados países sem ganhos aparentes, se não, para tentar validar os valores proferidos nos discursos nacionais. Para tanto, o governo Bolsonaro, em efeitos práticos, adotou uma postura mais cética sobre a ordem internacional e afastou-se dos regimes multilaterais.

Assim, é neste sentido que buscou-se por alinhamento com Estados Unidos (durante a liderança de Donald Trump), Israel e outros países considerados de cunho conservador. Conforme aponta Menezes (2021, p. 13) isto representa uma “[...] ruptura com valores fundamentais como pragmatismo, busca pela autonomia e zelo pelo interesse nacional [...]”.

Não somente, Carlos Vidigal aponta que “Sob Bolsonaro, o alinhamento aos Estados Unidos não foi definido a partir dos interesses de Estado e sim de governo, e de modo voluntarista e unilateral” (2020, p. 416). Em outra situação, Carlos também pontua sobre a relação Brasil-China que “Mais uma vez, é a aproximação política de Bolsonaro com a administração Donald Trump que explica a assimilação de elementos da política externa estadunidense, como o diálogo com Taiwan e a visão da China como ameaça” (2020, p. 421).

Em 2021, as considerações de Carlos Vidigal tiveram peso, diante das declarações de Jair Bolsonaro sugerindo que a pandemia de coronavírus seria parte de uma “guerra biológica” chinesa e que “os militares sabem disso”, mas precisou reavaliar seu discurso em vista da China ser o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009 - superando os Estados Unidos (Agência Senado, 2021, s/p). A mudança foi perceptível em reunião virtual de líderes do Brics, quando Jair Bolsonaro afirmou que a “parceria se tem mostrado essencial para a gestão adequada da pandemia no Brasil, tendo em vista que parcela expressiva das vacinas oferecidas à população brasileira é produzida com insumos originários da China” (G1, 2021, s/p).

Ainda, o que entende-se pelos ganhos, é que a estratégia simples no mundo capitalista pressupõe a maximização das suas vantagens e/ou a soma-zero frente às outras nações. É neste sentido, que quando há um governo autodeclarado de direita

e que em exposições faz menção a aprimoração do mercado, espera-se que as alianças aludem aos ganhos comerciais. Entretanto, ainda conforme aponta Menezes (2021, p. 14), “[...] o único critério do governo para eleger seus aliados é a convergência ideológica, visto que Israel, considerando o econômico, agrega menos que outros países árabes [...].”

No que cerne a mobilidade, Jair Bolsonaro assinou decreto eliminando a necessidade de visto de turismo para cidadãos dos EUA, Canadá, Japão e Austrália. Dos objetivos anunciados, está o estímulo econômico e uma aliança mais sólida com os Estados Unidos - esta estratégia não foi retribuída pelo país norte-americano (Extra, 2019) e rompe com o princípio de reciprocidade (BBC, 2019)

Monica Hirst e Tadeu Maciel (2022, s/p) ainda apresentam um quadro sinótico para enquadrar em seus argumentos o que seriam os três pilares da política externa de Jair. No que refere-se aos âmbitos do cunho ideológico, a política econômica e o complexo de segurança e defesa. Na parte internacional, resume-se o alinhamento com os Estados Unidos e países conservadores, além da atração de investimentos, conforme já abordado. Na parte regional, destaca-se a desconstrução das iniciativas na América-latina, a minimização dos laços que não tenham cunho econômico e uma busca por individualidade usando do exército.

É neste sentido que percebe-se a Política Externa de Bolsonaro evitando o Mercosul e outros grupos que antes tinham por objetivo o fortalecimento de identidade (como a CPLP) e uma movimentação de “cumprimento de agenda” para somente o necessário para continuidade e favorecimento do mercado.

Nas palavras de Monica Hirst e Tadeu Maciel (2022, s/p), no artigo anteriormente citado,

O governo Bolsonaro tem buscado preservar mercados com os países latino-americanos (especialmente sul-americanos), com a menor dose possível de compromissos de reciprocidade, de institucionalidade e de responsabilidades. A perspectiva vigente busca minimizar tanto os compromissos com a região quanto as necessidades de negociação e diálogo [...]

Em singularidade, a participação do governo Bolsonaro nos assuntos relacionados à CPLP demonstra o distanciamento, marcando comentários exclusivamente a Portugal e sendo cobrado internacionalmente por ter deixado de fazer contribuições monetárias por dois anos.

Desta forma, em contexto de alinhamentos políticos, discursos, fomentação de intrigas e uma tentativa de um novo posicionamento brasileiro, que verifica-se que o corpo diplomático adota função de “contenção de danos”, conforme aborda Hirst e Maciel, buscando-se atenuar a possibilidade de incidentes causados por declarações e posicionamento públicos do presidente Bolsonaro, seus filhos e parte dos ministros de Estado.

No governo de Jair Bolsonaro, através das ações e alinhamentos, observa-se um rompimento com a composição da política externa brasileira, ao retroceder em concepções e assumir, como mero peão, as jogadas de outras peças.

CAPÍTULO 3

ACORDO DE MOBILIDADE ENTRE OS PAÍSES LUSÓFONOS: RATIFICAÇÃO E PROMULGAÇÃO

Em Lisboa, em 1996, fundou-se a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em uma cúpula dos chefes de Estados e de Governo, reunindo Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002, Timor-Leste tornou-se membro, seguido da Guiné Equatorial em 2014. A institucionalização do vínculo linguístico, que considera a partilha cultural e histórica, indica cooperação político-diplomático, para projetar e consolidar no plano externo, esta comunhão de países, possibilitando a capacidade para defender seus valores e interesses, partindo da democracia, desenvolvimento e a ascensão de um espaço internacional mais moderado (CPLP, 2013).

Neste sentido, no dia 29 de julho de 2022, foi promulgado no Brasil o “Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, que consolida as decisões realizadas em Luanda, capital da Angola, em 2021. O acordo é resultado das iniciativas da comunidade partilhante da Língua Portuguesa, tais quais os Estados membros participantes - Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Portugal e Timor Leste – buscam efetivar a cooperação. O acordo pressupõe que a mobilidade entre os povos é um instrumento de fortalecimento de vínculos e que, o contingente histórico incentiva o quadro de parcerias. No Brasil, a sua gradativa aplicação, sem iniciativa de plano de ação concreto, coloca o panorama de plano político sob ótica (Agência Senado, 2022).

a. HISTÓRICO DE ESFORÇOS ANTERIORES DA CPLP

Com a consolidação do que se conhece por Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em junho de 1996, é nítido que há e houve este esforço para a formação de uma coletividade, que visasse por uma cooperação e padronização em virtude do vínculo linguístico. A CPLP é uma organização fruto do pós-descolonização e da pós Guerra Fria, que distinguiu se dos seus similares como

a *Commonwealth*² e *Francophonie*³, precisamente por estar ambientada ao final de um contexto de polarização e o processo de afirmação de soberania (Lafer, 2018, p. 1162).

Em evidência, na reunião constitutiva da CPLP em Lisboa (1996), o presidente Fernando Henrique Cardoso (Resenha de Pol. Ext. Brasil, 1996, p. 30) em nome do Brasil, disse:

A Comunidade responderá adequadamente ao impulso próprio das relações internacionais contemporâneas, de que os países respondem a coalizões ordenadas não mais ao longo da clivagem Norte e Sul ou Leste e Oeste, mas sim de interesses prontamente identificáveis pelo cidadão.

Esta fala do então presidente do Brasil, reforça a visão de nações irmanadas pela herança histórica, o idioma comum e a visão compartilhada do desenvolvimento e da democracia. Neste mesmo discurso afirmou (Resenha de Pol. Ext. Brasil, 1996, p. 30):

Queremos construir uma Comunidade em sentido pleno, inspirada no valor da igualdade, afastada de articulações hegemônicas, dedicada a um trabalho harmonioso de cooperação – uma Comunidade que, em suas deliberações, honre nosso espírito democrático.

Logo por ser uma reunião constituinte, o discurso proferido por Fernando Henrique Cardoso remete a ideias trabalhadas anteriormente para formação da coletividade e seus ideais e para tanto, em 1983, no discurso realizado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, em visita oficial ao Cabo Verde, este proferiu (CPLP, s/p):

O processo mais adequado para tornar consistente e descentralizar o diálogo tricontinental dos sete países de língua portuguesa espalhados por África, Europa e América seria realizar cimeiras rotativas bienais de Chefes de Estado ou Governo, promover encontros anuais de Ministros de Negócios Estrangeiros, efetivar consultas políticas frequentes entre directores políticos e encontros regulares de representantes na ONU ou em outras organizações internacionais, bem como avançar com a constituição de um grupo de língua portuguesa no seio da União Interparlamentar.

² A “Commonwealth of Nations” em português, “Comunidade das Nações”, antiga “Comunidade Britânica das Nações” é uma comunidade composta hoje por 56 países, que possui laços históricos (em sua maioria por ter feito parte do Império Britânico), de língua e de cultura (The Commonwealth, 2023).

³ A “Francophonie” ou “Organização Internacional da Francofonia” é uma comunidade com 57 Estados-membros ligados principalmente por serem falantes da língua francesa. A comunidade ainda compartilha laços históricos e culturais (Francophonie, 2023).

A CPLP caracterizou-se sob essa particularidade de concretizar sob as relações internacionais contemporâneas, que pretende abandonar a bipolaridade vivida durante a guerra fria e promover maiores encontros para a formação de um grupo no seio de uma União Interparlamentar.

Neste sentido, a criação da CPLP teve como principais propulsores Portugal e o Brasil. Conforme observa Celso Lafer (2018, p. 1162):

[...] Foi impulsionada por um Portugal democrático, pós-colonialista, já inserido na União Europeia, e por um Brasil redemocratizado, desejosos ambos de encontrar, na década de 1990, novos espaços institucionalizados de articulação diplomática. Esta aspiração encontrou ressonância nos demais membros originais da CPLP – Angola, Cabo Verde, Guiné- -Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe –, que detectaram, com base na reciprocidade de interesses, novas possibilidades de cooperação, importantes para, no mundo pós-Guerra Fria, atender às suas necessidades internas e aos processos de suas respectivas consolidações nacionais.

Ainda, conforme destaca Celso Lafer (2018, p. 1124):

Os desdobramentos positivos da redemocratização portuguesa na década de 80 e o fim do regime militar, no Brasil, em 1985, ofereceram novas oportunidades de aprofundamento das relações luso-brasileiras.

O condicionamento nas políticas internas e externas de ambos os países no período da década de 1980 e 1990, levam para a potencialização dos planos bilaterais e multilaterais, tanto entre a comunidade lusófona, quanto às relações entre os blocos econômicos Mercosul e a União Europeia. Conforme observa Celso Lafer (2018, p. 1126):

Este aprofundamento tem o respaldo da ação do comércio e dos investimentos dos dois lados inseridos no contexto de uma perspectiva moderna, ajustada às realidades do cenário internacional contemporâneo. Tem igualmente, como já foi apontado, o clássico lastro da comunidade da língua, da cultura e do afeto.

É preciso ressaltar que um dos grandes idealizadores e fundadores da CPLP foi o jornalista e político brasileiro José Aparecido de Oliveira. Durante o governo Sarney, José foi ministro da Cultura que atuou ativamente na assinatura do Ato Constitutivo do Instituto Internacional da Língua Portuguesa e em 1992 tornou-se embaixador do Brasil em Portugal. Com esta posição, apresentou a proposta de criação da Comunidade, concretizada somente em 1996 (Inventário Do Fundo José Aparecido De Oliveira, 2017). Como resultado do Instituto Internacional da Língua

Portuguesa (IILP), temos os esforços primordiais da Academia de Ciências de Lisboa e da Academia Brasileira de Letras que buscaram padronizar algumas formatações linguísticas. Assim, em 1990, acompanharam o tratado internacional ortográfico conhecido como “Ortografia Unificada da Língua Portuguesa” a ser usado pelos lusófonos (Que república é essa?, 2022).

Neste sentido, a primeira menção quanto à comunidade lusófona, ocorreu a partir da presidência de José Sarney (1985), quando em 1989, em uma reunião realizada em São Luiz do Maranhão, José Aparecido de Oliveira incitou no plano diplomático este espaço construtivo que o vínculo linguístico e partilhas culturais poderiam suscitar. Quase 10 anos depois, instituiu-se a comunidade sob a presidência Fernando Henrique Cardoso.

É claro que o idioma português é o fator identificador da CPLP. Entretanto, somente no Estado Brasileiro e no Estado Português a língua é tanto idioma oficial quanto língua nacional, enquanto nos outros países integrantes da CPLP, o português convive com outras línguas. Neste sentido, é preciso considerar uma realidade plurinacional para o que confere os países membros. Conforme aponta Celso Lafer (2018, p. 1163):

É por este motivo que a Declaração Constitutiva da CPLP afirma o imperativo igualitário de “Consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional que confere identidade própria aos Países de Língua Portuguesa”. É nesta moldura pluralista que se reafirma que a língua portuguesa é um vínculo histórico e um Patrimônio comum; um meio de difusão da criação cultural entre os povos que falam português e de projeção internacional de valores culturais; um fundamento de uma atuação conjunta e um instrumento de comunicação.

Ainda, conforme discurso de Fernando Henrique Cardoso (Resenha de Pol. Ext. Brasil, 1996, p. 30):

E nossa língua não tem nada a temer nas comparações: não pretende ser superior ou inferior, porque sabemos que o português é uma língua que permite a expressão de todos os sentimentos e todas as formas capazes de elevar o espírito humano às alturas mais elevadas.

Acrescentando a seguir (Resenha de Pol. Ext. Brasil, 1996, p. 30):

O português é a terceira língua mais falada no mundo ocidental. São duzentos milhões de falantes espalhados pelos cinco continentes – portanto,

dando à nossa língua uma boa base humana e geográfica para a sua projeção.

Compreende-se assim, que a língua possibilita afinidade entre as nações, ainda que com as suas particularidades, o espaço pretendido pela CPLP é elevar a projeção do idioma na formação de uma comunidade como o próprio nome refere-se. Neste sentido, é subentendido que se criem condições de aproximação dos povos e sejam realizadas ações para concretizar tais objetivos.

Nos quase 30 anos de atividade da Comunidade Lusófona, através do Grupo de Trabalho Alargado sobre Cidadania e Circulação no Espaço da CPLP, estes indicaram algumas atividades com objetivo de facilitar a circulação de pessoas. Entretanto, um dos grandes empecilhos para a mobilidade entre os Estados-membros da CPLP são os ordenamentos jurídicos internos de cada nação. Ainda, os Estados partes da CPLP também estão inseridos em organizações regionais e sub-regionais que instituem legislações mais restritivas. Conforme aponta Cármen Lúcia Antunes Rocha (1999, p. 450):

A imperiosidade da constituição de uma nova cidadania – a lusófona – sem qualquer diminuição do círculo do estatuto jurídico-constitucional dos cidadãos de cada Estado, obedece àquela configuração supra estatal antes mencionada, de direitos que se somam e se justapõem sem aniquilamento ou restrição de quanto já conquistado e garantido internamente, mas requerendo, entretanto, um novo contingenciamento jurídico a fortalecer os ideais e as instituições vinculantes dos Estados da Comunidade.

Ainda assim, dentre essas limitações, o Grupo de Trabalho Alargado sobre Cidadania e Circulação no Espaço da CPLP ainda representa uma base regular significativa para analisar e estimular a flexibilização do fluxo de pessoas.

Neste sentido, em termos de mobilidade, no ano de 2002, ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, o Conselho de Ministros da CPLP, promoveu cinco projetos de acordos para estimular a circulação no espaço: Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas, nacionais da CPLP; Acordo sobre Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Visto de Curta Duração; Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da CPLP; Acordo sobre Isenção de Taxas e Emolumentos devidos à Emissão e Renovação de Autorizações de Residência para os Cidadãos da CPLP; Acordo sobre Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e Saída para

o Atendimento de Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP, 2023).

Não somente, durante o governo Lula no Brasil, foi assinado um Acordo sobre a Concessão de Visto para Estudantes Nacionais de Estados-Membros da CPLP (2007) e o Acordo de Cooperação Consular entre os Estados-Membros da CPLP (2008).

