



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER (2016-2018) ATRAVÉS DOS
DADOS DE SEUS PRONUNCIAMENTOS À ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES
UNIDAS**

ANTONIO AUGUSTO BEN

Foz do Iguaçu
2023



INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER (2016-2018) ATRAVÉS DOS
DADOS DE SEUS PRONUNCIAMENTOS À ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES
UNIDAS**

ANTONIO AUGUSTO BEN

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. Marcelino Teixeira Lisboa

Foz do Iguaçu

2023

ANTONIO AUGUSTO BEN

**A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO TEMER (2016-2018) ATRAVÉS DOS
DADOS DE SEUS PRONUNCIAMENTOS À ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES
UNIDAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Marcelino Teixeira Lisboa
PPG-RI/UNILA

Prof. Dr^a. Paula Daniela Fernández
PPG-RI/UNILA

Prof. Dr^a. Heloisa Marques Gimenez
PPG-ICAL/UNILA

Foz do Iguaçu, 28 de março de 2023

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA - PTI

B456p

Ben, Antonio Augusto.

A política externa do Governo Temer (2016-2018) através dos dados de seus pronunciamentos à Assembleia Geral das Nações Unidas / Antonio Augusto Ben. - Foz do Iguaçu, 2023.

100 fls.: il.

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelino Teixeira Lisboa.

1. Brasil - Política e governo - 2016-2018. 2. Temer, Michel, 1940. 3. Política internacional. 4. Análise de conteúdo (Comunicação). 5. Pesquisa qualitativa. I. Lisboa, Marcelino Teixeira. II. Título.

CDU 32(81)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão a todos que me apoiaram nesta jornada acadêmica desafiadora, especialmente durante a pandemia de COVID-19, que acrescentou um desafio extra à minha pesquisa e aprendizado. Produzir uma pesquisa sobre política externa brasileira durante a pandemia foi particularmente difícil, não só por causa do coronavírus, que afetou a sociedade brasileira e me deixou emocionalmente instável, mas também pelo cenário político trágico que afetou as relações internacionais do Brasil sob o governo Bolsonaro, que eliminou qualquer sinal de esperança em seguir uma carreira acadêmica ou diplomática. Simplesmente, por um tempo, as coisas deixaram de fazer sentido para mim.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Marcelino Lisboa, pela orientação, paciência, disponibilidade e incentivo durante todo o processo. Seus insights foram cruciais para a realização deste trabalho. Sou grato também aos outros professores do PPGRJ da UNILA, que compartilharam seus conhecimentos e experiências comigo, e à universidade por me proporcionar esta oportunidade.

Não posso deixar de agradecer aos meus amigos, colegas e familiares, incluindo minha mãe e irmãos, por seu amor, apoio, críticas, sugestões, palavras de ânimo e compreensão nos momentos mais difíceis. Em particular, gostaria de agradecer ao meu namorado, Nicolas Emmanuel, por seu apoio constante, confiança e incentivo. Muitas vezes, ele acreditou em mim mais do que eu mesmo.

Sobretudo, gostaria de ressaltar que esse caminho todo não seria trilhado se não fosse Exú, o senhor dos caminhos, da sabedoria e dom da comunicação que me fez chegar a este momento, e também a Oxalá, o senhor da paz, meu pai e guia espiritual, por suas bênçãos e proteção que me ajudaram a superar os desafios e concluir este trabalho. Dedico este trabalho a todos que me ajudaram de alguma forma durante esta jornada, ao meu pai boiadeiro, meu pai e mãe de santo e todos meus irmãos da Casa Branca de Oxalá.

A todos, minha gratidão e axé. Xêu Epá Bàbá! Laroyê Exú!

*“Exú matou um pássaro ontem com uma pedra
que só jogou hoje” – Ditado Iorubá*

BEN, Antonio Augusto. A política externa do governo Temer (2016-2018) através dos dados de seus pronunciamentos à Assembleia Geral das Nações Unidas. 2023. 100. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2023.

RESUMO

Esse trabalho trata de um estudo de política externa brasileira (PEB) baseado nos pronunciamentos do presidente Michel Temer (2016-2018) à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante o seu governo. O objetivo é capturar as tendências apresentadas nas falas e verificar quais os temas tratados, os objetivos cumpridos ou não cumpridos. O trabalho considera o que o mandatário apresentava ao mundo na AGNU com o que foi estabelecido em seu plano de governo, tendo como base as 10 Diretrizes para a Política Externa Brasileira, elucidadas na fala do então chanceler José Serra. Dessa maneira, após a exposição dos principais conceitos teóricos, a pesquisa entende que há duas formas de lidar com o texto: o “texto como dado” e o “texto como texto”. Assim sendo, utilizamos três metodologias combinadas para estudar o caso: a análise comparativa entre os resultados — a análise de conteúdo em *software* de processamento de dados — “texto como dado”, onde se extrai os dados das falas para a análise de tendências; uma análise qualitativa — “texto como texto”, que se inicia onde termina a análise de conteúdo, procurando entender as decisões de política externa tomadas, tendo como base os encaminhamentos de proposições à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados e o contexto histórico. Nossa conclusão é que, devido à impopularidade e de uma constante crise de legitimidade, Temer manteve uma PEB tímida, embora tenha cumprido quase todas as diretrizes pré-estabelecidas, focando suas políticas em temas de aspectos econômicos, como: a atração de investimentos, o aumento das exportações e a diminuição do Custo Brasil.

Palavras-chave: Governo Temer. Política Externa. Análise Qualitativa. Análise de Conteúdo.

BEN, Antonio Augusto. The foreign policy of the Temer administration (2016-2018) through the data of his speeches to the United Nations General Assembly. 2023. 100. Graduate Masters Dissertation (Master's Degree in International Relations) - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2023.

ABSTRACT

This dissertation examines Brazilian Foreign Policy (PEB) through an analysis of President Michel Temer's (2016-2018) speeches at the United Nations General Assembly (UN-GA) during his administration. The main goal is to identify the trends presented in his speeches and to determine the topics addressed and whether the objectives were achieved or not. The study compares what the President stated to the world at the UN-GA with what was established in his government plan, based on the 10 Guidelines for Brazilian Foreign Policy, as elucidated in the speech of former Minister of Foreign Affairs José Serra. Thus, after the introduction of the main theoretical concepts, the research considers that there are two ways to deal with the text: "text as data" and "text as text". Therefore, three combined methodologies were used to study the case: a comparative analysis of the results - using content analysis software for data processing - "text as data", which extracts data from the speeches for trend analysis; a qualitative analysis - "text as text", which begins where content analysis ends, seeking to understand foreign policy decisions based on proposals submitted to the Committee on Foreign Relations and National Defense (CREDN) of the Chamber of Deputies and the historical context. Our conclusion is that due to unpopularity and a constant crisis of legitimacy, Temer maintained a cautious PEB, although he fulfilled almost all of the pre-established guidelines, focusing his policies on economic aspects such as attracting investments, increasing exports and reducing the "Brazil cost."

Keywords: Temer Government. Foreign Policy. Qualitative Analysis. Content Analysis.

BEN, Antonio Augusto. La política exterior del gobierno Temer (2016-2018) a través de los datos de sus pronunciamientos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. 2023. 100. Tesis de Maestría (Maestría en Relaciones Internacionales) - Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2023.

RESUMEN

Este trabajo aborda un estudio sobre la política exterior brasileña (PEB) basado en las charlas del presidente Michel Temer (2016-2018) en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) durante su gobierno. El objetivo es capturar las tendencias presentadas en las alocuciones y verificar los temas tratados, los objetivos cumplidos o no cumplidos. El trabajo considera lo que el mandatario presentaba al mundo en la AGNU en relación con lo que se estableció en su plan de gobierno, basado en las 10 Directrices para la Política Exterior Brasileña, elucidadas en el discurso del entonces canciller José Serra. De esta manera, después de la exposición de los principales conceptos teóricos, la investigación entiende que hay dos formas de abordar el texto: "el texto como dato" y "el texto como texto". Por lo tanto, se utilizan tres metodologías combinadas para estudiar el caso: el análisis comparativo de resultados, el análisis de contenido en *software* de procesamiento de datos (texto como dato), donde se extraen los datos de los discursos para el análisis de tendencias; y el análisis cualitativo (texto como texto), que comienza donde termina el análisis de contenido, buscando comprender las decisiones de política exterior tomadas, basándose en las propuestas presentadas a la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (CREDN) de la Cámara de Diputados y en el contexto histórico. Nuestra conclusión es que, debido a la impopularidad y la constante crisis de legitimidad, Temer mantuvo una PEB tímida, aunque cumplió casi todas las directrices preestablecidas, enfocando sus políticas en temas económicos como la atracción de inversiones, el aumento de las exportaciones y la reducción del Costo Brasil.

Palabras clave: Gobierno Temer. Política Exterior. Análisis Cualitativo. Análisis de Contenido.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de Calor resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e as Diretrizes da PEB	39
Figura 2 - Mapa de Calor em Bolhas resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e o Pronunciamento de 2016	40
Figura 3 - Mapa de Calor em Bolhas resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e o Pronunciamento de 2017	41
Figura 4 - Mapa de Calor em Bolhas resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e o Pronunciamento de 2018	42
Figura 5 - Análise de Correspondência de Palavras - Pronunciamento de 2016.....	45
Figura 6 - Escalonamento Multidimensional - Pronunciamento de 2016	46
Figura 7 - Rede de Co-ocorrência - Pronunciamento de 2016	47
Figura 8 - Análise de Correspondência de Palavras - Pronunciamento de 2017.....	49
Figura 9 - Escalonamento Multidimensional - Pronunciamento de 2017	50
Figura 10 - Rede de Co-ocorrência - Pronunciamento de 2017	51
Figura 11 - Análise de Correspondência de Palavras - Pronunciamento de 2018	52
Figura 12 - Escalonamento Multidimensional - Pronunciamento de 2018	53
Figura 13 - Rede de Co-ocorrência - Pronunciamento de 2018	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diretrizes para a PEB do governo Temer apresentadas no pronunciamento do chanceler Serra	33
Quadro 2 - Lista de Códigos das Diretrizes da PE de Temer apresentadas no pronunciamento do chanceler Serra	36
Quadro 3 - Lista de Termos Relevantes que Não Apareceram nas Diretrizes do Livro de Códigos.....	56
Quadro 4 - Resoluções com temas protocolares	67
Quadro 5 - Níveis de classificação das Proposições do Executivo	68
Quadro 6 - Resoluções com temas relevantes	69
Quadro 7 - Diretrizes presentes e ausentes nas proposições do executivo.....	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACFI	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos
AD	Análise de Discurso
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
APE	Análise de Política Externa
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAM	Código Aduaneiro Mercosul
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
COP 21	21ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Clima
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado Federal)
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Câmara Federal)
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTI	Cooperação Técnica Internacional
EUA	Estados Unidos da América
Europol	Agência da União Europeia para a Cooperação Policial
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
KWIC	<i>Keys Words In Context</i> (Palavras-Chave em Contexto)
MBL	Movimento Brasil Livre
MDIC	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MERCOSUL/MERCOSUR	Mercado Comum do Sul
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento ou Banco dos BRICS
PMDB/MDB	(Partido do) Movimento Democrático Brasileiro
MRE/Itamaraty	Ministério das Relações Exteriores
OEA	Organização dos Estados Americanos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PARLASUL/PARLASUR	Parlamento do Mercosul
PEB	Política Externa Brasileira
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	10
1	A ORIGEM DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	14
1.1	CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA	16
1.1.1	Primeiros estudos e algumas teorias	16
1.1.2	Chegada ao Brasil	21
1.1.3	O que é e como estudar a política externa?	24
1.2	METODOLOGIA	26
1.2.1	Como se faz uma Análise de Conteúdo?	28
2	PROCESSAMENTO DOS DADOS E ANÁLISE DE CONTEÚDO	32
2.1	DEFINIÇÃO DE CATEGORIAS – CRIAÇÃO DO CODEBOOK.....	32
2.2	COMO AS DIRETRIZES APARECEM NOS PRONUNCIAMENTOS?.....	39
2.3	TEMAS QUE APARECEM NOS DISCURSOS E NÃO NO CODEBOOK	43
3	CONTEXTO HISTÓRICO E O DISCURSO.....	57
3.1	A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ DILMA ROUSSEFF	57
3.2	O PERÍODO TEMER	61
3.3	O DISCURSO E A PRÁTICA	64
3.4	CONCEITO E CONTEXTO	72
3.4.1	Proposições de Nível 1	72
3.4.2	Proposições de Nível 3	79
3.4.3	Outras Proposições	84
	CONCLUSÃO	87
	REFERÊNCIAS	89

INTRODUÇÃO

O governo de Michel Temer, que ocupou a presidência do Brasil de 2016 a 2018, iniciou-se após o impeachment de Dilma Rousseff. Temer assumiu o cargo interinamente em maio de 2016, após a aprovação do afastamento de Rousseff pelo Senado Federal. Em agosto do mesmo ano, com a cassação do mandato da ex-presidente, Temer foi efetivado na Presidência da República. Durante seu mandato, Temer buscou uma política externa mais pragmática, priorizando a atração de investimentos estrangeiros e o estreitamento de relações comerciais com diversos países. O governo Temer foi marcado por uma maior aproximação com os Estados Unidos e uma busca por uma maior inserção do Brasil na economia global. Além disso, o governo também teve em vista fortalecer as relações com a China e os países do Mercosul. Ainda assim, a gestão de Temer foi marcada por críticas, devido a uma série de escândalos de corrupção e à impopularidade do presidente.

O objetivo geral desse trabalho é verificar como se desenvolveu a política externa do governo Temer em relação aos (a) objetivos apresentados, (b) aos discursos proferidos e (c) à prática efetiva. Para isso, a estratégia adotada foi analisar de forma comparativa a relação entre (a) as diretrizes de política externa do governo Temer, expostas no pronunciamento de posse do chanceler José Serra em 2016, com (b) as declarações oficiais do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante os anos de seu governo 2016-2017-2018 e (c) a prática executada em seu governo relativamente à política externa, tendo como base os encaminhamentos de proposições à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados.

Para estudar a política externa é preciso partir de um aporte teórico que abarque seu objeto e seu objetivo, pois a Política Externa como campo de estudos ainda é um campo inconstante, muito estudado, mas indefinido, podendo ser encarada de diversas formas. Em resumo, a política externa pode ser interpretada de diferentes maneiras e, para evitar vieses, muitos pesquisadores utilizam metodologias comparativas. Os pontos de referência para a comparação incluem os princípios fundamentais de uma política externa: os objetivos; a doutrina adotada e o interesse nacional. Os objetivos da política externa são claros quando apresentam um alvo, direção, resultado esperado e escala de tempo. A doutrina é um conjunto de crenças, regras e princípios que guiam a política externa, mas ela pode gerar distorções entre as crenças da macropolítica e as decisões de política externa tomadas na realidade. O interesse nacional é um conceito sem significado pré-existente, construído socialmente, que pode ser entendido como necessidades e desejos relacionados à proteção e sobrevivência do Estado e seus cidadãos.

Dessa forma, adotamos o entendimento que a política externa é a soma das relações oficiais de um ator estatal no âmbito internacional e possui uma orientação e propósitos atrelados aos princípios fundamentais.

As fontes de informação em uma pesquisa podem ser primárias ou secundárias: as fontes primárias são registros iniciais de informações ou fatos, enquanto as fontes secundárias são documentos resultantes de um processo de reflexão ou debate sobre esses registros. A análise de documentos envolve uma seleção preliminar de documentos e uma análise de conteúdo. A estratégia metodológica em um projeto de pesquisa deve corresponder às características da pesquisa em questão. As técnicas de observação e fontes de informação, assim como as técnicas de análise, processamento e interpretação de dados, são elementos constitutivos comuns a todas as estratégias metodológicas. Outro ponto importante é a coleta e a sistematização dos dados adequados na fase de planejamento, considerada uma das fases mais importantes da pesquisa.

A fonte de dados utilizada no estudo em questão consiste em pronunciamentos do presidente Temer em eventos da Assembleia Geral das Nações Unidas, e do chanceler Serra em sua posse como ministro de relações exteriores, todos estes documentos estando disponíveis nos arquivos oficiais dos órgãos do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e das Nações Unidas (ONU). Para isso, verificamos quais diretrizes explanadas pelo *chanceler* no plano de ação estiveram, ou não, presentes nos pronunciamentos do presidente voltados à comunidade internacional ao longo do mandato. Outrossim, estudamos a política externa brasileira (PEB) do período e os principais acontecimentos, por via de um levantamento histórico e tendo como apoio os principais eventos ocorridos em seu governo.

As proposições apresentadas são analisadas em conjunto às diretrizes e o resultado do processamento dos pronunciamentos a fim de entender quais temas foram encaminhados. Além disso, analisamos também matérias presentes nos pronunciamentos de Temer na AGNU, mas que não estavam inicialmente nas diretrizes ou nas proposições.

Do ponto de vista metodológico, partimos da premissa que o texto pode ser interpretado de duas maneiras: o “texto como dado” e o “texto como texto”. Dessa maneira, nossa metodologia visa contrastar os resultados das duas abordagens, utilizando a análise de conteúdo para extrair os dados dos quatro principais documentos da pesquisa no *software* KHCoder, tratando o texto como “dado”. Ou seja, o *software* permite uma análise semântica capaz de categorizar os temas tratados ao longo dos anos, assim permitindo que identifiquemos quais os mais presentes e ausentes em ordem de importância. Posteriormente, é realizada uma análise qualitativa tendo como base a construção do indicador comparativo apresentado anteriormente, utilizando as proposições de política externa do poder executivo submetidas ao Congresso

Nacional.

São verificados também os principais temas dos pronunciamentos, a frequência de seu uso e possíveis repercussões, através do processamento digital dos documentos. Esta técnica, mais utilizada em outras áreas das Ciências Sociais, é usada de maneira a adaptar o processamento das transcrições dos pronunciamentos em *softwares* que usam metodologia quantitativa para verificar tendências e vieses nos textos. Ou seja, é feita uma utilização da Análise de Conteúdo em *software* de análise quantitativa em primeiro momento e, em seguida, uma Análise Qualitativa.

Posteriormente, fazemos uma análise de conteúdo qualitativa, buscando as proposições de matéria internacional submetidas ao Congresso Nacional. A análise de conteúdo foi utilizada para identificar temas presentes e ausentes nos pronunciamentos e nas diretrizes de política externa do governo Temer. No entanto, para aprimorar o modelo, propomos a construção de um indicador que permita verificar as medidas de política externa adotadas pelo Executivo, bem como checar se os temas estão relacionados a alguma diretriz ou se aparecem nos discursos.

Este modelo envolve as proposições do executivo enviadas ao legislativo, pois são elementos mais concretos para se trabalhar, uma vez que se tratam de propostas que efetivamente o governo encaminhou para aprovação no legislativo após negociação dos representantes perante outros atores em âmbito internacional. Os acordos internacionais só são aprovados com a anuência dos poderes executivo e legislativo no Brasil. O Executivo tem a obrigação de conduzir a política externa, enquanto o Legislativo exerce a função de monitoramento dos atos oficiais.

Assim sendo, foram selecionadas apenas proposições da Câmara dos Deputados para análise, coletados dos relatórios da CREDN referentes aos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2021. Foram encontradas 64 proposições do executivo submetidas à CREDN de 12 de maio de 2016 à 31 de dezembro de 2018, e analisadas pela comissão até a finalização da coleta dos dados para este trabalho. Como os relatórios das comissões parlamentares do Senado não incluíam proposições de assuntos relacionados a acordos ou tratados, somente nomeações para cargos, não foram analisadas proposições daquela casa.

Este trabalho tem uma contribuição empírica relevante para os estudos de política externa brasileira à medida que se aprofunda nas ações tomadas pelo governo Temer no que diz respeito aos acordos e tratativas da política externa. Na longa pesquisa feita para entender o campo, na construção desse trabalho, os artigos e textos sobre os acontecimentos do período Temer eram superficiais, limitados a um evento, ou baseados em somente uma metodologia, aqui tendo sido analisados com o auxílio de três diferentes metodologias.

Além disso, tendo em vista as maneiras como os trabalhos de PEB são tradicionalmente produzidos, esse trabalho se diferencia pela contribuição relativamente ao método e à forma, pois desenvolve um modelo metodológico próprio. O primeiro passo é uma análise quantitativa com o processamento digital dos documentos, buscando verificar os temas mais relevantes das diretrizes nos pronunciamentos através da aplicação de distintos algoritmos de análise lexicométrica. Esse tipo de tratamento ajuda a entender quais temas propostos foram tratados nos discursos proferidos à comunidade internacional. Assim, extraídos os dados de quais temas foram tratados, podemos verificar quais as temáticas não foram tratadas, invertendo a lógica do algoritmo. Em seguida, utilizando os princípios comparativos, seguimos com a análise qualitativa. Este modelo, pode e deve ser utilizado em outras pesquisas e aprimorado a fim de evitar falhas.

O trabalho se divide da seguinte forma: no primeiro capítulo exploramos o nascimento do campo, seu desenvolvimento, e selecionamos os marcos teóricos mais relevantes para a construção da nossa abordagem. Em seguida, dedicamos todo um capítulo para o método e metodologia, onde explicamos passo-a-passo como os dados foram selecionados, categorizados e processados. No segundo capítulo, partimos para o processamento dos dados no software, explorando os algoritmos e fazendo inferências que se limitam a entender os textos como dado, ou seja, não se espera ir além do que está escrito. O terceiro capítulo, também o último, parte para uma abordagem do texto como texto, fazendo uma leitura do contexto histórico paralelo as principais resoluções encaminhas à CREDN. Neste capítulo, aplicamos a metodologia de comparação para entender as ações por trás daquela tomada de decisão.

