

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IVANILDA DRIELLE HOLANDA MONTEIRO

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TERMER NO
ÂMBITO COMERCIAL DO MERCOSUL E A INFLUÊNCIA DO MDB**

**RECIFE
2019**

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IVANILDA DRIELLE HOLANDA MONTEIRO

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TERMER NO
ÂMBITO COMERCIAL DO MERCOSUL E A INFLUÊNCIA DO MDB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais da Faculdade
Damas da Instrução Cristã – FADIC, em
cumprimento à exigência para obtenção do título
de Bacharel.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Rodrigo Santiago

**RECIFE
2019**

Catálogo na fonte
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

M775a Monteiro, Ivanilda Drielle Holanda.
Análise da política externa do governo Temer no âmbito comercial do Mercosul e a influência do MDB / Ivanilda Drielle Holanda Monteiro. – Recife, 2019.
51 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Santiago da Silva.
Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia – Relações Internacionais) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2019.
Inclui bibliografia.

1. Política externa. 2. Burocracia política. 3. Michel Temer. 4. Ministros. 5. MDB. 6. Mercosul. I. Silva, Rodrigo Santiago da. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

327 CDU (22. ed.)

FADIC (2019.2-409)

IVANILDA DRIELLE HOLANDA MONTEIRO

**ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TERMER NO
ÂMBITO COMERCIAL DO MERCOSUL E A INFLUÊNCIA DO MDB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais da Faculdade
Damas da Instrução Cristã – FADIC, em
cumprimento à exigência para obtenção do título
de Bacharel.

Aprovado em: ____/____/____

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador: Dr. Rodrigo Santiago da Silva

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof. Examinador: Dr. Elton Gomes dos Reis

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof. Examinador: Dr. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, por toda a proteção e por ter sempre me guiado pelo melhor caminho, apesar de todas as dificuldades e perdas ao longo desses anos.

Agradeço aos idealizadores do Programa Universidade para Todos (ProUni), programa o qual me permitiu toda essa vivência acadêmica nesses mais de 4 anos na Faculdade Damas, cursando o curso que eu tanto sonhei, mas jamais teria condições de arcar.

Agradeço a todos os funcionários e professores da Faculdade Damas, os quais tive o privilégio de aprender e conviver durante todos esses anos. Em especial, aos professores Antonio Lucena, Fábio Oliveira, Elton Gomes, Jeanete Viegas, Lityene Rodrigues, Luciana Lira, Rodolfo Ramirez e Pedro Soares.

Agradeço muito também ao professor Guilherme Casarões pelo incentivo para que eu continuasse com o meu projeto de pesquisa, mesmo se tratando de um tema tão recente; e por ter disponibilizado uma parte do seu tempo para me tirar dúvidas e enviar materiais.

Agradeço muito ao meu orientador Rodrigo Santiago por toda a sua paciência e sensibilidade. Por ter sido capaz de captar o que eu queria tratar nas entrelinhas, mesmo quando nem eu soube expressar. E, principalmente, por ter me norteado de forma ética e responsável ao longo desse trabalho.

Agradeço a minha mãe Leila, a qual, apesar da distância e dificuldades, sempre tentou se fazer presente, me fazendo enxergar sempre o lado positivo das situações. Aos meus irmãos, aos quais apesar da distância, sempre foram os meus motivos de alegria e motivação. Agradeço também a Fernando D'Amorim, à Ana Lúcia Medeiros e à Wilma Gatis por todo o apoio quando eu mais precisei.

Agradeço a minha tia Dida, a minha segunda mãe, a qual não está mais presente entre nós, mas que sempre foi o referencial de mulher para mim, quem sempre acreditou em mim e me incentivou a lutar pelos meus objetivos, e que eu sei que estaria muito orgulhosa e feliz nesse momento.

Agradeço a Aron, por todo o companheirismo, incentivo e apoio ao longo desses três anos. E, por fim, agradeço a todos os meus amigos, os quais, mais que tudo, sempre me ajudaram e me apoiaram nesses anos. Em especial, a todos os amigos que conquistei na faculdade e ao eterno G8. Caio, Ivo, Mari, Rafa, Thamyres, Wesley e Will: muito obrigada por toda parceria, por todas as risadas e por terem feito essa caminhada muito mais feliz e agradável.

ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER NO ÂMBITO COMERCIAL DO MERCOSUL E A INFLUÊNCIA DO MDB

Ivanilda Drielle Holanda Monteiro¹

RESUMO

A condução da política externa de um Estado é algo que traduz muito a situação do país frente ao cenário nacional e internacional, bem como as diretrizes do governo em exercício. Dessa forma, a Análise de Política Externa é um dos tantos temas relevantes na agenda das Relações Internacionais, e que pode ser estudada a partir de diversos prismas. A análise político-burocrática, em especial, permite conhecer a influência de atores domésticos na formação e condução da política externa de um país. No caso do Brasil, o país, ao longo dos últimos enfrentou momentos de crise e instabilidade política e econômica. O governo Temer (2016-2018), nasce como fruto dessa instabilidade e no âmbito comercial do Mercosul pode ser observada a influência do partido de Michel Temer, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a partir dos discursos do ex-presidentes e dos ministros do então governo. Portanto, a partir da análise político-burocrática é possível entender de que forma esses ator doméstico influenciou nas decisões e posicionamentos no âmbito da política comercial do Mercosul do governo estudado.

Palavras-chave: Política Externa. Burocracia Política. Michel Temer. Ministros. MDB. Mercosul.

¹ Aluna concluinte do curso de Relações Internacionais

ABSTRACT

The conduct of foreign policy is something that reflects the country's situation in the national and international scenario, as well as that demonstrates the directives of the current government. Foreign Policy Analysis is one of the most relevant topics on the International Relations agenda and can be studied from various raw materials. A political-bureaucratic analysis, in particular, allows us to know the influence of domestic actors in the formation and conduct of a country's foreign policy. Brazil have faced moments of crisis and political and economic instability. Temer's government (2016-2018), borns in the middle of this instability and in the commercial sphere of Mercosur can be observed in the influence of Michel Temer's party, the Brazilian Democratic Movement (MDB), from the speeches of former presidents and ministers of the then government. Therefore, from the political-bureaucratic analysis it is possible to understand how these domestic actors influence the decisions and positions within the Mercosur trade policy of the studied government.

Keywords: Foreign Policy. Bureaucratic Politics. Michel Temer. Ministers. MDB. Mercosul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	35
Figura 2	37
Figura 3	39
Figura 4	43
Quadro 1	50

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AP - Aliança do Pacífico

IRAMUTEQ - *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

PEB - Política Externa Brasileira

RI - Relações Internacionais

SI - Sistema Internacional

ST - Segmento de Texto

UE - União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. DE DILMA (2011-2016) A TEMER (2018-2016): REFLEXÕES ACERCA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....	12
2.1.O declínio Rousseff e os primeiros passos do governo Temer	13
2.2. A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca pela credibilidade do governo Temer.....	14
2.3. A política externa enquanto política pública.....	20
3. ABORDAGENS TEÓRICAS ACERCA DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: A ANÁLISE POLÍTICO-BUROCRÁTICA	23
3.1.A Análise de Política Externa.....	23
3.2.O avanço na análise político-burocrática	25
3.3.Graham Allison e a análise da influência dos grupos interestatais na tomada de decisão da política externa	26
3.4.A lógica dos jogos de dois níveis.....	28
3.5.A relevância da política doméstica na política internacional	30
4. A ANÁLISE DE CONTEÚDO COMO FERRAMENTA AUXILIAR NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	33
4.1.Metodologia e dados empíricos	33
4.2. A Análise de Conteúdo e Documental	34
4.3 Análise da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e a análise fatorial de correspondência	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47
7. APÊNDICE	50

1. INTRODUÇÃO

Desde o rompimento com Portugal em 1822, quando declarada a sua independência, o Brasil conduziu sua política externa de forma diversa ao longo desses 196 anos. Passando por tantos períodos distintos, a política externa do país foi amadurecendo, ganhando novas faces e muitas vezes buscando se adaptar às mudanças de paradigmas do cenário internacional. Ao longo desses anos, a política externa foi um mecanismo que auxiliou o país a alcançar seus objetivos em diversos momentos, enquanto que, em outros, trouxe dependência e invariabilidade.

Após o processo de redemocratização do Brasil, em 1988, o Brasil assume características distintas de sua política externa, em muitos momentos apresentando um desalinhamento do Executivo com o Ministério das Relações Exteriores. Após os anos 2000, em especial com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, a política externa brasileira ganha novos contornos e o país se insere de forma antes nunca vista no cenário internacional. O ano de 2016 foi marcado pela grande instabilidade econômica, e principalmente, política no Brasil, fatores contundentes no impeachment da então presidente da República Dilma Rousseff. Com a destituição conturbada de Dilma do mais alto posto do Estado, a presidência passou a ser assumida pelo seu vice: Michel Temer. Temer assume a presidência de forma interina, e, logo após, efetivamente, enfrentando um cenário nacional e internacional de desconfiança e incertezas.

Criado no início da década de 90, o Mercosul faz parte dos blocos formados a partir da segunda onda do regionalismo¹. De acordo com Weiland (2015), o bloco surge como uma possibilidade de desenvolvimento para os seus membros, como também de inserção internacional para o Brasil, no intuito de aumentar a representatividade do país perante às grandes potências no sistema internacional.

A partir das exposições acima, é objetivo do presente trabalho, no primeiro momento, trazer a reflexão de alguns autores acerca da relevância da análise da política externa enquanto, a análise de estudiosos acerca da PEB no período anterior ao mandato do ex-presidente Temer, trazendo uma breve análise da situação do país ao final do governo Rousseff (2011-2016) e os primeiros passos do governo Temer (2016-2018).

O presente trabalho se configura como uma pesquisa, no que tange a sua finalidade, básica estratégica, uma vez que a mesma buscou aprofundar o conhecimento e investigar as diretrizes da política externa do governo Temer, um governo o qual não se tem muitos estudos

¹ Iniciada no período pós-Guerra Fria, a segunda onda do regionalismo, no que tange ao âmbito econômico, foca mais na internacionalização da economia globalizada.

a respeito, por se tratar de um governo muito recente. Além disso, objetiva-se com esse tipo de pesquisa, fomentar o desenvolvimento de novos materiais sobre o assunto, trazendo novas questões a serem avaliadas.

Na segunda parte do trabalho, será analisada a perspectiva teórica de acerca da análise político-burocrática a partir de Graham Allison, Valerie Hudson, Robert Putnam e Helen Milner e como a análise desses autores pode ser relacionada ao tema de pesquisa. Ao final, foi realizada a análise de conteúdo a partir dos textos do Movimento Democrático Brasileiro e dos discursos do ex-presidente Temer e dos ex-ministros das Relações Exteriores, José Serra e Aloísio Nunes, através do *software* Iramuteq, buscando, portanto, as similaridades nos discursos do partido em relação à fala dos outros atores analisados.

A metodologia utilizada para análise do que foi proposto foi a metodologia qualitativa, a técnica utilizada foi a análise de conteúdo e os materiais utilizados foram os discursos disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores como também os textos publicados pelo MDB no site da Fundação Ulysses Guimarães.

2. DE DILMA (2011-2016) A TEMER (2018-2016): REFLEXÕES ACERCA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A condução da política externa de um Estado é algo que traduz muito a situação do país frente ao cenário internacional, como também as diretrizes do governo em exercício, e a situação nacional do mesmo. De acordo com Manfred Wilhelmy (1988), de uma forma objetiva e direta, a política externa é o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados. Entende-se, portanto, que a política externa é uma das áreas das relações internacionais, porém com ênfase maior no Estado (ALTEMANI, 2005).

Sérgio Danese (2017) define a política externa como um dos espaços do exercício de liderança dentro do projeto pessoal do líder nacional. Ainda segundo o autor, a diplomacia é uma das tantas políticas públicas. Na perspectiva de Wilhelmy (1988), a política exterior projeta para outros estados aspectos relevantes da política interna de um Estado.