Durante o período entre 2007 e 2008, considerou-se sobre a criação de um Estatuto de Cidadão da CPLP como um elemento facilitador para a integração das comunidades migrantes e da circulação entre os Estados-membros. O Estatuto não teve continuidade, mas ele teria como objetivo contribuir para o sentimento de pertencimento e afinidade entre as nações, para concretizar os objetivos da fundação da comunidade.

Ainda assim, em 2008, foi assinado o Acordo de Cooperação Consular entre os países da CPLP, estabelecendo condições em que qualquer das Partes assegurará, a assistência e protecção consular, e não havendo no local alguma disposição consular ou equivalente, haverá a defesa dos interesses das demais Partes. É uma premissa interessante para mútuo respeito soberano e incentivo para o sentimento de união pela parceria.

No que cerne as aplicações destes acordos, em um panorama geral, há muito ainda a ser feito para a concretização dos pressupostos. Conforme aponta Leitão (Circulação e Cidadania, CPLP, s/d, p. 7):

Considero, contudo, que há muito a fazer para que sejam efectivamente aplicados em todos os Estados-Membros, o que não acontece actualmente. Se forem correctamente aplicados contribuirão fortemente para enraizar a CPLP nos cidadãos dos seus Estados-Membros, porque correspondem a aspirações e esperanças legítimas.

Dando atenção à história recente, em 2021, foi assinado em Luanda, o Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Senado Notícias, 2022). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) entende a mobilidade como a entrada de um nacional dos países membros no território de outra parte membro com predisposições facilitadoras. Desta forma, o acordo dispõe da (i) Estada de curta duração que dispensa autorização prévia; (ii) Visto de Estada temporária (inicialmente de 90 dias e não superior a 1 ano); o (iii) Visto de residência (inicialmente de 90 dias, podendo

ser de 1 ano); e a (iv) Autorização de residência (de 1 ano, podendo ser renovável para 2 anos). O acordo ainda prevê a isenção de vistos a favor dos titulares de passaportes diplomáticos, oficiais, especiais e de serviço (em que os períodos sejam de até 90 dias), bem como para os cidadãos de passaportes ordinários.

Este descomplicar da mobilidade, ainda que ajustável pelas partes, permite a subdivisão dos titulares de passaportes ordinários em grupos, como para docentes da educação superior ou não, empresários, agentes culturais e estudantes de intercâmbio.

No Brasil, o acordo foi promulgado em 29 de julho de 2022. O acordo, apesar de decretado, tem uma expectativa de “gradativa aplicação”, por isso, os imigrantes dos países parceiros ao Brasil não podem solicitar imediatamente os vistos de seus interesses para vir ao país. Este ponto é reforçado quando cada Estado Parte do acordo, ainda precisa classificar quais grupos de pessoas estão suscetíveis a realizar a solicitação (de acordo com as subdivisões preliminarmente citadas), desconforme com o ponto de concessão no que se refere “que todos que possuem passaportes ordinários possam solicitar”, dando prioridade para pessoas com vínculos, do que possibilitando recomeços. É neste sentido que se aguarda a publicação de portarias que indiquem os procedimentos, documentos necessários e formulários específicos para que a mobilidade realize-se adequadamente.

Indo adiante, ainda que louvável a iniciativa dos Estados para com a resolução internacional, indiscutível dizer que a soberania se sobrepõe às relações internacionais e, assim, verifica-se uma desarmonia do Brasil entre o projeto político com vínculo histórico para união no plano mundial e a permissão de lacunas em medidas facilitadoras – a gradativa aplicação, propõe expectativa para uma minuta ajustável, sem prazos.

Nesse sentido, é nítido que já houveram esforços anteriores entre os países da comunidade, para cooperações e padronizações visto o vínculo linguístico, ainda que a passos lentos. Também, pode-se observar que a migração de pessoas entre os Estados membros pede por esforços conjuntos, com uma preparação doméstica e externa. É evidente ainda, o protagonismo brasileiro e português durante a formação da comunidade lusófona, em especial a brasileira, externalizada pelos seus expoentes, como citado anteriormente, através do embaixador José Aparecido de Oliveira e o presidente Fernando Henrique Cardoso.

Assim sendo, excepcionalmente o Brasil, com a abonação do Estatuto do Estrangeiro de 1980 dando lugar à Lei de Migração 13.445 de 2017, quando há a inversão da tratativa de segurança nacional para o tratamento igualitário, decorrente das premissas da Constituição Federal de 1988 e de anos de trabalho para a construção de uma personalidade brasileira na política externa de envolvimento com os direitos humanos, a igualdade e a democracia, valores estes partilhados na CPLP, cria-se uma expectativa de protagonismo nas práticas de boa vizinhança migratória.

Todavia, observa-se que o cenário de assinatura do acordo de mobilidade pelo Brasil foi tumultuado, revelando interesses difusos aos traços da identidade nacional marcados pelo poder da diplomacia. Desse modo, a liderança para projeção antes vista pelo Brasil, dá lugar a uma ação por coerção em consequência as relações estremecidas pelas rupturas internas, evidenciando a fragilidade no suposto projeto de política externa brasileira vigente.

b. PERSPECTIVAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS APLICADAS PARA A COMUNIDADE LUSÓFONA

Curioso apontar que desde a chegada dos portugueses ao Brasil e a independência brasileira, a construção histórica da nação esteve diretamente ligada à temática migratória. Como exemplo, o primeiro líder brasileiro após a independência, Pedro de Alcântara (D. Pedro I) era imigrante português. De maneira sucinta, pode-se dizer que percebe-se na camada superficial da história brasileira uma relação intrínseca com a migração, em que houve uma metamorfose em suas percepções, internalizadas através das legislações e diversificadas nas razões de atração de imigrantes ao país (Bassanezi, 1995).

É neste sentido, como exemplo, que pode-se citar a Lei Euzébio de Queiroz, reprimindo o tráfico negreiro, e o Decreto nº 528, de 1890, impondo uma política de barreiras para imigrantes do continente Asiático e Africano. Neste período, o Brasil fomentou o tipo “ideal de miscigenação” que tinha por objetivo o “branqueamento” da população para constituição de um “tipo brasileiro” (ESRI, s/p, 2023).

Deste modo, o Brasil, hora com políticas de colonização de regiões, hora para fomento comercial, hora com objetivos soberanos, mostrou-se em sua construção a marcação por migrações em larga escala. Como observado no período de

urbanização e industrialização, ao final do século XX, com o fomento para a vinda de portugueses, espanhóis, italianos, japoneses, alemães e outros grupos (Silva, 2010).

A partir da primeira república, o Brasil substituiu a figura do imigrante para estrangeiro. Nas palavras de Marcondes de Rezende “a palavra estrangeiro nos vem do latim através do francês *étranger*, de *étrange*, que corresponde ao latim *extraneus*, a, um’, o que é de fora, estranho”. É atentamente ao termo “estranho” que percebe-se a política do “indesejável” através de restrições. Neste sentido, tendo como exemplo prático desta concepção, a política aplicada a partir 1930, com o projeto nacionalista para a proteção dos trabalhadores nacionais, formulado por Getúlio Vargas, que propunha nas Constituições de 1934 e 1937 o regime de cotas para imigrantes e a proibição para exercício de atividades políticas, partidárias ou em forma de associações, fundações, companhias e clubes aos estrangeiros (ESRI, 2023).

Ainda que com as flexibilizações advindas pela Segunda Guerra Mundial e as movimentações internacionais, como em 1951, com a criação Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Brasil a partir de 1964 e o regime militar, retirou da Constituição a questão migratória e a partir de 1980, adotou-se o Estatuto do Estrangeiro (Lei Nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980), que tem por base de formulação, a proteção da segurança nacional e que permaneceu em vigor até 2017, com a entrada da Lei de Migrações (Lei Nº 13.445, de 24 de Maio de 2017).

Na história das relações migratórias entre Brasil e Portugal, a colonização favoreceu que os portugueses viessem ao território brasileiro em melhores condições, conforme trecho (Barbosa; Lima, 2020, p. 32-33):

Além do auxílio prestado pelos portugueses já instalados no Brasil àqueles compatriotas que iniciariam sua jornada migratória, o domínio do português concedia aos imigrantes portugueses facilidades comerciais adicionais. Certamente, esse foi um dos diferenciais que os lusitanos possuíam para a atividade de caixeiros, integrando redes de parentesco e comerciais transatlânticas que lhes ofereceriam boas condições de trabalho. Adicionalmente, os subsídios recebidos da coroa portuguesa lhes permitiam chegar em condições mais favoráveis para trabalhar nas áreas rurais ou empreender em algum comércio nas zonas urbanas. Esses subsídios conferiam ao novo empreendedor português vantagens que tornavam suas empresas no Brasil mais competitivas e com maiores facilidades para a contratação de pessoal.

Ainda, no que refere-se à Lei de Cotas de 1934, que colaborou com a redução da imigração para o Brasil, a legislação permitia que “somente poderia fixar

residência no país número de estrangeiros equivalente a 2% do fluxo de entrada de cada nacionalidade nos 50 anos anteriores". [...] “Essa restrição foi cancelada em 1938 para os imigrantes portugueses (vivendo no país, então, sob o governo Salazar – 1932-1968)” (Barbosa; Lima, 2020, p. 41-42).

As restrições brasileiras nas décadas seguintes, nunca tiveram como objetivo restringir a vinda de portugueses ao território e muito se deve ao contexto colonizador histórico. Conforme trecho (Barbosa; Lima, 2020, p. 43),

Encerrado o conflito mundial, a Constituição brasileira de 1946 extinguiu o sistema de cotas, sendo os consulados brasileiros autorizados a voltarem a conceder vistos de entrada sem critérios de raça ou religião. No período imediatamente posterior ao conflito, os portugueses foram os únicos estrangeiros que voltaram a desembarcar em grande número no Brasil (cerca de 250 mil pessoas entre 1945 e 1959), em meio à Era Salazar. O Brasil permaneceu como o principal destino da emigração portuguesa até a década de 1960, [...].

É neste sentido que os laços brasileiros com a nação preponderante permanecem no decorrer do tempo.

Ainda, o panorama brasileiro referente à migração também expressa-se em sua legislação. Conforme mencionado anteriormente, em 19 de agosto de 1980, o Estatuto do Estrangeiro foi promulgado, regulamentado pelo Decreto 86.715 de 10 de dezembro de 1981, pelo General Presidente João Batista de Figueiredo (quarto general presidente após o Golpe Militar de 1964). O Estatuto do Estrangeiro está entre as últimas medidas adotadas pelo governo militar e que perduraram até a história recente brasileira, com a nova Lei de Migração somente promulgada em 2017. No Brasil, o período de promulgação do Estatuto é marcado pelo fim do chamado “milagre econômico” e o retorno de exilados e a lei de anistia em 1979. A partir de 1985, com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney, há o início da redemocratização brasileira.

Ao redor do mundo, destaca-se as concepções da época, conforme aponta Marcos Vinícios de Melo (2018, p. 7),

Na década de 1980, o mundo ainda vivia uma guerra fria entre Socialismo e Capitalismo. As grandes potências mundiais, Estados Unidos e União Soviética, polarizaram as relações e mantinham em sua órbita uma rede de países/nações satélites. A Europa ainda estava dividida por um muro e a ideia de uma comunidade europeia era apenas um embrião. A China ainda era um país altamente fechado e, embora na América do Sul vários países tivessem em comum governos ditatoriais oriundos dos quartéis militares, não

se tinha nenhuma noção de unidade e cooperação, a não ser na área da repressão, com o objetivo de manter o poder da forma que era exercido. No campo tecnológico, os avanços eram apenas iniciados. A rede mundial de computadores começava a ser imaginada e o aspecto da globalização não era presente no dia a dia das nações, muito menos dos cidadãos.

No trecho de Marcos Vinícios de Melo, é abordado sobre o bipolarismo mundial presente na década de 1980 entre as grandes potências mundiais (Estados Unidos e União Soviética), com países como a China ainda fechados economicamente e a Europa iniciando os seus trabalhos para a formação de uma comunidade. Em comparativo, a América Latina no mesmo período possui vários países governados por sistemas ditatoriais e o avanço e acesso tecnológico marcado por passos lentos.

Neste sentido, a virada do período ditatorial para a redemocratização no Brasil, ainda que em seus processos turbulentos internamente, possibilitou que a construção dos valores diplomáticos brasileiros, com o chamado “poder diplomático” e a entrada dos “novos temas” na agenda a partir da década de 1990, propiciem um novo cenário. Como exemplo, com a consolidação do Tratado de Assunção e a formação do bloco econômico da América do Sul, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), dispôs da visualização da percepção de comunidade. Por conseguinte, há considerar a CPLP, também criou-se base no aspecto linguístico e os laços históricos, para a formação da comunidade lusófona.

Em 05 de outubro de 1988 é promulgada a Constituição Federal, conhecida como “Constituição Cidadã”. Conforme aborda Marcos Vinícios de Melo (2018, p. 8),

A Constituição passa, então, a conviver com todo um arcabouço jurídico criado em época anterior e recheado de conceitos e mentalidades na maioria das vezes conflitantes com os princípios e conceitos que consagram essa Constituição. Ao longo desse convívio, várias leis são revogadas ou incorporadas com nova interpretação, emendas constitucionais são aprovadas, códigos são reelaborados com o objetivo de adequar e garantir o amadurecimento e a consolidação do Estado Brasileiro como um Estado Democrático de Direito [...].

O trecho de Marcos Vinícios de Melo aborda sobre a convivência da Constituição com as legislações anteriores e que visualiza-se o conflito nas legislações por percepções “atualizadas” convivendo com decretos retrógrados. Neste sentido, a Constituição Federal de 1988, ainda que possua diversas

inovações condizentes com o período de redemocratização e a nova mentalidade proposta, a legislação conviveu e convive com resquícios da ditadura militar.

Importante ressaltar que a crise econômica na década de 1980 no Brasil influenciaram o maior período de emigração de brasileiros na história do país. Conforme aponta Luiz Orencio Figueredo e João Henrique Zanelatto (2017, p. 82):

As grandes colônias de brasileiros no exterior foram formadas, principalmente nos anos 1980 e início dos anos 1990, as quais transformaram o Brasil em um país de emigração, em decorrência da crise econômica que se abateu, não somente sobre o país, mas também sobre toda a América Latina, naquelas duas décadas, com o propósito acima descrito. Entretanto, este movimento perdeu força e foi reduzido expressivamente a partir do início deste século, motivado pela retomada do crescimento econômico brasileiro.

No trecho, aborda-se que nas décadas de 1980 e 1990 formaram-se as maiores colônias de brasileiros no exterior motivadas pela crise econômica no país. O movimento de emigração é reduzido quando a partir da década 2000, a retomada do crescimento econômico brasileiro permite novas perspectivas aos brasileiros.

A partir de 1996, com a fundação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), foi perceptível, uma ascensão com objetivo de projeção internacional brasileira, em uma tentativa de honrar os valores diplomáticos históricos e em contemplação macroeconômica, para comunicar na sua política externa, confiança e otimismo (a considerar a aplicação do Plano Real ocorrida em 1994). Neste sentido, a contar deste momento, entre 1996 até 2002 quando foram assinados os primeiros acordos e de 2002 até 2008 quando houveram novas decisões, o governo brasileiro, dentre as suas trocas de lideranças, apresentou linearidade e constância quanto ao cumprimento dos objetivos da CPLP ao mesmo ritmo dos seus parceiros, conforme discursos proferidos e concordâncias bilaterais.