1 A ORIGEM DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Para poder compreender esse estudo da maneira mais objetiva possível, é importante que se parta de uma mesma perspectiva, ou seja, que se tenha elucidados os principais conteúdos e teorias adotados em todo o trabalho. Neste capítulo será apresentada uma introdução à história do campo da disciplina de Relações Internacionais, bem como o surgimento dos estudos de política externa, seus principais autores e conceitos. Também será apresentada a chegada da matéria no Brasil.

Na parte subsequente são descritos o método e as metodologias utilizadas no estudo. Em resumo, esse trabalho entende que Análise de Conteúdo e uma Análise Qualitativa são metodologias complementares, sendo que a última começa onde a primeira acaba. Ambas as ferramentas serão utilizadas para estudar os documentos dos pronunciamentos do ex-presidente Michel Temer às Nações Unidas (ONU) em comparação à exposição na posse do chanceler José Serra.

Dessa forma, entende-se que a Política Externa (PE), com iniciais maiúsculas, é um campo de estudo multidisciplinar, que parte da perspectiva de estudar o comportamento de um ator em um meio externo ao seu território. As duas disciplinas nas quais os estudos de política externa mais se destacam são a Ciência Política e as Relações Internacionais. Nas Relações Internacionais (RI) esse ator costuma ser um Estado soberano, embora outros atores com autonomia e poder de decisão costumam participar de processos no campo internacional. Já política externa como conceito tem uma discussão ampla e varia conforme a abordagem teórica que se baseia para entender o comportamento do ator. Em linhas gerais, a política externa é uma estratégia de um agente governamental para conseguir obter seus objetivos junto a outros agentes externos. Isso inclui decisões de fazer ou não fazer alguma coisa (HUDSON, 2012).

No que lhe concerne, à Análise de Política Externa (APE) é um subcampo das Relações Internacionais que surge após a Segunda Guerra Mundial. Um dos objetivos da APE é sistematizar e compreender os fenômenos que ocorrem em um ato internacional. Ou seja, adiciona uma camada de análise que visa reconstruir todo o processo que leva a formulação de uma agenda internacional, compreendendo os processos políticos internos, externos e outras variáveis. Assim sendo, o subcampo tem como marco teórico três estudos lançados entre os anos 1954 e 1966: *Foreign Policy Decision-Making* de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin (1954); *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics* de Harold e Margaret Sprout (1956); e *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* de James Rosenau (1966).

Esses três primeiros estudos foram posteriormente ampliados pelos autores, em um período que durou até 1973 e ficou conhecido como a primeira geração da APE. Em resumo, o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin contribui com o campo ao focar seu olhar no processo decisório; ou seja, os autores entendem o fator humano como principal determinante para o comportamento de um Estado. Dessa maneira, o foco do trabalho deles são os múltiplos atores, níveis de análise e suas particularidades, tais como: indivíduos, grupos de interesse, burocracias e outros elementos.

Tão importante quanto aquele, são os trabalhos de Herman e Margaret Sprout. Os Sprout contribuíram para o campo sugerindo que a política externa deveria ser entendida a partir dos seus resultados, associando a eles a capacidade de poder dos atores, as estratégias, as decisões e as intenções; ou seja, como o meio influencia o ator na elaboração da política externa (HUDSON, 2012). Os autores escrevem sobre dois meios: o *psycho-milieu*, meio que é percebido pelos atores e o qual eles reagem, e o *operational-milieu*, meio onde as decisões são tomadas. Por fim, o terceiro grande trabalho teórico a contribuir com o nascimento do campo, o de Rosenau, contribuiu ao aplicar conhecimentos de outras ciências sociais nas explicações do comportamento da política externa, buscando tendências e padrões de comportamento em variáveis de diversos níveis de análise. Buscando, assim, formular uma análise e política externa multinível e multicausal.

A discussão agente e estrutura é uma referência teórica anterior ao surgimento da disciplina. Esses três grandes marcos para a disciplina foram importantes, pois são bases para os estudos com abordagem mais modernas até hoje. Assim sendo, o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin, incentivou os estudos focados nos processos de decisão e estruturas dos grupos; o dos Sprouts fomentou o entendimento do contexto e as dimensões cognitivas que formam os atores que tomam as decisões (crenças, valores, emoções, percepções) e o enfoque multidisciplinar de Rosenau deu impulso aos trabalhos de política comparada e análise de conjuntura (FREIRE, 2011).

A contribuição da primeira geração de estudos sobre APE (1954-1973) foi tão grande, que a segunda geração (1974-1993) usou como base os conceitos estabelecidos anteriormente. A segunda geração contribui ao mudar o olhar em relação aos atores e níveis de análise, mas também, por quantificar, qualificar e estabelecer novas formas de estudos e análise de política externa em todos os seus níveis.

Dentre essas contribuições, destacam-se: i) a tomada de decisão por grupos pequenos, que refere-se ao processo de estruturar e tomar decisões de política externa em grupos ou instituições menores; ii) o processo organizacional nas instituições, onde agentes públicos,

burocracias e outras instituições colocam suas prioridades no topo da lista e tendem a influenciar as negociações de política externa; iii) a política externa comparada, desenvolvida a partir da visão multidisciplinar e multinível de Rosenau, cuja contribuição compara períodos distintos, agentes e eventos para achar similaridades ou diferenças entre eles; iv) as influências psicológicas sobre o decisor, que entendem que a mente do tomador de decisão de uma política é de papel fundamental para a compreensão do campo, isso devido a algumas decisões serem tomadas sob certas condições de estresse; em outras palavras, a mente de um ator não é uma *tabula rasa*, ela contém informações, memórias, valores, experiências, emoções, e crenças particulares de cada decisor e que influenciam na PE; v) e o contexto social, no qual os pesquisadores avaliaram como o contexto social e os atributos nacionais, como cultura, religiosidade, história, poder militar, demografia e geografia, e as instituições, ou seja, o contexto coletivo, influenciam nas decisões políticas (HUDSON, 2012).

Assim sendo, compreende-se que a política externa é uma área que abrange diversos níveis de análise e cujo enfoque perpassa por muitas questões já mencionadas. A agenda é densa e seus agentes de influência cruzam diferentes dimensões para formular a PE (FREIRE, 2011).

Esse trabalho visa construir um estudo de análise de política externa tendo como referência os modelos mais recentes de análise de conteúdo, que surgiram após a segunda geração em contraste com as premissas formuladas nas diretrizes do governo. Para isso, esse capítulo tem dois propósitos: construir a abordagem teórica que guiará o entendimento de política externa e desenvolver e explicar a metodologia utilizada na pesquisa.

Esse primeiro capítulo aborda os principais conceitos relacionados a disciplina de APE e de Relações Internacionais (RI), passando por algumas teorias clássicas das RI. A última parte deste capítulo explora o método e a metodologia, explicando as quatro partes da metodologia, o funcionamento dos algoritmos, o processo de extração de dados e o que é análise de conteúdo.

1.1 CONCEITO DE POLÍTICA EXTERNA

1.1.1 Primeiros estudos e algumas teorias

Política externa não é um termo que possui uma definição clara. Cada pesquisador adota uma ou outra definição para guiar suas análises, e todas elas comungam de uma série de princípios e pressupostos dos quais se costuma reconhecer como um fenômeno resultante das interações de um Estado no âmbito internacional. Políticas externas são resultados de escolhas (*trade-off*) de diferentes atores envolvidos em um processo de decisão no meio doméstico. Esses

atores são encorajados a encontrar uma maneira de combinar seus objetivos em uma política comum que possa ser alcançada (MORIN; PAQUIN, 2018).

A formação da disciplina de RI nos Estados Unidos (EUA) se deu com a chegada de intelectuais europeus na década de 1940 no contexto das duas grandes guerras. De pensamento teórico realista, eles encontram em solo estadunidense uma academia de cunho liberal e *behaviorista*, implementada em campos como a economia e as ciências políticas. A utilização do pensamento realista para os estudos das ciências políticas perdurou até o fim da Guerra Fria, pois era consenso estudar a política internacional como ela realmente era e não como ela deveria ser (LIMA, 2013).

As RI começam a surgir como campo a partir da necessidade de lidar com os Estados em âmbito internacional; nesta arena, nem as ciências políticas e nem o direito conseguiam progredir a fim de analisar os comportamentos dos atores. A partir disso, surge a APE como metodologia para entender o comportamento dos Estados. *A priori*, a APE era dividida em dois níveis de análises separados: o macro e o micro, onde o primeiro fazia referência ao comportamento do Estado fora de seu território e o segundo dentro dele, se aproximando das análises de políticas públicas. Dessa maneira, tornava-se necessário entender os atores e as decisões envolvidas em cada um desses níveis. Nesse sentido, o processo decisório, o modelo burocrático e os arranjos institucionais internos resultaram nas ações de política externa.

Desenvolvem-se, assim, os primeiros estudos de APE, tendo como marco os estudos da primeira geração (1954-1973) compostos por Snyder, Rosenau e os Sprouts que redigiram os paradigmas iniciais da disciplina: Snyder e seus colegas focaram no processo decisório; Rosenau desenvolveu o processo de política comparada e o casal Sprout discutira sobre a influência do meio psíquico social na tomada de decisão.

Para iniciar a conceitualização dos temas se faz necessário entender o que é política externa; Marcel Merle (1984) conceitualiza a política externa - *politique étrangère* - como a parte da atividade de um Estado voltada para fora, além de suas fronteiras; ou seja, o exato oposto da política interna. Isto posto, é importante mencionar que toda PE é uma relação exterior, contudo o contrário não se sustenta, uma vez que possa haver relações exteriores que não perpassam pelo aval do Estado, logo, tratar ambos os termos como sinônimos não é adequado (MERLE, 1984).

Os estudos de Merle se encaixam no espaço que outras disciplinas – Direito, História, Economia, Sociologia – lidam com a questão da política externa e relações internacionais, e visam consolidar o que o autor chama de tradição da PE. Em breve análise histórica, se entende o que conduziu sociedades a constituírem Estados. Assim conclui-se que foram três pontos

principais que levaram a essa alçada: i) não existe sociedade sem poder, logo há uma necessidade natural de um grupo se organizar em torno de uma autoridade que lhe conduza ou forneça benefícios; ii) o poder está ligado a necessidade de garantir a sobrevivência, e no caso da PE de garantir a legitimidade e reconhecimento de um grupo a outro; iii) o interesse nacional – *raison d'État* - leva à institucionalização e burocratização do poder. Esses três pontos circundam várias teorias clássicas das Relações Internacionais, a exemplo do realismo e liberalismo.

Acerca do conteúdo desta tradição, são identificadas pelo autor algumas regras básicas que compõem as relações entre os Estados: i) as RI ficam, majoritariamente, sob responsabilidade do poder executivo: o rei, o presidente, czar ou aquele a quem figura o poder de chefe de Estado; ii) o poder é executado por um agente de mais alto nível da hierarquia política, chanceler, ministro secretário-geral; iii) esses agentes possuem monopólio de suas atribuições, facilitando as comunicações, pois elas se concentraram em uma única figura e atribuindo as devidas responsabilidades pelos posicionamentos efetuados; iv) o cargo e suas burocracias são confiadas a profissionais e especialistas com o maior rigor possível, já que é esperado um altíssimo grau técnico a fim de executar a PE de maneira estável, segura e caprichosa, assim, o recrutamento por concurso público, a entrada em uma escola nacional de carreira diplomática e um sistema que lhe garanta seguridade e experiência propiciam melhores profissionais; v) todo o assunto deve ser discutido com maior grau de discrição e segredo, regra que garante a prudência ao tratar assuntos estratégicos e de grande interesse nacional, protegendo o Estado de eventuais turbulências.

A contribuição de Merle para a disciplina é a sintetização de conceitos que se relacionam para caracterizar a política externa dos mais diversos países. Outro autor que trabalha os conceitos fundamentais das RI e complementa as perspectivas de Merle em APE é Carlsnaes. Seus textos buscam apresentar o surgimento do campo da APE nas RI, os principais conceitos teóricos e debates e tradições que surgiram no campo. Assim sendo, segundo o autor, a origem da APE no meio acadêmico remonta aos estudos de política pública, principalmente nos Estados Unidos entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial.

Naquele período, o argumento mais importante que guiava a APE era a noção que a política externa era mais importante que outras políticas porque se tratava do interesse nacional (CARLSNAES, 2013). Toda a discussão que aborda a PE nos períodos compreendidos entre as duas grandes Guerras era baseada em teóricos realistas ou idealistas, que discutiam primariamente o poder.

A grande virada nessa premissa do poder e interesse nacional se desenvolveu nos anos

1960 com a chegada dos estudos comportamentalistas – *behaviourism*. Para esses estudos, o foco da APE deve ser no personagem que a conduz, assim, as análises devem levar em consideração os comportamentos dos atores ao invés da motivação das ações cruas de um Estado. A PE é vista então como exercício de influência no campo internacional, com eventos específicos em que alguém faz algo com o outro de alguma maneira. Em resumo, o que acontece no mundo é uma democratização da política externa que passa a ser exercida por outros agentes no Campo e por outras burocracias dentro do Estado.

Carlsnaes também contribui para a APE com a elaboração da ideia de *explanandum*, o termo em latim que faz referência a uma frase ou conceito que explica ou descreve um fenômeno, cujas partes menores são denominadas *explanans*. O autor entende que esses *explanans* são fatores que influenciam o processo decisório do agente de PE. Outra abordagem foca nas políticas tomadas ao invés do processo decisório. O autor interpreta as teorias que explicam as interações da PE através de duas escolhas: uma escolha individualista ou uma escolha holística. Em linhas gerais, a abordagem individualista é focada no agente, enquanto a holística estuda toda a estrutura que a compõe (IDEM, 2013).

Classificando as teorias de RI e de APE dentro dessa perspectiva, o Realismo, o Liberalismo e o Institucionalismo Neoliberal se encaixam na perspectiva estrutural; enquanto o neoliberalismo e a teoria da autonomia se encaixam em uma perspectiva individual. Mais ainda, o autor toca no tema das abordagens dos pronunciamentos e como a tomada de decisão pode refletir suas concepções de mundo e personalidade nas políticas públicas. Em linhas gerais: o comportamento da política externa de um país depende de como indivíduos com o poder percebem e analisam as situações.

O Realismo foi a primeira escola das RI e, sendo assim, a principal base para os trabalhos de diversos analistas e teóricos. Em síntese, o agente principal da teoria é o Estado, e cada um deles se encontra em uma competição eterna para obtenção de poder em detrimento aos demais. A guerra é assim inevitável, e a possibilidade de paz e cooperação é limitada às circunstâncias e interesses individuais. A crítica proposta por Hedley Bull a essa teoria entra no campo da inflexibilidade da mesma para explicar as mudanças na política internacional.

O liberalismo-utópico, escolhido por Bull, possui uma visão mais ampla da política internacional, na medida que aceita outros atores dentro dessa categoria. O poder não é exercido somente pela força militar, tendo o interesse econômico um papel relevante. Para os liberais, os atores são múltiplos e buscam o poder através dos menores custos; em alguns casos competem, em outros, cooperam. Nesse sentido, o problema da corrente liberal é não conseguir fazer uma análise de conjuntura eficaz e objetiva, por ser ampla por natureza.

A Escola Inglesa é uma linha de pensamento alternativo que se caracteriza por mesclar princípios das duas escolas clássicas das RI: realismo e liberalismo. A principal diferença entre o Realismo e o Liberalismo está na forma que as relações de poder se apresentam na política internacional. Para a primeira, esse poder é vertical, logo, alguns Estados são mais importantes e estão melhor posicionados na hierarquia. Já para os últimos essa relação é horizontal, e as Nações interagem entre si com o mesmo peso e pensando no bem-estar geral (MONTROYA, 2016).

Para explicar a Escola Inglesa, é necessário entender premissas que permitam entender a ordem e o poder. A premissa admite que a ordem é só mais um aspecto da política mundial e assim compreende que é possível a existência de um cenário internacional sem ordem. A ordem tem três objetivos: garantir a vida e a existência; garantir os cumprimentos dos compromissos entre as partes e, por último, respeitar os direitos de propriedade e manter o *status quo*. Os Estados são os principais atores das RI, mas esses podem se organizar em sociedades ou grupos. Poder é o conceito mais importante de todos nas Relações Internacionais, mas também é o mais difícil de ser definido e implementado. Para alguns autores, poder é a implementação de qualquer recurso em uma circunstância específica. Não é simplesmente possuir o recurso ou controlar uma situação, mas mobilizá-los e possuí-los (MORIN; PAQUIN, 2018).

Bull também reconhece a existência de grandes potências no sistema internacional e acredita também na existência de um direito natural que se sobressai ao direito legal, esse baseado nos costumes e padrões morais. Desta maneira, os agrupa em três: as normas fundamentais, que constituem o sistema internacional; normas de coexistência que mantêm a ordem e a paz; e por último, as instituições que garantem o funcionamento dessas normas. O legado de Bull para as RI é entender uma realidade internacional guiada por normas e instituições, ao invés do poder e interesse.

A partir da segunda geração, a implosão entre os níveis macro e micro trouxe ao debate conceitos como relações transnacionais e interdependência. A entrada de novos atores e o interesse por demandas em diversas pautas levou os internacionalistas a debaterem normas e diretrizes, a fim de direcionar as questões globais. Surgem assim outros tópicos nas RI e a possibilidade de se fazer um estudo comparado, uma vez que, anteriormente, cada estudo era desenvolvido em um único campo. Surgem também novas abordagens teóricas, cada uma com sua lupa apontada para uma parte diferente da disciplina.

1.1.2 Chegada ao Brasil

No Brasil, a política externa tem uma grande tradição. A corrente liberal nas RI após os anos 1960 permitiu ampliar o escopo de quem são os atores capazes de interagir na política externa. Se até aquele momento o Estado era o único ator relevante na política internacional, a presença de outros agentes não-estatais mudou o jogo. Outra influência fundamental foi a inserção de novos temas no debate: meio-ambiente, clima, direitos humanos, entre outros, criando, assim, ambiente propício para o debate além do estado-centrismo. A partir desse marco, não se pode negar a conexão entre os problemas domésticos e internacionais, os novos temas chegam ao debate internacional por outros caminhos e agentes (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Nesse país, a institucionalização da disciplina iniciou-se no mesmo período que a primeira geração e desenvolveu-se nos anos 1980, influenciada pela tradição internacional produzida nas duas décadas anteriores. Aqui, três matrizes teóricas encontraram solo fértil para desenvolver-se: as contribuições marxistas e a teoria da dependência, o realismo político e o pensamento geopolítico. Foram as duas primeiras, contudo, que dominaram o pensamento dos pesquisadores brasileiros.

Os trabalhos sobre o período da PEB que se estendeu durante a ditadura militar revelam um Brasil que se colocava como subalterno das potências centrais, principalmente os EUA. A PEB trabalhava como instrumento de legitimação do poder do regime. Esse perfil só veio mudar com o fim da ditadura e a estabilização da região – em questões de economia e segurança. Do final dos anos 1980 em diante o país abriu-se para a globalização e buscou assinar acordos e tratados a fim de garantir a estabilidade democrática, a paz, os direitos humanos e parcerias econômicas, o que proporcionou a promoção de políticas públicas nacionais por pressões externas e internas.

Os diplomatas atrelados, principalmente, ao Itamaraty foram alocados em outras agências governamentais, como no caso do Ministério da Fazenda. Na década seguinte, o mesmo aconteceu com os temas dominantes de política externa que passaram a ser discutidos em outros locais além do Itamaraty. Assim, os temas domésticos e internacionais brasileiros estavam cada vez mais entrelaçados e diversificados. Esse reordenamento fez com que a disciplina de APE falasse em renovação da agenda de investigação e da pluralização de atores no âmbito acadêmico. Desse ponto em diante, o governo passa a ser uma instituição do Estado atuando no fomento da PE ao lado de outros poderes, instituições, movimentos sociais, ONGs e agentes, sendo esse o principal e mais relevante ator, mas não o único.

Com essa diversificação, urge a necessidade de diferenciar política externa da ação internacional dos atores não-estatais. Toda política externa passa pela anuência do Estado, enquanto a ação privada se desenvolve com objetivos e metas definidos pelo próprio agente. Reconhecer a política externa como política pública é atestar que sua formulação e implementação depende das dinâmicas dos agentes do governo, da política e burocracias vigentes, estando sujeita aos mesmos vieses e singularidades.

Os autores recordam, todavia, que apesar da personalidade de cada governo imprimir características notáveis na PEB do período correspondente, ontologicamente a política externa desfruta certo grau de autonomia – assim como a política de defesa e macroeconômica – tendo seus marcos e instituições bem delimitados no Brasil, como relatou Merle. Apesar disso, ainda é preciso um refinamento para que a PE seja um programa sólido e bem delimitado.