Partindo do pressuposto de que o Estado não é ator único e exclusivo no que compete à tomada de decisão da política externa, sendo este personificado pelo seu líder máximo, entende-se que existem outros atores, endógenos e exógenos, que exercem influência acerca da mesma. Altemani (2005) defende que a análise da política externa brasileira com ênfase no papel do Estado como ator preponderante na integração ao sistema internacional não deixa de lado o papel da sociedade civil representada por empresas, associações, classes, agregando uma dimensão transnacional às relações interestatais.

Analisar a política externa do país, levando em conta os diversos aspectos que influenciam na mesma, permite entender e dá capacidade de analisar na história da política externa do país continuidades e rupturas. Dessa forma, o presente trabalho ao analisar a política externa do governo Temer (2016-2018) e, entendendo o o partido do ex-presidente como um grupo doméstico, analisará a influência do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)² na condução da política externa no âmbito comercial do Mercosul durante o período estudado. Dessa forma, no presente capítulo será trabalhada a perspectiva de alguns atores no que tange à condução da política externa brasileira durante o governo Temer (2016-2018), trazendo uma breve análise de como se desenvolveu a “nova política” para o Mercosul, a busca pelo prestígio internacional de Temer e, ao fim, trazemos alguns debates acerca da burocracia política.

² Em 2017, após 37 anos, o PMDB voltou a se chamar MDB. A mídia apontou a volta ao nome original do partido como uma tentativa de retomar o prestígio que o mesmo tinha durante o período militar.

2.1. O declínio Rousseff e os primeiros passos do governo Temer

A política externa do governo Dilma Rousseff assumiu no seu primeiro mandato (2011-2013) uma linearidade do que foi realizado pelo seu antecessor, Lula (2003-2010). Uma política externa, portanto, pautada na atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul global, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana (SARAIVA, 2014). No que tange ao Mercosul “a posição adotada durante o governo de Lula foi mantida: não é prioridade, mas sua defesa é necessária para administrar as relações do Brasil com países vizinhos” (SARAIVA, 2014, p.33). Ainda segundo a autora, o governo de Dilma Rousseff (2011-2013), comparado ao governo Lula (2003-2010), não foi tão aberto a concessões ao governo argentino no campo econômico e os atritos, devido aos obstáculos as exportações brasileiras, não foram solucionados.

Contudo, nos anos seguintes, em virtude do cenário econômico internacional e da conjuntura doméstica da economia, o dinamismo da política externa do governo Rousseff sofreu uma perceptível retração. Saraiva (2014) relata que “a presidente Rousseff mostrou a sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com o seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em curto prazo” (SARAIVA, 2014, p.27).

O ano de 2015, primeiro ano do segundo mandato consecutivo de Dilma Rousseff, foi marcado por uma grave crise econômica e política no Brasil, grandes influentes do *impeachment* da então presidente. No que tange à política externa, é observado que, durante o último ano de seu mandato, as questões internas e a crise econômica fizeram com que a mesma fosse deixada um pouco de lado por parte da presidente Dilma em prol da proteção de seu governo. Fatores esses os quais foram contundentes para o processo de *impeachment* da então presidente, conforme ressalta Pennaforte:

A consequência foi o surgimento de uma grave crise institucional a partir da perda do apoio popular e de sua base política, que aliada ao escândalo de corrupção da Petrobras potencializado pela mídia conservadora e dinamizada pelo Poder Judiciário (vazamento de informações seletivas, arquivamento de denúncias contra líderes da então oposição política brasileira etc.) permitiu a aglutinação de tal grupo em torno de um projeto de ruptura democrática que culminou com a abertura do seu processo de *impeachment* pela Câmara dos Deputados em abril de 2016 (PENNAFORTE, 2017, p.4)

No dia 29 de março de 2016, o MDB rompeu os laços com o governo, deixando a base

do mesmo, declarando, além disso, apoio ao processo de *impeachment* de Dilma³. Em maio do mesmo ano, o vice-presidente, Michel Temer assume, de forma interina, o posto de presidente da República, após o afastamento de Dilma Rousseff do cargo. No dia 31 de agosto de 2016, Temer assume a presidência do Brasil de forma definitiva, após a conclusão do *impeachment* de Dilma, tornando-se o 37º presidente da República Federativa do Brasil.

2.2. A “Nova Política Externa Brasileira” e a busca pela credibilidade do governo Temer

Desde o governo FHC, os presidentes do Brasil se mostraram ativos na condução da política externa do país, através do que ficou conhecido como diplomacia presidencial. Segundo Danese (2017), a diplomacia presidencial é que a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo. O ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva obteve grande destaque na condução da diplomacia presidencial, a qual as linhas de atuação de sua política externa foram definidas pelo ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) como uma diplomacia “ativa” e “altiva” (PENNAFORTE, 2017).

Durante os anos do governo Lula (2003-2010), o Brasil buscou a visibilidade internacional e se posicionou frente a importantes acontecimentos internacionais, ganhando um forte protagonismo no Sistema Internacional, contudo durante o governo Dilma esse protagonismo foi deixado de lado. A partir do que foi exposto acerca da condução da política externa pelo seu líder máximo e do que se entende como diplomacia presidencial, surge o questionamento: *Como se desenvolveu a política externa do governo de Michel Temer no âmbito comercial do Mercosul?*

De acordo com Souza, Souza e Oliveira (2016), com a posse de Michel Temer à presidência após o *impeachment* de Dilma Rousseff, a política externa brasileira tendeu a novas orientações, se assimilando a visão de ordem internacional do governo FHC, contudo

³ Em março de 2016, durante a Convenção Nacional do partido, os convencionistas do MDB aprovaram um aviso prévio de 30 dias para a legenda deixar o governo Rousseff, o que foi considerado o primeiro passo para saída do MDB do então governo. Durante o mesmo encontro, em os peemedebistas reelegeram Temer como presidente da legenda com 96,5% dos votos, sendo a chapa única. Além disso, na convenção, o primeiro-secretário do PMDB, Geddel Vieira Lima, ao ler uma das moções, solicitou que os ministros do partido que ocupavam cargos ministeriais, seis no total, que os deixassem. Também foi proibido que qualquer filiado assumisse algum cargo na União até que o partido definisse a sua saída do governo.
Disponível em: .< <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/convencao-do-pmdb-comeca-com-discursos-em-defesa-de-impeachment.html> >. Acesso em: 19/11/2019. Disponível em: .< https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/12/politica/1457814276_305112.html>. Acesso em: 19/11/2019.

adaptada ao contexto atual. Portanto, a Política Externa Brasileira (PEB) passou a buscar por ações que priorizavam a conquista de “estabilidade” e credibilidade” (SOUZA, SOUZA e OLIVEIRA, 2016). Segundo Valença (2016), o novo governo assume diante de um desafio duplo, visto que domesticamente, há um rol de decisões e medidas para conter as crises econômica e política herdadas do governo Rousseff. Em um cenário de extremo pessimismo, os desafios econômicos são considerados os maiores em quase cem anos (VALENÇA, 2016).

Conforme já exposto, Michel Temer encontra, dentre os desafios de seu governo, a busca pela credibilidade internacional, a qual o país veio perdendo ao longo dos últimos meses do governo Dilma e após a sua posse. No seu discurso, durante a cerimônia de posse de novos ministros do Estado, em maio de 2016⁴, Temer afirma a necessidade da recuperação do prestígio do país e da confiança em seu futuro como sendo tarefas iniciais e decisivas para o fortalecimento da inserção internacional da economia do país, demonstrando certa preocupação quanto à credibilidade de seu governo, seja no âmbito nacional ou internacional:

Eu conservo a absoluta convicção de que é preciso resgatar a credibilidade do Brasil no concerto interno e no concerto internacional, fator necessário para que empresários dos setores industriais, de serviços, do agronegócio, e os trabalhadores, enfim, de todas as áreas produtivas se entusiasmem e retomem, em segurança, com seus investimentos. Teremos que incentivar, de maneira significativa, as parcerias público-privadas, na medida em que esse instrumento poderá gerar emprego no País. (BRASIL, 2016, on-line)

Ademais, Temer defendeu em seu discurso a independência nacional, a defesa da paz e da solução pacífica de conflitos, o respeito à autodeterminação dos povos, a igualdade entre os Estados, a não intervenção, a centralidade dos direitos humanos e o repúdio ao racismo e ao terrorismo, fazendo menção a alguns elementos da tradição diplomática brasileira.

Durante tal discurso, Temer ressalta a importância de criar, de forma urgente, um governo o qual ele intitulou de salvação nacional. Segundo Casarões (2016), durante o primeiro discurso do então presidente, mais do que qualquer tentativa de construção de unidade.

Uma das rupturas observadas, se comparado aos governos anteriores (Lula e Dilma), se deu na nomeação dos ministros das Relações Exteriores, visto que nos governos antecedentes o cargo foi delegado a ministros de carreira diplomática, enquanto que no governo Temer assumem políticos de fora da carreira diplomática: José Serra e,

⁴ Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>. Acesso em: 02/09/2018.

posteriormente, Aloysio Nunes⁵. Segundo Nunes e Rodrigues (2017), a indicação de ministros fora da carreira diplomática ao mesmo tempo em que diminui o insulamento do órgão, pode colocar em xeque a tradição do Itamaraty não estar completamente à mercê de disputas político-partidárias, além de propiciar uma tendência de que a PEB oscile ainda mais a cada troca de governo. Coronato e Leite (2016), afirmam que a indicação de um nome desconectado do Itamaraty representou a quebra de uma tradição tácita, de buscar um substituto no próprio corpo diplomático.

Em maio de 2016, durante a cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores⁶, o então ministro Serra em seu discurso denominou a política externa do governo Temer como a “nova política”, a qual o mesmo resumiu em dez diretrizes. Na primeira diretriz já pode-se observar os contornos da nova PEB:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. (BRASIL, 2016, on-line)

Segundo Casarões (2016), o tom crítico empregado ao longo do discurso, com forte carga política, destoou das manifestações de chanceleres anteriores no decurso da Nova República – mesmo daqueles que também eram políticos, como Fernando Henrique Cardoso (CASARÕES, 2016), o que o autor chamou de “desideologização”.

No que tange à essa “desideologização” defendida por Casarões (2016), o embaixador Rubens Barbosa, Presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), definiu como a mais importante ruptura comparada aos governos antecessores a Temer:

As prioridades externas dos governos anteriores foram mantidas pelo governo Temer, mas com acentuadas mudanças de ênfase e de orientação. A mais importante foi a eliminação da influência da ideologia na formulação e execução dessas ações. Essa mudança fez a política externa voltar ao seu leito tradicional de defesa dos interesses permanentes do Brasil, e não de plataforma de um partido político no poder. (BARBOSA, 2017, p.14)

O que se entende por “desideologização” nada mais é do que o afastamento das relações

⁵ Em fevereiro de 2017, José Serra pediu demissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores, segundo ele, por questões de saúde. Em março do mesmo ano, o planalto anunciou Aloysio Nunes como substituto de Serra.

⁶ Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 28/08/2019.

com os países considerados estratégicos pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e uma reaproximação com os parceiros tradicionais da política externa brasileira, tais como os Estados Unidos, Japão e União Européia. Contudo, é de entendimento geral que novos governos assumem novas condutas, seja ela fruto das própria identidade do governo, ou da situação nacional e internacional do país no Sistema Internacional (SI). Além disso, segundo Silva (2019), houve também uma mudança no trato com países da América Latina, visto que, inicialmente, uma linguagem mais ríspida foi verificada em notas de resposta do MRE aos países de governos mais à esquerda, quando estes levantaram suspeitas sobre o rito do impeachment contra Rousseff (SILVA, 2019).

No âmbito comercial do Mercosul, em sua quinta diretriz proclamada no seu discurso, Serra defendeu a renovação do bloco:

[...]para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças [...]" (BRASIL, 2016, on-line).