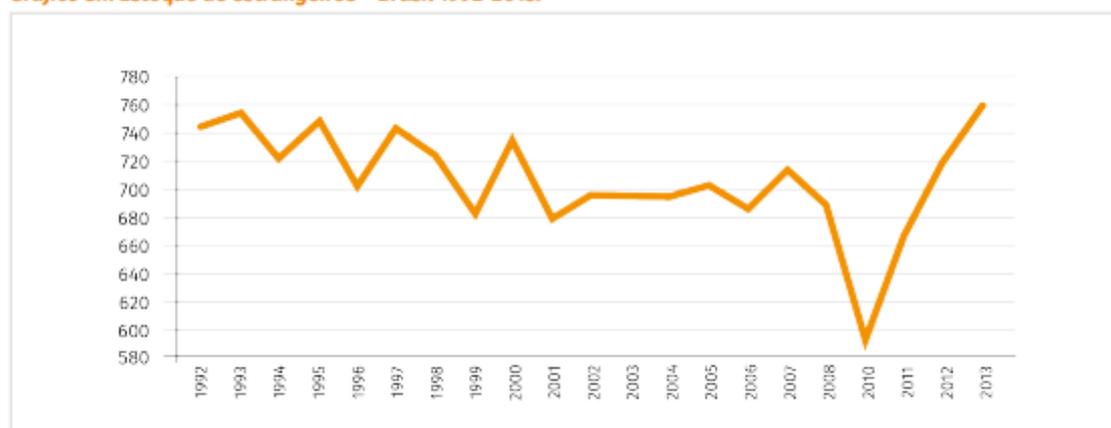
É neste sentido, condizente ao que foi abordado anteriormente quanto às políticas externas formuladas pelo Brasil após a retomada democrática, podemos observar uma construção a longo prazo de uma política migratória, com apenas a realização de medidas pontuais entre 1996 até 2016. Ainda assim, é importante enfatizar sobre a integração dos “novos temas” (meio ambiente, direitos humanos, segurança, não-proliferação, interdependência econômica e migrações) da década de 1990 na agenda da política externa brasileira.

Especificamente o âmbito migratório, este não era tema central para o Brasil até meados de 2011, a julgar pela baixa quantidade de imigrantes vindos ao Brasil e a priorização para a criação de outras políticas públicas nacionais. Conforme publicado no “Relatório Anual 2015: A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro” do Observatório das Migrações Internacionais, Ministério do Trabalho e Previdência Social/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração, de acordo com os dados da PNAD, em 2013, haviam aproximadamente 760 mil estrangeiros no país (enquanto o Brasil possuía um volume populacional estimado de 201 milhões de pessoas). Desta forma, os imigrantes representavam apenas 0,38% da população total.

Conforme o relatório de 2015, no período de 1992 até 2000, nota-se um registro de queda no “estoque de migrantes”, relacionados à mortalidade e à re-emigração. Enquanto o “fluxo migratório” crescente era constituído de imigrantes vindos de países da América Latina (Argentina, Paraguai e Bolívia). A partir da década de 2000 há uma movimentação de uruguaios, peruanos, estadunidenses, portugueses, italianos, japoneses e chineses. Conforme gráficos abaixo a partir de dados do IBGE e PNADs:

Gráfico 1: Estoque de estrangeiros - Brasil 1992-2013

Gráfico 8.1: Estoque de estrangeiros – Brasil 1992-2013.

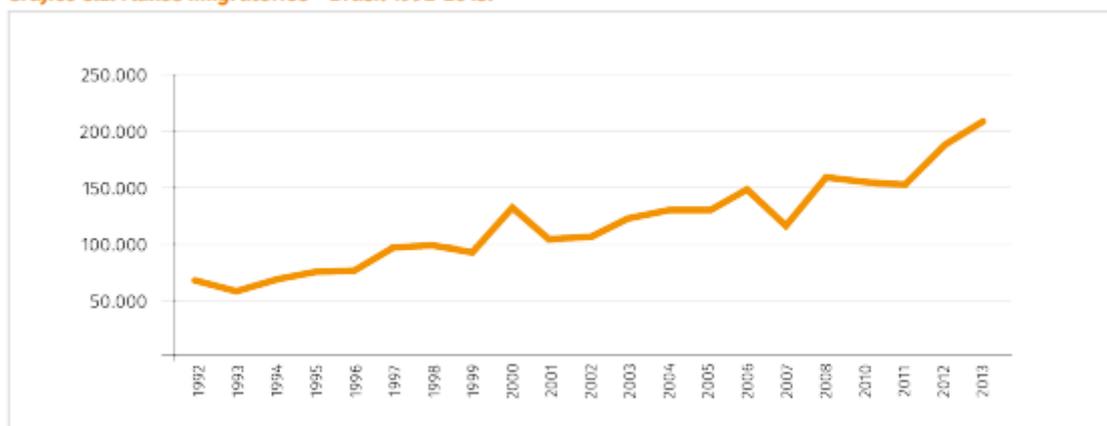


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, PNADs 1992-2013 e Censos Demográficos 2000 e 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, PNADs 1992-2013 e Censos Demográficos 2000 e 2010.

Gráfico 2: Fluxos imigratórios - Brasil 1992-2013.

Gráfico 8.2: Fluxos imigratórios – Brasil 1992-2013.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, PNADs 1992-2013, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE, PNADs 1992-2013, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Em atualização destes dados, conforme aponta o “Relatório Anual OBMigra 2022” do Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral, entre o período de 2011 até 2020, o perfil de imigrantes alterou-se em relação a períodos anteriores no Brasil e também houve um aumento no fluxo. Conforme trecho (Relatório Anual OBMigra 2022):

Durante a última década (2011-2020), as migrações internacionais no Brasil passaram por diversas mudanças, aqui podemos fazer uma breve listagem: o perfil dos imigrantes que chegaram ao país alterou-se em relação aos fluxos anteriores, houve um crescente fluxo de entrada pela fronteira Norte do país, e uma importante inserção laboral dos imigrantes nas regiões Sul e Sudeste, assim como teve a necessidade de alterações nas políticas e processos de regulamentações dos imigrantes, como, por exemplo, a criação das Resoluções Normativas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) (RNs 27/2018, 97/2012, 126/2017) no âmbito da normatização dos imigrantes haitianos e venezuelanos, posteriormente, a nova Lei de Migração de 2017 (Lei 13.445) e a criação de políticas específicas de acolhimento (Operação acolhida, em Boa Vista-RR).

Ainda no que cerne o vínculo com Portugal, há o resquício do Estatuto do Estrangeiro, houve o chamado Estatuto de Igualdade, conseqüente da Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, correspondendo a um acordo assinado entre Brasil e Portugal em 1971. Nos anos 2000, no aniversário dos 500 anos da colonização do Brasil, a disposição foi repetida no chamado Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Ambos acordos

pressupõem a equivalência de direitos entre os dois países. O Estatuto de Igualdade aparece no Estatuto do Estrangeiro com estas disposições.

Desta forma, a considerar a fundação da CPLP, as perspectivas brasileiras aplicadas a comunidade lusófona possuem seus momentos nos governos de (i) Fernando Henrique Cardoso; (ii) Lula da Silva; (iii) Dilma Rousseff, (iv) Michel Temer e (v) Jair Messias Bolsonaro. Para tanto, de forma breve, verá-se, a seguir, os principais posicionamentos e políticas públicas adotadas com impactos na comunidade lusofalante.

i. As perspectivas do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)

As dinâmicas internacionais que resultaram em polaridades mais indefinidas e que propiciaram a criação de comunidades, para tanto, a de países falantes de língua portuguesa, coincidem com o discurso de abertura da cimeira da CPLP realizado por Fernando Henrique Cardoso, em 17 de julho de 1996. Naquele momento, FHC apontou que o português é “a terceira língua mais falada no mundo ocidental. São duzentos milhões de falantes espalhados pelos cinco continentes - portanto, dando à nossa língua uma boa base humana e geográfica para a sua projeção” (Lafer, 2013).

No documento que foi apresentação no painel da Conferência Expresso 40 anos, em comemoração ao aniversário do jornal Expresso, por Celso Lafer, intitulado “Reflexões sobre a CPLP: Lusofonia - sonhos e realidade” em 2013, este aborda que enquanto chanceler de Fernando Henrique Cardoso, este levou considerou o elo português um ingrediente de suma importância para projeção brasileira em sua política externa. Não somente, a CPLP é uma organização internacional multilateral e que se insere internacionalmente com personalidade jurídica. Para tanto, se distingue das demais organizações, pelo conceito de “para dentro” fortalecendo os vínculos e “para fora” projetando articulações diplomáticas e propondo iniciativas.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, destaca-se o comprometimento brasileiro na situação do Timor Leste. Em 2 de julho de 2001, Celso Lafer proferiu, no jantar oferecido pelo Ministro Dos Negócios Estrangeiros De Portugal, Jaime Gama, que pode auxiliar na votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU, em que o Brasil junto com Portugal e os demais membros da CPLP, na questão do Timor Leste, no momento sob a dura jurisdição da Indonésia e sobre a renovação e

aprofundamento das relações, principalmente entre Brasil e Portugal, com a aliança. Conforme trecho (Resenha de Pol. Ext. Brasil, 2001, p. 26):

Mais recentemente, quando Embaixador em Genebra, de 1995 a 1998, foi por minha iniciativa que o Brasil votou na Comissão de Direitos Humanos da ONU, junto com Portugal e os demais membros da CPLP, na questão do Timor Leste, então sob a dura jurisdição da Indonésia. [...] No entanto, a fase excepcional nas relações entre Brasil e Portugal vai muito além da tradição que sempre as caracterizou. Temos hoje condições de afirmar que nosso relacionamento renova-se e aprofunda-se em todos os campos imagináveis, desde o econômico-financeiro ao cultural, passando pelo tecnológico, educacional e pela multiplicação dos contatos de natureza política e institucional. [...] A esse respeito, muito me alegra poder dar a conhecer a todos, desde já, a boa notícia da ratificação, pelo Congresso Nacional brasileiro, do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, assinado em Porto Seguro, por ocasião das cerimônias de comemoração dos 500 anos do Descobrimento do Brasil. O Tratado terá seus instrumentos de ratificação trocados pelo Primeiro-Ministro António Guterres e pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso por ocasião da V Cimeira Bilateral, prevista para realizar-se em Brasília no próximo mês de setembro. Trata-se do principal ato a nortear o relacionamento entre nossos dois países, que passará a regular temas atuais e da maior diversidade e importância, desde o reconhecimento de diplomas universitários até a interação econômico financeira, passando pelo intercâmbio cultural e pela cooperação científica e tecnológica, apenas para citar algumas poucas dimensões de seu alcance.

Como resultado desta relação, está a entrada do Timor Leste na CPLP a partir de 2002 quando torna-se independente.

[...] foi a atuação dos membros da CPLP para que o Timor Leste pudesse assumir sua condição de nação livre e soberana no mundo pós-Guerra Fria. O presidente Fernando Henrique Cardoso nisto se empenhou pessoalmente, tendo visitado Timor Leste em janeiro de 2001, e tanto o embaixador Lampreia quanto eu, como seus ministros das Relações Exteriores, trabalhamos no plano diplomático da articulação diplomática e no das iniciativas de cooperação para viabilizar este objetivo. Cabe destacar o papel da ONU neste processo e a ação da sua administração transitória admiravelmente chefiada por um brasileiro que se notabilizou como um dos grandes quadros da ONU: Sérgio Vieira de Mello. (Lafer, 2013, p. 227).

Evidentemente, as ações pautadas por Lafer devem-se à agenda proativa adotada por Fernando Henrique Cardoso. Na VI Reunião Do Conselho De Ministros Da Comunidade Dos Países De Língua Portuguesa, “CPLP - 5 Anos De Atividades: Balanço E Perspectivas”. São Tomé e Príncipe, 31 de Julho de 2001, o Embaixador Bernardo Pericás, aborda sobre os compromissos assumidos pelas nações, sobretudo por seus corpos executivos. Na ocasião, o embaixador ressalta que o Brasil também esteve apoiando financeiramente na medida em que o tema tem se

tornado pauta e o Legislativo brasileiro tem apresentado interesse em ampliar a cooperação.

Os Estados membros nos comprometemos a viabilizar o funcionamento da CPLP, particularmente do Secretariado Executivo, com contribuições definidas a partir das possibilidades de cada um. Com dificuldade, mas com regularidade, temos ajudado a garantir as atividades do Secretariado e, cada vez mais, as atividades financiadas pelo Fundo Especial. A contribuição do Brasil para a CPLP hoje provém não apenas de recursos da Agência Brasileira de Cooperação, mas também de uma rubrica do Orçamento federal destinada à cooperação com os países de língua portuguesa. A dotação dessa rubrica é ainda reduzida, mas vem crescendo na medida em que o próprio Legislativo brasileiro tem manifestado interesse em ampliar tal cooperação. [...] O Brasil reconhece, na CPLP, um organismo no qual tem grandes responsabilidades e interesses. À medida em que ganham complexidade os temas tratados neste foro, torna-se mais necessária participação cada vez mais ativa e objetiva do Brasil e de todos os Estados membros. Será fundamental, em mais esta etapa da constante construção e permanente aprimoramento da CPLP, o prosseguimento do trabalho sempre dedicado e entusiasmado [...] (Resenha de Pol. Ext. Brasil, 2001, p. 81).

É neste sentido que nas palavras de Dizner (2015, *apud* Vigevani et al. 2003, p. 10)

“as diretrizes da política externa brasileira na Era FHC respeitaram parâmetros tradicionais: pacifismo, respeito ao direito internacional, defesa dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do País”.

Por isso, na esfera dos Direitos Humanos, o Brasil adotou medidas favoráveis aos preceitos da lusofonia, como tornar-se signatário da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967); o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seu Protocolo Facultativo (1966); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

Por fim, aliado ao pressuposto do Brasil marcar presença no cenário internacional, as perspectivas aplicadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso eram favoráveis ao desenvolvimento da CPLP.

ii. As perspectivas do governo de Lula da Silva

Para o governo Lula, conforme abordado por Roberto e Sonia, (2017, p. 84)

À época da inauguração de Lula da Silva, o Brasil contava com cerca de 95 mil imigrantes em seu território (*apud* Uebel, 2015), com ingressos anuais entre 30 e 45 mil imigrantes até 2010, segundo dados da Polícia Federal, sem considerar-se o saldo migratório (*apud* Baeninger; Mesquita, 2016).

Os números disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que o Brasil passou de 143.644 imigrantes em 2000 para 286.468 em 2010 (IBGE, 2014). Compreende-se que este aumento está fortemente ligado com as projeções brasileiras definidas no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com o regionalismo e aproximação com os países africanos, oriente médio e sudeste asiático (Cervo; Bueno, 2015).

Conforme Reis (2011, p. 62- 63), Lula pondera sobre as migrações:

Assim, em sua fala no Conselho de Direitos Humanos na ONU em junho de 2009, o presidente Lula destacou os efeitos perversos da crise econômica sobre os migrantes, criticou o crescimento de manifestações xenófobas na esteira da crise e destacou que: “No Brasil, nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no país. Para dar uma resposta, um sinal aos preconceituosos, aqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, o seu desemprego.” (LULA..., 2009a). Da mesma forma, no dia 1º de julho de 2009, quando anunciou a mais recente anistia aos imigrantes indocumentados no Brasil e enviou o projeto de reforma da lei dos estrangeiros ao Congresso Nacional, o presidente Lula publicamente solicitou ao ministro da Justiça que levasse o tema à reunião do G8 para, em suas palavras, “mostrar aos líderes dessas grandes economias a contrariedade do Brasil com a política dos ricos com os imigrantes” (LULA..., 2009b). Ainda na mesma solenidade, o presidente brasileiro afirmou: “Trabalho e dignidade para o imigrante é a resposta que o Brasil dá à intolerância dos países ricos”. (REIS, 2011, p. 62-63)

Através deste discurso, foi possível observar a sua intencionalidade e desta forma, na sua agenda consolidou-se na criação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e segunda versão da Política de Defesa Nacional, que revia o papel das fronteiras à luz do desenvolvimento brasileiro, integrando elementos de geopolítica regional, segurança nacional, defesa, controle migratório e crescimento econômico.

Neste sentido, com a revisão do papel das fronteiras terrestres brasileiras (Norte e Centro-Oeste), a ampliação das Missões Humanitárias de inserção estratégica e atração de imigrantes caribenhos e latino-americanos, há a mudança da visão sobre o imigrante, como aquele que pode ser um ator de desenvolvimento econômico e social. Assim, recorda-se os objetivos da criação da CPLP e a consonância com seu antecessor FHC quanto aos princípios da comunidade.