Ao tratar da PEB, os analistas costumam se basear na doutrina elaborada pela tradição diplomática dos órgãos oficiais, como o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e na Constituição Federal, que define princípios gerais no seu artigo 4^a, entre eles o princípio da soberania, da autonomia e da não intervenção (BRASIL, 1988). Alguns autores, como Vigevani e Cepaluni, também entendem que a partir da década de 1980 o país atuou sob um projeto de autonomia; para eles, autonomia é entendida como uma lógica de atuação internacional e nacional livre de constrangimentos por parte das grandes potências. Esta estratégia não subverte a lógica capitalista, mas o utiliza de maneira a aumentar o poder de barganha do país no sistema internacional.

Para os autores, existem três formas diferentes de autonomia: i) a autonomia pela distância, caracterizada por uma política de contestação das normas e princípios de instituições internacionais, um distanciamento dos grandes temas e grandes potências – com ênfase nos Estados Unidos – e busca por alianças Sul-Sul, características que permearam governos até o fim dos anos 1980; existe também a ii) autonomia pela participação, esta que se refere a uma participação ampla e à aceitação de normas liberais e regimes internacionais, um período no qual o país participa de e assina muitos acordos em mais diversas áreas, características nos períodos de Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (1990-2002); e por fim, iii) a autonomia pela diversificação, caracterizada pela adesão aos princípios por meios de alianças Sul-Sul e acordos regionais com parceiros não tradicionais, como Ásia, Pacífico, África e Oriente Médio, predominantemente nos governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016) (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

Dessa maneira, percebe-se que o pensamento autonomista brasileiro não tem uma concepção única, já que passa por diversos governos e não possui um alinhamento ideológico,

estando presente tanto em governos de centro-direita, como os de Fernando Collor de Mello e FHC, quanto de centro-esquerda, à exemplo de Lula da Silva e Dilma Rousseff (SPEKTOR, 2014). Além disso, muitos acreditam que o Brasil esteve em uma escala ascendente de prestígio e reconhecimento, até a grande crise de 2013, quando a doutrina adotada na política externa brasileira começou a se esvaziar.

Já que a estratégia de autonomia se mantinha sólida entre os governos, a diferença na atuação do Estado brasileiro para a agenda internacional se dava por quatro tipos de graus de mudanças: i) mudanças de objetivo, quando mudam as metas que determinam as PP voltados às RI, caso da autonomia por participação; ii) mudança de programa, que mantém o mesmo objetivo mas são tomados outros caminhos para alcançá-los, caso da autonomia pela diversificação; iii) mudança de ajustes, quando mantém a agenda e o caminho para conquistar, ajustando algumas políticas e alterando a ênfase, caso petista; ou a iv) mudança de orientação, quando ocorre uma mudança profunda na orientação internacional, na agenda, nos objetivos e na forma de lidar com a política externa, a partir de 2019 (HERMANN, 1990).

O que aconteceu após esse período foi uma grande mudança das conjunturas doméstica e internacional, agravado por diversas crises políticas, econômica, ambientais e humanitárias. Spektor acredita que chegamos ao esgotamento das estratégias usadas na política externa exercida desde a redemocratização. Para o autor, está na hora de modernizar a doutrina brasileira de política externa (SPEKTOR, 2017). O Brasil dos últimos anos apresenta uma inércia em sua atuação internacional. Após a saída de Rousseff do poder, o que se esperava era uma mudança do paradigma da política externa brasileira, mas o caminho tomado foi a de total perda de prestígio internacional e um retrocesso na atuação internacional, agravado com o governo Bolsonaro (2019-2022).

O autor defende a ideia de que a construção de uma nova doutrina de política externa deverá ser mais uma vez um projeto de Estado. Ou seja, esta é inseparável do processo político interno e é uma jornada de médio a longo prazo que demanda maturação. Deve possuir uma agenda equilibrada, preocupada com o bem-estar da população e com os valores expressos por ela, deve se basear nos princípios constitucionais e prezar por evitar conflitos.

Desta forma, podemos chegar à conclusão de que, a política externa como conteúdo pode ser entendida como subárea das Relações Internacionais e das Ciências Políticas. Isso porque ela é um fenômeno que abarca o Estado e vai além deles, envolvendo outros atores internacionais, ao mesmo tempo que possui temas e características que costumam espelhar seus governos. E, no Brasil, embora a política externa seja exercida por órgãos especializados do Estado, ela apresenta as diretrizes do governo que a executa, sendo assim adaptada aos

programas e características de cada mandatário.

1.1.3 O que é e como estudar a política externa?

A política externa relacionada à mesma questão no mesmo período pode ser interpretada de formas diferentes. A partir dessa premissa, uma escolha interpretativa sempre conduzirá o olhar do investigador em uma determinada direção. De maneira a adotar uma interpretação menos enviesada, muitos pesquisadores partem para metodologias que visam comparar certas políticas com outras de outros períodos, outros lugares ou outros atores. Para Morin e Paquin, o exercício comparativo é fundamental para dar uma visão geral, mesmo em métodos de pesquisa que se concentram em casos específicos. Em outras palavras, a comparação é o componente central da Análise de Política Externa (MORIN; PAQUIN, 2018).

Para fazer uma comparação são necessários pontos de referência que ajudem a determinar o que é verdadeiro e quais são as variações. Cada pesquisador tem seus motivos ao determinar um parâmetro para seguir. Os autores apresentam três maneiras de identificar esses pontos de referência e determinar os parâmetros de uma pesquisa comparativa: através dos objetivos da PE; identificando a doutrina e suas características; ou lidando com o interesse nacional.

Esta pesquisa utiliza os objetivos apresentados nas diretrizes de política externa e nos pronunciamentos proferidos pelo presidente Temer na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Um objetivo de política externa é claro na declaração de um ator quando esse apresenta quatro elementos essenciais: um alvo, uma direção, um resultado esperado e uma escala de tempo (idem, 2018). Por exemplo, uma política externa pode ter o objetivo de diminuir a emissão de gases (um alvo) através da utilização de fontes de energia renováveis (a direção) para combater o efeito estufa (resultado esperado) em trinta anos (escala).

Outra maneira de um analista identificar um objetivo de política externa de um governo é procurando pela doutrina adotada por ele. Doutrina pode ser entendida como “um conjunto de crenças, regras e princípios que guiam uma política externa” (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 21). Esse conceito conversa muito com o presente trabalho, à medida que as diretrizes de política externa do governo Temer são objetivos a serem perseguidos, logo, fazem parte da doutrina do período do presidente. Os autores ainda explicam que a doutrina é uma estrutura autoimposta que ajuda o governo a cumprir seus objetivos no mundo; “a doutrina é muitas vezes, mas nem sempre, resumida em uma declaração ou documento oficial a fim de comunicar os objetivos e prioridades de um governo para o público doméstico, bem como a atores

estrangeiros” (idem, 2018, p.21).

Outra característica de uma doutrina é que ela pode gerar distorções entre as crenças da macropolítica e as decisões de política externa tomadas em realidade. Essa tendência pode fazer com que alguns objetivos, decisões ou comportamentos sejam incoerentes e não se encaixem na doutrina oficialmente apresentada. Assim sendo, se entende que uma doutrina é como uma fotografia de um momento em particular, que apresenta os interesses, as crenças e os princípios de seus autores.

A fim de gerar certa legitimidade para suas ações e seu comportamento, alguns líderes políticos utilizam do argumento que certa prática é de interesse nacional. O conceito de interesse nacional é onipresente nos discursos de líderes das mais diversas ideologias e regimes em todo mundo, embora nenhum deles demonstra uma definição única e clara sobre o que cogita dizer quando se utiliza dessa ferramenta. Assim sendo, o “interesse nacional” é um conceito sem significado pré-existente construído socialmente, que exige ser analisado sob cada contexto. Todavia, a fim de guiar o entendimento sob o tema, alguns pesquisadores partem de dois princípios para entendê-lo, o que aquele ator entende como “necessidade” (*needs*) e o que ele entende como “desejo” (*wants*).

As necessidades estão relacionadas aos interesses vitais, garantem a proteção e a sobrevivência do Estado no sistema internacional, bem como a proteção dos cidadãos em seu território, garantindo o bem-estar e recursos básicos. Já os desejos não estão relacionados a itens de sobrevivência, que, contudo, têm impacto direto em sua segurança, como a promoção dos direitos humanos e da democracia e a prevenção de conflitos e crimes.

Com base em tudo que foi exposto, podemos inferir, em linhas gerais, que a política externa é a soma das relações oficiais de um ator no âmbito internacional, não exclusivamente o Estado, mas possuindo um elemento governamental por trás desse, bem como suas ações. Possui uma orientação e propósitos, que podem estar atrelados a um objetivo, doutrina ou interesse nacional.

Assim sendo, o trabalho utiliza da análise de política externa por via de estudo comparativo das diretrizes formuladas pelos atores na doutrina do período correspondente ao governo Temer, e nas relações desses com o governo, uma vez que estas são objetivos e foram apresentados oficialmente em suas falas oficiais à AGNU no período em que foi presidente do Brasil.

1.2 METODOLOGIA

A parte de método e metodologia é uma das etapas mais importantes para produzir um bom trabalho acadêmico. A replicabilidade de uma pesquisa permite não só assegurar uma compreensão melhor para todos os tipos de leitores – sendo estes acadêmicos ou leigos – como também compreender o processo de construção do conhecimento do autor de um texto. Para King (2015) “é conhecer o processo exato pelo qual os dados foram gerados e a análise produzida” (pg.382). Além disso, um trabalho que tenha uma metodologia bem delineada é mais citado e, consequentemente, bem-sucedido na academia. Por esses motivos, dedicamos essa sessão apenas para explicar como essa pesquisa foi produzida.

Esse trabalho se propõe a combinar metodologias já utilizadas nos campos das Relações Internacionais e das Ciências Políticas para fazer um estudo de Política Externa Brasileira. A diferenciação se dá à medida que utilizamos a metodologia de análise comparativa para contrastar os resultados das outras duas metodologias utilizadas: a análise de conteúdo e a análise das proposições de PE do poder executivo submetidas ao legislativo. No total, serão utilizadas três ferramentas diferentes. Isto se dá porque entendemos que um texto, nesse caso os pronunciamentos oficiais, podem ser encarados de duas maneiras: o “texto como texto” e o “texto como dado”.

O “texto como texto” é amplamente utilizado nos trabalhos de Ciências Sociais e Humanas. Nessa categoria se encaixam trabalhos que utilizam análise literária, análise qualitativa, análise de discurso, ou seja, todos os métodos que “obtem informação direta do conteúdo através da linguagem sem a necessidade de extração sistemática de elementos do texto, sendo seu estado inicial suficiente para análise” (MOREIRA; PIRES; MEDEIROS, 2022, p. 3). Já o “texto como dado” é definido pelos autores como um dado obtido por uma sistematização do conteúdo via ferramenta de análise,

transformar o texto em dado permite um ganho de escala que as atividades de processamento e análise manuais não são capazes de fornecer. Remodelar a estrutura do texto para a obtenção de dados nos permite acessar conclusões com estimativas de confiança precisas, inferências sistemáticas e em larga escala (IDEM, 2022, pg. 4)

Nesta categoria se encaixam trabalhos desenvolvidos com resumos estatísticos, aprendizado de máquina e aprendizado profundo.

Encarar o “texto como dado” não tira o valor e a necessidade de um posterior tratamento qualitativo dos dados. É a necessidade de estudar o “texto como dado” que traz a Análise de

Conteúdo para a pesquisa, enquanto é a visão do “texto como texto”, ou seja, a necessidade de entender as atividades efetivas tomadas pelo Governo, ir nas entrelinhas, que convoca uma análise qualitativa. Encaramos que as duas abordagens se complementam, uma vez que a análise qualitativa permite o aprofundamento nas nuances, nas questões ideológicas e preferências por trás das palavras e contextos; em outras palavras, a análise qualitativa começa onde termina a análise de conteúdo.

Acerca das fontes de informação e coleta de materiais, precisamos entender que fontes de informações são o conjunto de documentos primários e secundários consultados, confrontados, debatidos, criticados e respaldados em uma pesquisa. Barragán entende que documento é qualquer objeto pelo qual, por um meio expressivo, se pode relatar, descrever ou se comunicar. Ou seja, é o objeto que porta informação de forma tangível, sendo ele visual, escrito, sonoro ou simbólico. Para a autora, as fontes podem ser primárias quando registram uma informação ou feito pela primeira vez, ou seja, são o retrato de uma realidade crua; ou secundárias, quando o documento já é um produto de um debate ou de um processo de reflexão (BARRAGÁN *et al.*, 2008).

Alguns autores, como Calado e Ferreira (2004), complementam Barragán quando entendem que a análise de documentos pode ser constituída de duas etapas: uma seleção preliminar de documentos e uma análise de conteúdo. Para as autoras, documentos são fontes de dados brutos para o pesquisador, e analisar implica um conjunto de operações e verificações realizadas com os documentos a fim de lhes atribuir relevância e significado para resolver um problema de investigação (CALADO; FERREIRA, 2004).

Outros diferenciam a pesquisa documental da pesquisa bibliográfica; o elemento diferenciador dar-se-á na natureza das fontes: à pesquisa documental se referem às fontes primárias que ainda não receberam tratamento analítico. Já a pesquisa bibliográfica, por outro lado, se atenta a fontes secundárias, como textos de diversos autores sobre um mesmo tema, ou seja, que já passaram por uma análise anterior (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

A estratégia metodológica é, segundo Barragán (2008), o conjunto dos planos e caminhos que se traçam para chegar a determinados objetivos, enquanto as técnicas seriam os instrumentos utilizados para percorrer esse caminho. A autora entende ainda que uma condição imprescindível de todo projeto é que sua estratégia metodológica corresponda às características da sua pesquisa. Tendo em vista a imensidade de estratégias possíveis, Barragán afirma que todas elas possuem dois elementos constitutivos: i) as técnicas de observação e fontes de informação; ii) e as técnicas de análises, processamento e interpretação de dados.

Em relação ao primeiro elemento, as técnicas de observação e fontes de informação, o

trabalho usa como fonte de dados os pronunciamentos transcritos do presidente Temer à AGNU durante os anos de 2016 a 2018 e do chanceler, Serra, no ato de sua posse como ministro de relações exteriores. Todos os materiais estão disponíveis na íntegra nos arquivos dos sites oficiais dos órgãos do Ministério das Relações Exteriores e das Nações Unidas. É importante destacar que a primeira fase, que consiste em planejamento, coleta e sistematização dos dados, é considerada uma das fases mais importantes de uma pesquisa. As demais fases, de cunho analítico, dependem de uma coleta realizada de maneira adequada (SILVA, Danielle Costa da; HERNÁNDEZ, 2020). Quanto ao segundo elemento, a parte que cabe ao processamento, sistematização e interpretação dos dados, ela é feita tendo em vista a Análise de Conteúdo. Relativamente à bibliografia que embasa o tema, existe uma vasta discussão nas Ciências Sociais.

1.2.1 Como se faz uma Análise de Conteúdo?

De acordo com Bardin (1977), “a análise de conteúdo aparece como um conjunto de *técnicas de análise das comunicações*, que utiliza *procedimentos sistemáticos* e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (1977, p. 38). O que se busca é definir quando se implementa um estudo conscientemente ou não. Ou seja, tem como fim categorizar e sistematizar qualquer tipo de conteúdo, sintetizando suas características nos principais elementos-chave, de maneira que sejam comparáveis com outros elementos (BARDIN, 1977).

Para Krippendorff (2004) análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa usada para tornar replicáveis e válidas as inferências dos textos para os contextos de uso destes. É uma ferramenta científica que promove novas percepções e amplia o entendimento do pesquisador de um fenômeno em particular. Em um trabalho científico, as técnicas devem ser confiáveis e replicáveis em qualquer tempo. Aqui, utilizaremos a sistematização conforme Bardin, sendo dessa forma dividida em três passos: a pré-análise, cujo objetivo é operacionalizar e sistematizar as ideias, ou seja, escolher os documentos, formular as hipóteses e os objetivos e a preparação do material; a exploração do material, que nada mais é do que a execução dos passo-a-passos escolhidos para confecção da análise; e o tratamento e interpretação dos resultados (BARDIN, 1977).

Nesta etapa, iremos desenvolver o segundo e terceiro passo da Análise de Conteúdo segundo Bardin, uma vez que o processo de pré-análise já foi explorado anteriormente. Para esse capítulo, cabe somente a explicação da preparação do material para o processamento no programa que será explicada adiante.

Sobre o passo dois, a exploração do material, primeiro trataremos da parte descritiva, que consiste em processar as 10 diretrizes propostas na fala do chanceler José Serra e interpretá-las; em seguida fazemos a coleta de vários elementos fundamentais para cumprir esses objetivos, que serão extraídos das explanações do presidente à AGNU, por meio de programa de análise de conteúdo.

A análise pode ser feita de várias maneiras, que variam a depender das escolhas realizadas pelo pesquisador; nesse caso, a decisão é pelo uso de um programa para o processamento dos dados brutos de maneira híbrida; ou seja, o programa é usado para pré-processar os dados, e os resultados desse processamento inicial são analisados pelo pesquisador e se cria a lista de códigos – ou lista de palavras (MOREIRA; PIRES; MEDEIROS, 2022).

O uso de programas aplicados em pesquisas de análise de conteúdo já é amplamente utilizado nas mais diversas áreas das ciências, e tem como base o estudo linguístico da fonte, seja ela em texto ou transcritos de fonte audiovisual; nas pesquisas de RI no Brasil, sobretudo, essa ferramenta ainda é pouco explorada. Como justificado por Morin e Paquin (2018),

Um grande número de pesquisadores, inspirado por técnicas linguísticas, também utilizam análise lexicométrica. Diferentes programas oferecem ferramentas estatísticas, o que possibilita descrever ou comparar longos textos e a base de seus vocabulários. Essas ferramentas podem ser aplicadas em abordagens hipotéticas e dedutivas, bem como em abordagem indutiva. No particular, o programa pode identificar os campos lexicais mais frequentes e mais específicos no texto. Esses dados podem orientar pesquisas intertextuais e contextuais. (IDEM, 2018, p. 293. Tradução Nossa)

Os campos lexicais orientam o contexto e ajudam a categorizar os temas presentes nos pronunciamentos – até mesmo os que não estão diretamente ligados à política externa. Dessa maneira, os categorizamos em três: os temas frequentes, que aparecem em todas as falas; os temas constantes, são os que aparecem em pelo menos duas das três falas; e os temas pontuais são os que apareceram somente uma vez.

Inicialmente, a principal base de pesquisa são três pronunciamentos oficiais do presidente Michel Temer à AGNU, bem como a alocução de posse do Ministro das Relações Exteriores José Serra (2016). Nesses documentos, é realizada a extração de dados mensuráveis, através da técnica da Análise de Conteúdo. Esta metodologia tem como fim agrupar e categorizar qualquer tipo de conteúdo independente da forma de comunicação: oral, escrita, verbal; resumindo suas qualidades a elementos principais de maneira a se tornar análogas a outros elementos de igual natureza (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016).

Como um risco de enviesamento está baseado na subjetividade do pesquisador na categorização prévia do texto, para evitar o problema, o programa é utilizado para criar a lista

de códigos; é feito então um pré-processamento dos documentos, onde os principais códigos são alocados em categorias maiores – *clusters*. Palavras são, assim, concentradas em sua forma lexical base desde que mantenham o sentido, permitindo entender suas relações e associações por proximidade e intensidade (MARTINS; SANTOS; SILVEIRA, 2019).

Para produzir a lista de palavras, a identificação dos *clusters* e dos níveis de interação de forma mais adequada, Cervi propôs seguir três passos: i) rodar o documento no programa aplicando o pré-processamento; ii) identificar os *clusters* temáticos por termos frequentes; e iii) categorizar as variáveis que agreguem e representem os *clusters* por tema ou áreas afins (CERVI, 2018). Dessa maneira, é possível refinar a lista total de palavras processadas e escolher aquelas que mais se adequam a cada categoria.

Essa categorização exige maior atenção, pois se trata do trabalho direto do pesquisador a fim de evitar erros e vieses. Carlomagno e Rocha (2016) sintetizaram algumas regras lógicas fundamentais para criação de categorias dos *clusters*:

- 1 – Explicação clara da inclusão e exclusão de categorias: a ausência desta regra leva ao problema de informações e inclusão/exclusão incompletas ou insuficientes, e a falta de justificativa leva a erros de classificação e interpretação de dados, principalmente no que diz respeito a quem se destina a pesquisa;
- 2 – As categorias devem ser mutuamente excludentes: o conteúdo não pode, sob hipótese alguma, ser passível de categorização em mais de uma categoria. Sempre que um pesquisador encontrar a presença de mais de um conteúdo na mesma mensagem, a solução é a criação de uma variável suplementar para contemplar os temas secundários;
- 3 – As categorias devem ser homogêneas: ou seja, não podem ser muito amplas, deve haver uma relação nos termos alocados na categoria a fim de evitar que ela abarque coisas muito distintas entre si, a ponto de perder seu significado;
- 4 – As categorias devem obedecer à regra da exaustividade: assim sendo, as categorias devem abarcar todos os conteúdos possíveis na análise e somente aquilo que não pode ser classificado ficaria como a categoria residual.
- 5 – Por último, as categorias devem ser confiáveis: não é uma regra para criação de categorias, mas para classificá-las. A ciência é um campo objetivo que não permite achismos, dessa maneira, a regra da confiabilidade demanda objetividade sem subjetivismos; os mesmos dados de um estudo devem ser passíveis de replicação e classificação igual por analistas diferentes.