Segundo Serra (2016), o multilateralismo que não aconteceu no país durante a década passada prejudicou o bilateralismo que aconteceu em todo o mundo, afirmando ele que o Brasil precisava vencer tal “atraso” e recuperar oportunidades perdidas. Além do fortalecimento das relações bilaterais com os antigos parceiros tradicionais do país, outro ponto observado na fala de Serra é a necessidade de fortalecimento da relação entre a União Européia e o Mercosul, como ressaltou na oitava diretriz da “nova política”:

A troca de ofertas entre o Mercosul e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio e de investimentos recíprocos, sem prejuízo aos legítimos interesses de diversos setores produtivos brasileiros. (BRASIL, 2016, on-line)

Nunes e Rodriguez (2017), ao analisar o segundo semestre do então governo, ressalva que

[...] houve uma retração do país quanto aos seus objetivos no Sistema Internacional, priorizando os acordos de livre comércio e a promoção das exportações em detrimento do projeto de desenvolvimento, das capacidades estatais e das parcerias estratégicas de grande envergadura, como a firmada com a França na gestão Lula. Isto decorre, em parte, da instabilidade interna política, econômica e securitária que passa o Brasil, e em parte pela estratégia traçada pela Nova PEB. (Nunes e Rodriguez, 2017, p.32)

Enfrentando um cenário de crise econômica e política, o governo Temer teve como grande objetivo a retomada da economia. Conforme observado por Valença (2016), o foco

explícito para os dois anos de governo Temer a garantia deu-se a garantia de condições que levassem à reconstrução da economia brasileira, entendendo o autor que o projeto de liderança regional e internacional deveria abandonado em prol do desenvolvimento de condições de governabilidade doméstica.

Segundo Nunes e Rodriguez (2017, p.35), a décima Rodada de Negociações Mercosul-União Europeia, a primeira rodada plena de negociações desde 2012, não obteve um grande avanço a ser destacado. Contrariando o que foi defendido pelos autores, ao final do governo, Michel Temer conseguiu o maior avanço em 12 anos nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia, acordo o qual foi finalizado no governo seguinte ao de Temer. Por ora, Nunes e Rodriguez (2016, p.37) definem que a priorização do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, o isolamento diplomático da Venezuela e o baixo perfil nos fóruns multilaterais, aliado à busca de acordos bilaterais, foram a marca da Nova PEB. Marcas que mostram um certo distanciamento do que havia sido praticado pelos governos petistas, ou seja, essa busca pela chamada desideologização do governo; e a grande preocupação do governo Temer: a retomada do crescimento econômico do país. De acordo com Silva (2019), diferentemente de Lula e Dilma, que davam maior peso político ao grupo, Temer buscou dar maior ênfase ao lado econômico, ainda que sem resultados efetivos.

Acerca da suspensão da Venezuela do Mercosul, é notado que, desde o final do governo Rousseff (2011-2016) que as relações do Brasil com o país vizinho já demonstrava certa instabilidade. Em março do mesmo ano, o então ministro José Serra, na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Ministro das Relações Exteriores defendeu que o governo tomou uma “difícil decisão, mas necessária de suspender a Venezuela dos trabalhos do Mercosul”⁷. Seguindo o que foi estabelecido no Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul (1998), após uma série de consultas por parte dos Estados-membros do Mercosul, foi constatada a ruptura da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela⁸. Em agosto de 2017, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidiram por unanimidade suspender a Venezuela do bloco, a segunda suspensão do país em menos de um ano⁹.

⁷ Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: .< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/15831-texto-base-para-o-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-das-relacoes-exteriores-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em: 26/10/2019.

⁸ Mercosul. Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. Disponível em: .< <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercocul/>>. Acesso em: 26/10/2019.

⁹ Uma primeira suspensão da Venezuela já havia sido realizada em dezembro de 2016.

Em uma das demonstrações da baixa credibilidade do então presidente, no ano do primeiro mandato do governo Temer (2016), a Organização dos Estados Americanos (OEA) emitiu uma nota à imprensa, a qual o então Secretário-Geral da organização, Luis Almagro concluiu que o processo contra a ex-presidente Dilma não se enquadrava nas regras que sustentava o então processo. Em tal nota, Almagro afirmou que “Não há nenhuma acusação criminosa contra a presidente, além do argumento relacionado com a má gestão das contas públicas em 2014. Trata-se, portanto, de uma acusação de natureza política que não justifica um processo de destituição” (OEA, 2016, p.44).

De acordo com Valença (2016), algumas medidas foram tomadas no plano internacional para reforçar o resgate da credibilidade e prestígio brasileiros¹⁰, sendo segundo o mesmo, talvez a principal delas, tenha sido a retomada da tratativa para quitação de dívidas com diversos organismos internacionais, bem como a reestruturação da participação brasileira em organismos internacionais.

Um dos pontos que chamam a atenção de Silva (2019) no governo de Temer é que, na maioria de seus discursos há um realce de seu governo como “presidencialista com ar semiparlamentarista”, buscando demonstrar um bom diálogo do governo com o Congresso. Segundo o autor, soa como uma maneira de buscar maior legitimidade “política” ao seu governo frente ao sistema internacional, passando a imagem de um governo que está mais aberto ao diálogo com o poder Legislativo (Silva, 2019, p. 32).

Buscando entender os princípios norteadores da PEB de Temer, Nunes e Rodriguez (2017), definem que existem duas características perceptíveis na política externa do ex-presidente, as quais seriam a retração política e pragmatismo econômico. Esses, portanto, seriam pontos-chave de um projeto de médio e longo prazo, voltado ao desenvolvimento e à inserção internacional autônoma do país..

Danese (2016) define que a diplomacia de cúpula estabelece um diálogo político muito mais intenso com o Legislativo e a opinião pública do que a diplomacia tradicional, de Estado. Segundo o autor, a diplomacia de cúpula se define, portanto, por um forte contraste com a diplomacia tradicional, jogando elementos menos prementes na diplomacia tradicional, como o apego mais imediato à opinião pública, a ânsia por resultados, a vocação de projeção e visibilidade em contraste com a vocação de anonimato dos diplomatas (DANESE, 2016, p. 68).

¹⁰ “o prestígio resulta de uma diplomacia que combina tradição, inovação e credibilidade, qualidades que respondem pela confiança e promovem o respeito mútuo. Esse processo, numa democracia, depende, cada vez mais, das transformações da realidade interna do país e da legitimidade que decorre do desenvolvimento e da aproximação entre sociedade e Estado.” (LAFER, 2018, s/p)

Tais características levantadas por Danese podem ser observados na atuação do ex-presidente Michel Temer, o qual inicialmente demonstrou uma certa preocupação quanto à credibilidade de seu mandato, contudo ao decorrer do governo não obteve uma postura “ativa” e “altiva”, conforme observado nos governos anteriores. Segundo Casarões (2017), Temer adotou uma postura de precaução, visto que, no momento, a política externa não era realmente prioridade presidencial.

2.3. A política externa enquanto política pública

A partir do entendimento que o Estado não o único agente na tomada de decisão da política externa e que existem outros atores domésticos que influenciam na execução da mesma, a política externa é enquadrada como uma política pública. Segundo Santiago (2019), ao estudar esse tópico enquanto política pública, a mesma é colocada em um local onde há a interferência de outros atores não necessariamente estatais. Analisar a política externa como uma política pública traz os desafios de procurar compreender como e por que os governos fazem a opção por determinados caminhos e não outros (MILANI e PINHEIRO, 2013).

Segundo Reis (2015, p.35), “o Estado não é visto como se tratando de um ator unívoco. Em vez disso, essas análises enxergam o governo como um conjunto de diferentes burocracias que disputam entre si para aumentar seu financiamento e tamanho”. Dessa forma, deixa-se de analisar o Estado sendo somente influenciado pelos atores externos do Sistema Internacional e o passa-se a considerar os atores domésticos como influentes da política externa.

O presente trabalho enquadra o partido de Michel Temer, o MDB, como o então ator doméstico, ator esse direcionador, junto com o então presidente, da política externa do país durante o período estudado¹¹ (2016-2018). No documento intitulado “Uma ponte para o Futuro”¹², divulgado pelo MDB, em 29 de outubro de 2015, o partido de Michel Temer defendeu o crescimento do país com base em ideias liberais, como a livre iniciativa, livre competição e na base por integração com os mercados externos e realizar ajustes legislativos em áreas críticas. No mesmo documento, o MDB afirma que para esse que esse crescimento fosse alcançado seria fundamental, dentre outros aspectos,

Realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em

¹¹ Entende-se que no jogo político há uma série de atores os quais influenciam uns aos outros e conseqüentemente na tomada de decisão da política externa, tais como a indústria, o agronegócio, os partidos políticos, etc., todavia, o presente trabalho analisará apenas a influência do MDB na formação da PEB.

¹² Fundação Ulysses Guimarães. Disponível em: <http://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em 15/09/2018.

todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional. (MDB, 2015, p.18)

Milani e Pinheiro (2013) defendem a influência do Poder Legislativo e do Poder Judiciário na tomada de decisão da política externa, como também de outros atores como confederações, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais. Entretanto, reforçam a premissa de que, em última instância, a responsabilidade pelas políticas públicas, entre elas a política externa, é do governo que as implementa (MILANI E PINHEIRO, 2013, p. 21).

De acordo com Putnam (2010), a política doméstica e as relações internacionais estão sempre entrelaçadas de alguma forma e nossas teorias ainda não desvendaram esse quebra-cabeça. Ainda segundo o autor, é infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso (PUTNAM, 2010). Sanchez et al (2006) defendem que relacionar ambas as concepções normativas (continuum e política pública) permite que se desenvolva uma nova abordagem dos processos decisórios, que agora estão ainda mais plurais e complexos.

Segundo Milani e Pinheiro (2013) ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Dessa forma, estaríamos deixando de lado a ideia de interesse nacional e de que a política externa é uma política de Estado.

Entendendo que existem diversos grupos influentes no processo decisório da política externa, compreendemos também que há uma maior pluralidade de atores e por conseguinte de princípios, valores o que acaba levando, conforme ressalta Milani e Pinheiro (2013) a uma maior politização da política externa. Essa politização da política externa detém forte influência sobre a agenda do país e nas pautas, planejamentos do mesmo em relação ao globo. Ainda segundo os autores,

[...] abrindo-se a “caixa” do processo de tomada de decisão e de implementação da política externa, tornam-se múltiplas as possibilidades de influência e compartilhamento da decisão, as disputas entre agências burocráticas, a necessidade de informação e transparência junto a um público mais abrangente, bem como a relevância de se desenharem novos arranjos

institucionais que logrem dar conta das demandas sociais e políticas (MILANI E PINHEIRO, 2013, p. 32)

Dessa forma, a partir do que foi exposto acerca da análise da política externa enquanto política pública, nota-se a importância de analisar as decisões do governo no que tange à política externa de um país, investigando a ação dos diversos atores influentes no planejamento e execução da mesma da política externa e portanto buscando entender seus interesses a partir de suas ações.

No segundo capítulo serão analisadas as perspectivas de análise de política externa a partir de autores como Graham T. Allison (1969), Helen Milner (1997), Valerie M. Hudson (2005), Robert Putnam (2010) dentre outros, trazendo reflexões acima da perspectiva teórica da análise de política externa desses autores em relação ao tema trabalhado.

3. ABORDAGENS TEÓRICAS ACERCA DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: A ANÁLISE POLÍTICO-BUROCRÁTICA

Muito se é questionado acerca da influência da política doméstica na política externa e vice e versa e em que ponto cada política pode influenciar a outra e como podem ser observada tal influência. O presente trabalho, a partir do entendimento de política externa enquanto política pública, busca entender a influência do Movimento Democrático Brasileiro, enquanto ator doméstico, na condução da política externa do governo de Michel Temer no âmbito comercial do Mercosul.

Dessa forma, levando em consideração o que já foi trabalhado no capítulo anterior, o presente capítulo, adota como marco teórico a análise político-burocrática, a qual analisa o Estado não como um ator unitário na tomada de decisão da política externa, uma vez que a burocracia pública se apresenta como um grande influente no processo decisório da PEB. Desse modo, no presente capítulo será trabalhada a perspectiva de Graham Allison, Valerie Hudson, Robert Putnam e Helen Milner e outros autores acerca da análise de política externa a partir da abordagem político-burocrática, serão destrinchados os conceitos teóricos e como esses se relacionam ao problema de pesquisa.

3.1. A Análise de Política Externa

A ideia principal de Valerie Hudson em *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations* (2005), é que a Análise de Política Externa se baseia na ideia de que tudo que acontece entre as nações e através das nações é fruto de decisões humanas, agindo de forma singular ou em grupos¹³. Indo de contra ao pensamento inicial da “caixa preta”, ou seja, de que as decisões de política externa eram baseadas a partir do pensamento racional de um único ator, a autora defende a abertura dessa “caixa preta”.