Por conseguinte, interessante pontuar, que no segmento da saúde, durante o governo Lula foi desenvolvida estratégia de cooperação internacional, com objetivo de dispor o Brasil como defensor da saúde. Neste sentido, utilizou-se de projeto em andamento com a CPLP para a implementação de cooperações técnicas para promover a saúde, através do Programa Mais Saúde (2008-2011),

Fortalecer a presença do Brasil no cenário internacional na área da Saúde, em estreita articulação com o Ministério das Relações Exteriores, ampliando sua presença nos órgãos e programas de saúde das Nações Unidas e cooperando com o desenvolvimento dos sistemas de saúde dos países da América do Sul, em especial com o Mercosul, com os países da América Central, da CPLP e da África (Ministério da Saúde, 2008, p. 81).

O potencial da CPLP para a política externa brasileira revelou-se por ser um elo de intersecção entre vários setores, dentre o mais notável a integração econômica Sul-Sul. Conforme Ribeiro (2009, p. 193) menciona:

“[...] tanto a CPLP como a Zopacas guardam como potencial servir de *locus* de intersecção entre vários processos de integração econômica em curso na região do Atlântico Sul, capazes de implementar o intercâmbio entre Mercosul, SADC e Cedeao.

Nesse sentido, ainda que com a retomada da imigração ao Brasil, as medidas adotadas em cooperação com a CPLP indicam uma perspectiva de alinhamento para desenvolvimento.

iii. O governo de Dilma Rousseff (2011-2016)

A condução do governo por Dilma Rousseff no período de 2011 até 2016, a título do “continuar não é repetir” enfatizou a sua luta pela democracia e o significado como primeira mulher na presidência do Brasil. Conforme mencionado anteriormente, a governança de Dilma foi marcada pela sua preocupação humanitária, às questões energéticas e a ampliação das integrações entre a América do Sul e os projetos Sul-Sul (Passarinho, 2019). É neste sentido que o engajamento brasileiro em defesa das instituições internacionais e direitos humanos modificou-se, tornando-se um dos principais atores, tendo como principal marca de Dilma Rousseff no âmbito é o conceito de “Responsabilidade de proteger”, utilizado no discurso inaugural da Assembleia Geral da ONU em 2012. O discurso inicial é

uma tradição do Estado brasileiro com a Assembleia Geral da ONU e é comumente utilizado para levantar questões das mais altas ênfases. Deste modo, abordando o combate à violação aos direitos humanos, Dilma trouxe a abordagem de responsabilidade de proteger em complemento à responsabilidade ao proteger. Em suas palavras de Rousseff em 2012:

O Brasil sempre lutará para que prevaleçam as decisões emanadas da ONU. Mas queremos ações legítimas, fundadas na legalidade internacional. Com esse espírito, senhor presidente, defendi a necessidade da “responsabilidade ao proteger” como complemento necessário da “responsabilidade de proteger” (Veja, 2012, s/p).

O conceito de “responsabilidade ao proteger” reflete sobre o posicionamento brasileiro de acolhida frente a intensificação dos fluxos migratórios a partir de 2007 e a partir de 2010, com a ampliação da imigração de haitianos em consideração ao desastre natural. Com esta movimentação, concebe-se as circunstâncias máximas sobre a inconstitucionalidade do Estatuto do Estrangeiro quando há a necessidade, a fim de atender a migração em massa de haitianos, da criação da categoria de visto especial humanitário.

Conforme publicado no “Relatório Anual 2017: A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro” do Observatório das Migrações Internacionais, Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração, destaca-se sobre os novos fluxos migratórios:

Na atual década, os chamados novos fluxos migratórios, formados principalmente por pessoas do Sul Global, foram crescentes no país. [...] O caso mais emblemático é dos haitianos, que independente da forma como solicitaram autorização de residência e trabalho no país, passaram de pouco mais de algumas centenas de imigrantes no mercado de trabalho formal em 2011, a ser no curto espaço de três anos (entre 2011 e 2013), a principal nacionalidade no mercado de trabalho formal no Brasil, superando migrações clássicas, como os portugueses. E não só na atualidade se mantiveram na primeira posição do ranking entre os imigrantes presentes no mercado formal brasileiro, mas esse relatório comprova também que, no período analisado, é a principal nacionalidade presente nos registros da Polícia Federal no Brasil (Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., Tonhati, T., 2017, p. 6).

Pode-se entender esta criação do visto humanitário, portanto, como a primeira tentativa governamental brasileira, desde o fim das políticas coloniais do Império (Seyferth, 2002), de criar-se uma política imigratória nacional (PIN), especialmente quando se considera a ocorrência de dois booms imigratórios em um período de quatro anos.

Conforme aborda Uebel e Ranincheski (2017, p. 86 *apud* Thuswohl, 2010),

Esta tentativa de criação de uma PIN traduziu-se nas conferências municipais e regionais de migrações e refúgio, ocorridas em todo o território nacional e nas associações de comunidades brasileiras no exterior, com forte apoio do Itamaraty (Thuswohl, 2010) e consolidou-se na 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), realizada na cidade de São Paulo em junho de 2014.

Por fim, pode-se apontar a criação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), visando aumentar o controle fronteiriço e o patrulhamento das águas continentais. Ainda, ressalta-se que houve redução do orçamento das missões humanitárias [complementar]. Dilma, ainda, revisou a política externa brasileira, visando foco nos BRICS e na mobilidade de mão de obra qualificada. Neste sentido, diante das medidas públicas, houve atração maior de imigrantes africanos e asiáticos. Neste governo, o imigrante passa a ser visto como ator-problema demandante de políticas públicas estatais.

De modo geral, a atuação internacional de Dilma Rousseff foi mais “comedida”, diminuindo a quantidade de visitas oficiais a outros países (dando menor prioridade a uma diplomacia presidencial) (Oliveira, 2015) e o desafio de um ambiente externo mais hostil (Pereira, 2012). Neste sentido, conforme publicado pelo “Observador” em junho de 2014, quando Dilma faltou pela segunda vez na cimeira da CPLP, enviando seus representantes, há um destaque para um relacionamento presidencial um pouco mais distante em relação às outras lideranças, ainda que mantenha seus posicionamentos de continuidade na Política Externa Brasileira.

A instabilidade política brasileira que instigou para o impeachment de Dilma Rousseff de 2016, para a comunidade internacional despertou receio na mudança no direcionamento da Política Externa brasileira. De acordo com a Deutsche Welle (DW) - uma das maiores emissoras internacionais da Alemanha - em matéria intitulada “Entidades CPLP esperam estabilidade política no Brasil” escrita por Thiago Melo e publicada em 2016, os membros de organizações da indústria e do comércio da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) declararam que ansiavam pela estabilidade no Brasil e continuidade na cooperação. Neste sentido, em declaração do Presidente, Jorge Spencer Lima, da Câmara de Comércio, Indústria e Serviços

de Sotavento, em Cabo Verde, este abordou a falta de otimismo com a saída de Dilma Rousseff por considerar que os avanços de cooperação realizados nos anos deveram-se exclusivamente aos esforços dos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

iv. O governo de Michel Temer (2016-2018)

A partir do impeachment de Dilma Rousseff, o então vice-presidente Michel Temer assumiu o governo brasileiro no período de 2016 até 2018. Dentre as adoções executivas do governo, destaca-se o contingenciamento orçamentário e a redução das políticas fronteiriças, o encerramento da participação nas missões orçamentárias e o revisionismo da Política externa com a troca dos chanceleres diplomatas por políticos, havendo maior foco no Mercosul.

Até o ano de 2017, quando foi promulgada a Lei de Migração 13.445, a perspectiva brasileira migratória para todo e qualquer acordo, era baseada nas premissas estabelecidas no Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980), legislação estabelecida ao final da ditadura militar no Brasil, com fundamentação ultranacionalista, conduzido na prévia a doutrina que priorizava a segurança nacional, com a concepção do imigrante como indivíduos de menor importância em relação aos cidadãos do país. Neste sentido, em suma, o Estatuto do Estrangeiro foi revogado, dando lugar a nova Lei de Migração que abrange um novo paradigma para o desenvolvimento humano.

Desta forma, no que cerne a migração, a Lei de Migração de 2017 sancionada (com vetos) por Michel Temer representou um importante avanço na política brasileira, substituindo o retrógrado Estatuto do Estrangeiro. A proposta da Lei de Migração é resultado do Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013, do senador licenciado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). Pode-se dizer que o impulsionamento da Lei de Migração para a sua aprovação e vigor no Brasil, tem papel significativo de Aloysio Nunes Ferreira em considerar que este tornou-se Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Michel Temer. É perceptível a sua vertente, em discurso na Conferência pela Adoção do Pacto Mundial por Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada em Marrakesh, em dezembro de 2018, quando se contrapôs aos políticos que gostariam de restringir a imigração no Brasil, conforme publicado na

matéria “Na ONU, Aloysio Nunes se contrapõe a políticos que querem restringir imigração” publicado pelo “Estado de Minas”. Conforme a matéria, ele afirmou que “A lei brasileira representa uma mudança de paradigma na maneira como tratamos esse tópico”, disse. “Levando em conta todo o valor agregado da migração, a lei trata-a como um vetor de desenvolvimento e crescimento econômico de importância estratégica para o País.” Em suas palavras, ressaltou a construção brasileira por migrantes e o enriquecimento da nação, e que a Lei Migratória é a tradução de políticas e ações concretas para os fluxos migratórios intensos.

Ressalva-se é claro, que notável esforço, fomenta-se também nas premissas da Constituição Federal de 1988, que constrói em seus artigos, alguns direcionamentos para a política externa brasileira, conforme:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

E ainda, no artigo 5º, indo além da afirmação da igualdade de tratamento, mas empunhando uma lista de direitos comuns entre brasileiros e imigrantes.

É notável, portanto, que desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, havia inconstitucionalidade dos valores atribuídos a migração na primazia da legislação para com as aplicações do Estatuto do Estrangeiro. Durante os primeiros 20 anos de aplicação da Constituição Federal brasileira, verifica-se que no período de estabilização e recuperação econômica do país, ainda que constante, o fluxo imigratório foi relativamente baixo e para tanto, as medidas “tapa buraco” foram pontuais para situações específicas. A partir de 2011, com o desastre natural no Haiti e o aumento no fluxo migratório, viu-se a necessidade de reorganização e desta forma, os esforços se intensificaram.

No seu contato com a comunidade lusófona, Michel Temer mantém discursos de fomento à integração e participação brasileira nos debates, conforme matéria intitulada “Temer pede fomento à cooperação entre países de língua portuguesa” publicada pelo Exame 55 em julho de 2017, em que Temer inaugura reunião de ministros de Relações Exteriores da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), aos quais pediu para fomentar a cooperação nas áreas “fundamentais” do desenvolvimento. Este relacionamento segue, conforme encontro de julho de 2018, quando o presidente Michel Temer participou da 12ª Conferência de Chefes de

Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em Cabo Verde para passar a presidência da comunidade, registrado pela Agência Brasil.

Apesar disso, a agenda migratória de Temer revela a desassociação da Lei de Migração sancionada e o seu projeto de política externa. Conforme aborda Roberto Rodolfo Georg Uebel e Sonia Ranincheski em “Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro”, os autores trabalham na composição da estrutura migratória de Temer. Nesta composição, destaca-se na categorização de grupos de imigrantes, com sírios e haitianos passando a portar vistos humanitários; as barreiras nos fluxos migratórios com a culpabilização do governo venezuelanos pelos fluxos; com os cortes orçamentários em assistência humanitárias; propostas de privatização da ajuda aos refugiados e dificuldades na integração destes imigrantes na sociedade brasileira.

A postura adotada por Michel Temer em discursos e a aplicação real das políticas, mostram a dificuldade da temática migratória na Política Brasileira. Ainda nas palavras de Uebel e Ranincheski (2017, p. 95):

De ordem e progresso, observa-se uma desordem institucional e um retrocesso na altivez da política externa brasileira a partir de 2015, inclusive quando aferidas as temáticas (e problemáticas) imigratórias e fronteiriças [...].

A desordem do trecho também revela os debates sobre defesa nacional com maior ênfase a partir de 2015 no cenário doméstico e externo. No Brasil, discursos de defesa nacional (que remetem ao antigo Estatuto do Estrangeiro) para justificar restrições aos imigrantes foram recorrentes por membros da equipe de Jair Bolsonaro (na época, em campanha eleitoral) que atacaram iniciativas da ONU e órgãos multilaterais. O posicionamento em alinhamento aos Estados Unidos, repetido através de discursos de Donald Trump e consolidação através da construção de muros (Estado de Minas, 2018).

Para Siciliano (2013), a Política Migratória sob o aspecto realista considera o Estado como ator principal e sob o aspecto humanista considera os cidadãos como essencial. Neste sentido, sob o viés humanista, compreende-se, nas palavras de Siciliano (2013, p. 9), que a política migratória é um

conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros no território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais que residam no exterior.

Sendo assim, de maneira geral, a partir do alinhamento registrado a partir de 2019, com a entrada do presidente do executivo brasileiro, Jair Bolsonaro, é perceptível uma mudança de direcionamento nas políticas externas do Brasil. Ainda que realizada uma análise superficial dos últimos 27 anos, é inegável que há um Brasil de 1996 até 2016, um Brasil de transição de 2016 a 2018 e um novo Brasil de 2018 a 2022. As políticas de governo costumam ter alinhamentos constantes, assim quando há uma proporção evidente de ruptura, é necessária atenção quanto aos projetos públicos em andamento.

c. ASPECTOS DO ACORDO E O CENÁRIO DE ASSINATURA

No dia 29 de julho de 2022, foi promulgado no Brasil o “Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, que consolida as decisões realizadas em Luanda, capital da Angola, em 2021. O acordo é resultado das iniciativas da comunidade partilhante da Língua Portuguesa, tais quais os Estados membros participantes - Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Portugal e Timor Leste – buscam efetivar a cooperação. O acordo pressupõe que a mobilidade entre os povos é um instrumento de fortalecimento de vínculos e que, o contingente histórico incentiva o quadro de parcerias. No Brasil, calcula-se gradativa aplicação.

Ainda, o Palácio do Itamaraty (2022) divulgando o acordo, publicou a seguinte declaração: "o acordo aproximará ainda mais os cidadãos lusófonos e é mais um passo para consolidar a CPLP como uma verdadeira comunidade de pessoas". Embora a ratificação do acordo seja legítima e uma grande realização para a comunidade, a prospecção de sua gradativa aplicação, sem iniciativa de plano de ação concreto, coloca o panorama de plano político sob ótica sobre a intencionalidade com o acordo.

Sob essa atenção, no entanto, pode-se perceber que o cenário da assinatura do acordo de mobilidade pelo Brasil foi tumultuado. Na época, o Presidente do

Brasil, Jair Messias Bolsonaro, informou que o vice-presidente - Hamilton Mourão - iria em seu lugar até Luanda, capital de Angola. Em consideração que a notícia foi vinculado na mídia de forma negativa (Brasil de Fato, 2021) e para tanto, “não caiu bem” para as representações angolanas, visto a espera ansiosa, conseqüente da estremecida relação desde o início das investigações quanto a “Igreja Universal do Reino de Deus” e figuras públicas brasileiras atuantes na Angola, sob acusações de discriminação racial, abuso de autoridade e evasão de divisas (Veja, 2021), têm-se por análise este quadro de motivação para a participação e assinatura.

A reflexão acerca da decisão do governo de Jair Bolsonaro em assinar o Acordo de Mobilidade e o cenário subsequente de promulgação é de extrema importância, por revelar o modelo de organização de política externa somado às aplicações internas no país, sob os interesses e objetivos do governante.

Indo adiante, ainda que louvável a iniciativa dos Estados para com a resolução internacional, indiscutível dizer que a soberania se sobrepõe às relações internacionais e, assim, verifica-se uma desarmonia entre o projeto político com vínculo histórico para união no plano mundial e a permissão de lacunas em medidas facilitadoras – a gradativa aplicação, propõe expectativa para uma minuta ajustável, sem prazos.