Os resultados do processamento dos documentos no *software* são particularmente úteis para a análise qualitativa dos dados. É possível verificar como os pronunciamentos foram

construídos, o número de palavras únicas, as que mais se repetem – logo, pode-se inferir seu grau de importância –, e também é possível visualizar as conexões entre as palavras – no plano cartesiano ou em formato de redes –, assim podendo ser definidas variáveis por temas ou conteúdo.

Outra possibilidade é a triangulação de informações: a triangulação consiste em cruzar dados, ou seja, verificar se os dados se repetem e são consistentes em vários documentos e produções diferentes. Se há preponderância da evidência que os levam ao mesmo ponto, então é provável que seja verdadeiro. Langer explica que em muitas pesquisas não há uma variedade de fontes que permitam comprovar certos feitos; nesses casos, deve ser feito um estudo mais rigoroso dos preceitos e contextos para chegar a uma versão mais fidedigna da realidade. Nesses casos, a triangulação depende muito do conhecimento prévio do pesquisador, que necessita comparar o que foi encontrado com o contexto geral (BARRAGÁN *et al.*, 2008).

A triangulação de dados e a Análise de Conteúdo são úteis nos estudos dos pronunciamentos do presidente e na análise dos dados obtidos nos programas, pois estes possibilitam chegar a um dos objetivos específicos: o que trata de encontrar os temas mais tratados, constantes e pontuais. Ficam assim elucidados os pontos que caracterizam a análise de conteúdo como uma forma de extrair sentidos das fontes de modo a compreendê-lo a partir do que ele diz, do texto como dado.

2 PROCESSAMENTO DOS DADOS E ANÁLISE DE CONTEÚDO

Esse capítulo descreve os resultados do processamento dos pronunciamentos de Temer nos programas, aplica às hipóteses por cada figura e entende se as falas do presidente tiveram alguma tendência ou temática dominante.

Como explicado no capítulo anterior, a análise de conteúdo é uma abordagem que encara o texto como dado, ou seja, engloba a atividade de elucidar, organizar e desenvolver o teor das mensagens, tendo como fim a feitura de interpretações lógicas e justificadas a respeito do texto. Para fazer essa análise de maneira quantitativa utilizamos o *software* de código aberto gratuito KHCoder 3. Desenvolvido pelo professor japonês Koichi Higuchi (2016), o KHCoder é definido pelo próprio desenvolvedor como “um *software* livre para análise quantitativa de conteúdo ou mineração de texto.” (HIGUCHI, 2016).

Os *softwares* de análise quantitativa costumam funcionar com base em algoritmos que calculam a frequência de palavras e sua posição no texto, dessa forma, conseguindo estimar o grau de relevância que aquele termo possui na mensagem. Contudo, o programa não trabalha sozinho, já que é necessária uma análise qualitativa dos resultados retornados por ele a fim de interpretar os dados extraídos. Em outras palavras, é uma abordagem que parte da própria estrutura do texto a fim de interpretá-lo, limitado ao próprio contexto.

O KHCoder exige uma preparação prévia do material que foi seguido para todos os textos inseridos no *software*: o arquivo deve estar em formato de texto (.txt), e por isso utilizamos o aplicativo de “Notas” do computador; inserimos o código <H1>...</H1> para sinalizar quebras no texto, como parágrafos, sentenças ou marcações de início e fim, sempre que relevantes, como o título das categorias ou subparágrafos. Removemos algumas saudações no início e no final do material por julgar não ter relevância para o estudo e por fim, para evitar erros no processamento devido às limitações no *software* devido ao idioma português, foram simplificados o craseamento – acrescentando a vogal “a” sempre que necessário: “à” fica “a + a” – bem com a contração de algumas preposições: “das” “de + as”.

2.1 DEFINIÇÃO DE CATEGORIAS – CRIAÇÃO DO CODEBOOK

A criação do livro de códigos – ou *codebook* – é uma etapa muito importante para esta análise de conteúdo. O primeiro motivo é porque o *codebook* sistematiza as diretrizes de política externa do governo Temer em categorias temáticas. A segunda razão se deve porque ele ajuda na identificação dos termos mais importantes, permitindo assim analisar a presença ou ausência

desses termos nos pronunciamentos do presidente. Ou seja, o livro de códigos baseados nas diretrizes é a base da pesquisa que responderá algumas das questões que embasam essa pesquisa: Quais os temas constantes? Quais os temas frequentes? Quais os temas pontuais?

Antes de tudo, é necessário entender quais e quantas são as diretrizes definidas no pronunciamento do chanceler José Serra. Para conseguir, dividimos a fala em dez temas, uma para cada diretriz, e um tema extra, segurança, como uma categoria separada:

Quadro 1- Diretrizes para a PEB do governo Temer apresentadas no pronunciamento do chanceler Serra

TÍTULO	DIRETRIZ
d01	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.
d02	Estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos-humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência.
d03	O Brasil assumirá a especial responsabilidade que lhe cabe em matéria ambiental, como detentor na Amazônia da maior floresta tropical do mundo, de uma das principais reservas de água doce e de biodiversidade do planeta, assim como de matriz energética limpa e renovável, a fim de desempenhar papel proativo e pioneiro nas negociações sobre mudança do clima e desenvolvimento sustentável. Lembro que, se fizermos bem a lição de casa, poderemos receber recursos caudalosos de entidades internacionais interessadas em nos ajudar a preservar as florestas e as reservas de água e biodiversidade do planeta, uma vez que o Brasil faz a diferença nessa matéria.
d04	Na ONU e em todos os foros globais e regionais a que pertence, o governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais; ao mesmo tempo em que se empenhará para a superação dos fatores desencadeadores das frequentes crises financeiras e da recente tendência à desaceleração do comércio mundial. O comércio mundial está se contraindo a galope, eu diria.
d05	O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. Não há dúvida de que as negociações multilaterais da OMC são as únicas que poderiam efetivamente corrigir as distorções sistêmicas

	relevantes, como as que afetam o comércio de produtos agrícolas. Mas essas negociações, infelizmente, não vêm prosperando com a celeridade e a relevância necessárias, e o Brasil, agarrado com exclusividade a elas, manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre-comércio. O multilateralismo que não aconteceu prejudicou o bilateralismo que aconteceu em todo o mundo. Quase todo mundo investiu nessa multiplicação, menos nós. Precisamos e vamos vencer esse atraso e recuperar oportunidades perdidas.
d06	Por isso mesmo, daremos início, junto com o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, com a cobertura da CAMEX e em intensa consulta com diferentes setores produtivos, a um acelerado processo de negociações comerciais, para abrir mercados para as nossas exportações e criar empregos para os nossos trabalhadores, utilizando pragmaticamente a vantagem do acesso ao nosso grande mercado interno como instrumento de obtenção de concessões negociadas na base da reciprocidade equilibrada. Nada seria mais equivocado, errôneo, nesta fase do desenvolvimento brasileiro, do que fazer concessões sem reciprocidade. Não tem sentido.
d07	Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, 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, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México. Como disse Enrique Iglesias, muito bem observado, não podemos assistir impassíveis à renovação de uma espécie de Tratado de Tordesilhas, que aprofundaria a separação entre o leste e o oeste do continente sul-americano. Em relação ao México, será prioritário aproveitar plenamente o enorme potencial de complementaridade existente entre nossas economias e hoje das nossas visões internacionais.
d08	Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os estados-unidos e o Japão. 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. Como disse o ministro Mauro, houve a troca de ofertas, nós vamos agora examinar quais são as ofertas da União Europeia. Com os estados-unidos, nós confiamos em soluções práticas de curto prazo para a remoção de barreiras não-tarifárias, que são, no mundo de hoje, as essenciais. No mundo de hoje não se protege, do ponto de vista comercial, com tarifas. Se protege com barreiras não-tarifárias. Quero dizer que o Brasil nesse sentido é o mais aberto do mundo. Nós não temos nenhuma barreira não-tarifária, ao contrário de todos os outros que se apresentam como campeões do livre-comércio. Com os estados-unidos, confiamos em soluções práticas de curto prazo, eu repito, para a remoção de barreiras não-tarifárias, e de regulação que entorpecem o intercâmbio. Daremos igualmente ênfase às imensas possibilidades de cooperação em energia, meio-ambiente, ciência, tecnologia e educação.

d09	Será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, esse grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia. Estaremos empenhados igualmente em atualizar o intercâmbio com a África, o grande vizinho do outro lado do Atlântico. Não pode esta relação restringir-se a laços fraternos do passado e às correspondências culturais, mas, sobretudo, forjar parcerias concretas no presente e para o futuro. Ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos. Nesse sentido, a solidariedade estreita e pragmática para com os países do Sul do planeta terra continuará a ser uma diretriz essencial da diplomacia brasileira. Essa é a estratégia Sul-Sul correta, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos. É importante ter a noção clara de que os diferentes eixos de relacionamento do Brasil com o mundo não são contraditórios nem excludentes, sobretudo dado o tamanho da nossa nação. Um país do tamanho do Brasil não escolhe ou repele parcerias, busca-as todas com intensidade, inspirado no seu interesse nacional. Vamos também aproveitar as oportunidades oferecidas pelos foros inter-regionais com outros países em desenvolvimento, como por exemplo os BRICS, para acelerar intercâmbios comerciais, investimentos e compartilhamento de experiências. E, com sentido de pragmatismo, daremos atenção aos mecanismos de articulação com a África e com os países árabes.
d10	Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. É ilusório supor que acordos de livre-comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado. É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade. Daí a ênfase que será dada à redução do custo-brasil, mediante a eliminação das distorções tributárias que encarecem as vendas ao exterior e a ampliação e modernização da infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado, nacional e internacional. O custo-brasil hoje é da ordem de 25%, ou seja, uma mercadoria brasileira idêntica a uma mercadoria típica média dos países que são nossos parceiros comerciais, custa, por conta da tributação, dos custos financeiros, dos custos de infraestrutura, dos custos tributários, 25% a mais. Imagine-se o desafio que nós temos por diante. E apenas assumi o ministério, eu me dei conta, conversando com nosso embaixador na China, o Roberto Jaguaribe, do esforço de nossas embaixadas para atrair investimentos nesses setores básicos da economia. O Roberto estava trabalhando inclusive para seduzir os capitais chineses a virem ao Brasil, investir em parceria com o Estado brasileiro nas obras de infraestrutura. Esse esforço será multiplicado, tenho certeza, com sucesso.
extra	A proteção das fronteiras, hoje o lugar geométrico do desenvolvimento do crime organizado no Brasil, vamos ter isso claro, que se alimenta do contrabando de armas, contrabando de mercadorias, que é monumental, e do tráfico de drogas. Em especial, nos empenharemos em mobilizar a cooperação dos países vizinhos para uma ação conjunta contra essas práticas criminosas que tanto dano trazem ao nosso povo e à nossa economia.

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016a)

A criação do livro de códigos é definida seguindo os critérios teóricos de categorização explicados por Carlomagno e Rocha com base em Bardin no capítulo anterior. O objetivo da categorização é permitir que as ferramentas do *software* possam ser utilizadas a partir de categorias definidas pelo pesquisador. Em seguida o arquivo de texto das diretrizes é importado e pré-processado pelo KHCoder, e depois é feita uma análise de frequência de palavras com os seguintes critérios:

- **REGRA 1 – INCLUSÃO OU EXCLUSÃO:** foram selecionados somente adjetivos e substantivos que se repetem pelo menos 3 vezes ao longo do texto, sendo escolhidos, mediante avaliação qualitativa, aqueles com maior grau de importância para o tema.
- **REGRA 2 – TERMOS MUTUAMENTE EXCLUDENTES:** embora algumas palavras-chave se repitam entre as categorias — como a palavra “comércio”, ela não se repete na própria categoria. Assim sendo, não há margem para palavras com o mesmo sentido dentro da mesma categoria.
- **REGRA 3 – HOMOGENEIDADE:** as palavras-chave foram classificadas dentro do mesmo grupo temático com uma média de 8 palavras por categoria.
- **REGRA 4 – EXAUSTIVIDADE:** foram seguidas as categorias por temas consoante os tópicos apresentados nos pronunciamentos; sendo assim, 10 categorias temáticas, e, além disso, uma categoria extra para um assunto não relacionado às outras.
- **REGRAS 5 – CONFIABILIDADE:** foi criado o livro de código cruzando a leitura do texto pelo pesquisador com o processamento pelo programa KHCoder.

Dessa maneira, ficam assim categorizadas:

Quadro 2 - Lista de Códigos das Diretrizes da PE de Temer apresentadas no pronunciamento do chanceler Serra

CATEGORIA	PALAVRAS
D01mudanca A nomenclatura agrega variáveis que conversam sobre a expectativa de mudança na política externa.	valor tradição diplomacia ideologia
D02valores A nomenclatura agrega variáveis tendo em comum os valores éticos e morais valorizados pelo Estado e Governo.	democracia direitos-humanos liberdade
D03meio ambiente A nomenclatura desta categoria agrega variáveis que tratam do tema ambiental e desenvolvimento sustentável.	água biodiversidade Amazônia ambiental floresta desenvolvimento-sustentável clima renovável

D04crise	
Esta nomenclatura agrega variáveis que lidam com o tema crise financeira, conflitos econômicos e soluções pacíficas de demandas em foros regionais	comércio crise financeiro pacífico solução conflito
D05multilateralismo	
Esta nomenclatura junta variáveis que lidam com negociações de acordos multilaterais e bilaterais de livre-comércio e agricultura, principalmente na OMC.	comércio multilateral OMC negociação agrícola bilateral
D06comércio geral	
Essa nomenclatura junta termos que fazem referência ao uso de instituições internas a fim de ampliar mercados, aumentar as exportações e atrair investimentos	comércio CAMEX reciprocidade exportação emprego
D07comércio regional	
Essa nomenclatura agrega os termos que referenciam os parceiros regionais e o fortalecimento do Mercosul.	economia argentina Mercosul México aliança-do-pacífico livre-comércio Chile Colômbia Peru sul-americano
D08comércio centrais	
Essa nomenclatura está relacionada às variáveis que lidam com o tema de parceiros tradicionais, Europa, EUA, Japão, além da estratégia de remoção de barreiras tarifárias com esses países.	comércio remoção barreira não-tarifária Estados- Unidos não-tarifárias Japão Mercosul União-Europeia livre-comércio Europa tarifa
D09comércio ásia África	
Essa nomenclatura agrega variáveis que conversam sobre o tema comercial dos novos parceiros no eixo do Sul global, como os países dos BRICS na Ásia e na África	comércio BRICS econômico Ásia África árabe China Índia sul-sul inter-regionais
D10custo brasil	
Essa nomenclatura junta termos que tratam de temas relacionados a problemas estruturais do país em relação às burocracias, infraestrutura e competitividade.	custo-brasil infraestrutura tributário China exportação livre-comércio obras investimento tributação
DEXsegurança	
Essa nomenclatura agrega variáveis relacionadas somente à proteção de fronteiras, a fim de combater o contrabando e o narcotráfico.	crime criminoso fronteira contrabando arma tráfico droga

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016a) e (HIGUCHI, 2022)

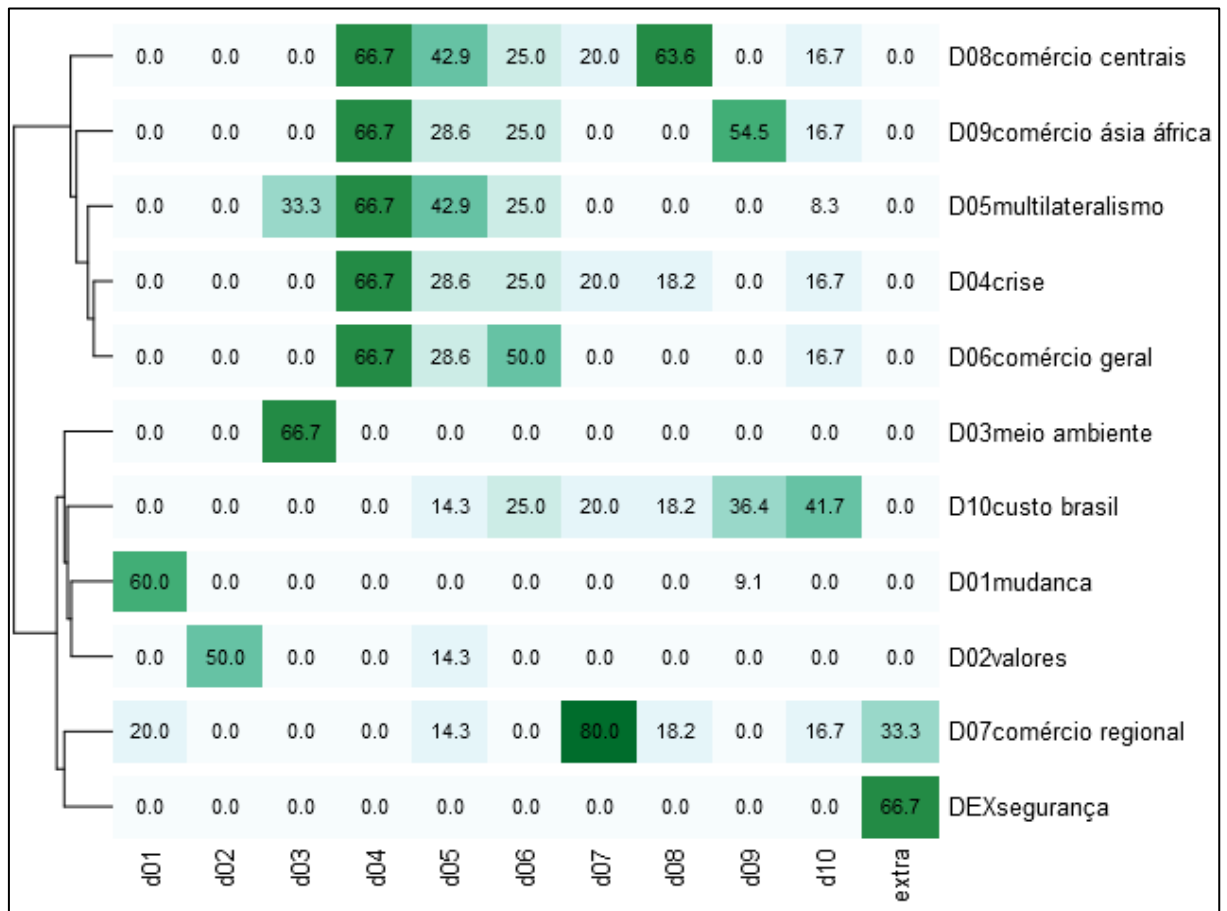
Uma forma de analisar o quanto as variáveis aparecem nas sentenças das diretrizes é através da tabela de referência cruzada, chamada *crosstabs*; essa metodologia cruza os dados de dois ou mais documentos a fim de encontrar uma relação semântica entre eles. Na figura abaixo (Figura 1) temos um Mapa de Calor resultante do cruzamento dos dados do Livro de Códigos (Quadro 2) com as Diretrizes (Quadro 1).

O mapa de calor permite chegar a duas conclusões: a primeira é que cada categoria do livro de códigos tende a possuir uma ligação mais forte com a diretriz de origem do tema. Por exemplo, as palavras da lista de códigos relacionadas ao tema da segurança discutido na categoria “DEXsegurança” (66,7% de relevância) tendem a ficar mais fortes na diretriz “extra”, mas não aparecem em nenhuma outra diretriz. De mesmo modo, a categoria “D07comércio regional” têm uma forte ligação com a diretriz que faz referência a ela mesma “d07” (80% de relevância), mas também tem ligação com a diretriz “extra” (33,0%), não por tratar do mesmo tema, mas por relacionar termos que envolvem os países vizinhos ao Brasil.

A segunda conclusão é que se percebe pelos dados da Figura 1 que as categorias do eixo Y estão divididos em dois grupos hierárquicos com ligações mais fortes. O primeiro, indo de “D08comércio centrais” até “D06comércio geral”, e o segundo de “D03meio ambiente” até “DEXsegurança”. Isso indica que as categorias que se ligam mais fortemente à diretriz 4, “d04”, contém o tema relacionado à palavra “comércio” como a mais relevante, uma vez que é cor mais escura e 66,7% em cinco categorias.

As porcentagens se referem a quantidade de sentenças do texto da diretriz que contém os termos do *codebook*, enquanto a intensidade da cor representa a quantidade de palavras do *codebook* presentes naquela diretriz. Quanto mais escuro, maior o número de palavras do *codebook* presentes.

Figura 1 - Mapa de Calor resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e as Diretrizes da PEB



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016a) e (HIGUCHI, 2022)

2.2 COMO AS DIRETRIZES APARECEM NOS PRONUNCIAMENTOS?

Nesse subcapítulo, fizemos o cruzamento dos termos do *codebook* com os pronunciamentos do presidente Temer em cada ano, usando a mesma ferramenta, *crosstabs*. A única modificação foi a alteração do formato de mapa. Optar por visualizar a tabulação cruzada em formato de bolhas de calor funciona melhor em documentos longos, como é o caso dos pronunciamentos oficiais.