Segundo Hudson (2005), a posição dos atores domésticos em relação aos agentes tomadores de decisão política também é relevante, mas a autora alerta para a igual importância de se considerar outras dimensões tais como a coesão do ator doméstico (quanto mais coeso, mais habilidade para a cooperação), a representatividade do ator (o que se relaciona com seu tamanho e influência em determinado assunto) e a atitude ativa (o quão ativo é o ator doméstico sobre determinado assunto de interesse em política externa). A autora relata que tudo que o que

¹³ HUDSON, Valerie (2005, p.1) “Foreign policy analysis is characterized by an actor-specific focus, based upon the argument that all that occurs between nations and across nations is grounded in human decision makers acting singly or in groupsh.”

ocorre entre nações e através das nações se baseia em tomadores de decisão humanos agindo isoladamente ou em grupos (HUDSON, 2005).

No que tange à influência da política burocrática na política externa, Valerie Hudson (2005), chama a atenção do fato de que organizações e burocracias colocam sua própria sobrevivência no topo de sua lista de prioridades.

[...] and this survival is measured by relative influence vis a ` vis other organizations (“turf”), by the organization’s budget, and by the morale of its personnel. The organization will jealously guard and seek to increase its turf and strength, as well as to preserve undiluted what it feels to be its “essence” or “mission. (HUDSON, 2005, p. 8)¹⁴

Segundo Valerie Hudson (2005), a contribuição mais importante da Análise de Política Externa (APE) para a teoria de Relações Internacionais (RI) é identificar o ponto de interseção teórica entre os determinantes primários do comportamento do Estado, os quais são fatores materiais e ideacionais. Ainda segundo a autora, o ponto de interseção não é o Estado, são os tomadores de decisão humanas.

No que tange à tomada de decisão, Hermann, Margaret G.; Hermann, Charles (1989) alertam que os participantes com experiência no processo de formulação de políticas externas muitas vezes nos lembram a natureza ilusória da decisão, visto que o processo real de escolha pode não ser uma ocorrência clara e precisa, segundo os autores.

Instead it may be a gradual, incremental process that transpires over an extended period without anyone being able to say "X" made the decision on a given date. They note that those who gather and analyze information supplied to policy makers shape and narrow subsequent options by determining what is passed along and how it is interpreted. Moreover, the implementors of someone else's decision may modify the original intent. (HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles, 1989, p. 362)¹⁵

¹⁴(HUDSON, 2005, p. 8, tradução livre) “[...] e essa sobrevivência é medida pela influência relativa em relação a outras organizações, pelo orçamento da organização e pela moral de seu pessoal. A organização zelosamente guarda e procura aumentar seu território e força, bem como preservar sem diluir o que parece ser sua "essência" ou "missão".

¹⁵(HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles 1989, p. 362, tradução livre) “Em vez disso ser um processo gradual e incremental, que ocorre por um longo período, sem que ninguém possa dizer que "X" tomou a decisão em uma determinada data. Eles observam que aqueles que coletam e analisam as informações fornecidas aos formuladores de políticas definem e restringem as opções subsequentes, determinando o que é repassado e como é interpretado. Além disso, os implementadores da decisão de outra pessoa podem modificar a intenção original.”

A partir da colocação dos autores, é notado outro aspecto importante na tomada de decisão da política externa, que é a informação. A autora relata que, muitas vezes, a informação limita aqueles que são responsáveis pela tomada de decisão e por consequência as mesmas. Hermann, Margaret G.; Hermann, Charles (1989) relatam que, apesar da necessidade de reconhecer que as decisões nem sempre são executadas conforme o planejado, “o conhecimento sobre como as decisões são tomadas continua sendo uma fonte poderosa de insight sobre o que as entidades complexas, como os governos, fazem.” (HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles, 1989, p. 362)

A burocracia possui um complexo de estratégias e recursos (PETTERS, 1999), a qual a favorece em relação aos outros atores domésticos, em especial, aos atores políticos os quais informam e interferem na decisão das políticas estatais de cunho externo, prevalecendo seus interesses em relação as decisões do próprio Estado.

3.2. O avanço na análise político-burocrática

Por muito tempo, as decisões do Estado no que tange à condução da política externa do país, foram analisadas a partir de uma lógica realista e racional. De acordo com essa concepção, todas as medidas de formulação e condução da política externa eram tomadas por um ator único, o qual era idealizado pela figura do líder máximo do Estado, análise que ficou conhecida como “caixa preta”, ou o Estado como um “modelo de bola de bilhar” de interação estatal. Somente por volta dos anos 60, que esse entendimento começou a ser modificado e os estudiosos começaram a apontar a presença de outros atores, além desse líder. Esses outros atores não atuavam de forma direta na condução da política externa, mas exerciam forte influência no processo decisório.

Nota-se que em 1920, no seu trabalho *Economia e Sociedade*, Max Weber já trabalhava o conceito de burocracia. Weber criou um tipo ideal¹⁶ de burocracia, o qual serviria para comparar as diversas burocracias do mundo, buscando, portanto, definir quais se aproximariam desse tipo ideal¹⁷. De acordo com Weber (1978) num Estado moderno, o dirigente é necessária e inevitavelmente a burocracia, pois o poder não é exercido, nem por discursos parlamentares, nem por enunciados monárquicos, mas sim através da rotina administrativa. Portanto, a

¹⁶ O tipo ideal é a técnica para estudar qualquer fenômeno, a partir de um estudo que faz um exagero da realidade para então se ter um parâmetro comparativo.

¹⁷ Segundo Weber (1920), na burocracia moderna: Rege o princípio das competências oficiais fixas; existe uma hierarquia de cargos e da sequência de instâncias; a administração moderna baseia-se em documentos; existem normas explícitas e o trabalho é baseado em competências técnicas, ou seja, a especialização dos funcionários.

burocracia atua como um importante ator político na tomada de decisão de política externa de um Estado. O *policymaker* é dependente de um grande fator para a tomada de decisões que é a informação, informação essa que parte de seu corpo diplomático, chefes de departamento e agências do governo, o que no presente trabalho consideraremos o próprio partido de Michel Temer, o MDB.

3.3. Graham Allison e a análise da influência dos grupos interestatais na tomada de decisão da política externa

Um dos grandes trabalhos acerca da influência da política doméstica na formação/condução da política externa é o de Graham T. Allison, *Conceptual Model and the Cuban Missile Crisis* (1969). Allison rejeita a abordagem racionalista e simplista da política externa como uma “caixa preta”. O autor utiliza o exemplo da crise dos mísseis cubanos para demonstrar a participação de outros atores, além do líder do governo, no processo decisório de política externa.

Em seu trabalho, Allison (1969) relata sobre a importância do evento da crise dos mísseis cubanos, o mais crítico da Guerra Fria, o qual serviu como fonte para uma investigação mais geral sobre as categorias fundamentais empregadas pelos analistas de política externa ao pensar na questão do comportamento governamental no que tange à tomada de decisões da política externa do país. Dentre as explicações para o acontecimento, Allison dispõe de algumas proposições, que vão desde a concepção dos analistas de política externa até o modelo de política burocrática (Modelo III).

A política burocrática, vertente de análise da política externa do presente trabalho, está centrada na política interna do governo, onde as consequências das diversas decisões e negociações entre jogadores pertencentes a níveis hierárquicos diferentes no governo. Segundo Allison, o comportamento do governo no que tange à política internacional é fruto do resultado de jogos numa negociação. Segundo Allison, o nome do jogo é política burocrática: barganha ao longo de canais regularizados entre jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo (ALLISON, p.707). Os objetivos distintos desses diferentes atores criam divergências do que deve ser considerado como prioridade pelo Estado.

Different groups pulling in different directions produce a result, or better a resultant – a mixture of conflicting preferences and unequal power of various

individuals- distinct from what any person or group intended. (ALLISON, 1969, p.707)¹⁸

Allison utiliza a crise dos mísseis cubanos como de forma de explicar a ação do então presidente norte-americano John F. Kennedy (1961-1963), não contou apenas com a posição dele, mas de outros atores na tomada da decisão daquele delicado momento. Ou seja, a análise de Allison é importante porque enfatiza que tomada de decisões de política externa não parte somente de um único ator, mas sim de uma complexidade de atores, os quais exerceram grande influência na resolução da situação.

O autor afirma que o que “dar movimento às peças de xadrez não são somente as razões que sustentam um curso de ação, nem as rotinas das organizações que adotam uma alternativa, mas o poder e a habilidade dos proponentes e oponentes da ação em questão” (ALLISON, 1969, p.707). Tal caracterização, segundo o autor, capta o impulso da orientação política burocrática.

The leaders who sit on top of organizations are not a monolithic group. Rather, each is, in his own right, a player in a central, competitive game. The name of the game is bureaucratic politics : bargaining along regularized channels among players positioned hierarchically within the government. (ALLISON, 1969, p. 707)¹⁹

Allison afirma que o tipo dominante de raciocínio dentro da política burocrática está centrado na negociação no interior do governo, o qual gera a ação tomada pela nação. Além disso, o autor trabalha sobre o que ele chama de ação e intenção, onde diferentes indivíduos com diferentes intenções realizam uma ação, ação essa que não seria tomada por nenhum desses indivíduos de forma individual. O autor relata que o comportamento do governo não pode ser entendido de maneira individual, mas sim como um jogo de barganhas:

[...] the bureaucratic politics model sees no unitary actor but rather many actors as players, who focus not on a single strategic issue but on many diverse intranational problems as well, in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals, making government decisions not by rational choice but by the pulling and hauling that) is politics. (ALLISON, 1969, p. 707)²⁰

¹⁸(ALLISON, 1969, p.707, tradução livre) “Grupos diferentes puxando em direções diferentes produzem um resultado, ou melhor, um resultante - uma mistura de preferências conflitantes e poder desigual de vários indivíduos - diferente do que qualquer pessoa ou grupo pretenda.”

¹⁹ (ALLISON, 1969, p. 707, tradução livre) “Os líderes que estão no topo das organizações não são um grupo monolítico. Em vez disso, cada um é, por mérito próprio, um jogador em um jogo central, competitivo e competitivo. O nome do jogo é política burocrática: barganha ao longo de canais regularizados entre jogadores posicionados hierarquicamente dentro do governo”

²⁰ (ALLISON, 1969, p. 707, tradução livre) “[...] o modelo político burocrático não vê nenhum ator unitário, mas muitos atores como atores, que se concentram não em uma única questão estratégica, mas também em muitos problemas intranacionais diversos, em termos de um conjunto consistente de objetivos estratégicos, mas antes, de acordo com várias concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais, tomar decisões do governo não por escolha racional, mas por puxar e puxar isso é política.”

O autor ainda afirma que essa descentralização da tomada de decisão para uma variedade de problemas de política externa faz com que cada participante tenha considerável discricção e assim o poder em si é compartilhado (ALLISON, 1969).

Uma questão importante na análise de Allison é a informação. Ao explicar o caso da crise dos mísseis cubanos, Allison relata como uma informação imprecisa e limitada levou à dúvida o presidente norte-americano de qual decisão deveria ser tomada de forma racional.

[...] a piece of inaccurate information, which no one probed, permitted the blockade advocates to fuel (potential) uncertainties in the President's mind. When the President returned to Washington Wednesday evening, RFK and Sorensen met him at the airport. Sorensen gave the President a four-page memorandum outlining the areas of agreement and disagreement. The strongest argument was that the air strike simply could not be surgical.¹¹ After a day of prodding and questioning, the Air Force had asserted that it could not guarantee the success of a surgical air strike limited to the missiles alone. (ALLISSON, 1969, p. 715)²¹

Em 1971, Graham Allison publica outro tão relevante estudo acerca da análise político-burocrática: *Essence of Decision*. Em seu livro, Allison (1971) aprofunda a sua análise acerca dos acontecimentos da Crise dos Mísseis Cubanos e traz novas reflexões acerca do modelo de escolha racional defendida pelos teóricos clássicos no que tange à tomada de decisões no âmbito da política externa. Tal modelo de escolha racional entende que o líder máximo do governo, único tomador das decisões de política externa, é um ser totalmente racional, o qual busca sempre maximizar a sua utilidade, analisando de forma racional todas as opções as quais a ele estão dispostas. Em contrapartida, no processo organizacional de Allison (1971), o tomador de decisões necessita do elemento informação e do tempo, conforme já abordado em *Conceptual Model and the Cuban Missile Crisis* (1969), não buscando a maximização de seu objetivo, mas sim minimizar as chances de falha e buscar uma solução satisfatória para o seu caso.