Para compreender as perspectivas brasileiras para a concordância na ratificação do acordo e neste momento ter sido representado pelo vice-presidente brasileiro - Hamilton Mourão - é preciso refletir sobre: i) o modelo de organização política externa aplicado no período; e ii) inferir as principais perspectivas acerca da política migratória nacional.

No que cerne o primeiro ponto sobre o modelo de organização política externa aplicado no período de ratificação do acordo, concebe-se conforme abordado anteriormente, que Bolsonaro alinhou os seus movimentos ao trumpismo nos Estados Unidos e a outras nações baseadas em uma ideologia de direita nacional e conservadora. No ambiente doméstico as ações foram legitimadas por grupos que possuem o mesmo teor ideológico.

Por conseguinte, em consideração ao alinhamento com os Estados Unidos sob a governança de Donald Trump, compreende-se que medidas em relação à “defesa nacional” foram repetidas, seja em discursos, seja em restrições e para tanto, infere-se que as perspectivas brasileiras para imigrantes mostraram-se não receptivas.

A não receptividade brasileira para imigrantes no período destaca-se pela série de declarações realizadas por Jair Messias Bolsonaro, em período pré-eleitoral e durante o seu mandato. Como exemplo, destaca-se o seu caráter inóspito em uma entrevista de 2015, sobre a defesa nacional, disse: “Não sei qual é a adesão dos comandantes, mas, caso venham reduzir o efetivo [das Forças Armadas] é menos gente nas ruas para fazer frente aos marginais do MST, dos haitianos, senegaleses, bolivianos e tudo que é escória do mundo que, agora, está chegando os sírios também. A escória do mundo está chegando ao Brasil como se nós não tivéssemos problemas demais para resolver” (Jornal Opção, 2018).

Em 2020, durante uma visita oficial à Índia, Bolsonaro declarou que:

A nossa lei de migração é uma vergonha, fui o único a votar contra e fui muito criticado pela imprensa. Eles chegam no Brasil com mais direito do que nós. Isso não pode acontecer, porque devemos preservar o nosso país. Se abrir as portas como está previsto na lei de migração, o país pode receber um fluxo de pessoas muito grande e com muitos direitos (BBC, 2020).

Durante o período pandêmico, destacou-se a não adesão brasileira à declaração de apoio migratório formulada por 95 países nas Nações Unidas, com ênfase nas dificuldades mundiais do Covid-19 (Uol, 2021). Para tanto, compreende-se que o Brasil sob o governo de Bolsonaro apresenta caráter de defesa nacional no que se refere à migração. Neste sentido, ressalta-se que na história brasileira o conteúdo migratório de defesa nacional está vinculado a governos autoritários.

Neste sentido, conforme aborda José Sacchetta Ramos Mendes e Fábio Bensabath Bezerra de Menezes (2019, p. 304):

A retomada do paradigma da segurança nacional em política migratória, como propõem Jair Bolsonaro, seus aliados e equipe de governo, é incoerente com o ordenamento jurídico em vigor e viola o escopo do processo político elaborado pela sociedade civil, nas últimas três décadas, em defesa dos direitos dos migrantes. Incluem-se nas contrariedades ameaças a refugiados e asilados.

Ainda que considere-se um novo rumo na Política Externa brasileira, a incoerência entre as declarações e medidas aparece com ênfase no cenário de ratificação do “Acordo Sobre A Mobilidade Entre Os Estados-Membros Da Comunidade Dos Países De Língua Portuguesa” e para tanto a análise sobre a polêmica coloca-se a vista.

Compreende-se que a CPLP ao incentivar a cooperação devido ao laço linguístico, pressupõe a integração das nações e assim, a mobilidade é uma consequência gradual dos incentivos. Neste sentido, o “Acordo Sobre A Mobilidade Entre Os Estados-Membros Da Comunidade Dos Países De Língua Portuguesa” tipifica meios facilitadores para a integração entre as nações. Na promulgação do acordo no Brasil, destaca-se a fala do deputado Aécio Neves (PSDB-MG), que tratou da importância do acordo, dizendo “estamos possibilitando um trânsito mais ágil entre os nacionais dos países de língua portuguesa, permitindo uma presença mais efetiva do Brasil também em países africanos”.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) entende a mobilidade como a entrada de um nacional dos países membros no território de outra parte membro com predisposições facilitadoras. Desta forma, o acordo dispõe da (i) Estada de curta duração que dispensa autorização prévia; (ii) Visto de Estada temporária (inicialmente de 90 dias e não superior a 1 ano); o (iii) Visto de residência (inicialmente de 90 dias, podendo ser de 1 ano); e a (iv) Autorização de residência (de 1 ano, podendo ser renovável para 2 anos). O acordo ainda prevê a isenção de vistos a favor dos titulares de passaportes diplomáticos, oficiais, especiais e de serviço (em que os períodos sejam de até 90 dias), bem como para os cidadãos de passaportes ordinários (Agência Câmara de Notícias, 2022).

As disposições do acordo de mobilidade são ajustáveis pelas partes e indicam a subdivisão dos titulares de passaportes ordinários em grupos, como para docentes da educação superior ou não, empresários, agentes culturais e estudantes de intercâmbio.

O acordo, apesar de promulgado, tem uma expectativa de “gradativa aplicação”, por isso, os imigrantes dos países parceiros ao Brasil não podem solicitar imediatamente os vistos de seus interesses para vir ao país. Este ponto é reforçado quando cada Estado Parte do acordo, ainda precisa classificar quais grupos de pessoas estão suscetíveis a realizar a solicitação (de acordo com as subdivisões preliminarmente citadas), desconforme com o ponto de concessão no que se refere “que todos que possuem passaportes ordinários possam solicitar”, dando prioridade para pessoas com vínculos, do que possibilitando recomeços. É neste sentido que se aguarda a publicação de portarias que indiquem os procedimentos, documentos necessários e formulários específicos para que a mobilidade realize-se adequadamente.

É considerável que ao longo do crescimento brasileiro frente às políticas humanitárias, colocou-se expectativa para quando firmado novos acordos de mobilidade diante a CPLP seriam aplicados. Conforme abordado anteriormente, a iniciativa para o acordo de mobilidade (de maneira muito relevante) abarca o contexto da migração atual no Brasil, consagrados pela Lei de Migração (13.445/17). Embora relativamente mais complexo, o acordo deve oferecer maior segurança e contribuição para propiciar maior mobilidade e reconhecimento entre os povos.

Para tanto, sua importância se revela por estabelecer um "quadro de cooperação" entre todos os Estados-membros de uma forma "flexível e variável" e, na prática, abrange qualquer cidadão. Aos Estados é facultado um leque de soluções que lhes permitem assumir "compromissos decorrentes da mobilidade de forma progressiva e com níveis diferenciados de integração", tendo em conta as suas próprias especificidades internas, na sua dimensão política, social e administrativa.

Nesse sentido, outro ponto para avaliação das pressões, pode-se considerar a migração angolana para o Brasil como plano de fundo, esta que representou um dos fluxos mais antigos devido aos longos períodos de conflitos internos - a partir da década de 1980 e principalmente na década de 1990 até meados dos anos 2004 – contabilizando mais de 50% dos migrantes totais que chegaram ao Brasil no intervalo de tempo. Estes migrantes, encontraram cenários transitórios na política e economia, mas estabeleceram-se sob o findo Estatuto do Estrangeiro e viram concessões específicas para outros países na história recente (como Haiti, Afeganistão e Ucrânia) recordando a cessação para refugiados angolanos e que por expectativa, desde a institucionalização da CPLP, que fossem lembrados e representados.

Ademais, são quase 10 anos da instauração da cláusula de cessação, analisar a ação do acordo de mobilidade e a sua execução, incitam a recordar a constância migrante de alguns grupos que, com frequência, requerem atenção perante os movimentos recentes.

Por isso, quando abordado a livre mobilidade para passaportes ordinários, mas que prevê inicialmente - e ajustável - a subdivisão de grupos - docentes, empresários, agentes culturais e intercambistas - é discutível qual o significado de ordinário e a quem se destina portanto, o acordo.

Com estas perspectivas, a assinatura do acordo foi representada pelo vice-presidente e ainda que legítima, ocorreu em um panorama de apaziguação de rumores e por isso, a sua gradativa aplicação, sem iniciativa de plano de ação concreto, é explicada. Ainda que as padronizações tenham a sua justificativa, existem os Estados propulsores que almejam a valorização e alçada linguística - e assim, confunde-se o que é coloquial e colonialista.

Neste sentido, pontua-se que no dia 02 de Janeiro de 2019, um dia após a posse de Jair Bolsonaro, ele recebeu o presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Sousa. Dentre as afirmações e pedidos de Marcelo, ele declarou que “Não há CPLP sem o Brasil. O Brasil é uma potência mundial, é um país líder do Mercosul, tem um peso fundamental no universo latino-americano”, assim, em suas palavras “O Brasil tem de estar profundamente empenhado na CPLP” para que a comunidade de língua portuguesa tenha “peso no mundo” (Correio Braziliense, 2019).

Em consideração a liderança de Portugal no que cabe à CPLP e assim, as declarações de Rebelo de Souza anteriormente mencionadas e a parceria histórica do Brasil desde a criação do grupo, é válido a reflexão do posicionamento brasileiro adotado a partir de 2019 e as perspectivas para aplicação do acordo supracitado no Brasil.

Em meses posteriores à posse de Jair Bolsonaro, em mais um compromisso de agenda em que a liderança política encontrou-se com Marcelo, Bolsonaro declarou que Portugal é “um país irmão” e que “prioriza os países de língua portuguesa”. Na época, Cabo Verde assumiu a presidência rotativa da CPLP e apresentou um modelo de integração comunitária (Observador, 2019). Também, a XXIV reunião ordinária da CPLP, de 19 de julho de 2019, constou com a temática “A mobilidade como fator de coesão e construção de cidadania na CPLP” (CPLP, 2019). Entretanto, conforme destaca texto no portal Observador “[...] nem Bolsonaro nem os membros do seu Governo responderam à questão da Lusa (jornal) sobre se tomarão alguma medida ou firmarão algum acordo no que à questão da mobilidade entre países da lusofonia diz respeito [...]”.

Em declarações realizadas pelo ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso em 2019, este afirmou que “O governo de Bolsonaro não demonstrou até agora, na política externa, outros interesses que não sejam com os Estados Unidos. Com o mundo ocidental cristão” Em suas palavras, o Brasil está “um pouco paralisado por uma luta ideológica, que não tem nada a ver com o interesse real das

peças do Brasil". O ex-presidente ainda destacou que "ainda em relação à CPLP aponta que o Brasil tem interesse direto em alguns países de África: "Na CPLP o que contava mais para nós era Angola e um pouco de Moçambique", em termos económicos (Diário das Notícias, 2019).

No auge da pandemia de Covid-19 em 2020 e a crise global, os encontros e ações da CPLP foram adiados. Na época, em declaração feita pela Missão Permanente do Brasil junto à CPLP à Sputnik Brasil, afirmaram que "Os países membros da CPLP têm negociado projeto de acordo sobre mobilidade que deveria ser apreciado pelo Conselho de Ministros em maio corrente, mas que não ocorrerá nesse momento em função da atual conjuntura pandêmica de COVID-19". Todavia, para o artista Martinho da Vila, embaixador de boa-vontade da CPLP, há falta de interesse brasileiro, conforme suas palavras "O Brasil já esteve mais presente nessa questão da lusofonia, agora, estamos mais distantes" e "Mudou o governo e houve uma mudança de ação" (Sputnik, 2020).

Em 2021, Carlos Alberto Franco França, ministro das Relações Exteriores brasileiro, em entrevista, declarou interesse em reforçar em sua gestão a ampliação da CPLP, citando uma parceria com a Fundação Alexandre de Gusmão. Contudo, na entrevista, ficou transparente sobre o atraso brasileiro no pagamento das contribuições. Na época, sobre o pagamento das cotas, foi dito que "o Brasil é um dos que mais aporte financeiro" à CPLP, e que os atrasos eram consequentes da realidade orçamentária, que "tem impedido estar em dia com as contribuições". Nas palavras do chanceler, "O meu desejo é que possa envidar esforços no Ministério da Economia para que a gente regularize essas pendências, não só com a CPLP. Há pendências noutros organismos internacionais, que o governo Bolsonaro herdou de governos anteriores". Todavia, conforme divulgado pelo Uol em 2021, em conformidade aos "dados oficiais de março de 2020, o Brasil devia 1.536.907,36 euros por duas contribuições anuais em atraso de 768.453,68 cada, uma referente a 2019 e outra de 2020". Por si só, os atrasos nas contribuições da CPLP pelo Brasil representam um retrocesso no compromisso com a comunidade e o papel de liderança do país.

Por conseguinte, em 2021, a polêmica situação de denúncia de quatro brasileiros integrantes da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) sob acusação de crimes como lavagem de dinheiro, evasão de divisas e associação criminosa no país são fartas e contundentes, de acordo com a Procuradoria-Geral da República

(PGR) de Angola e o Serviço de Investigação Criminal (SIC, a polícia federal angolana) em entrevista para a BBC News Brasil (Uol, 2021).

Conforme a reportagem do Uol (2021),

Segundo Bezerra Luís, o esquema de lavagem de dinheiro da Universal envolvia o braço da Record no país. "Pedro Antonio Correia da Silva era o representante legal da Record e ao mesmo tempo era presidente do conselho de direção da igreja. Então vamos entender. A igreja faz programas na Record e a igreja paga. Quem assina o cheque para pagar a Record é o mesmo representante legal da Record e é o mesmo presidente do conselho de direção da igreja. Quer dizer, ele paga a ele", disse em entrevista à emissora pública angolana (TPA) no fim de maio.

Por conseguinte, houveram denúncias de racismo e esterilização forçada. Como exemplo, o bispo Edir Macedo foi acusado de ter afirmado numa conferência que os negros vieram dos macacos (Uol, 2021). De acordo com a matéria, há compreensão que as denúncias vieram à tona com a mudança de governo (João Lourenço assumiu à Presidência) e o bispo Honorilton Gonçalves chegou a Angola para liderar a comunidade.

A figura de Edir Macedo neste caso é emblemática. Edir Macedo é um empresário e líder religioso fundador da Igreja Universal do Reino de Deus (ao final da década de 1970) e dono do Grupo Record (fundada no final da década de 1980). A partir da década de 1980, a Igreja Universal pôde expandir-se internacionalmente, não sendo a primeira vez que acusações de fraudes e evasão de divisas ocorrem (Na Telinha, Uol, 2023). Neste sentido, a sua liderança religiosa e ser dono de um dos maiores veículos midiáticos do país.

Conforme aborda Tiago Franco de Paula (2021),

"[...] entre 1989 e 2010, a Universal transitou de um antipetismo irrestrito para a posição de principal aliada do PT entre os evangélicos do país. Em face da desidratação do partido de Lula e Dilma nos últimos anos e da ascensão de uma ideologia conservadora fundamentada especialmente na oposição ao petismo e à esquerda política, a IURD voltou a se alinhar com a direita nacional. Esse novo giro reforça o que há muito tempo é evidente: o pragmatismo político da instituição religiosa. [...] a igreja tende a se aliar com os grupos que possuem maiores chances de chegar ao poder em uma conjuntura política específica. O apoio da igreja a um determinado candidato é concedido em busca de dividendos. Caso esses não possam ser alcançados, o rompimento é inevitável. Dessa forma, a aliança entre a instituição do bispo Macedo e Bolsonaro depende apenas da capacidade do político de prover os interesses da igreja."

Compreende-se através do trecho o alinhamento conservador buscado pela instituição religiosa e em fomento da sua consolidação no cenário doméstico (com maior ênfase) a sua política de dividendos pelo alicerce.