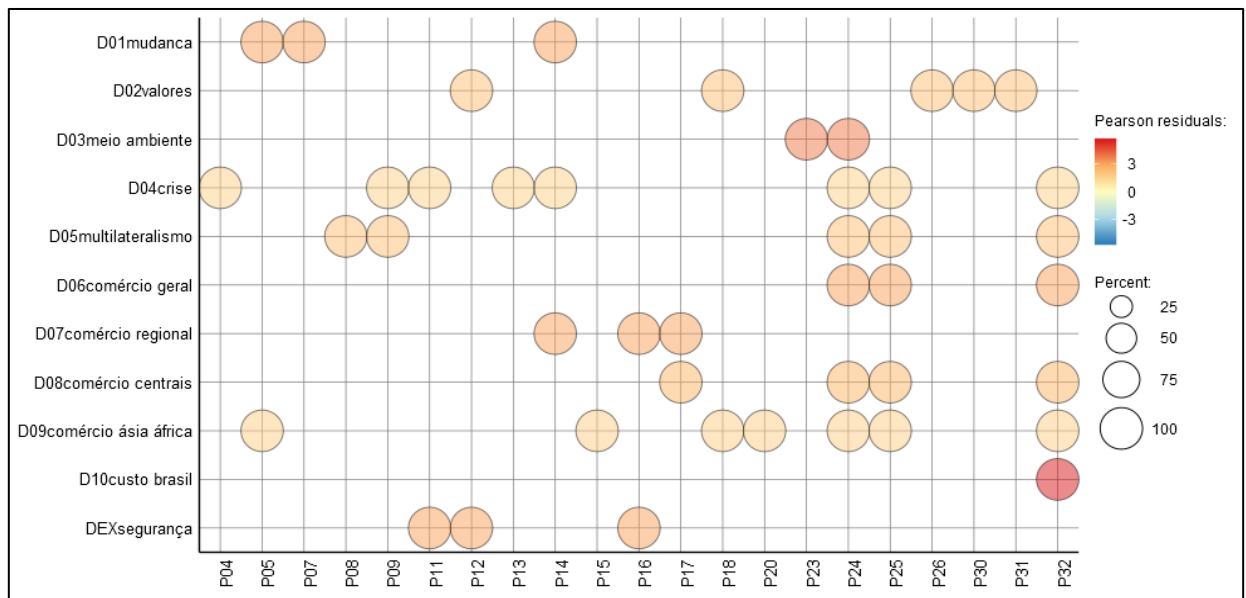
Embora esse formato não nos mostre a ligação hierárquica dos grupos temáticos, como na visualização por mapa de calor, ele organiza os parágrafos em ordem crescente, mostrando somente aqueles em que aparecem os termos do livro de código.

Quanto maior a bolha, maior o número de sentenças daquele parágrafo (P01, P02, P03...Pn) que possuem alguma palavra daquela categoria do livro de códigos. Quanto mais escuro (o tom de vermelho), maior o número de palavras daquela categoria presentes no

parágrafo. Aplicamos a tabulação cruzada em cada uma das apresentações de Temer nas Nações Unidas.

Para o pronunciamento de 2016:

Figura 2 - Mapa de Calor em Bolhas resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e o Pronunciamento de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016a) e (BRASIL, 2016b)

O primeiro pronunciamento de Temer em 2016 (Figura 2) é dividido em 34 parágrafos, mas somente 21 deles apresentaram alguma palavra do livro de códigos; os que não aparecem foram suprimidos pelo *software*; em termos estatísticos, isto significa que 61,76% dos parágrafos apresentaram algum termo nas diretrizes.

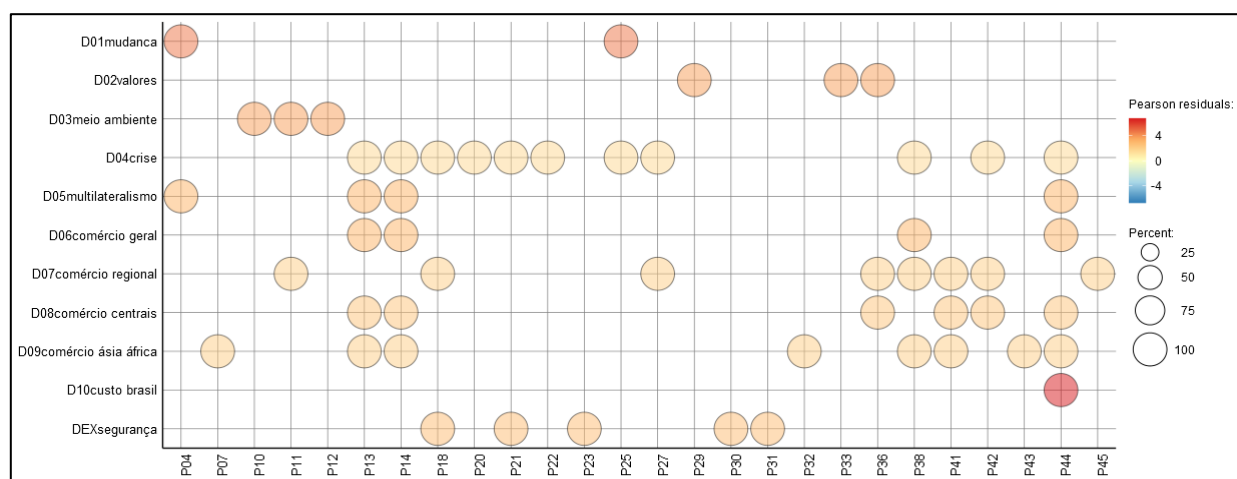
Dessa maneira, é possível fazermos algumas inferências: o primeiro tema a ser pronunciado tem relação com a diretriz “D04crise” que também é o tema mais constante ao longo da fala, repetido em oito parágrafos. Os eixos temáticos referentes a comércio aparecem em parágrafos seguidos um pelo outro, como se no pronunciamento o presidente se mantivesse no mesmo tema, ora falando das relações com uma região, ora com outra. Além disso, eles possuem quase todos o mesmo número de percentual de repetições, com exceção da categoria “D09comercio ásia áfrica” que é o segundo maior grupo temático e se repete ao longo da alocução sete vezes.

Os códigos relacionados à diretriz “D10custo brasil” aparecem somente uma vez na fala, no parágrafo “P32”, contudo é a de cor mais intensa, que representa uma maior concentração das palavras dessa diretriz nesse parágrafo; nele também aparecem as diretrizes relacionadas ao

tema “D04crise”, “D05multilateralismo”, “D06comércio geral”, “D08comércio centrais” e “D09comércio ásia áfrica”.

Para o pronunciamento de 2017:

Figura 3 - Mapa de Calor em Bolhas resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e o Pronunciamento de 2017



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016a) e (BRASIL, 2017)

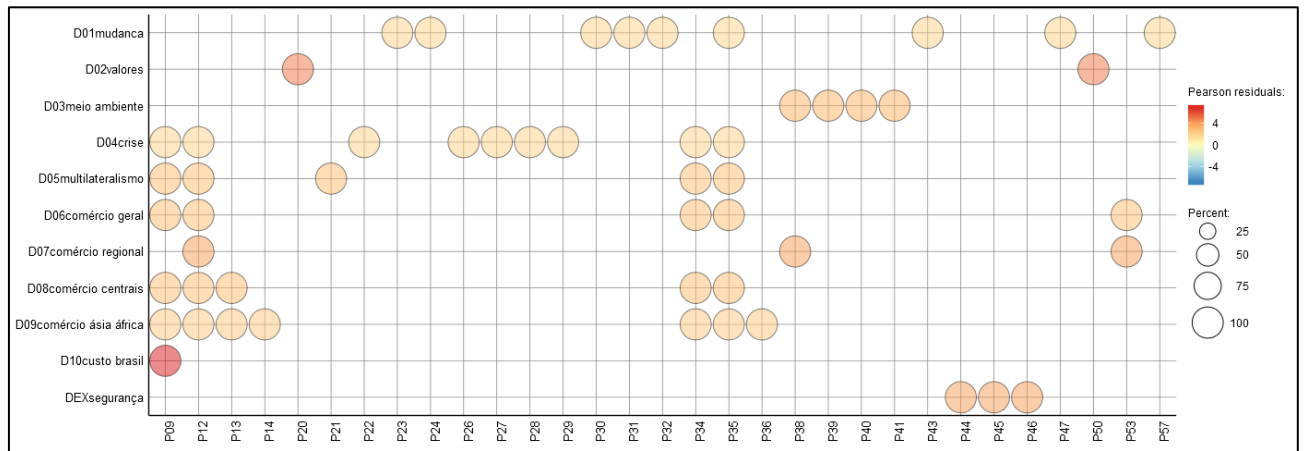
O pronunciamento de 2017 (Figura 3) foi mais longo que o de 2016, com 48 parágrafos, mas somente em 26, aproximadamente 54,1% dos parágrafos, apresentando algum termo do livro de códigos. É necessário observar que o número de referências aos termos da diretriz “D04crise” são os mais constantes ao longo do pronunciamento, citados 11 vezes.

Em seguida, os termos mais repetidos estão relacionados às categorias de comércio, tendo como destaque às categorias “D07comércio regional” e “D09comércio ásia áfrica” que retornaram resultados em 8 parágrafos, o que não acontecia no pronunciamento de 2016, no qual a categoria sobre comércio regional teve apenas três retornos. Mais uma vez a diretriz “D10custo brasil” retorna os resultados apenas uma vez, no final da fala (P44), as falas sobre Custo Brasil não são extensas ao longo dos pronunciamentos, mas são intensas devido à concentração de termos no mesmo período; além disso, são compartilhados termos de outras diretrizes no mesmo parágrafo.

Observar que a diretriz extra, DEXsegurança, relacionado ao tema segurança, esta divide-se em dois blocos distintos: o primeiro se alterna com crise e comércio regional e segue o padrão da elocução de 2016; já o segundo está isolado, podendo indicar uma fala exclusiva sobre o tema.

Acerca do pronunciamento de 2018:

Figura 4 - Mapa de Calor em Bolhas resultante da Referência Cruzada entre dados da Lista de Códigos e o Pronunciamento de 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016a) e (BRASIL, 2018)

A apresentação de 2018 foi o último pronunciamento do presidente Temer à AGNU antes do fim do seu mandato. Foi também a mais longa, com 57 parágrafos; desses, 31, cerca de 54,4% do total, coincidiram com algum termo da lista de códigos, por isso retornaram resultados. Além disso, é importante mencionar que a primeira diretriz só apareceu nas falas do presidente a partir do nono parágrafo, P09, o que indica que outros temas não relacionados às diretrizes podem ter sido abordados no início do pronunciamento.

A diretriz que trata do tema “D4crise” mais uma vez aparece com muitos retornos ao longo da fala do presidente, mas desta vez ela tem o mesmo grau de importância que a diretriz “D01mudança”, sendo nove direcionamentos para cada uma. Nos pronunciamentos anteriores, 2016 e 2017, a diretriz “D01mudança” tinha um grau de importância menor, não chegando a estar nem mesmo entre as 5 mais relevantes.

Os temas econômicos, tratados nas diretrizes “D06comércio geral”, “D07comercio regional”, “D08comércio centrais” e “D09comércio ásia África” continuam aparecendo, mas dessa vez de maneira mais equilibrada entre eles. E o tema “D10custo Brasil” continua aparecendo somente uma vez, mas em uma posição muito mais inicial nos pronunciamentos.

Descritas algumas das principais conclusões obtidas pelos mapas da *crosstabs*, podemos responder parcialmente a algumas das questões levantadas pelo trabalho, como também criar questionamentos. Dentre as perguntas que podemos responder parcialmente estão: quais os temas frequentes que aparecem em todas as falas? Quais os temas constantes, são os que aparecem em pelo menos duas das três falas? E quais são os temas pontuais, que apareceram somente uma vez? É importante situar que os temas que apareceram nos mapas de referência

cruzada foram somente os que foram apresentados nas diretrizes e coincidiram com alguma parte do pronunciamento, o que impede de responder a essas três questões de maneira completa.

Primeiro porque todos os temas das diretrizes foram frequentes, pois apareceram em todos as falas; dessa maneira, saber se eles foram constantes ou pontuais se reduziria a identificar em quantos parágrafos eles apareceram. Segundo, as referências cruzadas não conseguiram identificar quais temas ficaram de fora das diretrizes e, mesmo assim, aparecem nos pronunciamentos. Esse questionamento é importante, pois houve parágrafos suprimidos dos mapas, pois não retornaram resultados atrelados ao livro de códigos.

Até agora analisamos quais temas das diretrizes estavam nos pronunciamentos, a próxima parte do texto analisa quais temas estavam nos pronunciamentos, mas não estavam nas diretrizes.

2.3 TEMAS QUE APARECEM NOS DISCURSOS E NÃO NO CODEBOOK

Para identificar os temas expostos que não foram capturados pelas referências cruzadas, a lógica do processamento de *software* deve ser invertida, ou seja, as palavras do livro de códigos devem ficar de fora das pesquisas nos pronunciamentos. Para fazer isso, elas são atribuídas como *stop words*, as palavras definidas dessa forma são ignoradas na indexação, mas consideradas nos cálculos dos algoritmos. Geralmente são palavras que possuem pouco significado como preposições, conjunções, artigos, ou palavras que possam de alguma maneira prejudicar a automatização dos dados (HIGUCHI, 2016). No nosso caso, sabemos que são palavras importantes, mas como já extraímos o que precisávamos dela, podemos adicioná-las à lista. Além da definição de Higuchi para *stop words*, nesse trabalho, outros termos foram atribuídos nesta categoria definidos pelo autor baseados em análise qualitativa.

Com essa automação, serão usadas outras ferramentas do KHCoder que mostram o comportamento do pronunciamento por meio de algoritmos baseados em outros cálculos, todos eles consideram a relação semântica das variáveis, agrupando-as, conectando-as, organizando-as ou afastando-as, de acordo com cálculos próprios. O KHCoder disponibiliza várias ferramentas diferentes, mas aqui optamos por três, além da frequência de palavras. Não nos interessa explicar as funções matemáticas que embasam cada comando; nos cabe somente entender sua definição e aplicação para o trabalho. Abaixo temos descritas cada comando baseado no manual do programa KHCoder (HIGUCHI, 2016):

➤ **Análise de Correspondência:** essa ferramenta é usada para explorar quais tipos de palavras têm padrões de similaridade. O comando é indicado ao ter uma matriz com grande

número de dados, pois permite a visualização das relações mais importantes entre os conjuntos de categorias. Os resultados são mostrados em um gráfico bidimensional (x; y) em formato de um diagrama de dispersão, onde as palavras são agrupadas conforme as relações entre elas e quanto mais próxima da intersecção dos eixos ('0') mais relevantes são;

- Escalonamento Multidimensional: é uma família de métodos estatísticos que criam diagramas de dispersão baseados na distância ou diferenças entre variáveis, ou um grupo de variáveis. Grupo de variáveis são chamados de “dimensões”, e os diagramas são chamados de “mapas”; assim sendo, um mapa pode ser composto por mais de uma dimensão, e suas distâncias também são consideradas entre si, por isso, é chamado de “multidimensional”. Os objetos – sendo palavras ou dimensões – mais similares têm as menores distâncias entre si, logo, estão mais próximos. Mais uma vez, aquelas variáveis mais próximas de '0' são os mais relevantes para o contexto;
- Rede de Co-ocorrência: é um método de análise que desenha um diagrama em rede que demonstram similaridades e padrões entre variáveis, conectado por linhas que formam um vértice – ou nó. Ele pode ser usado para mostrar as relações diretas entre as variáveis, as frequências baseadas no tamanho das bolhas e seu grau de conexão com outras variáveis, baseados no número de conexões.

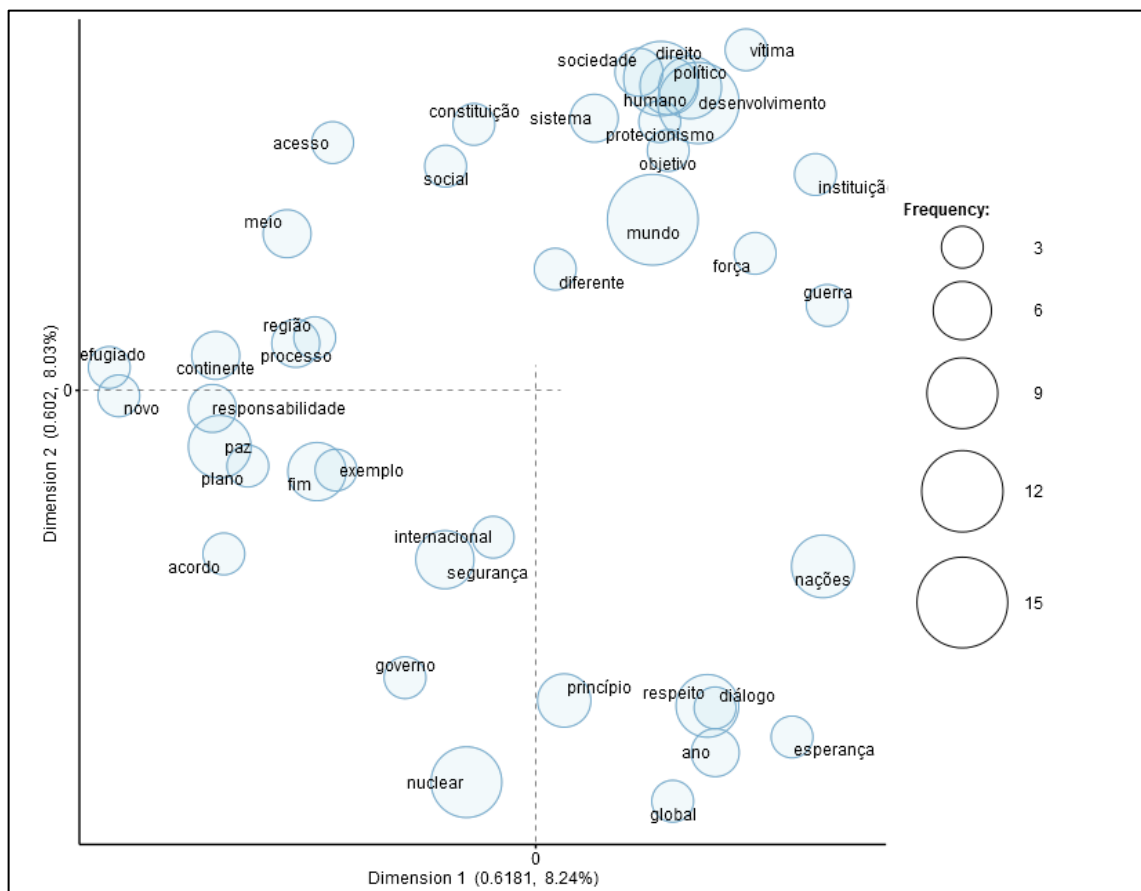
Antes de inserir os dados dos pronunciamentos no *software* e aplicar as ferramentas explicadas, precisamos utilizar a ferramenta Lista de Frequência de Palavras a fim de refinar as palavras-chave. Primeiramente, é importante mencionar que usamos os mesmos critérios utilizados na confecção do livro de códigos. A ferramenta lista de palavras por si mesma não ajuda a classificar as palavras por contexto, proximidade ou padrões, ela apenas auxilia na contagem das palavras por considerar suas variações, ou seja, conta as palavras independente de gênero e número, desde que dentro da mesma classe gramatical.

Algumas vezes, é necessário acrescentar outros termos na lista de *stop words* além dos termos do livro de códigos. Esse fato se dá porque, apesar desses termos se repetirem com uma frequência maior que três vezes ao longo do texto, elas não possuem um peso qualitativo grande, e acabam poluindo a visualização dos resultados nas figuras de retorno. A exemplo da palavra “Brasil”, termo que será naturalmente mais citado, uma vez que o pronunciamento é proferido pelo presidente da nomeada nação, é mais proveitoso para o trabalho analisar referências a outros países.

Tendo em vista essas considerações e seguindo o mesmo critério para todas as *stop words*, incluímos alguns termos extras na lista: Brasil; senhor; presidente; onu; secretário-geral; unidas; organização; brasileiro; mundial; país; homem.