3.4. A lógica dos jogos de dois níveis

Robert D. Putnam no seu trabalho “Diplomacia e Política Doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis”²² avalia que a luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010, p. 151). Nessa lógica do jogo de dois níveis, Putnam debate que no nível nacional, os grupos domésticos (partidos,

²¹ (ALLISSON, 1969, p. 715, tradução livre) “[...] uma informação imprecisa, que ninguém sondou, permitiu que os advogados do bloqueio alimentassem (potenciais) incertezas na mente do Presidente. Quando o presidente voltou a Washington na noite de quarta-feira, RFK e Sorensen o encontraram no aeroporto. Sorensen deu ao Presidente um memorando de quatro páginas, descrevendo as áreas de acordo e desacordo. O argumento mais forte era que o ataque aéreo simplesmente não podia ser cirúrgico.”

²² Título original: *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*.

indústria, agronegócio, etc.) perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre tais grupos (PUTNAM, 2010). No que tange ao nível internacional, o autor defende que os governos buscam maximizar suas próprias habilidade de satisfazer as pressões domésticas, ao passo que atenuam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAM, 2010). Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p.151). No mundo globalizado essa interdependência torna-se mais forte, ao passo que o nacional e o internacional estão cada vez mais interligados. Partindo desses grupos de interesse analisados por Putnam, o presente trabalho enquadra como grupo doméstico o MDB e no âmbito internacional, os países-membros do Mercosul. Todavia, conforme já mencionado, será analisada a influência do grupo doméstico na formação e condução da Política Externa do governo Temer (2016-2018).

Putnam (2010) adverte que as ações racionais do líder máximo do Estado devem ser prudentes, visto que, ao passo que podem agradar um lado do tabuleiro, do lado oposto podem ser consideradas como imprudentes. Nessa lógica de jogo de dois níveis, o autor relata que qualquer jogador importante do tabuleiro internacional o qual não esteja satisfeito com o resultado tem a possibilidade de desorganizar o jogo e, por outro lado, qualquer líder que não consiga satisfazer seus companheiros do tabuleiro doméstico arrisca ser retirado de seu assento (PUTNAM, 2010, p.152). No Brasil, esse jogo doméstico pode ser entendido pelo presidencialismo de coalizão²³, onde o chefe de governo tem a necessidade de estar bem articulado com o Congresso para poder governar de forma efetiva. Essa é considerada por Putnam (2010) como uma restrição a uma negociação de dois níveis de sucesso, visto que a mesma deriva da coalizão doméstica existente de apoio ao líder. A partir dessa lógica, entende-se que a tomada de decisão da política externa do governo sofre influência de vários atores numa cadeia, onde um ator vai influenciando o outro. Entretanto, vale lembrar que o presente trabalho pretende analisar apenas a influência do MDB na formulação de tal política.

Apesar desse risco por parte do líder, Putnam adverte que, às vezes, jogadores mais capazes identificam movimentações em determinado tabuleiro que desencadeiam realinhamentos em outro, permitindo-lhes atingir objetivos que não conseguiriam de outra maneira. Um outro ponto tratado no presente trabalho refere-se à credibilidade do governo

²³ Abranches (1998, p.21), define que “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. A essa particularidade da institucionalidade brasileira, o autor denominou como “presidencialismo de coalizão”.

Temer, seja no cenário nacional, como também no internacional. Numa lógica de jogo de dois níveis, Putnam reforça que a credibilidade de um compromisso oficial pode ser baixa, visto que os custos são altos, pois o negociador pode ser incapaz de garantir a ratificação de um determinado tratado, por exemplo (PUTNAM, 2010, p. 155).

Diferentemente das teorias estatocêntricas, concentradas na ideia de interesse nacional, as análises em termos de jogos de dois níveis, reconhece que os tomadores de decisão de política externa lutam simultaneamente para conciliar os anseios domésticos e internacionais. Todavia, o interesse internacional não é o foco do presente trabalho, mas sim o interesse doméstico, em especial o MDB. Dentre as características elencadas por Putnam acerca da relação entre diplomacia e política doméstica, destaca-se:

[..] a divergência de interesses entre o líder nacional e aqueles em cujo benefício ele está negociando, e em particular, as implicações internacionais dos seus investimentos fixos na política doméstica. (PUTNAM, 2010, p. 170)

Putnam (2010) torna clara a diversidade dos atores que participam do processo de formulação de política externa, onde não somente a burocracia é influente na decisão da política externa por parte dos líderes, os pequenos grupos (de geralmente 15 pessoas) são bastante eficazes no auxílio da condução da política internacional, onde esses muitas vezes se utilizam de dinâmicas para limitarem o processo decisório, se destacando dentre essas o *groupthink*²⁴. Em suma, Putnam aborda que estadistas inseridos nessas difíceis situações encaram distintos dilemas e oportunidades estratégicas e na condução da política externa precisam estar atentos a esse jogo simultâneo de dois níveis, que são os âmbitos da política doméstica para com a política internacional.

3.5. A relevância da política doméstica na política internacional

No seu livro *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations* (1997), Helen Milner aborda a importância da política doméstica na política internacional. Segundo a autora, as preferências dos atores domésticos são primordiais. A partir do trabalho de Robert Putnam (1988)²⁵, Milner aprofunda a teoria do jogo de dois níveis, dessa vez, enfatizando a questão com base no pensamento racional. Helen Milner alerta que os atores

²⁴ Janis (1971) define *groupthink* como um modo de pensar que as pessoas se envolvem quando estão profundamente envolvidos em um grupo coeso, quando os membros os esforços de unanimidade anulam sua motivação para avaliar realisticamente cursos de ação alternativos. A autora reitera que o *groupthink* ocorre quando a coesão do grupo é forte. Para mais informações consultar: *Groupthink* (Janis, 1971).

²⁵ A versão original do trabalho “*Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*” de Putnam foi publicada no ano de 1988.

domésticos, enquanto agentes racionais, possuem objetivos e tentam alcançá-los da maneira eficiente.

The *policy* preferences of actors in domestic politics derive from their basic interests. Actors are assumed to have interests, captured by their utility functions, which they attempt to maximize. For political actors, this means maximizing their net income. (MILNER, 1997, p.33)²⁶

Assim como os autores do modelo de política-burocrática, Milner rejeita a abordagem tradicional de ator unitário como o único responsável pela tomada de decisão na política externa, afirmando que ao tratar o Estado como um ator unitário, o entendimento no que tange às relações internacionais pode ser distorcido.

Helen Milner (1997), retrata como a política doméstica influência nos resultados de cooperação internacional. Assim como Putnam (2010), a autora aborda um modelo de jogo de dois níveis baseado nas preferências políticas dos atores relevantes. Além disso, Milner traz para esse modelo o sistema institucional da política e a disseminação de informações.

Information problems are also important in the two-level game here. In general, incomplete information has two effects. Not only does it create inefficient outcomes, it also confers political advantage. (MILNER, 1997, p.21)²⁷

Ainda sobre a importância da disseminação de informação, Milner (1997), aborda que no que tange “a assuntos internacionais, o poder Executivo, incluindo o corpo burocrático (Ministérios), possuem muito mais informação exclusiva sobre outros países, negociações internacionais e escolhas de políticas externa”²⁸. Além disso, a autora aborda que os grupos de interesse são tão bem informados quanto o Executivo. Nessa perspectiva, a autora defende que o Legislativo se torna dependente desses grupos de interesse para conseguir essa informação privilegiada.

Milner (1997) defende que, embora a informação assimétrica seja algo comum, ela tem menos impacto do que se possa imaginar, pois, segundo a autora, os atores são incentivados a

²⁶ MILNER, Helen (1997, p.33) “As preferências políticas dos atores na política doméstica derivam de seus interesses básicos. Presume-se que os atores tenham interesses, capturados por suas funções utilitárias, as quais os mesmos tentam maximizar. Para atores políticos, isso significa maximizar seu lucro líquido.”

²⁷ MILNER, Helen (1997, p.21, tradução livre) “Problemas de informação também são importantes no jogo de dois níveis aqui. Em geral, informações incompletas têm dois efeitos. Elas não apenas criam resultados ineficientes, como também conferem vantagem política.”

²⁸ MILNER, Helen (1997, p.21, tradução livre) “In foreign affairs particularly the executive branch, including the bureaucracy (ministries), may well possess much private information about foreign countries, international negotiations, and foreign policy choices.”

encontrar formas de conseguir informação suficiente para agir como se eles fossem bem informados. Ou seja, Milner (1997), em seu trabalho defende que a assimetria de informação é um fato, mas que os atores possuem estratégias para superar esse obstáculo. Entretanto, apesar da assimetria de informação não impossibilitar a ação dos atores, a autora defende que a falta de informação pode levar a maiores fracassos na cooperação. Dessa forma, quando o grupo é bem informado, ele possui mais chances em ter sucesso no processo de cooperação.

A abordagem de Milner no que tange à análise de política externa a partir da ótica de política burocrática contribui no aprofundamento da concepção de que o Estado não é ator único e exclusivo no processo de tomada de decisão da política externa. Apesar de voltar à ótica racional da tomada de decisões, a autora traz essa análise de forma mais voltada para os processos de cooperação no âmbito econômico, fator analisado no presente trabalho acerca da influência do MDB na formação da política externa comercial do governo Temer (2016-2018) para o Mercosul.

No próximo capítulo será realizada uma análise empírica dos discursos do ex-presidente Michel Temer (2016-2018) e dos ex-Ministros das Relações Exteriores, José Serra e Aloísio Nunes; bem como a análise dos documentos publicados pelo MDB, buscando relacionar os conceitos já abordados e, por conseguinte, ter uma análise de como se desenvolveu a política externa do governo estudado e como a mesma pode ser observada a partir dos conceitos já abordados.

4. A ANÁLISE DE CONTEÚDO COMO FERRAMENTA AUXILIAR NA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

O capítulo final do presente trabalho irá trazer o resultado da análise de conteúdo dos discursos do ex-presidente Michel Temer (2016-2018) e dos Ministros das Relações Exteriores de seu governo: José Serra e Aloísio Nunes; bem como os documentos publicados pelo Movimento Democrático Brasileiro e pelo ex-ministro Nunes, buscando similaridades e discordâncias entre o conteúdo desses. O *software* utilizado para a análise de conteúdo será o *software Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (IRAMUTEQ), o qual permite fazer análises estatísticas sobre corpos textuais. Ademais, será feito o debate dos resultados obtidos com as teorias e autores já tratados no presente trabalho.

4.1. Metodologia e dados empíricos

O procedimento técnico utilizado na realização da presente pesquisa será baseado na análise de conteúdo do discursos do ex-presidente Michel Temer e dos ex-ministros Serra e Nunes, disponibilizados no site do Ministério das Relações Exteriores; além disso serão analisados os documentos publicados pelo MDB: Uma Ponte Para o Futuro, A volta por cima, a cartilha Encontro com o Futuro, O caminho do futuro e o programa eleitoral do partido. A análise qualitativa da pesquisa permite a interpretação de dados, onde o pesquisador pode compreender as características e modelos que estão por trás das mensagens.