A pressão dos membros da igreja universal teve desdobramentos no Brasil, com a solicitação de auxílio para a retomada da liderança da Igreja na Angola, somado às pressões da bancada evangélica no congresso para que Bolsonaro, Ernesto Araújo (Ministro da Relações Exteriores) e Paulino Franco de Carvalho Neto (embaixador do Brasil em Angola), declaram publicamente defesa da igreja no país africano. A Tv Record brasileira, em declaração, deu sinais que a igreja liderada por Edir Macedo poderia romper com Bolsonaro, conforme trecho: "O governo brasileiro, que deveria proteger os brasileiros em Angola, falhou nessa missão. Foi omissivo e não atuou de forma ativa para evitar a deportação" (Estado de Minas, 2021). Já nos primeiros sinais, Jair Bolsonaro, tentou interceder em favor da igreja, enviando uma carta para o presidente João Lourenço, manifestando preocupação com a situação (Gazeta do Povo, 2020).

É neste sentido que o cenário tumultuado, domesticamente e internacional, que compreende-se que a ausência de Jair Bolsonaro na cúpula de assinatura do acordo de mobilidade como um comportamento previsível (evitando exposição para questionamentos) e ainda que possua posicionamento desfavorável a migração permitiu que seu representante concordasse com o acordo de mobilidade em uma medida politicamente conveniente (Brasil de Fato, 2022).

No artigo "Caminhos diplomáticos para uma retomada da Política Externa Brasileira para África" escrito por Renata Albuquerque Ribeiro e publicado na Carta Capital (2022) é abordado que:

É aconselhada a recuperação da diplomacia presidencial e a intensificação de visitas de alto nível. O atual presidente é o primeiro mandatário brasileiro desde a redemocratização a não visitar a África. Quando o Vice-Presidente foi a conferência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em Luanda, em julho de 2021, priorizou facilitar a resolução do imbróglio entre os representantes da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD) de Angola e do Brasil, diante do racha dentro da instituição que resultou na expulsão de pastores brasileiros do país. Chamou atenção o estreito envolvimento e a mobilização do aparato público para auxiliar na resolução de um assunto, a princípio privado, de uma instituição religiosa específica, mas que se tornou, a partir daí, também público e diplomático. Além disso, o episódio viria a culminar na indicação do ex-prefeito do Rio de Janeiro para o posto de embaixador em Pretória, na África do Sul, a fim de satisfazer a base eleitoral do governo domesticamente. A presidência decidiu desistir da indicação, após meses sem resposta do governo sul africano. Ao mesmo

tempo, a recepção brasileira a líderes africanos teve como destaque a visita do presidente da Guiné-Bissau, Umaro Sissoco Embaló, em agosto de 2021, o qual demonstrava alinhamento ideológico com o presidente. Elementos que, somados, indicam uma falta de prioridade do continente na atual diretriz da política externa brasileira e de alinhamentos ideológicos como base dessas ações. [...] No plano multilateral, indica-se a recuperação do engajamento político com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o que implica em cumprir com compromissos financeiros, essenciais para a manutenção e boa governança dessas organizações. O Brasil é, historicamente, o maior contribuinte, em termos financeiros, da instituição, importante na área de cooperação educacional e econômica. Porém, em 2020, o país liderava a lista de devedores, devendo as anuidades referentes aos anos de 2019 e de 2020. O aceite da CPLP ao convite do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para participar como observadora das eleições brasileiras de 2022 demonstra o contínuo interesse da organização pelo Brasil, apesar das dívidas.

Neste sentido compreende-se o impacto para as relações brasileiras diante do cenário em crise, quando há pressões sobretudo no tabuleiro doméstico em relação ao externo.

d. A ASSINATURA DO ACORDO DE MOBILIDADE SOB O OLHAR DE PUTNAM

O modelo de análise proposto por Putnam (2010) em “A Lógica dos Jogos de Dois Níveis”, considera que a análise de política externa é indissociável da análise da própria política doméstica. Conforme abordado anteriormente, pode-se compreender que a política externa brasileira durante a administração do presidente Jair Bolsonaro, realça este paradigma do jogo político com a ação externa como uma resultante do jogo político interno.

Embora para Putnam (2010) exista um entrelaçamento entre os níveis doméstico e externo no desenvolvimento das relações internacionais, tornando quase impossível apontar o que determina o que, ainda é possível falar sobre jogos intranacionais e da sua sobreposição aos processos internacionais (Allison, 1971). Deste modo, pode-se compreender que a condução da Política Externa de Bolsonaro, há uma sobreposição dos interesses domésticos aos externos, motivada principalmente para favorecer o seu processo político.

Nas palavras de Giorgio Romano Schutte, Bruno Castro Dias da Fonseca, Gabriel Santos Carneiro (2019, p. 102, v. 8, n. 2 apud MILNER, H. V., 1997) é dito que “as decisões dos líderes políticos de uma nação possuem consequências eleitorais, sendo de seu interesse optar por atitudes em consonância com as

preferências da maioria dos grupos domésticos". O caso brasileiro atual se destaca essencialmente pelo uso da atuação internacional com a finalidade de angariar ganhos políticos no nível nacional". Neste sentido, aborda-se que no contexto doméstico brasileiro, durante a sua campanha eleitoral oficialmente a partir de 2018 e o período de eleição de Bolsonaro em 2018, a base religiosa eleitoral foi considerada um dos pilares fundamentais para a manutenção do poder e a possível reeleição (Carta Capital, 2022). Os evangélicos têm se apresentado como um grupo de sustentação de Bolsonaro (e do bolsonarismo) (Ferreira, 2022).

Nas palavras de Tiago Franco de Paula (2021):

[...] aponta para um alinhamento político da igreja com os ideais do novo conservadorismo brasileiro, que ascendeu politicamente ao longo da última década e se consolidou no tabuleiro político nacional com a eleição do então candidato do PSL. Apesar dessa constatação parecer algo evidente quando se leva em conta a aproximação da comunidade evangélica com os grupos da direita brasileira atual, [...]

Ainda em suas palavras (*apud* Saulo Baptista, 2009), a aliança com Bolsonaro reforça a afirmação de que o projeto político da Universal está alicerçado na prática de instrumentalização do espaço político em vista da obtenção de benefícios privados.

Sendo assim, no Congresso Nacional, a chamada "Frente Parlamentar Evangélica" é composto por 198 nomes parlamentares (que incluem católicos) e 04 nomes de senadores (Câmara dos Deputados, 2023) com alto grau de articulação, postura beligerante e que realizam alianças em diversos segmentos (El País, 2017). A bancada evangélica não é homogênea e o seu grau de articulação inviabiliza mensurar em proporções exatas a sua dimensão e influência.

Conforme publicado por Debora Gershon, no Observatório do Legislativo Brasileiro, em 2022:

Pela primeira vez, em 2018, o eleitorado evangélico teve voto extremamente concentrado em um único candidato à presidência – Jair Bolsonaro –, com impacto significativo na sua vitória eleitoral. Agora em 2022, os pré-candidatos à presidência vêm desenhando estratégias específicas de aproximação com esse público, na expectativa de, se não garantir o mesmo apoio concentrado de 2018, evitar que seus competidores o façam.

No Brasil, as eleições presidenciais ocorrem a cada 04 anos. Neste sentido, o governo de Jair Bolsonaro inicia em 2019 e a campanha para reeleição ocorre em

2022. Estrategicamente, se um grupo teve peso na sua eleição, você buscará atender a este grupo almejando a sua manutenção de poder.

Sendo assim, entrelaçando o apoio da Igreja Universal e a bancada evangélica, pode-se perceber no tabuleiro nacional suas peças posicionadas com um direcionamento direto e que estão à espreita para realizarem as suas movimentações para garantir que cheguem aos seus objetivos.

No tabuleiro internacional, por outro lado, o alinhamento brasileiro com a ideologia da direita conservadora (principalmente com os Estados Unidos) e para tanto, a falta de interesse e compromisso com a Comunidade Lusófona, evidenciadas a partir da não participação em cúpulas e os dividendos brasileiros com a comunidade somada as declarações depreciadoras da migração, revelam que a aproximação e a assinatura são impulsos frente às dificuldades. A adversidade só é tida como adversidade por ferir os interesses dos líderes domésticos, em constatação que a imagem de devedor internacional não teve qualquer efeito mediador.

Conforme escreve Eduardo Gonçalves,

[...] Pois Mourão fez questão de dizer que o governo Bolsonaro não pensa dessa forma. “O governo brasileiro gostaria que se chegasse a um consenso entre essas duas partes e que o Estado angolano recebesse a delegação parlamentar brasileira que quer vir aqui para tentar chegar a um acordo e a um ponto em que se arrefeça as diferenças que ocorreram”, disse Mourão ao veículo português. A fala, obviamente, repercutiu bem entre as autoridades angolanas, que esperavam que o Brasil tivesse outras prioridades diplomáticas na viagem, como a ampliação de parcerias econômicas. De quebra, ainda revela que a viagem de uma comitiva de senadores e deputados ligados à Universal – tão divulgada pelas autoridades daqui – ainda não aconteceu justamente por causa do governo de Angola. (Veja, 2021)

Neste sentido, utilizando a teoria de Putnam, quando analisado o segundo nível nacional (doméstico) brasileiro em que pressupõe-se as lideranças internas, como os parlamentares, os senadores, as influências partidárias e entre outros, visualiza-se com ênfase os atores que circundam a liderança de Jair Bolsonaro e ingerem as suas ações: Há a bancada evangélica Presente no congresso nacional, as lideranças partidárias que circulam a área ideológica e a liderança religiosa e midiática, protagonizada sobretudo na figura de Edir Macedo, com poder influído na sociedade e que possibilitam a conservação do *status quo* do Jogador principal.

Concomitante, verificando o primeiro nível, internacional, não havendo interesses diretos do Brasil com o país angolano ou comunidade lusófona que sobrepõe ao seu alinhamento predominante com os Estados Unidos e outras nações ideológicas semelhantes e para tanto, que não compõe o direcionamento da Política Externa Brasileira, às pressões angolanas ao assumir a presidência da CPLP e os casos internos de corrupção indicam a compatibilidade e utilidade para a negociação e assinatura do acordo de mobilidade quando em frente a situação brasileira.

Analiticamente, é possível compreender os processos internos em cada nível, que representam as fases de negociação. Neste sentido, no nível internacional, é possível visualizar a barganha entre os negociadores que leva à assinatura do acordo, com as pressões da Comunidade de Língua Portuguesa e os escândalos em Angola. Também como, compreende-se as discussões na esfera doméstica os grupos que buscam seus interesses e influenciam na assinatura e na ratificação do acordo.

Deste modo, com esta divisão dos estágios, é possível visualizar o conjunto de estruturas organizacionais para definir o “Conjunto de Vitórias ou Curvas de Reserva” (*win-set*). Este termo representa as posições negociadas entre os grupos de ambos os níveis, visando facilitar a observação prévia dos interesses dos atores do nível doméstico e externo, permitindo a análise da probabilidade de sucesso ou não dos acordos.

Os grupos domésticos no Brasil, representados especialmente pela ala religiosa, possuem uma distribuição de poder eficiente, ao ocuparem posições na política, na mídia e nos partidos. Essa organização permite a acentuação das preferências e as coalizões para pressionar o dirigente e atuação direta nas instituições políticas para os procedimentos de ratificação.

O grupo externo, figurado pela Angola unilateralmente e também somada à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, estrategicamente adota uma postura pontual sobre os seus interesses ao agir impactando a uma das principais bases do governo Bolsonaro. O peso político dessa ação aparece na suposição da rejeição do governo brasileiro sobre a assinatura do acordo, que acarretaria altos custos, não só diplomaticamente, mas no cenário doméstico. Conforme descreve Putnam (2010, p. 156) “Quanto mais as partes do nível I perceberem o conjunto de vitórias do negociador como um conjunto amplo, mais ele poderá ser pressionado pelos demais negociadores”.

Ainda que infrutífero de acordo com Putnam debater se a política doméstica interna determina a externa ou o inverso, é evidente a justaposição doméstica no cenário de assinatura do acordo de mobilidade e as influências na Política Externa, sinalizadas, por exemplo, pela intervenção de Bolsonaro ao enviar uma carta para a presidência angolana e o envio do vice-presidente brasileiro em uma tentativa de driblar polêmicas e apaziguar rumores, buscando amenizar as tratativas de rompimento das bases de sustentação nacional, pré ano eleitoral.

Por conseguinte, o desvio de rota no novo redirecionamento da política externa demonstra a não clareza no planejamento das prioridades nacionais e com a sua projeção. A dialética entre os dois níveis revelou um jogador que cede às pressões internas e externas, com ênfase a doméstica, pelo episódio da carta, o envio do vice-presidente, a omissão do representante oficial e a concordância com um tratado não congruente com as diretrizes e internacionalmente quando não houve recuo das investigações da igreja.

Neste sentido, a condição que qualquer acordo no nível internacional é a sua ratificação no nível doméstico, filmando assim uma ligação teórica crucial entre os dois níveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tem como objetivo geral entender o processo e cenário de tomada de decisão da assinatura do acordo de mobilidade pelo Brasil, durante o governo de Jair Bolsonaro no período de 2018 a 2022, a partir das influências que cercaram a decisão da assinatura, buscando identificar pontos persuasivos predominantes sobre o Jogador mediador utilizando por escopo a Teoria dos Jogos de Putnam.

Para alcançar esses objetivos, a metodologia utilizada foi a análise de política externa (APE). A política externa é uma atividade que requer visão estratégica de equilíbrio entre objetivos, valores e interesses gerados no âmbito doméstico e balizados a partir das restrições e oportunidades externas. Assim, o interesse nacional é tido como mutável e flexível, fruto tanto de processos internos, quanto externos, e, também, da interação entre essas duas estruturas (Figueira, 2011).

Para basear esta pesquisa, foi realizada uma abordagem metodológica qualitativa, utilizando do método do Estudo de Caso, as técnicas de Análise Bibliográfica e a Análise Documental. Por conseguinte, foi utilizada de revisão bibliográfica de fontes primárias (documentos governamentais e discursos oficiais) e secundárias (livros, artigos e reportagens) de grande circulação nacional e internacional.

Neste sentido, na análise da construção da política externa brasileira foi possível perceber-se a sua assertividade no que refere-se a superação da percepção de fraqueza e antagonismo do Brasil no sistema internacional. É considerável que o período militar e a posterior redemocratização, ao mesmo tempo do mundo bipolar e depois unipolar com a incisiva atuação dos Estados Unidos sobre as políticas da América Latina, como as influências do Consenso de Washington sob as políticas do regionalismo aberto no Mercado Comum do Sul, tenham seus créditos persuasivos no que refere-se às políticas brasileiras (Pecequilo, 2008). Todavia, é notável que os interesses governamentais correlacionam-se a uma agenda social pós-globalização.

Desta forma, pode-se dizer que houve um amadurecimento do Brasil em que foi possível as ampliações estratégicas de posicionamento global. Sob o signo da continuidade, ainda que com modulações, a política externa do período Dilma evolui sob a política anterior (Patriota, 2021). Precedentemente, o governo Lula, de janeiro

de 2003 até janeiro de 2011, foi baseado na tradição (expressa na própria constituição) e a posição internacional como um reflexo da evolução interna do país. É neste sentido, por exemplo, que até este governo, o Brasil não poderia cogitar a entrada no Conselho de Direitos Humanos da ONU visto a sua hipoteca com o autoritarismo e instabilidades no país. E através da estabilização financeira (relativa, mas ainda significativa) e a profusão da assertividade, foi possível a integração do país na instituição a partir de 2006.

A partir do governo Dilma e o início da crise institucional que culminou no impeachment em 2016, percebeu-se a aparição e a ascensão ideológica de direita e novos grupos de influência doméstica. Para tanto, a figura de Jair Bolsonaro eleita em 2018 para o poder executivo brasileiro levou ao Brasil para um novo posicionamento internacional.

O argumento central deste trabalho consiste na ideia de que a Política Exterior do governante Jair Messias Bolsonaro é condicionada majoritariamente pelos interesses construídos no plano doméstico. Ainda que tenha-se alinhamentos ideológicos internacionais, estes posicionamentos são reflexos de construções internas. Neste sentido, o paradigma da política governamental permite que se compreenda a ação externa como uma resultante do jogo político interno.