Tendo em vista essas considerações, seguiremos com o processamento dos dados no *software* utilizando as ferramentas mencionadas acima para cada pronunciamento. No ano de 2016 tivemos o seguinte retorno:

Figura 5 - Análise de Correspondência de Palavras - Pronunciamento de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016b)

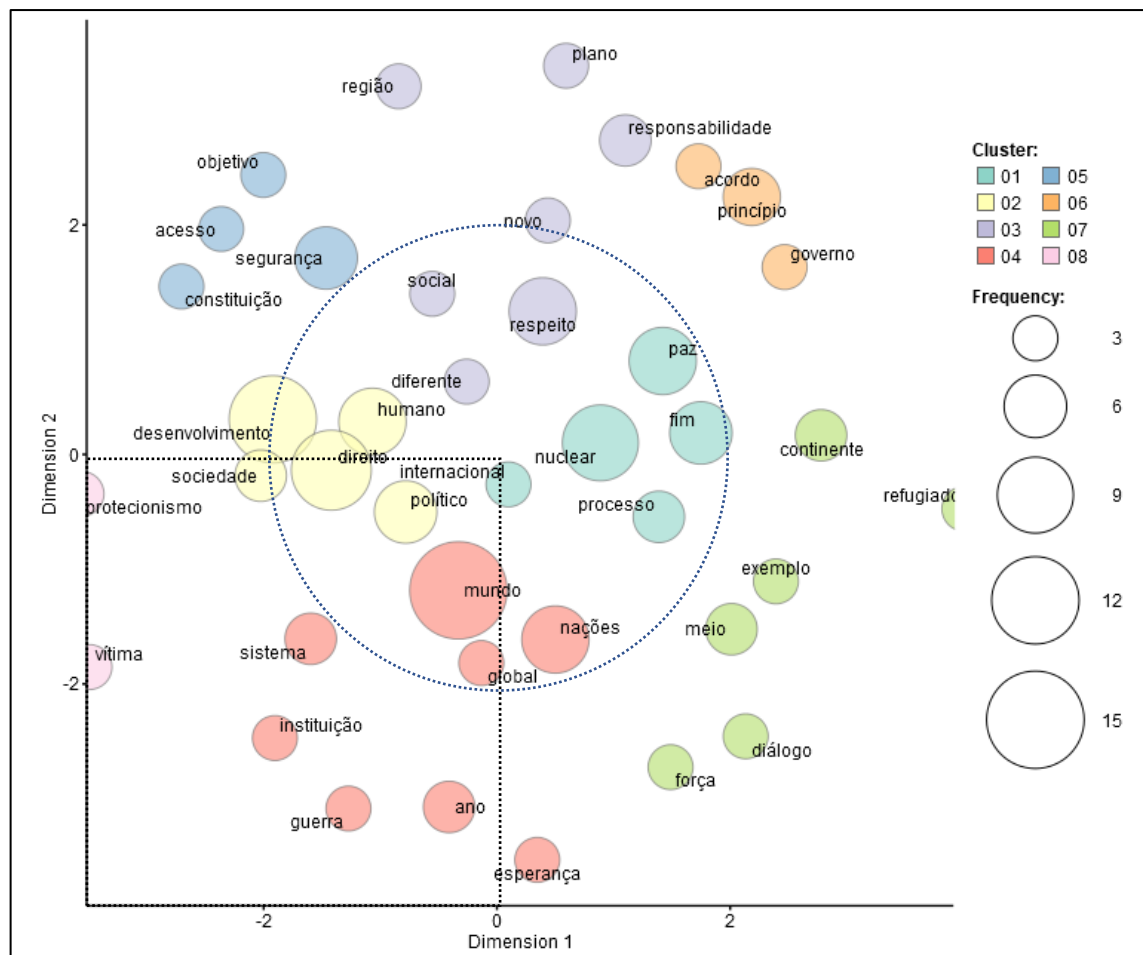
Na análise de correspondência são mais importantes os termos que ficam mais próximos ao ponto '0'. Usando a ferramenta do KHCoder 'KWIC' podemos visualizar as palavras-chave em contexto – do inglês *Key Words in Context*, KWIC. Assim, pode-se evitar um erro de análise ao considerar importante uma palavra mais perto do 'zero' só por ser citada mais vezes do que outra um pouco mais distante, mas com um significado maior.

Outra vantagem é quando se analisa um grupo de palavras em torno do 'zero', a análise do KWIC permite que o pesquisador defina quais temas são mais relevantes para o contexto e

quais não são. Por exemplo, no gráfico acima (Figura 5) a palavra “diferente” aparece mais perto do ‘0’ que as palavras “segurança” e “nuclear”, contudo, as últimas duas palavras são mais relevantes no contexto da fala do que “diferente” que, pela análise KWIC, só é usada em contexto de mostrar as disparidades entre as opções.

Para se ter uma ideia geral dos temas tratados no pronunciamento que não parece nas diretrizes, não se pode escolher entre as palavras-chave de uma só ferramenta. Antes de determinar quais palavras podem compor um tema, é necessário analisar as outras figuras, ou seja, todas as ferramentas são analisadas em conjunto pelo pesquisador.

Figura 6 - Escalonamento Multidimensional - Pronunciamento de 2016

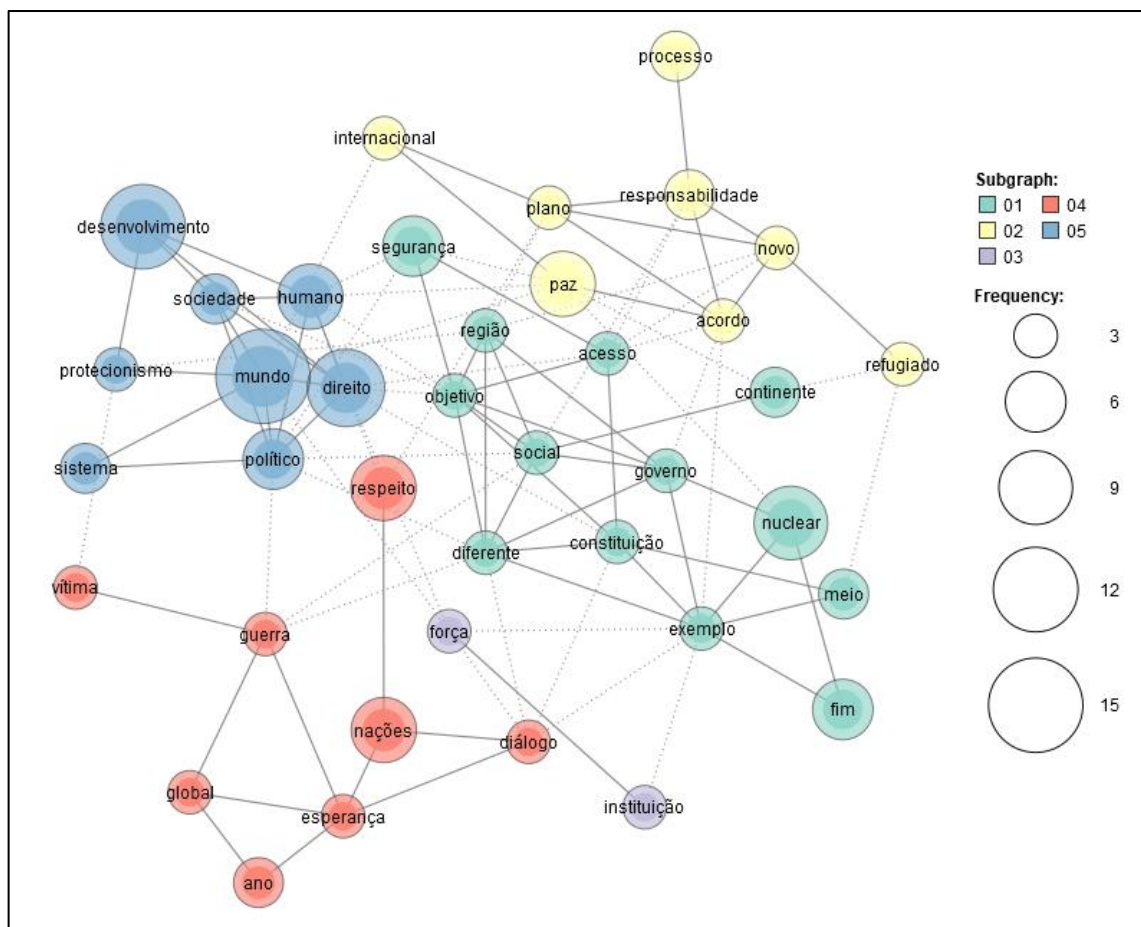


Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016b)

O escalonamento multidimensional nos trouxe oito dimensões diferentes, e podemos selecionar uma palavra por dimensão para categorizar os temas: dimensão 01 – nuclear; dimensão 02 – desenvolvimento; dimensão 03 – social; dimensão 04 – instituição; dimensão 05 – segurança; dimensão 06 – acordo; dimensão 07 – diálogo; dimensão 8 – protecionismo.

A palavra “internacional” (dimensão 01) está mais próxima ao zero, contudo, é uma palavra que não tem muita importância, uma vez que ela é citada quatro vezes: duas no contexto de “sistema internacional”, uma de “acordo internacional” e outra em “segurança internacional”. Já a palavra direito aparece dez vezes: oito como “direitos humanos” e duas como “estado de direito”. No que se refere a “direitos humanos” ela se encaixa na diretriz “D02 valores”, ou seja, não é de fato um tema que não foi tratado ainda. Portanto, esse termo não é relevante nesse tipo de análise.

Figura 7 - Rede de Co-ocorrência - Pronunciamento de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016b)

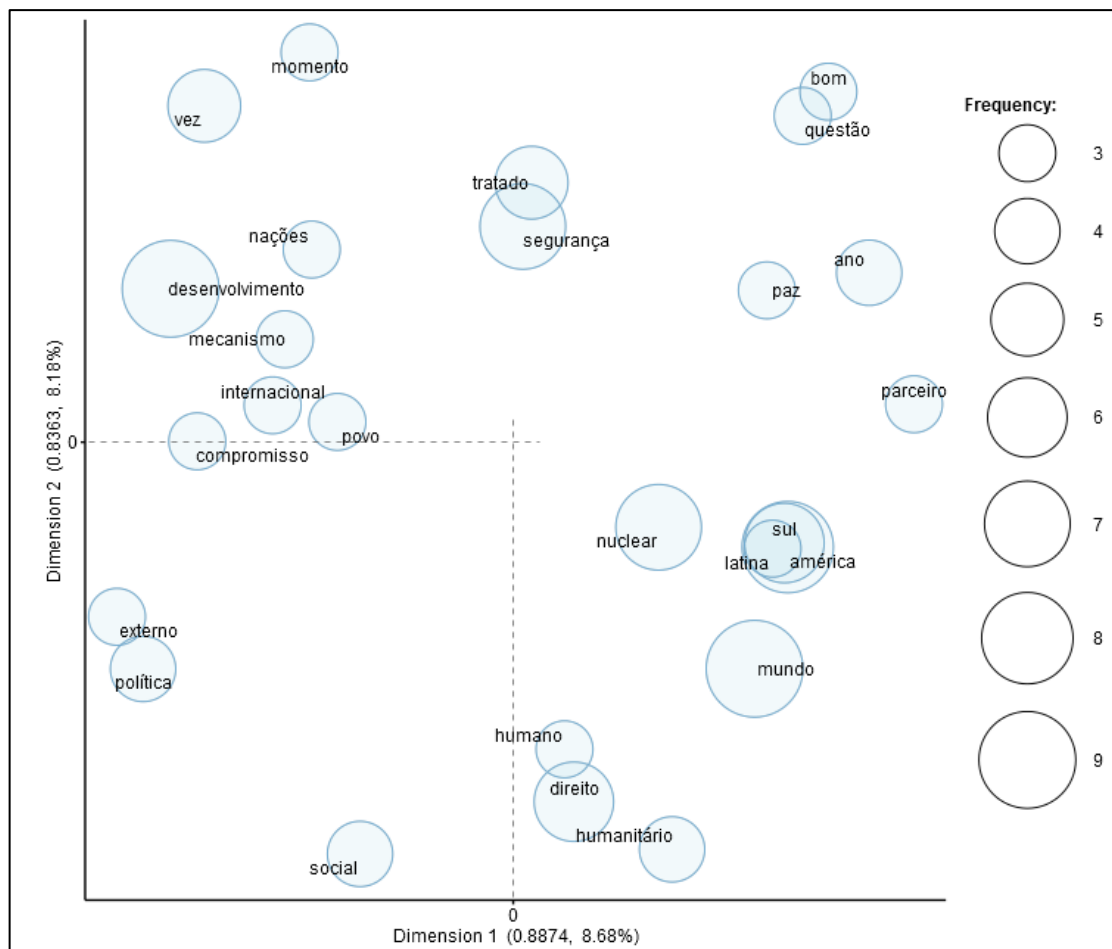
Na rede de co-ocorrência do pronunciamento de 2016 (Figura 7), foram gerados cinco subgráficos temáticos. Cada cor corresponde a um grupo de palavras correlacionadas e a linha entre elas representa uma conexão direta, e o tamanho do círculo representa a frequência que aquele termo se repetiu. Nesse gráfico, utilizando as informações e o método KWIC, as palavras mais importantes são: nuclear, social, desenvolvimento, proteçãoismo e segurança.

As palavras “acordo” e “diálogo”, que apareceram no escalonamento multidimensional, não são tão importantes aqui, uma vez que são citadas somente três vezes e não estão relacionadas a um mesmo tema nas repetições. O termo “nações” se repete sete vezes, todas as vezes no contexto “Nações Unidas”, ou seja, referenciando o local em que se falava, sendo assim irrelevante para a análise temática.

Temos então os grupos 1 – verde – e 5 – azul – como os mais importantes do pronunciamento. Os termos “desenvolvimento” e “protecionismo” se relacionam diretamente no grupo 5, o que significa que as palavras têm uma correlação, sendo mencionadas muito próximas. Os termos “nuclear”, “segurança” e “social” fazem parte do mesmo grupo, grupo 1 verde, mas não estão ligados diretamente. Das seis vezes que a palavra “segurança” é citada, duas estão relacionadas ao termo “Conselho de Segurança” da ONU; uma vez como “segurança alimentar”, e as outras vezes no tema de proteção. O termo “nuclear” é repetido nove vezes e faz referências ao tema do desarmamento e uso pacífico. Já “social” possui muitas conexões no grupo; além de estar mais ao centro, ele reflete temas relacionados à responsabilidade em áreas de crescimento de um país, embora o termo “responsabilidade” não tenha a mesma importância que os outros.

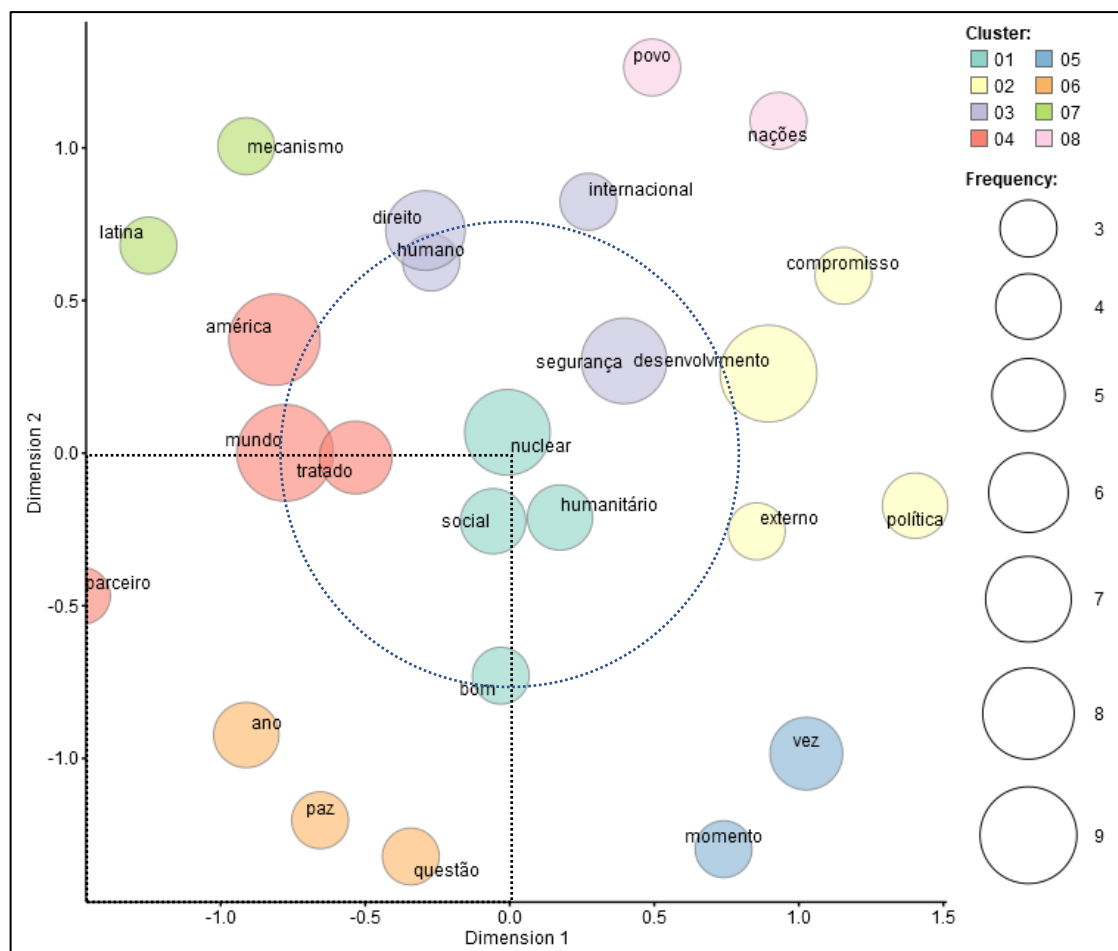
Após realizar esses três testes - Análise de Correspondência de Palavras; Escalonamento Multidimensional e Rede de Co-ocorrência – com o apoio da ferramenta KWIC, conclui-se que os temas a serem analisados do pronunciamento de 2016 e que não estão nas diretrizes estão relacionados às palavras: “nuclear” e “protecionismo”. A seguir será feito o mesmo procedimento para os pronunciamentos de 2017 e 2018.

Para o processamento da fala de 2017 acrescentamos o termo “diversidade” na lista de *stop words*. Sempre lembrando de seguir os mesmos critérios para classificação de categorias.

Figura 8 - Análise de Correspondência de Palavras - Pronunciamento de 2017

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2017)

Usando a ferramenta KWIC podemos considerar que os termos relevantes, mais frequentes e perto do zero na análise acima (Figura 8), são: “nuclear”, uma vez que aparece sete vezes, em todas se referindo ao modelo de armas e tecnologia; “segurança”, que também surge sete vezes e em seis se referindo ao tema da paz e segurança; ao termo “povo”, pois está mais próximo ao zero e se refere especificamente a três povos, os haitianos, os venezuelanos e aos brasileiros; e “desenvolvimento”, citado nove vezes, mas longe do zero por se tratar cada uma das vezes de um tema diferente.

Figura 9 - Escalonamento Multidimensional - Pronunciamento de 2017

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2017)

O escalonamento multidimensional (Figura 9) apontou termos parecidos ao da análise anterior, embora também destaque outros termos a serem observados. Primeiro, são formadas oito dimensões, e podemos excluir desta análise as dimensões mais periféricas e menores, sendo elas a 5, azul-escuro; 6, laranja; 7, verde; e a 8, rosa. A dimensão 8 contém o termo “povo”, que no formato de análise do algoritmo anterior estava mais próxima do zero, e aqui se encontra distante.

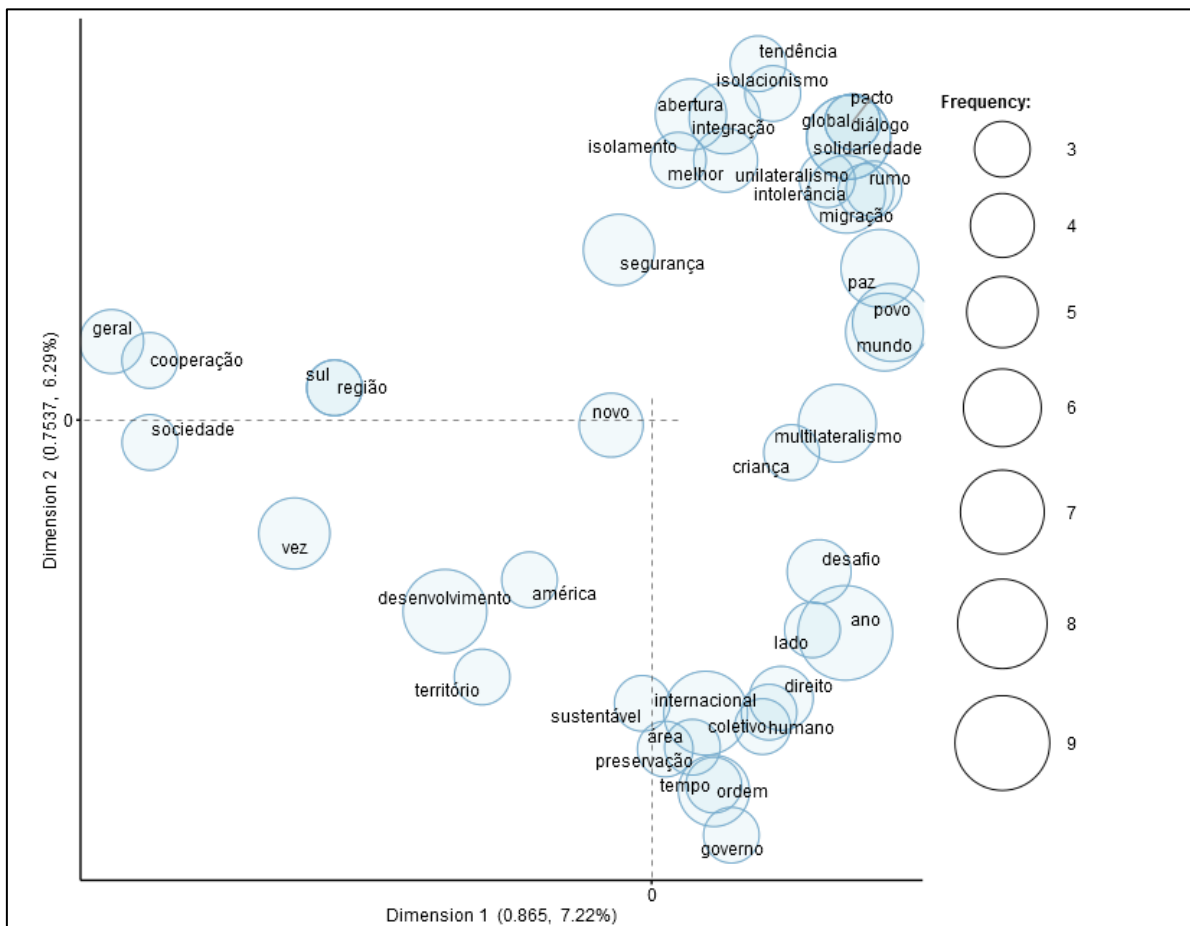
Os outros termos: “nuclear”, “segurança” e “desenvolvimento” estão próximos de si e próximos ao zero; contudo, em dimensões diferentes, indicando um relacionamento semântico mais próximo nas próprias dimensões. A palavra “tratado” aparece cinco vezes, três vezes sobre “Tratado Sobre a Proibição de Armas Nucleares” de 2017, uma sobre o “Tratado de Tlatelolco” de 1967, e uma última sobre tratados internacionais no geral. O termo “social” recorre quatro vezes sobre assuntos diversos. E o termo “humanitário” aparece quatro vezes no contexto de

Após os testes aplicados ao pronunciamento de 2017, podemos concluir que os temas tratados nesse ano que não foram apresentados nas diretrizes fazem referência aos seguintes termos: “nuclear”; “tratado” e “povo”.