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências. (GERHARDT, T; SILVERIA, D; 2009, p. 32)

Serão, portanto, analisados seis discursos do ex-presidente Michel Temer: o discurso de Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado; o discurso do ex-presidente Temer, durante abertura da 111^a reunião do Conselho da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), visto que foi o primeiro discurso do ex-presidente para não somente os parlamentares, mas também para a população brasileira; a declaração à imprensa de Michel Temer, após Assinatura de Atos com o presidente da República Argentina, Mauricio Macri, como forma de analisar o posicionamento do ex-presidente para o parceiro comercial argentino, visto que, durante o governo anterior, as relações do Brasil com a Argentina ficaram um tanto estremecidas; o discurso de Temer, durante almoço oferecido ao presidente do Paraguai, Horacio Cartes em dezembro de 2017, buscando entender a postura de Temer para

com o Paraguai, também membro do Mercosul; o discurso do ex-presidente, durante a Solenidade de Abertura da XXXVI edição do Encontro Nacional de Comércio Exterior (ENAEEX), buscando analisar a visão que o ex-presidente em relação ao Mercosul no âmbito doméstico; e o discurso do ex-presidente na abertura da Quinquagésima Primeira Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados, última fala do então presidente para os demais membros do bloco. Do ex-ministro José Serra, serão analisados dois discursos: o discurso do ex-ministro Serra durante por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em maio de 2016, discurso o qual o ex-ministro lança as suas diretrizes para o Mercosul, na chamada “nova política”; e o texto-base para o discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores em março de 2017, o qual o ex-ministros faz um balanço da sua atuação no governo Temer no que tange ao Mercosul. Em relação a Aloísio Nunes também serão analisados dois discursos: texto-base para o discurso de posse do então Ministro Nunes em março de 2017, buscando analisar as perspectivas do ex-ministro para o Mercosul; e o discurso proferido pelo então Ministro, por ocasião do lançamento das negociações de um acordo de comércio entre o Mercosul e a República da Coreia, no intuito de analisar as perspectivas do ex-ministro em relação ao mercado coreano.

4.2. A Análise de Conteúdo e Documental

Bardin define a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análises das comunicações” (BARDIN, 1977; p.32). Segundo a autora, não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos, ou, com maior rigor, um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto que é o das comunicações (BARDIN, 1997). A busca do investigador portanto, segundo a autora, seria o escondido, o não-aparente retido em qualquer mensagem.

[...] qualquer comunicação, isto é, qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor controlado ou não por este, deveria ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo.” (BARDIN, 1997; p. 32)

No que tange à análise documental, Bardin define a mesma como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob a forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN, 1977, p.45).

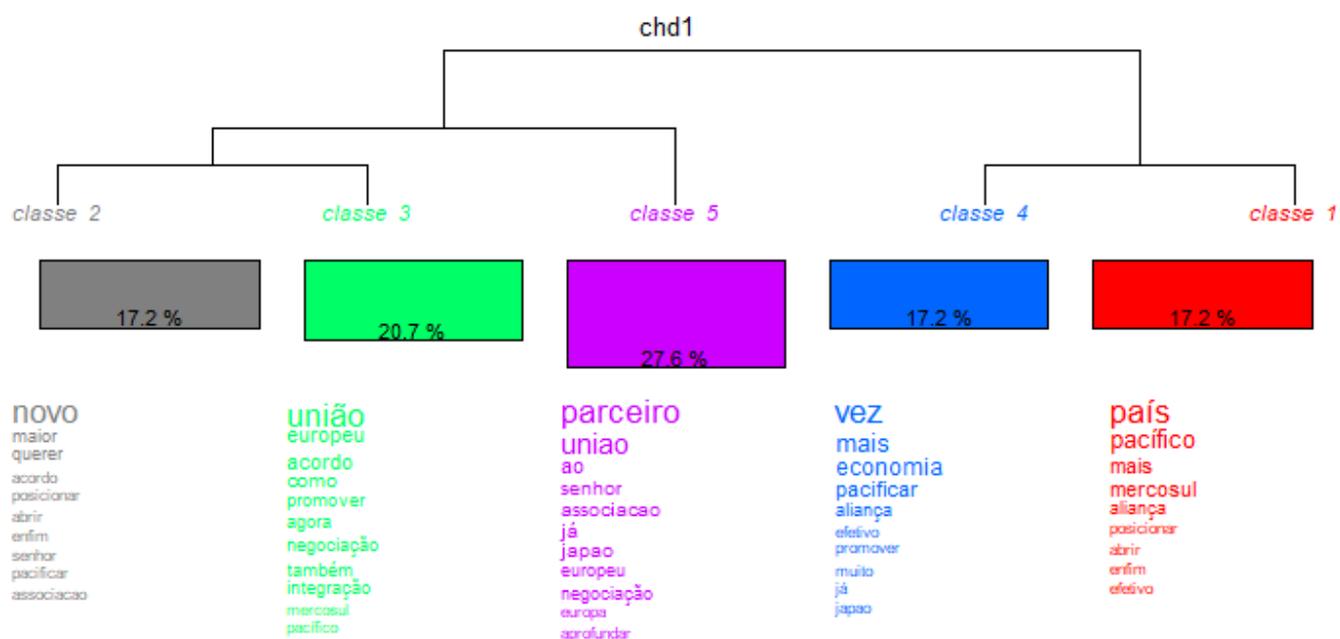
A partir da finalidade de observar a influência do partido de Michel Temer na condução da política externa de seu governo foram analisados discursos e documentos e diferentes

ocasiões onde se foi tratada a questão comercial da política externa brasileira para o Mercosul.

4.3. Análise da Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e a análise fatorial de correspondência

A Classificação Hierárquica Descendente caracteriza-se como uma das análises de maior importância do software IRAMUTEQ, visto que, a partir dela, tem-se a representação hierárquica de classes de vocabulário, a qual é formada a partir dos segmentos de textos e seus respectivos vocabulários. O *corpus* textual geral da figura 1 foi constituído por 3 textos, os quais cada texto representou um ator analisado, sendo portanto o ex-presidente Michel Temer e os ex-ministros das Relações Exteriores, José Serra e Aloysio Nunes. O corpus geral separado em 48 segmentos de texto (ST), obteve aproveitamento de 37 STs (78,72%). A partir da análise da CHD, emergiram 1.661 ocorrências, as quais 695 formas foram ativas e 521 suplementares.

Figura 1 - Dendograma²⁹ da Classificação Hierárquica Descendente: Discursos do ex-presidente Michel Temer e dos ex-ministros Serra e Nunes



Fonte: Elaborado pela autora a partir do levantamento realizado através do *Iramuteq* (2019)

O *corpus* textual foi dividido em 5 classes: classe 1, com 5 segmentos de texto (17.24%); classe 2, com 5 segmentos de texto (17.24%); classe 3, com 6 segmentos de texto (17.24%),

²⁹ Diagrama de árvore, o qual permite que seja visualizado grupos de observações em classes e a partir dos seus níveis de similaridade.

classe 4, com segmentos de texto (17.24%); e classe 5, com 8 segmentos de texto (27.59%). Foi observado que as classes foram destrinchadas entre 3 classes principais e 2 secundárias. Nas 3 classes principais, tem-se destaque: na classe 1, as palavras “país”, “pacífico”, “mercosul” e “aliança” obtém mais destaque; na classe 4, as palavras “economia” e “aliança”. Na classe 5, por sua vez, por onde derivam as classes 2 e 3, observa-se que as palavras “parceiro” e “união” se destacam. Já na classe 3, observa-se a maior frequência das palavras “união”, “europeu” e “acordo”; enquanto que na classe 2, as palavras “novo”, “maior”, “querer” e “acordo” novamente.

Para a melhor compreensão e análise do conteúdo dos discursos, observa-se que as palavras da classe 5, a qual possui o maior segmento de texto, estão presentes em diversos discursos de Temer, Serra e Nunes. No seu primeiro discurso na Cerimônia de Transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, Serra, ao divulgar as diretrizes do governo no que tange à política externa já externava o interesse governo para conclusão do acordo entre o Mercosul e a União Europeia:

A troca de ofertas entre o Mercosul e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio e de investimentos recíprocos, sem prejuízo aos legítimos interesses de diversos setores produtivos brasileiros. (BRASIL, 2016, online)

A defesa do aprofundamento das relações entre o Mercosul também foi pauta nos diversos discursos do ex-presidente Temer (2016-2018), ao abordar a questão do Mercosul.

Finalmente, demos impulso à agenda de relacionamento externo do Mercosul, na busca de acordos equilibrados e convergentes com os interesses nacionais. As negociações com a União Europeia ganharam velocidade novamente, e tenho a esperança de que o acordo seja concluído em breve. Pelas afinidades históricas, pelo compartilhamento de valores e pelo peso econômico dos dois blocos, estou convencido de que a associação entre o Mercosul e a União Europeia trará benefícios econômicos e políticos para o Brasil.

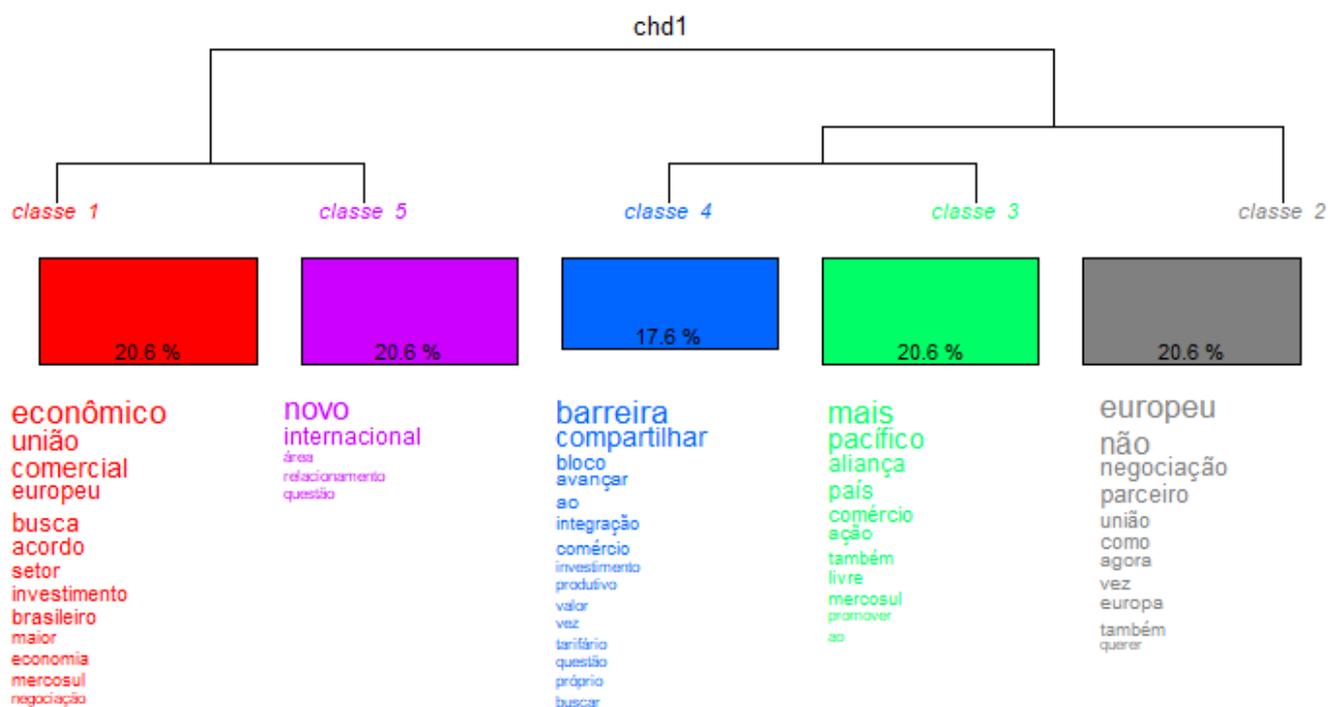
Aloísio Nunes em seu discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores seguiu na defesa do acordo entre o Mercosul e o bloco europeu.

Nosso relacionamento com a Europa está prestes, espero, a adquirir uma nova dimensão. O acordo entre o Mercosul e a União Europeia está na ordem do dia e poderá propiciar um salto qualitativo nas nossas relações com a Europa e que, por isso mesmo, não pode ser visto apenas como a desgravação de algumas linhas tarifárias. Ao falar de Europa, não podemos deixar de mencionar o leste europeu e a Rússia, um parceiro tradicional que continuaremos a valorizar. (BRASIL, 2017, online)

Além das negociações para o acordo com a União Europeia, nota-se que o governo de Michel Temer, enfatizou em diversas ocasiões a defesa do alinhamento do Mercosul com a Aliança do Pacífico (AP), bloco formado por Chile, Colômbia, México e Peru. Com o avanço

da multipolaridade na região latino-americana a partir do século XXI, foi notada a perda da hegemonia norte-americana a qual cedeu espaço para outros atores, como a China. Observa-se portanto, que o Brasil não tinha somente interesse em manter a hegemonia na região, bem como, através da aproximação com os países-membros da AP, se aproximar mais ainda comercialmente dos países asiáticos, a exemplo da China.