Desta forma, é preciso ressaltar que é evidente que já houve esforços anteriores entre os países da comunidade, para cooperações e padronizações visto o vínculo linguístico. A exemplo disso, temos os esforços primordiais da Academia das Ciências de Lisboa e da Academia Brasileira de Letras na condução de tratados para a institucionalização do idioma, passo para a criação do que viria a ser a CPLP. Também, é preciso considerar a declaração oficial do Itamaraty que alega a assinatura com objetivo de aproximação da comunidade.

Entretanto, com uma análise mais atenta, na circunstância da assinatura, têm-se por estratégia o drible das polêmicas a participação e assinatura do acordo, em vista das estremecidas relações ponderando as investigações quanto à "Igreja Universal do Reino de Deus" e figuras públicas brasileiras atuantes na Angola. Não obstante, a ratificação do acordo foi representada pelo vice-presidente e ainda que legítima, a sua gradativa aplicação, sem iniciativa de plano de ação concreto no plano nacional, coloca o panorama do real projeto político sob ótica.

Neste sentido, utilizando a teoria de Putnam, a verificação do plano doméstico brasileiro permite a visualização dos atores que contornam a liderança de Jair

Bolsonaro e persuadem as suas ações. Como exemplo, há a bancada evangélica no congresso nacional, as lideranças partidárias, a área ideológica e a liderança religiosa e midiática (figurada em Edir Macedo), que possibilitam a conservação do *status quo* do jogador.

Por conseguinte, o alinhamento predominante com os Estados Unidos e outras nações ideológicas semelhantes permite que compreenda-se que não há ordenamento concomitante com interesse real brasileiro no país angolano ou comunidade lusófona. Para tanto, às pressões angolanas ao assumir a presidência da CPLP e os casos internos de corrupção indicam a compatibilidade e utilidade para a negociação e assinatura do acordo de mobilidade quando em frente ao contratempo brasileiro.

É evidente, portanto, a justaposição doméstica no cenário de assinatura do acordo de mobilidade e as influências na Política Externa, sinalizadas, por exemplo, pela intervenção de Bolsonaro ao enviar uma carta para a presidência angolana e o envio do vice-presidente brasileiro em uma tentativa de driblar polêmicas e apaziguar rumores, buscando amenizar as tratativas de rompimento das bases de sustentação nacional, pré ano eleitoral.

Por conseguinte, o desvio de rota no novo redirecionamento da política externa demonstra a não clareza no planejamento das prioridades nacionais e com a sua projeção. A dialética entre os dois níveis revelou um jogador que cede às pressões internas e externas, com ênfase a doméstica, pelo episódio da carta, o envio do vice-presidente, a omissão do representante oficial e a concordância com um tratado não congruente com as diretrizes e internacionalmente quando não houve recuo das investigações da igreja.

No que cerne o acordo de mobilidade, após a ratificação do acordo em 2022 no Brasil e a não movimentação para a sua aplicação, compreende-se que um dos desafios será o ímpeto brasileiro para o desenvolvimento das medidas facilitadoras e a adaptação interna sobre os procedimentos de regularização. O objetivo mais interessante é a união e espera-se que tais aplicações tenham repercussões e impactos positivos - no cenário doméstico e externo - demonstrando, principalmente, o compromisso e princípios assumidos pelo Brasil, em 2017, com a nova Lei de Migração e a receptividade que tanto se alude.

Por último, nas palavras de Amado Cervo, “a política exterior não se situa, necessariamente, no domínio da racionalidade intrínseca da história ou no das

fatalidades. Não esgota sua explicação na clássica dicotomia de causas e efeitos, como se as determinações históricas agissem exclusivamente por si, à revelia de indivíduos e coletividades. Desafia a argúcia do estudioso que vai à busca da inteligibilidade da ação humana no tempo”. Sendo assim, o translocamento das relações não se esgota em um único viés.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa. Que República é essa? Portal Estudos do Brasil Republicano. Arquivo Nacional. Disponível em: <<http://querepublicaeessa.an.gov.br/serie-especial-independencia/377-acordo-ortografico-da-lingua-portuguesa.html>>. Publicado em 27 abril 2022.

A CPLP foi criada há 17 anos. CPLP. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=2891¤tPage=9&M=NewsV2&PID=10872>>. Publicado em 17 jul 2013.

ALLISON, G. T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.

ALMEIDA, P. R., “**A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da Fundação à Diplomacia do Governo Lula**”. Revista de Sociologia e Política, 20, jun. 2003.

ALMEIDA, P. R. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

ALMEIDA, P. R. “**Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**”. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, ano 47, no. 1, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas**. 2ª edição. São Paulo: LTr, 1998.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: Dos Descobrimentos à Globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

Ao menos 25 dos 27 governadores manterão restrições contra coronavírus mesmo após Bolsonaro pedir fim de isolamento. G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/25/governadoras-reagem-ao-pronunciamento-de-bolsonaro-sobre-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 25 mar 2020.

A política externa do olavismo. Relações Exteriores. Disponível em: <<https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-do-olavismo/>>.

Após Bolsonaro romper diplomacia, brasileiros na Venezuela terão que votar na Colômbia. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/09/27/apos-bolsonaro-romper-diplomacia-brasileiros-na-venezuela-terao-que-votar-na-colombia>>. Acesso em: 25 jul. 2023.

Aprovado acordo de mobilidade entre países de língua portuguesa. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/17/aprovado-acordo-de-mobilidade-entre-paises-de-lingua-portuguesa>>. Acesso em: 29 mar 2023.

AZEREDO, Stella Bonifácio da Silva. **Política Externa do governo Temer: uma ameaça ao desempenho do Brasil no jogo político internacional**. O Cosmopolítico - v. 5 n.1 junho 2018.

AZEVEDO, Reinaldo. **Leia a íntegra do discurso tosco de Dilma Rousseff na ONU.** Disponível em: <
<https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/leia-a-integra-do-discurso-tosco-de-dilma-rousseff-na-onu> >. Publicado em 25 set 2012.

AZEVEDO, Reinaldo. **Leia a íntegra do discurso tosco de Dilma Rousseff na ONU.** Veja. Disponível em: <
<https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/leia-a-integra-do-discurso-tosco-de-dilma-rousseff-na-onu> >. Publicado em 25 set 2012.

BARBOSA, Alanni. LIMA, Álvaro. **Brasileiros em Portugal: de volta às raízes lusitanas** - Brasília : FUNAG, 2020.

BASSANEZI, M. S. **Imigrações internacionais no Brasil: um panorama histórico.** In: PATARRA, N. (Coord.) Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo. Campinas: FNUAP, 1995.

BEACH, Derek. **Analyzing Foreign Policy.** London: Palgrave Macmillan. 2020.

BEDINELLI, Talita. **“Os parlamentares religiosos tendem a ser mais conservadores do que a população evangélica”.** El país. Disponível em: <
https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/02/politica/1512221378_127760.html >. Publicado em: 04 dec 2017.

Bolsonaro 2018. Brasil Acima De Tudo Deus Acima De Todos O Caminho Da Prosperidade. Proposta do Plano de Governo de Jair Bolsonaro. [s.l: s.n.]. Disponível em:
 <<https://veja.abril.com.br/wp-content/uploads/2018/10/plano-de-governo-jair-bolsonaro.pdf>>.

Bolsonaro diz que "Portugal é um país irmão" e que relação com CPLP é prioritária. Observador. Disponível em: <
<https://observador.pt/2019/07/19/bolsonaro-diz-que-portugal-e-um-pais-irmao-e-que-relacao-com-cplp-e-prioritaria/> >. Acesso em 19 jul 2019.

BORELLI, Patricia Capelini. **Política Externa Brasileira: princípios e história.** Politize. Disponível em: <
<https://www.politize.com.br/politica-externa-brasileira-principios-historia/> > Publicado em 23 jan 2017.

Brasil quer reforçar papel na CPLP, diz chanceler em visita a Portugal. Uol. Disponível em: <
<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2021/07/02/brasil-quer-reforcar-papel-na-cplp-diz-chanceler-em-visita-a-portugal.htm> >. Acesso em 02 jul 2021.

Câmara aprova acordo sobre mobilidade na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/noticias/849456-camara-aprova-acordo-sobre-mobilidade-na-comunidade-dos-paises-de-lingua-portuguesa/> >. Publicado em 09 fev 2022.

CARDOSO, FH. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, p. 131. 2008.

CARNEIRO, Gabriel Santos. FONSECA, Bruno Castro Dias da. SCHUTTE, Giorgio Romano. **Jogo De Dois Níveis Voltado Ao Eleitorado: Uma Análise Da Política Externa Bolsonarista**. Biblioteca Digital de Periódicos (UFPR). Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69854> >. Acesso em 02 abril 2023.

CARNEIRO, Gabriel Santos. FONSECA, Bruno Castro Dias da. SCHUTTE, Giorgio Romano. **Jogo De Dois Níveis Voltado Ao Eleitorado: Uma Análise Da Política Externa Bolsonarista**. Biblioteca Digital de Periódicos (UFPR). Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69854> >. Acesso em 02 abril 2023.

CASTRO, Gabriel Sandino de. **Teoria, discurso e prática da política externa do governo Bolsonaro: breves considerações**. Boletim de Conjuntura Política e Econômica, IEEL. p. 5-16. 2019.

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Araujo, D., Tonhati, T., **A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Relatório Anual 2017**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra, 2017.

CERVO, Amado. **Inserção Internacional: Formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, Saraiva, 2008.

CERVO, Amado. **Paradigmas da política exterior**. In: Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI; Ed. Universidade de Brasília, 2001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado Luiz. **Multiculturalismo e política exterior: o caso do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, p.133-146, 1995.

CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CHADE, Jamil. **Brasil não adere a ato de 95 países de apoio aos imigrantes na pandemia**. Uol. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/09/brasil-nao-adere-a-ato-de-95-paises-de-apoio-aos-imigrantes-na-pandemia.htm> >. Acesso em 4 maio 2020.

Circulação e Cidadania. CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Disponível em: < <https://www.cplp.org/id-2767.aspx> > . Acesso em: 24 fev 2023.

Comunicado final da XXIV Reunião do Conselho de Ministro da CPLP. CPLP. Disponível em: <
<https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=8468&M=NewsV2&PID=10872>
 >. Acesso em 19 jul 2019.

COP26: As críticas do Brasil a relatório da ONU crucial para conferência sobre mudanças climáticas. BBC News Brasil. Disponível em: <
<https://www.bbc.com/portuguese/geral-58928120> >. Publicado em: 21 out 2021.

COSTA, Victor Oliveira. **A Política Externa do Olavismo. Revista de Relações Exteriores.** Disponível em: <
<https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-do-olavismo/> >. Acesso em: 29 dez 2020.

CUNHA, Leonam Lucas Nogueira. **A antipolítica de gênero no governo Bolsonaro e suas dinâmicas de violência.** Revista de Estudios Brasileños. Disponível em: <
<https://www.revistas.usp.br/reb/article/download/176467/163971/441901> >. Acesso em: 22 mar 2023.

CUNHA, Leonam Lucas Nogueira. **A antipolítica de gênero no governo Bolsonaro e suas dinâmicas de violência.** Revista de Estudios Brasileños. Volumen 7, Número 14, PP. 49-61. 2020. Disponível em: <
<https://www.revistas.usp.br/reb/article/download/176467/163971/441901> >. Acesso em: 22 mar 2023.

DESIDERI, Leonardo. **Crise da Igreja Universal em Angola: governo brasileiro tenta mediar solução.** Gazeta do Povo. Disponível em: <
<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/crise-da-igreja-universal-em-angola-governo-brasileiro-tenta-medar-solucao/> >. Publicado em 22 jul 2021.

DIZNER, Gabriel Felipe Da Fonseca. **Política Externa E Política Migratória No Brasil: Convergências E Distanciamentos (1995-2010).** Universidade De Brasília - UNB Instituto De Relações Internacionais (IREL) Programa De Pós-Graduação Em Relações Internacionais (PPGRI). Disponível em: <
https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18282/1/2015_GabrielFelipedaFonsecaDizner.pdf >. Acesso em 24 fev 2023.

DUROSELLE, Jean Baptiste. **Todo império perecerá: teoria das relações internacionais.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. 483p.

Edir Macedo. Biografia. Na Telinha. Uol. Disponível em: <
<https://natelinha.uol.com.br/famosos/tudo-sobre/edir-macedo> >. Acesso em 05 abril 2023.

Entrevista: CPLP deixou de ser importante para o Brasil com Bolsonaro - Fernando Henrique Cardoso. Diário de Notícias. Disponível em: <
<https://www.dn.pt/lusa/entrevista-cplp-deixou-de-ser-importante-para-o-brasil-com-bolsonaro---fernando-henrique-cardoso--11058984.html> >. Acesso em 29 jun 2019.

Fala de Bolsonaro sobre China causa polêmica em reunião da CRE com chanceler. Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/06/fala-de-bolsonaro-sobre-china-causa-polemica-em-reuniao-da-cre-com-chanceler>>. Publicado em: 06 maio 2021.

FELLET, João. **Por que o Brasil decidiu isentar de visto turistas de EUA, Japão, Austrália e Canadá.** BBC News Brasil. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47605005>>. Publicado em 18 mar 2019.

FERREIRA, Matheus Gomes Mendonça. **O Voto Dos Evangélicos Em Bolsonaro Em 2018: Identidade, Valores E Lideranças Religiosas.** Universidade Federal De Minas Gerais Faculdade De Filosofia E Ciência Humanas Programa De Pós-Graduação Em Ciência Política. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/49217/1/tese_matheus_ferreira.pdf>. Acesso em 05 abril 2023.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa.** São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FIGUEREDO, Luiz Orencio. ZANELATTO, João Henrique. **Trajatória de migrações no Brasil.** Acta Scientiarum. Humam and Social Sciences Maringá, v. 39, n. 1, p. 77-90. 2017.

Freire, Maria Raquel, e Luís da Vinha. 2015. **Política Externa: Modelos, Atores e Dinâmicas.** Imprensa da Universidade de Coimbra. <https://digitalisdsp.uc.pt/jspui/handle/10316.2/38486>.

Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional. Câmara dos deputados. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53658>>. Acesso em 05 abril 2023.

FREUA, Salma. **Fatos Primeiro: Lula acerta ao dizer que emprestou dinheiro ao FMI, mas exagera no valor.** CNN. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fatos-primeiro-lula-acerta-ao-dizer-que-emprestou-dinheiro-ao-fmi-mas-exagera-no-valor/>>. Acesso em 15 mar 2023.

GERSHON, Debora. **Atuação da frente parlamentar evangélica na Câmara dos Deputados.** Observatório do Legislativo Brasileiro. Disponível em: <<https://olb.org.br/atuacao-da-frente-parlamentar-evangelica-na-camara-dos-deputados/>>. Publicado em 24 maio 2022.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics.** Nova York: Cambridge University Press, 1981. 272 p.

GONÇALVES, Eduardo. **Fala de Mourão sobre crise da Universal gera desconforto em Angola.** VEJA. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/fala-de-mourao-sobre-crise-da-universal-gera-desconforto-em-angola/>>. Publicado em 19 jul 2021.

GONÇALVES, Eduardo. **Para fugir do escândalo da Universal, Bolsonaro envia Mourão a Angola.** Veja. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/para-fugir-do-escandalo-da-universal-bolsonaro-envia-mourao-a-angola/> >. Acesso em 6 jul 2021.

GONÇALVES, Eduardo. **Para fugir do escândalo da Universal, Bolsonaro envia Mourão a Angola.** Veja. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/para-fugir-do-escandalo-da-universal-bolsonaro-envia-mourao-a-angola/> >. Acesso em 6 jul 2021.

GONÇALVES, Fernanda Nanci; PINHEIRO, Leticia (2020). **Análise de Política Externa: O que estudar e por quê?** Curitiba: InterSaberes.

GONÇALVES, W; TEIXEIRA, T. **Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil.** *Sul Global*, v. 1, n. 1, pgs. 192-211. 2020.

GUIMARÃES, Feliciano De Sá; SILVA, Irma Dutra Gomes De Oliveira E. **Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment.** *International Affairs*. v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.

HALES, Flávio. NADIR, Mohammed. **Mourão em Angola: entre compromissos de Estado e defesa da Igreja Universal.** Brasil de fato. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/20/artigo-mourao-em-angola-entre-compromissos-de-estado-e-defesa-da-igreja-universal> >. Publicado em 20 jul 2021.