O termo “segurança” aparece em destaque nos dois pronunciamentos. Embora exista no *codebook* uma categoria criada para abarcar o tema da segurança “DEXsegurança”, é importante analisar que as palavras incluídas no livro de códigos para formar essa categoria fazem uma referência direta à segurança regional de fronteiras, como os problemas relacionados ao narcotráfico e contrabando. Pela análise KWIC, percebemos que o termo “segurança” é mais amplo nas falas, podendo se referir a “Conselho de Segurança” em 2016 e no sentido de defesa, paz e proteção internacional em ambos os anos. Por esses motivos, o termo “segurança” se repete com frequência, sendo tema fora das diretrizes que aparecem no pronunciamento. Dessa maneira, a análise de conteúdo desconsidera o tema “segurança” como tema inédito pois, segundo as palavras-chave indicadas para categoria, ela apareceu.

Seguindo com os processamentos temos aqui os resultados do ano de 2018:

Figura 11- Análise de Correspondência de Palavras - Pronunciamento de 2018

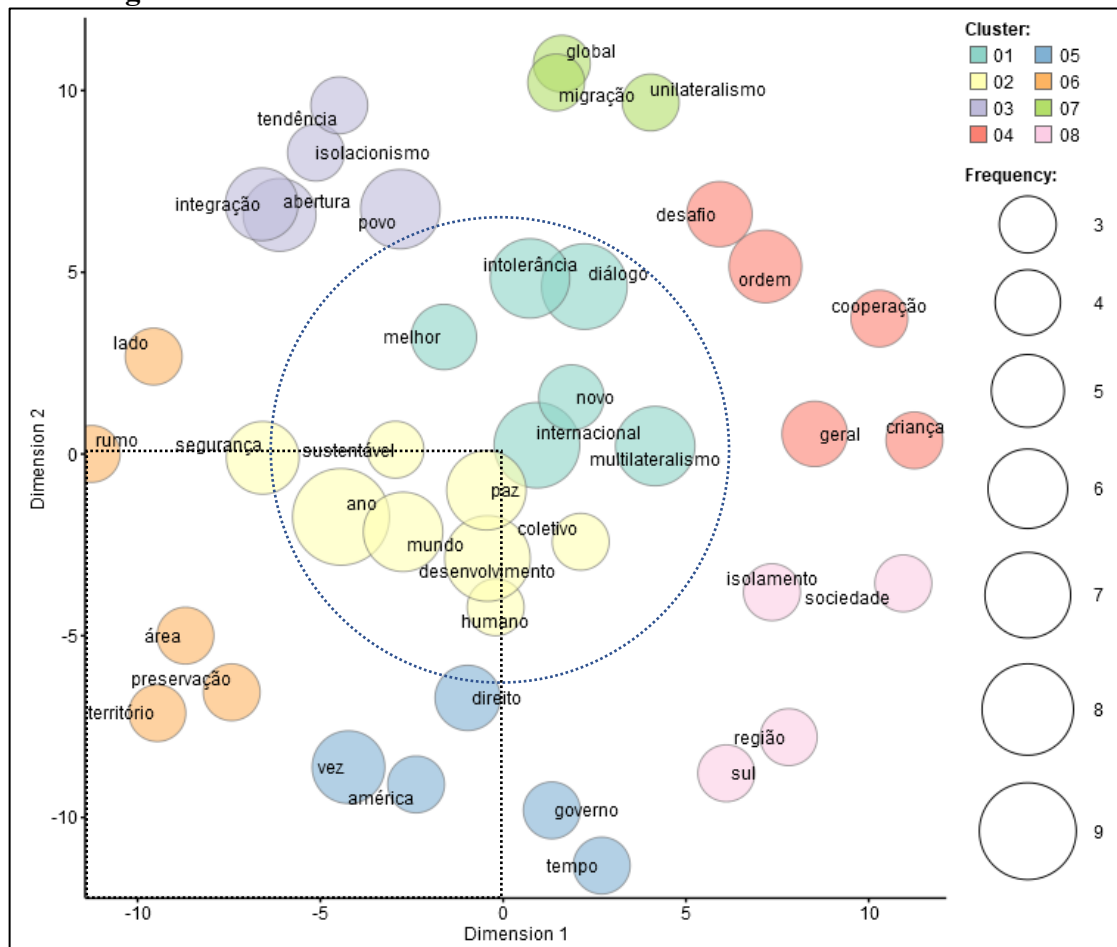


Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2018)

A análise de correspondência de palavras (Figura 11) do pronunciamento do ano de 2018 apresentou muitos termos agrupados próximos uns aos outros. Além disso, percebe-se que, perto ao encontro dos eixos, o termo “novo” aparece quatro vezes em três parágrafos, e faz menção a inovações que devem ser tomadas pelos Estados e a uma nova lei de imigração (Lei 13.445/2017). A palavra “segurança” tem cinco retornos, e cada um trata de um tema diferente: protecionismo; conflito Israel-Palestina; Conselho de Segurança; missões de paz da ONU e segurança de fronteiras.

As variáveis “américa” e “criança” tem três citações cada, mas não são relevantes, pois não tratam de nenhum tema novo. Destacamos, contudo, os termos: isolamento, isolacionismo, unilateralismo, integração, abertura e, principalmente, diálogo e solidariedade. Essas duas últimas sempre aparecem seguidas uma da outra, e esse conjunto de palavras demonstra a tendência de tratar-se de um tema em comum. Segue a análise.

Figura 12 - Escalonamento Multidimensional - Pronunciamento de 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2018)

O escalonamento multidimensional (Figura 12) retornou oito dimensões semânticas. As duas primeiras, dimensão 01 verde-escuro e dimensão 02 amarela, são as mais próximas do ponto zero. Dentro dessas dimensões encontramos muitos termos que chamam a atenção, dentre eles os seguintes: “paz”, aparecendo seis vezes em referência a construção da paz; “internacional”, aparecendo sete vezes, mas sem ter um significado relevante o suficiente para formar um novo tema; “desenvolvimento”, que possui sete referências, em que cada uma trata de um eixo que deve ser investido no país; e “sustentável”, com três retornos, muito próxima à palavra desenvolvimento, o que pode indicar a formação de um tema.

Além desses termos, há outros que de alguma maneira deveriam ter aparecidos nas diretrizes, uma vez que foram criados grupos temáticos para categorizá-las, são eles: “diálogo”, sempre atrelado a palavra “solidariedade”, que aparece sete vezes, referenciando valores a serem tomados; ou seja, esses temas conversam, contudo, não apresentam características em comum com as variáveis alocadas na diretriz “D02valores”; “multilateralismo”, que possui seis retornos, sempre atrelado à palavra “diplomacia”, indicando outra abordagem da diretriz “D05multilateralismo”, a qual os termos do *codebook* não conseguiram captar nos pronunciamentos.

Isso não significa que exista um erro na criação das categorias, assim como aconteceu com o termo “segurança”, apenas indica que as palavras-chave inseridas em determinado grupo temático do *codebook* aparecem com um sentido diferente para o tema. O algoritmo se comportou como esperado, buscando relações semânticas entre os termos. Saber quais os temas efetivamente cumpridos ou não é trabalho da análise qualitativa desenvolvida no capítulo seguinte. Aqui temos somente o “texto como dado”.

Mais distante do ponto zero, destacamos também a dimensão 03, lilás; nesta dimensão os termos “integração” e “abertura” se confluem, indicando não somente proximidade semântica, mas uma relação próxima, aparecendo cinco vezes cada.

Migração (2018), sendo o termo “migração” o mais relevante do grupo; contudo, esse grupo também não é relevante para a pesquisa.

Tendo concluído os três testes no pronunciamento de 2018, concluímos que os termos mais relevantes no ano de 2018 são: “isolacionismo”; “paz”; “integração”; “solidariedade” e “abertura”.

No quadro (Quadro 3) abaixo temos sintetizados os termos encontrados pela análise de conteúdo em cada pronunciamento.

Quadro 3 - Lista de Termos Relevantes que Não Apareceram nas Diretrizes do Livro de Códigos

Ano	Termos Relevantes
2016	“nuclear” e “protecionismo”
2017	“nuclear”; “tratado” e “povo”
2018	“isolacionismo”; “paz”; “integração”; “solidariedade” e “abertura”

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (BRASIL, 2016b, 2017, 2018)

É interessante notar que o termo “nuclear” foi presente em dois anos seguidos e aparece relacionado à palavra “paz” no último ano. O termo “protecionismo”, que aparece em 2016, não deixa de estar relacionado aos termos “isolacionismo”, “integração” e “abertura” em 2018. E por fim “povo”, mencionado em 2017, cita três nacionalidades diretamente, mas está relacionado aos temas de “paz”, “nuclear” e “solidariedade”.

3 CONTEXTO HISTÓRICO E O DISCURSO

Esse capítulo tem em vista entender o interdiscurso. Ou seja, analisar o contexto por trás dos pronunciamentos do presidente Temer na AGNU. Nesta parte será feito um estudo a partir das proposições do executivo submetidas ao Congresso Nacional; dessa maneira, é possível compreender quais temas foram tratados pelo Governo, mesmo que tenham sido rejeitados pelo legislativo.

Para isso, primeiro apresentaremos um breve resumo da história da política externa brasileira contemporânea, contextualizando alguns dos principais acontecimentos, depois dedicaremos uma parte para explicar como foi o período de governo entre 2016 e 2018, a Era Temer. Enfim, na última parte, nos dedicamos a fazer a análise qualitativa, tendo como base as proposições do executivo no Congresso Nacional. Isto é, as ações de Política Externa efetivamente tomadas e enviadas para aprovação no Legislativo.

3.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ DILMA ROUSSEFF

A política externa brasileira se alterna, de maneira geral, sob a óptica de dois paradigmas: de um lado está o americanismo ou ocidentalismo, que coloca os Estados Unidos da América (EUA) como o aliado central, tendo na aproximação brasileira para com esse país a capacidade de ampliar o poder de barganha nacional e proporcionar recursos de poder internacionalmente. E, por outro, o universalismo ou globalismo, que entende que uma maior diversificação de seus parceiros nas relações internacionais estabelece condição para o aumento do poder de barganha, podendo inclusive tomar frente aos EUA (SILVA, Laura Thais, 2006). Cada estratégia buscava uma forma de inserir o Brasil no meio internacional e assim promover o desenvolvimento nacional. Em ambas, sempre estiveram evidentes os pensamentos de cunho ideológico para identificar ameaças e também os melhores caminhos para alcançar os interesses nacionais.

Durante todo o período de Rio Branco, passando pela Era Vargas até Juscelino Kubitschek, o país estava sob a ótica americanista. O princípio americanista foi efetivamente trocado pelo universalista pela primeira vez no início dos anos 1960, sob a “Política Externa Independente” de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964). O nome “independente” se dá devido ao Brasil seguir seus próprios interesses, indiferente às questões ideológicas que abalavam o mundo em plena Guerra Fria (idem, 2006).

Nas últimas décadas, esses paradigmas foram ressignificados para adaptar-se às novas

conjunturas domésticas e internacionais. Os americanistas se encaminharam para uma argumentação liberal de encontro a regimes internacionais, e almejando a competitividade na economia global. Por outro lado, os globalistas se recombinaem em princípios nacionalistas, evidenciando a lógica da autonomia (VELASCO JÚNIOR, 2017).

O projeto de autonomia brasileiro é pautado pelo princípio no qual o país se projeta, principalmente a partir da redemocratização, apesar de que as primeiras discussões acerca dele tenham começado desde a década de 1950. Os anos 1990 proporcionaram um bom cenário para o processo universalista, assim como marcaram a substituição do direcionamento da política externa nacional para um plano de liderança autônomo.

A PEB passou por um período de crescente admiração nos anos que compreenderam os governos de Itamar Franco e Lula da Silva (1992 – 2010). O prestígio adquirido após a década de 1990 foi fruto de estratégias e políticas muito bem delineadas, aliados a bons protagonistas. Nos governos que precederam Lula da Silva, o corpo diplomático assumiu de forma quase independente o papel mais importante na autonomia pela participação. Procurando assinar os mais diversos acordos, protocolos, tratados e buscando se inserir em arranjos que lhe garantisse uma maior estabilidade política e econômica - com destaques, para agendas do meio ambiente, direitos humanos, temas neoliberais. Nos tempos de da Silva (2003 – 2010) a estratégia foi aprimorada, além da expansão do corpo diplomático e a participação elevada nos eventos internacionais mais relevantes, o próprio presidente demonstrou-se um líder carismático e inseparável das estratégias para a política internacional do país.

Foi no período lulista que a PEB teve seu auge e o país quase conseguiu alcançar todos os seus objetivos. A ideologia marcante do período era altamente nacionalista e transmitia uma imagem de um Brasil grande e relevante para a Ordem Internacional; dessa forma, era incomum que houvesse algum fórum onde não tivesse a participação de um diplomata brasileiro. A estratégia lulista foi voltada à ordem Sul-Sul, buscando ampliar a influência na vizinhança, na África e na Ásia. Exemplo dessa estratégia estava a criação de diversos grupos no período: como o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o G20 da Organização Mundial do Comércio e claro, a UNASUL (União das Nações Sul-Americanas). Tudo isso sem deixar de lado as parcerias com os países centrais, como os Estados Unidos e países europeus como Alemanha e França.

O governo Lula da Silva se encerra com aprovação nacional altíssima e prestígio internacional *idem*, tendo sido uma política externa marcada por uma ideologia nacionalista, que buscava elevar a importância do Brasil como um líder regional, potência emergente. Como consequência, seu partido conseguiu se manter no poder ao eleger sua sucessora, Dilma

Rousseff. E é no período Rousseff que a era Temer se inicia.

Dilma Rousseff foi um marco para o sistema presidencialista brasileiro, visto que ela foi a primeira mulher a ser eleita para o mais alto cargo do poder executivo no país, a presidência da república, em 2010. Além de representar a continuidade do projeto de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), estabelecido por Lula da Silva nos dois governos consecutivos anteriores. Em sua chapa estava Michel Temer, do PMDB, como seu vice-presidente.

Sobre a política externa da mandatária, é importante mencionar que a mesma teve uma atuação de política externa tímida, pois seu governo voltou-se para dentro, focando em políticas domésticas ao invés das relações internacionais. O papel ativo do chefe de estado, como costumava ser nos governos anteriores, deu espaço para uma participação contida. Diminuíram as viagens internacionais, a abertura de novas representações diplomáticas e o protagonismo brasileiro (CORNETET, 2014). Alguns autores denominaram a fase de uma “contenção na continuidade”, ou ainda “um declínio do Brasil nas relações internacionais” (CERVO; LESSA, 2014).

Enquanto Fernando Henrique Cardoso (FHC) e da Silva usufruíram de certa estabilidade política e econômica, o crescimento da economia, apoio popular e boas alianças, Dilma Rousseff herdou os malefícios do esgotamento do projeto neoliberal, da crise de 2008, da desvalorização do Real, o fim da valorização das *commodities* e o crescimento do desemprego e da inflação. No geral, houve uma continuidade na agenda proposta pelo seu antecessor, da Silva: a defesa do multilateralismo, responsabilidade ao proteger, defesa dos direitos humanos e o foco nos BRICS e Mercosul.

Em relação à América do Sul, a mandatária manteve o papel de liderança brasileira conquistado por Lula, nutrindo as estruturas já existentes. No que diz respeito ao Mercosul, a nova ênfase dada ao bloco abrangia, além dos aspectos econômico-comercial, também aspectos sociais, políticos, geopolíticos e logísticos. No âmbito comercial, foram retomadas as discussões do ACE com a União Europeia (UE), que não lograram sucesso devido à crise econômica na Argentina e a crise política no Paraguai (DESIDERÁ NETO, 2017).

Um projeto de cunho internacional que teve impacto direto no seu governo foi a construção da infraestrutura da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), aliado a outros países da América do Sul. As redes de ferrovias e transmissão foram subsidiadas pelo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que acabou sendo envolvido nos escândalos das empreiteiras investigadas pela Polícia Federal, sob denominação de Operação Lava Jato; as obras não avançaram muito desde então. Como ponto final, Rousseff ainda sofre espionagem estadunidense e testemunha um novo parceiro emergir: a China.

Tendo em vista os acontecimentos do período, é possível inferir um balanço da era Dilma na chefia do Brasil: do ponto de vista regional, percebe-se uma redução nas iniciativas de integração e uma diminuição geral na atuação da política externa em âmbito bilateral. O foco passou a ser voltado para questões multilaterais, e o Mercosul pode ser considerado uma das poucas iniciativas a receber uma atenção relevante no período. Além disso, seguidas iniciativas frustradas adiaram os principais projetos para outros governos, afinal, a conjuntura internacional e doméstica não estava favorável à mandatária de forma alguma.

Para tentar conter a crise econômica, o governo adotou uma estratégia de reestruturação doméstica. Nesta estratégia estavam projetos que reforçariam a indústria — incentivos fiscais — e promoveriam a geração de emprego através de grandes obras de infraestrutura básica — transporte, energia, telecomunicações e as obras para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Todavia, a crise econômica se atrelou a uma crise política institucional com a exploração midiática dos eventos da Operação Lava-Jato, que àquela altura já investigava diversos políticos por crimes de corrupção.

Além disso, as obras públicas não foram bem recebidas nem pela classe mais pobre, que carecia de assistência básica, escolas e hospitais; tampouco pela classe média, que sentia seu poder de compra e qualidade de vida diminuírem, uma vez que o governo inflou os índices econômicos de maneira artificial para conter as altas dos preços. Como resultado, os brasileiros saíram às ruas no segundo trimestre de 2013 após o aumento na tarifa de ônibus de algumas cidades como São Paulo e Goiânia, iniciando as Jornadas de Junho.

Alonso (2017), ao estudar os protestos em São Paulo os qualificou em três atos: o primeiro foi o Ciclo Mosaico (Julho de 2013), contra o aumento das passagens, entre outras pautas difusas; o segundo foi o Ciclo Patriota (2015), no qual grupos políticos opositores e contrários ao desfecho das eleições de 2014 saíram às ruas em protesto ao resultado, à defesa do combate à corrupção e em buscas reformas nas leis; e, por último, o Ciclo do *Impeachment* (2016), que compartilhava do pretexto anterior, mas que focava também em produzir pressão em prol da saída da presidente Dilma Rousseff.

É no contexto das manifestações que surgem os primeiros grupos de pressão, como o Movimento Passe Livre, do primeiro ciclo, o Movimento Brasil Livre (MBL), do segundo ciclo, e do terceiro ciclo, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) (ALONSO, 2017). Além deles, vários partidos políticos começaram a se reordenar em coalizões, e o PT, que havia ganhado as eleições com uma coalizão muito ampla, perdeu aliados. Esses grupos trouxeram pautas difusas para as manifestações, aproveitando-se da indignação coletiva para promover seus ideais e, até mesmo, contestar os resultados da reeleição de Rousseff ou tentar

escapar dos avanços nas investigações da Lava Jato.

O investimento em propaganda e difusão de informações, por parte dos opositores, contra o Partido dos Trabalhadores e o governo Rousseff conseguiu mudar a opinião pública e pressionar o senado a aprovar o pedido de impedimento da presidente por 61 votos favoráveis a 20 contra. O cenário de incertezas levou ao *impeachment* da presidente em agosto de 2016, sob acusações de corrupção apoiadas em manifestações populares. Assim, abrindo caminho para o seu vice-presidente, Michel Temer, assumir o cargo de presidente do Brasil no mesmo ano.

3.2 O PERÍODO TEMER

Michel Miguel Elias Temer Lulia nasceu em uma família abastada, de classe alta, em Tietê, estado de São Paulo, em 1940. Temer entra na Universidade de São Paulo (USP) onde se forma em Direito e, na universidade, participa de movimentos estudantis, à exemplo do Centro Acadêmico de Direito. Inicia sua vida política em 1964, alocado no gabinete da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo; ainda assim, Temer seguiu a carreira jurídica, tornando-se doutor em direito constitucional e escrevendo livros que se tornaram referência para a área. Exerceu um perfil técnico em seus primeiros cargos públicos, como Procurador-Geral do Estado de São Paulo e Secretário de Segurança Pública do mesmo estado. Filiou-se ao PMDB em 1981, partido em que segue filiado até os dias atuais. Seu primeiro cargo eletivo, efetivamente político, foi como deputado constituinte em 1987, sendo eleito deputado federal por São Paulo outras cinco vezes, sendo que, em três, foi presidente da Câmara dos Deputados. Foi vice-presidente do país na chapa com Dilma entre 2011 e 2016, quando finalmente assumiu o cargo como presidente até 2018 (BRASIL, 2019).