Figura 2 - Dendograma da Classificação Hierárquica Descendente: Documentos publicados pelo MDB



Fonte: Elaborado pela autora a partir do levantamento realizado através do *Iramuteq* (2019)

O *corpus* textual geral da presente pesquisa foi constituído por 6 textos, Uma ponte para o Futuro, A volta por cima, a cartilha Encontro com o Futuro, O caminho do futuro e o programa eleitoral do partido. O corpus geral separado em 47 segmentos de texto (ST), obteve aproveitamento de 37 STs (78,72%). A partir da análise da CHD, emergiram 1.700 ocorrências, as quais 707 formas foram ativas e 523 suplementares. A partir da CHD, o conteúdo analisado foi fragmentado em cinco classes: classe 1, com 7 segmentos de texto (20.59 %), classe 2 com 7 segmentos de texto (20.59%), classe 3 com 7 segmentos de texto (20.59%), classe 4 com 6 segmentos de texto (17.65%), e classe 5 com 7 segmentos de texto (20.59%).

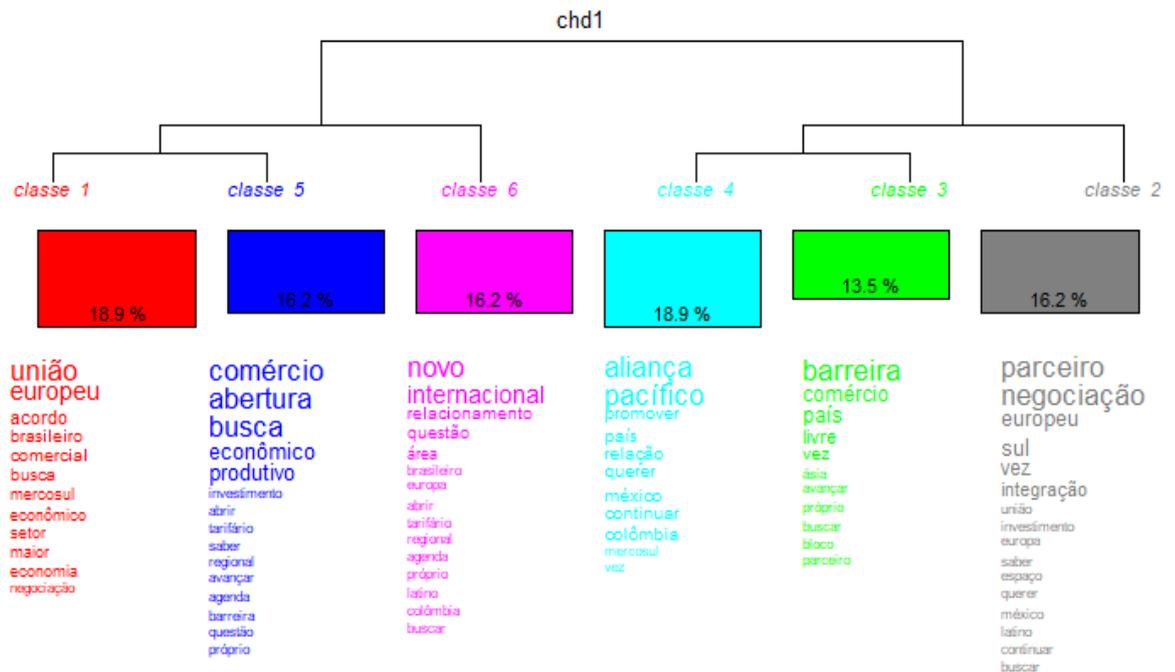
Na análise dos textos do Movimento Democrático Brasileiro, nota-se que a

classificação hierárquica descedente os dividiu em 3 sessões: as classes 1 e 5, e a classe 2, com ramificações criando as classes 3 e 4. Nota-se que as palavras que mais aparecem são “econômico”, “união”, “comercial”, “europeu”, “novo”, “internacional”, “barreira”, “compartilhar”, “bloco”, “pacífico”, “aliança”, “europeu”, “negociação”, “parceiro” e “Mercosul”. O que se pode notar é uma grande similaridade do que foi encontrado pela análise dos discursos do do ex-presidente Temer e dos ex-ministros. Indo além, o que se pode analisar são as diretrizes do partido de Michel Temer, diretrizes de caráter econômico e liberal, a qual defende a redução de barreias no âmbito do comércio internacional, novamente o fortalecimento das relações do Mercosul para com a União Européia (UE). Contudo, a palavra “Mercosul” aparece de forma tímida na análise, dando espaço para outras, como “europeu”. O que pode-se concluir, com base na análise e no que foi observado nos documentos, é que o Mercosul não foi o objetivo final do governo de Michel Temer, mas sim um meio para alcançá-lo. Como pode ser visto em “Uma ponte para o Futuro”:

[...] realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional. (MDB, 2015, p.18)

É notado que a pauta defendida pelo MDB é uma pauta comercial, algo que foi um dos principais pilares do governo de Michel Temer, o qual viu através da economia uma das formas de fortalecer a imagem seu governo.

Figura 3 - Dendrograma da Classificação Hierárquica Descendente: Discursos do ex-presidente Michel Temer, dos ex-ministros José Serra e Aloísio Nunes e os documentos do MDB.



Fonte: Elaborado pela autora a partir do levantamento realizado através do *Iramuteq* (2019)

O *corpus* textual geral da presente pesquisa foi constituído por 4 textos, os quais cada texto representou um ator analisado, sendo portanto o ex-presidente Michel Temer, os ex-ministros das Relações Exteriores, José Serra e Aloísio Nunes; e por último o MDB. O corpus geral separado em 47 segmentos de texto (ST), obteve aproveitamento de 37 STs (78,72%). A partir da análise da CHD, emergiram 1.700 ocorrências, as quais 47 formas foram ativas e 63 suplementares.

A partir da CHD, o conteúdo analisado foi fragmentado em seis classes: classe 1, com 7 segmentos de texto (18,92 %), classe 2 com 6 segmentos de texto (16,22%), classe 3 com 5 segmentos de texto (13,51%), classe 4 com 7 segmentos de texto (18,92%), classe 5 com 6 segmentos de texto (16,22%), e classe 6 com 6 segmentos de texto (16,22%). As classes foram setorizadas em 2 grupos, identificando cada texto analisado nas classes indicadas pelo software, na classe 1 foram aglutinados discursos do ex-presidente Temer e de Aloísio Nunes, em sua maior parte; na classe 2 foram unidos majoritariamente discursos de Serra e dos documentos do MDB; na classe 3, encontram-se similaridades no discurso de Temer e Serra; na classe 4, encontram-se similaridades no discurso de Temer, Serra e Nunes; na classe 5

encontra-se com maior frequência a concordância nos discursos de Temer e Nunes em relação aos documentos do MDB; e por ao final, na classe 6 é encontrada uma maior frequência no conteúdo dos discursos de Temer e do MDB, conforme pode ser observado na figura 1.

Na classe 1, é observado que a maior parte de suas palavras de Temer e Aloísio Nunes, mostrando um alinhamento do que foi defendido por ambos em suas falas, destacando-se à defesa do aprofundamento das relações entre o Mercosul e a União Europeia, a qual Temer na maior parte de seus discursos ressaltou a importância.

Queremos, agora, acelerar as negociações, por exemplo, entre o Mercosul e a União Europeia, e, também, aprofundar conversas com outros parceiros. No Mercosul, os senhores já sabem, estamos retornando o caminho da normalidade. Precisamos de um Mercosul ágil e moderno, que sirva de plataforma para que atuemos fortalecidos no cenário internacional. Isso exige o enfrentamento de muitas questões, da própria revisão da estrutura tarifária desse Bloco à celebração de acordos em novas áreas; da eliminação de barreiras de comércio intrabloco à modernização dos procedimentos, muitas vezes lentos e excessivamente burocráticos.³⁰ (BRASIL, 2016, online)

Importância essa também analisada nos discursos de Aloísio Nunes:

Nosso relacionamento com a Europa está prestes, espero, a adquirir uma nova dimensão. O acordo entre o Mercosul e a União Europeia está na ordem do dia e poderá propiciar um salto qualitativo nas nossas relações com a Europa e que, por isso mesmo, não pode ser visto apenas como a desgravação de algumas linhas tarifárias. Ao falar de Europa, não podemos deixar de mencionar o leste europeu e a Rússia, um parceiro tradicional que continuaremos a valorizar. (BRASIL, 2017, online)³¹

Na classe 4, é observado com destaque as palavras “aliança” e “pacífico”, as quais são recorrentes nos discursos de Temer e dos dois ex-ministros Serra e Temer. É notada uma convergência na visão dos três atores no que tange à importância do estreitamento da relação entre os países pertencentes à Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia e México). Serra no discurso da ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores defende a necessidade “de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico”³². Em “Uma ponte para o futuro”, percebe-se o destaque à questão econômica-comercial do partido de Temer, ressaltando a importância da parceria da renovação de parcerias no mercado externo:

³⁰ Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>

³¹ Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloycio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>

³² Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>

“Em segundo lugar, o Estado deve cooperar com o setor privado na abertura dos mercados externos, buscando com sinceridade o maior número possível de alianças ou parcerias regionais” (MDB, 2015, online).

Segundo o MDB (1996), nas democracias, o mercado é um espaço para o exercício da cidadania, para a livre circulação de informações e para orientação das agências governamentais responsáveis pelo planejamento indicativo. Conforme abordado por Allison (1969), a política burocrática, centrada na política interna do governo, é fruto das consequências das diversas negociações entre jogadores pertencentes a níveis hierárquicos diferentes no governo. Sendo observado, portanto, uma convergência do tom liberal notado no discurso de Serra e Temer, os quais são observadas similaridades no discurso de ambos na classe 3 e também na classe 6.

Enfrentando um cenário de crise econômica e política, o governo Temer teve como grande objetivo a retomada da economia. Conforme observado por Valença (2016), o foco explícito para os dois anos de governo Temer a garantia deu-se a garantia de condições que levassem à reconstrução da economia brasileira, entendendo o autor que o projeto de liderança regional e internacional deveria abandonado em prol do desenvolvimento de condições de governabilidade doméstica. Tal observação vai de encontro com o que foi exposto no documento “A volta por cima” publicado pelo MDB em 2019:

Vencer a crise, em primeiro lugar, construir uma coalizão de forças políticas para aprovar no Congresso Nacional o que for preciso, para se alcançar um equilíbrio fiscal estrutural que termine com os déficits públicos crescentes e reduza, no prazo possível, a relação da dívida pública com o PIB, e para se dar início a uma nova trajetória de crescimento duradouro, com melhorias nas políticas de proteção social. (MDB, 2019)

A classe 5 é a classe em que mais se é observada a influência do partido na formação da política comercial do Mercosul do governo Temer. Segundo o MDB (1996), é indispensável a ativa e enérgica presença do Brasil no Mercosul buscando, acima de tudo, a solução negociada das questões internacionais e bilaterais.

É um passo na direção que os governos dos países do Mercosul adotaram. Em primeiro lugar tornar o Mercosul um bloco dinâmico, eliminando as barreiras que existem ao comércio entre os nossos próprios países, avançando além das questões tarifárias, na garantia de investimentos, na busca de convergência regulatória, na busca de integração produtiva e também das compras públicas. É uma geração de acordos comerciais que, segundo as palavras do ministro coreano, inspira aqueles que vão participar da negociação deste acordo, um acordo de uma geração mais avançada. (BRASIL, 2018, online)³³

³³ Ministério das Relações Exteriores. Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/18942-discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-aloycio-nunes-ferreira-por-ocasio-do-lancamento-das-negociacoes-de-um-acordo-de-comercio-entre-o-mercosul-e-a-republica-da-coreia-seul-25-de-maio-de-2018>

Mais uma vez, ao analisar a classe 5, pode-se relacionar ao que foi defendido por Allison (1969), onde o autor define, a partir do modelo da política burocrática, que a tomada de decisões da política externa não parte somente de um único ator, mais de uma complexidade de atores, os quais exercem influência na resolução, seja de conflitos, bem como na formulação da própria política externa.