HILL, Christopher (2016). **Foreign Policy in the Twenty-First Century.** London: Palgrave.

HIRST, Monica. MACIEL, Tadeu. **A Política Externa Do Brasil Nos Tempos Do Governo Bolsonaro.** Disponível em: < <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4771/version/5058> >. Acesso em: 24 fev 2023.

HIRST, Monica. PINHEIRO, Leticia. **A política externa do Brasil em dois tempos.** E-disciplinas USP. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118088/mod_resource/content/1/Hirst%20%20Pinheiros.pdf >. Acesso em 14 mar 2023.

Histórico - Como surgiu? CPLP. Disponível em: < <https://www.cplp.org/id-2752.aspx> >. Acesso em 18 set 2023.

Inventário Do Fundo José Aparecido De Oliveira. Governo Do Estado De Minas Gerais Secretaria De Estado De Cultura Arquivo Público Mineiro. Disponível em: < http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/acervo/fundos_colecoes/JAO/INVENTARIO_DO_FUNDO_JOSE_APARECIDO_DE_OLIVEIRA.pdf >. Acesso em 22 mar 2023.

Itamaraty orienta diplomatas a frisar que gênero é apenas sexo biológico. Folha de São Paulo. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/amp/mundo/2019/06/itamaraty-orienta-diplomatas-a-fri-sar-que-genero-e- apenas-sexo-biologico.shtml>. Acesso em 06 nov. 2022.
jan 2018.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KUCK, Denis. **CPLP: língua comum, sonho de livre trânsito adiado**. SPUTNIK. Disponível em: < <https://sputniknewsbrasil.com.br/20200618/cplp-lingua-comum-sonho-de-livre-transit-o-adiado-15724975.html> >. Acesso em 18 jun 2020.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. **Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

LAFER, Celso. **Reflexões sobre a CPLP: Lusofonia - sonhos e realidade**. Documentos. Conferência Expresso 40 anos. Disponível em: < <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2013/05/Politica-Externa-21-04-Celso-Lafer.pdf> >. Acesso em 04 abril 2023.

LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação** – Brasília : FUNAG, 2018.

LEITÃO, José. **Estudo Sobre Cidadania E Circulação No Espaço Da CPLP**. CPLP. Disponível em: < <https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/cidCirc/Binder1.pdf> >. Acesso em 18 set 2023.

LIMA, Delcio Machado De. **A Política Econômica Externa E A Política Doméstica: A Crise Da Dívida Externa Brasileira No Final Do Século XX**. Disponível em: < <https://dcp.uff.br/wp-content/uploads/sites/327/2020/10/Dissertacao-de-2008-Delcio-Machado-de-Lima.pdf> >. Acesso em 15 mar 2023.

LIMA, Péricles Pedrosa. **Os jogos de dois níveis de Putnam, a política externa ambígua de Vargas e o projeto desenvolvimentista**. Fronteira, Belo Horizonte, v. 5, n. 9, p. 127-157, jun. 2006.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, e Jeffrey W. Taliaferro. **Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy**. Cambridge University Press. 2009.

MAFRA, Erich. **'The Economist' aponta risco à Amazônia e pede reação mundial a Bolsonaro**. Veja. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/politica/the-economist-aponta-risco-a-amazonia-e-pede-reacao-mundial-a-bolsonaro/> >. Acesso em: 01 ago 2019.

MAGENTA, Matheus. **O que é ser bolsonarista?**. BBC News Brasil. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62490534> >. Publicado em: 11 ago 2022.

Mais saúde: direito de todos : 2008 – 2011 / Ministério da Saúde, Secretaria-Executiva. – 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

MARCONDES DE REZENDE, J. **Emigrante E Imigrante. Estrangeiro.** Nacional E Internacional. Revista de Patologia Tropical / Journal of Tropical Pathology, Goiânia, v. 42, n. 4, 2014. DOI: 10.5216/rpt.v42i4.28058. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/iptsp/article/view/28058>. Acesso em: 18 set. 2023.

MAZUI, Guilherme. **Brics: Bolsonaro diz que parceria com China é 'essencial' para gestão da pandemia.** G1. Disponível em: < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/09/em-reuniao-do-brics-bolsonaro-diz-que-parceria-com-a-china-e-essencial-para-a-gestao-adequada-da-pandemia.ghtml> >. Publicado em: 09 set 2021.

MELO, Marcos Vinicius de. **O Estatuto do estrangeiro e a nova lei de migração: um comparativo entre eles.** Faculdade de Direito. Universidade Federal de Juiz de Fora. Disponível em: < <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/7362/1/marcosviniciusdemelo.pdf> >. Acesso em 29 mar 2023.

MENDES, José Aurivaldo Sacchetta Ramos. MENEZES, Fábio Bensabath Bezerra de. **Política Migratória No Brasil De Jair Bolsonaro: “Perigo Estrangeiro” E Retorno À Ideologia De Segurança Nacional.** Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades. Disponível em: < <https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/568> >. Acesso em 02 abril 2023.

MENEZES, Ana Karina Paiva Frota. **Jogos de Dois Níveis: Uma Análise da Política Externa Brasileira (2019-2020).** Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP). Disponível em: < <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/21491/1/Jogo%20de%20Dois%20N%C3%ADveis%20-%20Uma%20an%C3%A1lise%20da%20Pol%C3%ADtica%20Externa%20Brasileira%20%282019-2020%29%20Final%20%282%29.pdf> >. Acesso em: 24 fev 2023.

Migrações Internacionais - ESRI. Disponível em: <<https://esri.net.br/migracoes-internacionais/>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

MIRANDA, Giuliana. **Cúpula aprova acordo de circulação de pessoas entre Brasil e Portugal e mais 7 países.** Uol. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/07/cupula-aprova-acordo-de-circulacao-d-e-pessoas-entre-brasil-portugal-e-mais-7-paises.shtml>>. Acesso em 02 abril 2023.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil e as negociações multilaterais.** Rev. Bras. Polít. Int. 43 (1): 119-137. 2000.

Morgenthau, Hans Joachim, e Kenneth W. Thompson. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace.** 1985.

Na ONU, Aloysio Nunes se contrapõe a políticos que querem restringir imigração. Estadão conteúdo. Estado de Minas Internacional. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/12/10/interna_internacional,1012143/na-onu-aloyisio-nunes-se-contrapoe-a-politicos-que-querem-restringir-i.shtml>. Acesso em 10 dez 2018.

NASCIMENTO, Gilberto. **Universal pressiona, mas mantém pragmatismo e apoio a Bolsonaro após conflito em Angola.** Estado de Minas. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/05/24/interna_politica,1269542/universal-pressiona-mas-mantem-pragmatismo-e-apoio-a-bolsonaro-apos-confli.shtml>. Publicado em 24 maio de 2021.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. **Política Africana do Brasil: Mudança entre Lula e Dilma?** Conjuntura Austral, Porto Alegre, v.6, n.29, p.33-47, 2015.

OLIVEIRA, Joana. **Governo Bolsonaro enfraquece o INPE e retira do órgão divulgação sobre dados de queimadas.** El país. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-13/governo-bolsonaro-enfraquece-o-inpe-e-retira-do-orgao-divulgacao-sobre-dados-de-queimadas.html>>. Publicado em: 13 jul 2021.

PASSARINHO, Nathalia. **O que os discursos de presidentes brasileiros na ONU revelam sobre a posição do Brasil no xadrez internacional [2019].** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49804564>>. Acesso em 05 de nov. de 2022.

PASSOS, R.D.F; SANTANA, D.P.F. **Uma avaliação preliminar das propostas de Jair Bolsonaro para a política externa brasileira.** Boletim de conjuntura política e econômica, out/dez 2018. Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais/UNESP. 2018.

PATRIOTA, Antonio. **Um Brasil com Influência Global (2011-2016).** História da Diplomacia Brasileira – Do Império ao Século XXI. CEBRI. 22 de jun. de 2021.

PAULA, Tiago Franco de. **Deus Acima De Tudo: A Atuação Política Da Igreja Universal Do Reino De Deus Nas Eleições Presidenciais De 2018.** Universidade De Brasília Instituto De Ciências Sociais Departamento De Sociologia. Disponível em: <http://anpocs.com/images/stories/CONCURSOS/2022/Teses_dissertacoes/16SD.pdf>. Acesso em 05 abril 2023.

PAULINO, Tiago Soares. **O jogo de dois níveis na política externa brasileira (1995-2016).** Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova Lisboa. Lisboa. 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do Candidato – Política Internacional -- Brasília : FUNAG, 2012.**

PEREIRA, Anthony W. **Continuity Is Not Lack of Change**. *Critical Sociology*, [S.l.], v.38, n.6, p.777–787, 2012.

Presidente português vai pedir a Bolsonaro apoio do Brasil para a CPLP. **Correio Braziliense**. Disponível em: < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/01/02/interna_politica,728449/presidente-portugues-vai-pedir-a-bolsonaro-apoio-do-brasil-para-a-cplp.shtml >. Acesso em 02 jan 2019.

Provas contundentes apontam lavagem de dinheiro da Universal em Angola, dizem investigadores. Uol. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/06/provas-contundentes-apontam-lavagem-de-dinheiro-da-universal-em-angola-dizem-investigadores.shtml> >. Publicado em 07 jun 2021.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. *Rev. Sociol. Polit.* 18 (36), 2010.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games**. *International Organization*, Los Angeles, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

QUIXABEIRA, Larissa. **Bolsonaro já chamou refugiados sírios de “escória do mundo”?**. *Jornal Opção*. Disponível em: < <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/bolsonaro-ja-chamou-refugiados-sirios-de-escoria-do-mundo-118769/> >. Publicado em: 06 mar 2018.

RANINCHESKI, Sonia. UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Pontes ou muros? As diferentes ações dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer em relação às migrações internacionais para o território brasileiro**. Disponível em: < <https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/51975> > . Acesso em: 24 fev 2023.

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais**. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p.47-69, jun. 2011. Disponível em: 23 abr. 2017.

Resenha de Pol. Ext. Brasil, a. 23, n. 79, 2º semestre de 1996. Disponível em: < <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-externa-do-brasil/resenha-n79-2sem-1996.pdf> >.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **A política africana do governo Lula (2003-2006)**. *Tempo Social*, revista de sociologia da USP, v. 21, n. 2. 185-209. 2009.

RIBEIRO, Renata Albuquerque. **Caminhos diplomáticos para uma retomada da Política Externa Brasileira para África**. *Carta Capital*. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/artigo/caminhos-diplomaticos-para-uma-retomada-da-politica-externa-brasileira-para-africa/> >. Acesso em 25 maio 2022.

RICUPERO, R. **O jogo é outro**. *Folha de S. Paulo*. 2003.

RICUPERO, Rubens. **Introdução à diplomacia brasileira: os valores diplomáticos que desenharam o mapa do Brasil e ajudaram a definir a identidade nacional. História da Diplomacia Brasileira – Do Império ao Século XXI.** CEBRI. Acesso em: 22 de agosto de 2023.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Os Direitos de Cidadania no Brasil, no Mercosul e na Comunidade de Língua Portuguesa.** AAVV, Portugal - Brasil Ano 2000, Coimbra, Coimbra Editora, p.450. 1999.

ROSE, Gideon. **Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.** Editado por Michael E. Brown, Thomas J. Christensen, Randall L. Schweller, William Curti Wohlforth, e Fareed Zakaria. *World Politics* 51 (1): 144–72. 1998.

ROSENAU, James N. **Foreign Policy as an Issue-Area.** Em *Domestic Sources of Foreign Policy*, 11–50. Free Press. ———. 2006. «The Study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges - Volume I». 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge. 1967.

Saiba por que os americanos não precisam mais de visto para entrar no Brasil. Extra. Disponível em: <
<https://extra.globo.com/noticias/viagem-e-turismo/saiba-por-que-os-americanos-nao-precisam-mais-de-visto-para-entrar-no-brasil-23797879.html> >. Publicado em: 11 jul 2019.

SALES, Camila Maria Risso. **Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula** - Campinas, SP: [s.n.], 2007.

SALOMÓN, Mônica e PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos.** *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, 56 (1): 40-59, 2013.

SANCHES, Mariana. **Demissão de Ernesto Araújo: fim de uma gestão sem precedentes na diplomacia brasileira.** BBC. Disponível em: <
<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56570801> >. Acesso em: 29 mar 2021.

SCHERER, Lucas Mondin. **A política externa do governo Bolsonaro.** *Revista Relações Exteriores.* Disponível em: <
<https://relacoesexteriores.com.br/politica-externa-governo-bolsonaro/> >. Acesso em: 26 jul 2022.

SENRA, Ricardo. **Na Índia, Bolsonaro diz que, no Brasil, imigrantes têm 'mais direito que nós'.** BBC News Brasil. Disponível em: <
<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51250357> >. Acesso em 25 jan 2020.

SEYFERTH, Giralda. **Colonização e imigração e a questão racial no Brasil.** *Revista USP.* São Paulo: n. 53, p. 117-149, março/maio 2002. Disponível em: <
<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192/35930>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

SICILIANO, A. L. **A política migratória brasileira: limites e desafios.** 59 f. Mestrado (Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SILVA, Fabiana Mota da. **Brasil e Portugal: nova dinâmica migratória contemporânea.** Centro de Tecnologias e Ciências Instituto de Geografia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/13439/1/Dissertacao%20completa.pdf> >. Acesso em 29 mar 2023.

SILVA, Henrique Augusto Saraiva da. **A política migratória brasileira: as migrações no governo Bolsonaro.** Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: < https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/22049?locale=pt_BR >. Acesso em 02 abril 2023.

SOUZA, André L. C. F. e SANTOS, Vinicius S. **A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU.** Mural Internacional, V. 5, N.2. 2014.

SOUZA, Kennedy Anderson Cupertino de. **Desinformação E Negacionismo: Estratégia Discursiva De Jair Bolsonaro Contra A Vacina Da Covid-19.** 7º Seminário de Comunicação e Territorialidades - UFES. Disponível em: < <https://periodicos.ufes.br/poscom/article/view/37827> > Acesso em 25 fev 2023.

THALES, Flávio. NADIR, Mohammed. **Mourão em Angola: entre compromissos de Estado e defesa da Igreja Universal.** Brasil de fato. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/20/artigo-mourao-em-angola-entre-compromissos-de-estado-e-defesa-da-igreja-universal> >. Publicado em 20 jul 2021.

UEBEL, Roberto, R. G. **Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.** LUME. Repositório Digital UFRGS. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/188410>>. Acesso em 10 abr. 2021.

UEBEL, Roberto R. G.; BRÍGIDO, Eveline V.; RIBEIRO, Vítor E. **A. Evolução da governança migratória no Brasil: desafios teóricos, mudanças normativas e ecos sociais de sentimentos xenofóbicos.** Idéias. São Paulo: Campinas, v. 11, p. 1-30, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8658545> Acesso em: 15 nov. 2021.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Análise Da Política Externa Migratória Brasileira Para A América Latina E África Dos Governos Lula Da Silva E Dilma Rousseff: Rupturas E Continuidades.** Disponível em: < https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1497374970_ARQUIVO_ArtigoABRI2017.pdf >. Acesso em 18 set 2023.

VELASCO, Sebastião. **O interesse nacional e a privatização da política externa.** Nexo Jornal. Disponível em: <

<https://www.nexojournal.com.br/ensaio/debate/2019/O-interesse-nacional-e-a-privatiza%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%ADtica-externa> >. Acesso em: 20 jun 2019.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Alinhamento ou submissão? As relações Brasil-Estados Unidos sob Bolsonaro**. In: MÍGUEZ, María C; MORGENFELD, Leandro. Los condicionantes internos de la política exterior: Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales. Buenos Aires: Teseopress, p.403-430. 2020.

WALTZ, Kenneth N. **International politics is not Foreign Policy**. Security Studies 6 (1): 54–57. 1996.

WHITE, Brian. **Analysing Foreign Policy: Problems and Approaches**. Michigan: Universidade de Michigan: E. Elgar, 1989.