Num aspecto geral, observa-se que as classes 1 e 5, as quais derivam da classe 6, trazem reflexões a serem analisadas. Na classe 6, possuem destaque as palavras “novo”, “internacional” e “relacionamento”, palavras as quais são frequentes nos discursos do ex-presidente Temer, dos ex-ministros Serra e Nunes, e nos documentos do MDB. A “Nova Política”, a qual foi tão defendida pelo governo, já fora delimitada no primeiro discurso do ex-ministro das Relações Exteriores José Serra em seu primeiro discurso:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor. Medidas que, em outros momentos, possam ter servido ao interesse nacional, quero dizer, podem não ser mais compatíveis com as novas realidades do país e com as profundas transformações em curso no cenário internacional. (BRASIL, 2016, online)³⁴

Na classe 1 obtém destaque as palavras “união”, “europeu” e “acordo”. Já na classe 5, são destacadas as palavras “comércio”, “abertura” e “econômico”. Um grandes esforços do governo Temer foi a finalização da Associação Europeia de Livre Comércio. Nota-se que em grande parte dos discursos do governo em relação ao Mercosul é citada a importância do bloco econômico europeu.

³⁴ Ministério das Relações Exteriores. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 09/11/2019

internacional encontrados pelo ex-presidente ao tomar posse do título de Presidente da República. Conforme defendido por Putnam (2010), os governos buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, ao passo que atenuam as consequências adversas das evoluções externas. Um cenário de incertezas, o qual o ex-presidente, ao priorizar a construção de uma imagem nacional e internacional positiva para o seu governo, viu na questão econômica a principal linha de atuação de seu governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo de Michel Temer (2016-2018) nasce num contexto de incertezas no âmbito doméstico e internacional. Após o conturbado processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma, Temer encontra não somente um cenário nacional, mas também internacional dividido, entre aqueles que não apoiavam a saída da ex-presidente e os que apoiavam. Nesse cenário de incertezas, a busca pela credibilidade foi um dos grandes objetivos do governo Temer. No que tange à condução da política externa do governo, é notado que houve um direcionamento maior voltado para as questões de caráter econômico/comercial, tanto por parte do ex-presidente, como também pelos seus ex-ministros: José Serra e Aloísio Nunes.

Considerada uma das grandes áreas das Relações Internacionais, a política externa é também um dos grandes espaços do exercício da liderança dentro do projeto pessoal do líder nacional (DANESE, 2017). Também entendida como uma política pública, a política externa de um país é capaz de revelar os aspectos domésticos do país, bem como a projeção do mesmo no globo. Além disso, a partir da análise da política externa do país, levando em conta os diversos aspectos que influenciam a mesma, permite entender o cenário estudado, bem como buscar na história continuidades e rupturas.

Foi observado que a atuação do governo Temer no âmbito do Mercosul causou

A Análise de Política Externa, conforme já abordado, pode ser realizada a partir de diferentes óticas, seja através do perfil líder, da política comparada, da burocracia estatal, dentre outros. O presente trabalho adotou a análise da burocracia estatal como referencial teórico e, partindo da concepção de que o Estado não é ator único e exclusivo no que tange à tomada de decisão da política externa. Foi abordado que, partindo dessa concepção, existem outros tantos atores, endógenos e exógenos, os quais exercem forte influência acerca da formação e condução da política externa.

A influência do Movimento Democrático Brasileiro na formação da política externa do governo de Michel Temer (2016-2018) foi notória na análise de conteúdo dos discursos de Temer e de seus ex-ministros e dos documentos publicados pelo MDB. Observa-se que desde os princípios norteadores da política externa do então governo até a visão do Mercosul foi similar ao pensamento do MDB. Segundo Allison (1969), o comportamento do governo no que tange à política internacional é fruto do resultado de jogos numa negociação. Já segundo Milner (1997), a importância da política doméstica na política internacional, as preferências dos atores domésticos são primordiais nesse jogo.

Como principal objeto de estudo, foi observado no presente trabalho a influência do MDB, na condução da política externa do governo Temer e como os discursos não somente do ex-presidente Temer, mas também dos ex-ministros das relações exteriores se assimilam com o que foi encontrado nos documentos do MDB. A análise empírica do presente estudo foi realizada através da técnica da análise de conteúdo. Definida como “um conjunto de técnicas de análises das comunicações” (BARDIN, 1977; p.32), a análise de conteúdo busca analisar não somente o que está claro e exposto através das diversas formas de comunicação, mas também o que está escondido nessas mensagens.

Foi analisado que as premissas defendidas pelos autores da análise de política burocrática foram analisadas na relação do governo com o partido do ex-presidente. Assim como abordado por Milner (1997), a política doméstica exerce forte influência nos resultados de cooperação internacional. Assim como tratado por Putnam (2010), foi observado a existência desse modelo de jogo de dois níveis, o qual se baseia nas preferências políticas dos atores relevantes. Foi analisado que no âmbito do Mercosul, foi buscado não somente o fortalecimento das relações multilaterais, mas também bilaterais. O governo buscou se reaproximar dos países do bloco, mas também se utilizou do Mercosul para se reaproximar dos seus parceiros tradicionais, como pode ser observado no texto “Uma ponte para o Futuro” do MDB:

[...] realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional. (MDB, 2015, p.18)

A partir da análise realizada através do *software* Iramuteq, foi observado que o partido de Michel Temer exerceu não somente influência no âmbito da política comercial para o Mercosul do então governo, mas que o bloco regional não foi visto como um fim para governo e sim o meio o fortalecimento das relações do Brasil com os parceiros tradicionais do mesmo, a exemplo da Europa e China.

Apesar de se tratar de um governo bastante recente, foi possível realizar através dos documentos e discursos aqui tratados, uma análise da política externa comercial do então governo, podendo assim contribuir para futuros trabalhos acadêmicos na área.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, Graham T. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis**. The American Political Science Review, Volume 63, Issue 3 (Sep., 1969), 689-718
- ALTAMANI, Henrique. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BARBOSA, Rubens. **A Política Externa do Governo Temer**. Revista do Café, 2017.
- CASARÕES, Guilherme. **A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional**. Porto Alegre: Conjuntura Astral, 2016.
- CASARÕES, Guilherme.; STUENKEL, Oliver. Apesar de reformas, política externa de Temer fica em 2º plano. Istoé, 2017a. Disponível em: <<https://istoe.com.br/apesar-de-reformaspolitica-externa-de-temer-fica-em-2o-plano/>>. Acesso em: 21/08/2019.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- CORONATO, Daniel.; LEITE, Lucas. 2016. **Os novos velhos rumos do Itamaraty**. Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) - UNESP. Disponível em: <http://neai-unesp.org/os-novos-velhos-rumos-do-itamaraty-por-daniel-r-coronato-e-lucas-leite/>. Acesso em: 14/09/2019.
- DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. Brasília. FUNAG, 2017.
- FERREIRA, Aloysio. **A Nova Política Externa Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2017
- HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles. **Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry**. International Studies Quarterly. 1989.
- HUDSON, Valerie. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations**. Blackwell Publishing. Massachusetts, 2005.
- LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018.
- MILNER, Helen. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton University Press. Nova Jersey, 1997.
- MDB. **Encontro com o Futuro**. Brasília: FUNAG, 2018.
- MDB. **Programa Partidário**. Disponível em: <<https://www.mdb.org.br/conheca/programapartidario/>>. Acesso em: 25/11/2019.
- MDB. **O caminho para o Futuro**. Brasília: FUNAG, 2018.
- MDB. **Uma ponte para o Futuro**. Brasília: FUNAG, 2015.
- MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>>. Acesso em: 26/10/2019.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/18942-discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-aloycio-nunes-ferreira-por-ocasio-do-lancamento-das>

[negociacoes-de-um-acordo-de-comercio-entre-o-mercosul-e-a-republica-da-coreia-seul-25-de-maio-de-2018](#). Acesso em: 29/10/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos**. Disponível em: .<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 10/10/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos**. Disponível em: .< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14792-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-da-111-reuniao-do-conselho-da-camara-de-comercio-externo-camex-palacio-do-planalto-28-de-setembro-de-2016>>. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos**. Disponível em: .< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15709-declaracao-conjunta-presidencial-por-ocasio-da-visita-de-estado-do-presidente-mauricio-macri-a-brasilia-7-de-fevereiro-de-2017>>. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos**. Disponível em:.< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/15831-texto-base-para-o-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-das-relacoes-exteriores-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em: 28/11/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Presidente da República Federativa do Brasil – Discursos**. Disponível em:.<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-aloyzio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em: 28/11/2019.

NUNES, R.; RODRIGUEZ, V. (2017). **A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica**. Boletim de Conjuntura – NERINT, 1(4), 30-39

OLIVEIRA, C. **A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada**. Belo Horizonte: Fronteira, 2018.

PENNAFORTE, Charles. A Política Externa Brasileira Pós-Impeachment. In: **XVI Congresso Internacional FoMerco**, 16, 2017, Salvador. Integração Regional em Tempos de Crise: Desafios Políticos e Dilemas Teóricos. Bahia: Fórum Internacional do Mercosul, 2017.

PETERS, Guy. **El Nuevo Institucionalismo: teoria institucional en ciencia política**. Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

PUTNAM, Robert. **Diplomacia e Política doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis**. Ver. Sociol. Pol., volume 18, número 36, páginas 147-174, jun. 2010.

REIS, Elton Gomes dos. **Integração regional e hegemonia cooperativa: o Mercosul e o regionalismo Sul-Americano na política externa brasileira contemporânea**. Recife: UFPE, 2015.

- SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. (2013). **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira**: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 40-59
- SANCHEZ, Michele Ratton. **Política Externa como Política Pública**: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). Curitiba: Rev. Sociol. Polit., 2006.
- SANTIAGO, Rodrigo. A agenda externa governamental e o empresariado brasileiro (2015-2018): entre o discurso do desenvolvimento social e da responsabilidade fiscal. In: **VIII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE**. Recife, 2019.
- SARAIVA, Miriam Gomes. (2014). **Balço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?**. *Relações Internacionais (R:I)*, (44), 25-35
- SILVA, Álvaro Vicente Costa. **A Política Externa do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças Para a Legitimidade? Um Teste da Teoria De Charles Hermann**. Porto Alegre: Conjuntura Astral, 2019.
- SIQUEIRA, Cynthia. **Burocracia pública e a tomada de decisão em política externa**. Belo Horizonte: Meridiano, 2013.
- SOUZA, A; SOUZA, J; OLIVEIRA, T. Política Externa Brasileira: De Lula a Temer Descontinuidades e Progressos. In: **International Relations Week**, Segurança Internacional: Visões Tradicionais e Novos Temas. São Paulo, 2017.
- TEMER, Michel. **MERCOSUL: CAMINHOS PARA O FUTURO**. Fundação Ulysses Guimarães. Disponível em: .< <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 27/11/2019.
- VALENÇA, Marcelo. (2016). **Política Externa Brasileira e Multilateralismo**: o que esperar do novo governo. Cadernos Adenauer.
- WEBER, Max. **Economy and Society**: an outcome of interpretative analogy. Vol. 2, Berkeley: University of California Press, 1978.

APÊNDICE

Quadro 1 - Discursos do ex-presidente Temer e dos Ministros das Relações Exteriores de seu governo (2016-2018)

Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado	Brasília, 12 de maio de 2016
Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores	Brasília, 18 de maio de 2016
Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante abertura da 111ª reunião do Conselho da Câmara de Comércio Exterior - CAMEX	Palácio do Planalto, 28 de setembro de 2016
Declaração à Imprensa do Presidente da República, Michel Temer, após Assinatura de Atos com o presidente da República Argentina, Mauricio Macri	Palácio do Planalto, 7 de fevereiro de 2017
Texto-base para o discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores	Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017
Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira	Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017
Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante almoço oferecido ao presidente do Paraguai, Horacio Cartes	Palácio do Itamaraty, 21 de agosto de 2017
Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante a Solenidade de Abertura da XXXVI edição do Encontro Nacional de Comércio Exterior - ENAEX 2017	Rio de Janeiro, 9 de agosto de 2017
Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na abertura da LI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados	Brasília, 21 de dezembro de 2017

Discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, por ocasião do lançamento das negociações de um acordo de comércio entre o Mercosul e a República da Coreia	Seul, 25 de maio de 2018
---	--------------------------

Fonte: Elaborado pela autora