Temer assumiu o poder após a saída de Rousseff para cumprir um mandato de pouco mais de dois anos. Toma responsabilidade por um país polarizado, com seguidas crises políticas e econômicas. Um mandato tampão com problemas de identidade e legitimidade, uma vez que seu projeto político não recebe o apoio necessário para a coalizão do governo. Denominado “Uma Ponte para o Futuro”, o empreendimento compreende uma agenda ortodoxa, baseada em reformas, como a trabalhista, previdenciária e fiscal. Uma ruptura geral em todos os ministérios-chave do Estado (CASARÕES, 2016). Apoiado pelos grupos e setores que defenderam o impedimento de Rousseff, aliado a pautas do sistema financeiro e da FIESP, o governo consegue aprovar projetos polêmicos, como o novo regime fiscal – apelidado de Teto de Gastos, que congela os investimentos do governo por 20 anos; e a reforma trabalhista, que causou perda de

direitos dos trabalhadores que cumpriam o regime de CLT.

Se tratando de relações internacionais, a política externa brasileira teve formulação e realização diferentes dos últimos trinta anos. Essa suposta ruptura se inicia com a escolha do chanceler, dois no período; diferente da tradição, Temer faz uma concepção política, e não técnica, para o cargo de Ministro das Relações Exteriores, escolhendo primeiro o senador José Serra e depois o também senador Aloysio Nunes, ambos do PSDB. Além disso, fora apresentado em sua posse as “10 diretrizes de ação para a Política Externa” que deveriam nortear as decisões em PEB. As diretrizes foram muito bem sintetizadas por Silva, em resumo

São elas: 1) Diplomacia refletindo os “legítimos valores” do Brasil, a serviço do país e não de “preferências ideológicas” de um partido político; 2) defesa da democracia e direitos humanos, respeitando também o princípio de não-ingêrcia; 3) responsabilidade ambiental; 4) defesa de soluções pacíficas de controvérsias; 5) não se restringir mais em favor de uma adesão “paralisadora” aos esforços multilaterais da OMC; 6) busca pela abertura de mercados; 7) manter parceria com os países da América Latina; 8) ampliar intercâmbio com parceiros tradicionais, como EUA e Europa; 9) incrementar relações com asiáticos e africanos, não sendo mais restrita a “laços fraternos do passado e correspondências culturais”, mas em intercâmbio econômico; 10) redução do “custo Brasil” com o aumento da produtividade e competitividade nacionais. (SILVA, Álvaro Vicente Costa, 2019, p. 30)

O perfil de Serra era oposto ao institucionalismo tradicional da chancelaria brasileira, que tinha, até então, ministros oriundos do quadro técnico do Itamaraty. Para Saraiva e Velasco Júnior (2016), a indicação de Serra como chanceler tinha duas características: primeiro, nunca acontecera nada parecido, não apenas por Serra ser um político de fora dos quadros diplomáticos, mas também por ser um potencial candidato à Presidência da República para as eleições de 2018 — o que não ocorre. E segundo, embora a fala do chanceler enfatizasse uma nova política externa praticada sem vieses ideológicos, a chancelaria fora comandada por um político com ativa participação partidária e política, ou seja, mudou-se os interesse, mas os direcionamentos ideológicos permaneceram (SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016).

O que ocorreu foi uma mudança na atuação do órgão, buscando se dissociar dos antigos governos petistas; o ministério foi mais duro com velhas alianças, como a Venezuela, suspensa do Mercosul, e posteriormente adotando a decisão de deixar a UNASUL. Além disso, o país voltou a se relacionar mais estreitamente com a Europa, destacando as negociações do acordo Mercosul-União Europeia. Também com os Estados Unidos, no que se refere a uma base de apoio para acessar a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (CASARÕES, 2016).

Ambas estratégias adotadas pelo governo visavam inserir o país como um ator mais ativo na área de comércio exterior, o que provocou reordenamento de todo o setor institucional

dentro do Itamaraty, transferindo a subordinação de diversas agências públicas anteriormente atreladas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), como foi o caso da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) e a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), as vinculando ao MRE (idem, 2016). Todavia, as duas ambições foram mal sucedidas, pois nem o acordo foi celebrado, tampouco o país ingressou na OCDE, não só por culpa de Temer, mas sim pelo governo que lhe sucederia.

Outros três eventos relevantes para a PEB no período Temer se relacionam com os fatos já mencionados neste capítulo: crise de refugiados venezuelanos; negociações comerciais; e falta de prestígio internacional.

Em relação à Venezuela, apesar da articulação para a suspensão do país do Mercosul, o país fez um bom plano de acolhimento dos refugiados nos estados do norte, com destaque ao Amapá; Temer manteve o embaixador brasileiro em Caracas e negou apoiar o encaminhamento de notícia crime de Nicolás Maduro à Corte Penal Internacional por crimes contra a humanidade (OLIVEIRA, 2018). Referindo-se ao segundo ponto, questões comerciais, além da negociação do acordo Mercosul-União Europeia, o governo fechou tratados com o Chile, Canadá, Colômbia e a Aliança do Pacífico, além de pressionar o Congresso Nacional para a aprovação do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), que seria um passo a mais na integração regional.

O último ponto se refere à luta por legitimidade e prestígio; logo em seu primeiro pronunciamento à AGNU, Temer foi ignorado por uma série de delegações que abandonaram o plenário enquanto o mandatário discursava na abertura dos trabalhos. Fora esses pontos mencionados, não é possível afirmar que houveram “choques externos” relevantes que influenciassem no posicionamento do país, pois os mesmos eventos internacionais que influenciaram o governo de Rousseff continuaram a interferir no período Temer. Dentre os já mencionados está a crise de refugiados venezuelanos, mas no mesmo período, ocorreram também a acentuação da crise econômica argentina, que afetou o relacionamento dos dois países, uma vez que a situação econômica do país colocaria em xeque as negociações do Mercosul com a União Europeia; e houve também a saída do Reino Unido da União Europeia – BREXIT – e a influência chinesa como fatores menores que poderiam influenciar nas decisões de política externa tomadas pelo presidente.

Apesar das crises e problemas de popularidade e legitimidade, no geral, o governo soube lidar bem com os problemas que lhe surgiram. Matias Spektor conclui que “apesar disso (das crises), seu legado diplomático é positivo. Temer entendeu que o Brasil ganha força quando utiliza os mecanismos de governança global em benefício próprio” (2018, n.p. grifo nosso).

3.3 O DISCURSO E A PRÁTICA

No capítulo anterior, constatamos que a análise de conteúdo é útil para a identificação dos temas presentes e ausentes nos pronunciamentos e nas diretrizes de política externa. Contudo, há uma necessidade de aprimoramento do modelo, a fim de identificar quais foram as ações de política externa efetivamente tomadas pelo governo Temer. Assim sendo, é importante a construção de um indicador que permita verificar as medidas de política externa adotadas pelo Executivo, bem como se os temas estão relacionados a alguma diretriz ou se aparecem nos discursos.

Uma variável quantitativa muito utilizada em trabalhos de APE é o número de viagens internacionais feitas por um Chefe do Executivo ou Chanceler. Contudo, o número de viagens não é uma variável muito relevante para essa pesquisa, porque quantidade de viagens não indicam efetivamente se algum acordo foi feito, nem se após o término da viagem foi tomada alguma ação ou fechado algum contrato ou compromisso. Esse tipo de variável demonstra apenas um interesse nas relações entre dois ou mais agentes internacionais e um tema em comum a ser discutido, quando se trata de fóruns específicos.

Outra variável possível são as proposições do executivo enviadas ao legislativo; as proposições, ao contrário das visitas oficiais, são elementos mais concretos para se trabalhar, pois é uma proposta que efetivamente o governo encaminhou para aprovação no legislativo, após negociação dos representantes perante a outros atores em âmbito internacional. Segundo o glossário do legislativo, proposição é uma “denominação genérica de toda matéria submetida à apreciação da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional” (CONGRESSO NACIONAL, s/d), ou seja, é qualquer remessa enviada para discussão no Congresso Nacional independente da fonte ou do tema.

A Constituição Brasileira de 1988 definiu as regras e as responsabilidades para a celebração de tratados internacionais em dois artigos que dividem as obrigações: o artigo 84, que define que é competência do Presidente da República celebrar os tratados e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; e o artigo 49, que atribui a autoridade exclusiva do Congresso Nacional de resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos ao patrimônio nacional. Assim sendo, no Brasil, os acordos internacionais só são aprovados com anuência dos poderes executivo e legislativo (BRASIL, 1988).

Logo, enquanto o Executivo tem a obrigação de conduzir a política externa, o Legislativo exerce a função de monitoramento dos atos oficiais. Uma proposição acerca de

política externa é raramente rejeitada pelo Congresso Nacional (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012), contudo, se por acaso isso acontecer, tal rejeição deve ser comunicada ao Executivo por meio do despacho de uma mensagem oficial. É importante salientar que os parlamentares não ratificam e não emendam tratados internacionais, somente os examinam a fim de compreender o nível de comprometimento institucional que determinada proposição exigirá. Em outras palavras, o legislativo se incube de verificar se tal ato corresponde ao interesse nacional (RIBEIRO, 2006).

Após a negociação junto ao poder executivo e seus representantes, a remessa do tratado internacional é enviada ao Congresso Nacional como uma proposição do executivo. E segue o rito de uma proposição legislativa, como um projeto de lei ordinária. Nesse despacho estão contidas a mensagem do Presidente da República, o inteiro teor do compromisso, bem como do tratado e as exposições da chancelaria. Em seguida, o objeto é enviado para pareceres nas comissões especializadas tanto da Câmara quanto do Senado. Nas comissões, este é entregue a um relator, que o avalia e entrega seu parecer pela aprovação ou rejeição.

Todas as proposições passam pelas comissões de acordo com seu tema, e no caso de proposições do executivo referentes às relações exteriores, estas são avaliadas na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, tanto da Câmara dos Deputados (CREDN) quanto do Senado (CRE). Dado o parecer pela aprovação, a proposição segue para avaliação em outras comissões temáticas, caso necessário, ou segue para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), para então ser submetida ao plenário das casas.

As proposições seguem o mesmo curso nas duas casas, sendo submetidas às votações nos plenários. Contudo, as comissões de relações exteriores avaliam matérias de temas diferentes. Em resumo, a CRE, no Senado, trata exclusivamente de indicações de chefes de representações diplomáticas junto a organizações internacionais, e missões diplomáticas que o Brasil faça parte, e da autorização do presidente ou vice-presidente se ausentar do país (BRASIL, 2023b). Enquanto à CREDN, na Câmara, atribui-se todos os outros assuntos pertinentes, entre eles resoluções de tratados (BRASIL, 2023a).

Existem ainda Comissões Mistas e Temporárias no Congresso Nacional, sendo as primeiras, como sugere o título, compostas por membros das duas casas e a segunda criada para lidar com temas pontuais. Essas comissões têm funcionamento especial e podem tratar de assuntos ligados às relações exteriores, como a Comissão Mista Sobre Migrações e Refugiados e a Comissão Mista Representativa do Parlasul. Estas, contudo, não serão estudadas nesta pesquisa.

Explicados o que são proposições e como elas se comportam no processo legislativo, é necessário entender agora os critérios de seleção aqui adotados das proposições analisadas neste trabalho. O primeiro critério é que foram selecionadas apenas proposições da Câmara dos Deputados, uma vez que os relatórios das comissões do Senado não incluíam proposições as quais os temas fossem relacionados a acordos ou tratados. Naquela casa, as proposições servem apenas para indicação de nome para cargos no estrangeiro, ou revisões das mesmas proposições submetidas à Câmara. Dessa maneira, não fazia sentido analisar proposições daquela casa, uma vez que não seria relevante para classificar nas diretrizes ou nos discursos do presidente¹.

Em seguida, foram coletados os relatórios da CREDN referentes aos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2021. Os relatórios de 2020 e 2022 ainda não estavam disponíveis até a data de tratamento do material, mas poderão ser incluídos em caso de continuidade da pesquisa, quando disponíveis. É importante mencionar que, por vários motivos, algumas proposições tramitam com velocidade diferente nas Comissões, ou seja, nem todas as propostas aprovadas no referido ano foram submetidas ou assinadas pelo mesmo governo. Por isso, foram selecionadas as proposições submetidas à Câmara assinadas no período do presidente Temer, mesmo que sua discussão tenha sido em anos posteriores a seu mandato. Da mesma forma, podem existir proposições submetidas que nem chegaram a ser analisadas até a data de coleta do material. Assim sendo, foram encontradas 64 proposições do executivo submetidas à CREDN de 12 de maio de 2016 e 31 de dezembro de 2018, e analisadas pela comissão até a finalização da coleta dos dados para esse trabalho. Os quadros a seguir apresentam essas proposições com seu número (MENSAGEM), o país ou instituição com a qual houve o encaminhamento de algum tratado (ATOR) e o tipo de assunto (TEMA).

Dispostas em dois quadros (Quadros 4 e 5), a primeira classificação foi feita sob dois pontos: país ou ator internacional citados na mensagem e tema correspondente. Dessa forma, foi possível dividir o quadro inicial em dois grupos de resoluções: os com temas protocolares totalizando 24 casos (Quadro 4), que fazem algum ajuste no regimento internacional ou algum tipo de parceria técnica; e os temas relevantes que totalizaram 39 casos (Quadro 5), sendo que esses possuem maior peso político ou são mais aprofundados no tratamento de motes citados nas diretrizes ou que apareceram nos pronunciamentos.

¹ Relatórios do CRE do Senado entre 2010 e 2020 disponíveis no site do Senado Federal no seguinte link: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=5265&codcol=54> acesso em dezembro de 2022.

Quadro 4 - Resoluções com temas protocolares

MENSAGEM	ATOR	TEMA
Nº 736/2019	Ucrânia	Auxílio Jurídico / Matéria Civil
Nº 444/2019	Cazaquistão	Auxílio Jurídico / Matéria Penal
Nº 78/2020	Romênia	Auxílio Jurídico / Matéria Penal
Nº 480/2019	África do Sul	Cultura / Filme
Nº 165/2017	Armênia	Educação
Nº 367/2019	Cazaquistão	Extradição de Pessoas
Nº 48/2018	UE e América Latina e Caribe	Fundação UE-ALC
Nº 406/17	Portugal	Premiação
Nº 294/2017	Emirados Árabes Unidos	Serviços Aéreos
Nº 314/2017	Cabo Verde	Serviços Aéreos
Nº 290/2017	Bahamas	Serviços Aéreos
Nº 477/2018	Guatemala	Serviços Aéreos
Nº 582/2018	República Dominicana	Serviços Aéreos
Nº 580/2018	<i>Côte d'Ivoire</i>	Serviços Aéreos
Nº 586/2018	Vietnã	Serviços Aéreos
Nº 653/2018	Turquia	Serviços Aéreos
Nº 583/2018	Benim	Serviços Aéreos
Nº 587/2018	Guiana	Serviços Aéreos
Nº 393/2019	Bahrein	Serviços Aéreos
Nº 625/2018	Sri Lanka	Serviços Aéreos
Nº 368/2019	Luxemburgo	Serviços Aéreos
Nº 553/2020	Organização de Aviação Civil Internacional (OACI)	Serviços Aéreos
Nº 699/2018	Vietnã	Serviços Marítimos
Nº 461/2017	Malawi	Autorização de trabalho dos familiares dos técnicos do consulado

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, 2019, 2021, 2022)

Os acordos acima estão classificados como protocolares, pois são somente ajustes e autorizações, além de não aparecerem nas diretrizes nem nos discursos. Além disso, muitos deles tratam de permissões para adentrar o espaço territorial aéreo ou marítimo, troca de documentos e informações, licenças especiais ou outros assuntos de natureza internacional com menos peso político (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021b). Dois temas só aparecem aqui: o tema educação, com a Armênia, que trata da cooperação entre universidades de ambos países, como o intercâmbio de reconhecimento mútuo de cursos e diplomas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018b); e o tema cultura, com a África do Sul, que lida com patrocínio e incentivo público para produção e divulgação de um filme nos dois países (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022b).

Em seguida, foram relacionadas às proposições relevantes; às vezes, os tópicos não são citados diretamente e de maneira específica, contudo se encaixam no tema geral tratado naquela diretriz mais abrangente, ou são permeados no pronunciamento. Por exemplo, o acordo da mensagem Nº 94/2018, com a Aliança Solar trata do tema Energia Renovável, que aparece nos três pronunciamentos e nas diretrizes; contudo, o tema Tributos e Impostos é vago, mas é parte da diretriz D10 – Custo Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b). Assim sendo, foi possível categorizar as proposições relevantes em quatro níveis (Quadro 5):

Quadro 5 - Níveis de classificação das Proposições do Executivo

NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4
Proposições que aparecem simultaneamente , nas diretrizes e nos pronunciamentos	Proposições relevantes que aparecem somente nas diretrizes	Proposições relevantes que aparecem somente nos pronunciamentos	Proposições relevantes que não aparecem nem nos pronunciamentos , nem nas diretrizes
18 proposições	Sem recorrência	19 proposições	2 proposições

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Classificando cada proposição relevante em seus devidos níveis ficam assim dispostas no quadro a seguir:

Quadro 6 - Resoluções com temas relevantes

MENSAGEM	ATOR	TEMA	DIRETRIZ	PRONUNCIAMENTOS	NÍVEL
Nº 413/2017	Argentina	Tributos e Impostos	D10 - Custo Brasil	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 345/2018	Austrália	Coop. Ciên. Tec. Inovação	D08 - Comércio Centrais	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 308/2018	ONU / PNUD	Meio Ambiente	D03 - Meio Ambiente	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 94/2018	Aliança Solar Internacional (ASI)	Energia Renovável	D03 - Meio Ambiente	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 584/2018	Etiópia	Cooperação e Investimentos	D09 - Comércio Ásia e África	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 796/2018	Singapura	Tributos e Impostos	D10 - Custo Brasil	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 708/2018	Suriname	Cooperação e Investimentos	D07 - Comércio Regional	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 603/2018	Japão	Assuntos Aduaneiros	D08 - Comercio Centrais	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 141/2019	Chile	Defesa	DEXsegurança	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 242/2019	Suíça	Tributos e Impostos	D10 - Custo Brasil	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 394/2019	Emirados Árabes Unidos	Tributos e Impostos	D10 - Custo Brasil	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 383/2020	México	Assuntos Aduaneiros	D10 - Custo Brasil	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 636/2019	Aliança Solar Internacional (ASI)	Energia Renovável	D03 - Meio Ambiente	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 469/2019	Tunísia	Coop. Ciên. Tec. Inovação	D09 - Comércio Ásia e África	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 674/2019	Guiana	Cooperação e Investimentos	D07 - Comércio Regional	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 273/2017	México	Indicação Geog. Produtos	D07 - Comércio Regional	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 274/2019	BRICS / BANCO	Implementação de Escritório	D09 - Comércio Ásia e África	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 644/2020	OCDE	Implementação de Escritório	D08 - Comércio Centrais	P.2016 / P.2017 / P.2018	1
Nº 588/2018	UE / EUROPOL	Defesa/Coope. Policial		P.2016 / P.2017 / P.2018	3

Nº 249/2017	Cabo Verde	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 102/2018	Indonésia	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 162/2018	São Tomé e Príncipe	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 315/2018	São Vicente e Granadinas	Cooperação Técnica		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 606/2018	República Dominicana	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 607/2018	Indonésia	Cooperação Técnica		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 498/2018	Jordânia	Cooperação Técnica		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 370/2019	Líbano	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 139/2019	El Salvador	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 637/2019	Armênia	Cooperação Técnica		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 635/2019	Argélia	Defesa		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 675/2019	Moçambique	Segurança Social		P.2018	3
Nº 600/2020	Luxemburgo	Defesa/Proteção de dados		P.2017	3
Nº 366/2019	Paquistão	Cooperação Técnica		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 282/2021	Israel	Segurança Social		P.2018	3
Nº 42/2021	Israel	Defesa/Proteção de dados		P.2017	3
Nº 270/2021	Lituânia	Defesa/Acordo de Extradicação		P.2018	3
Nº 601/2018	ONU / ACNUR	Implementação de Escritório		P.2016 / P.2017 / P.2018	3
Nº 291/2017	Emirados Árabes Unidos	Isenção de Visto			4
Nº 585/2018	República Dominicana	Isenção de Visto			4

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, 2019, 2021, 2022)

No quadro acima (Quadro 5), das 39 proposições do executivo, nenhuma fez parte do nível 2, assim sendo, nenhuma apareceu exclusivamente nas diretrizes. Dos temas que, de alguma maneira, aparecem somente nos pronunciamentos, temos o grupo do nível 3, com 19 proposições. Com exceção da proposição nº 675/2019 que se refere ao tema da Segurança Social, o restante trata de apenas dois temas: Defesa e Cooperação Técnica, não sendo relatado de que tipo de cooperação técnica a mesma se refere. Outras duas não apareceram nem nas falas, nem nas diretrizes, pertencendo ao nível 4, como é o caso das proposições nº 291/17 e nº 585/2018, que isentam a necessidade de visto dos países.

O restante, outras 18 proposições, estavam presentes tanto nas diretrizes quanto nas apresentações, pertencendo ao nível 1. Todas as proposições tratavam apenas de cinco diretrizes: D03 – Meio Ambiente; D07 – Comércio Regional; D08 – Comércio Centrais; D09 – Comércio Ásia África; D10 – Custo Brasil e DEXsegurança. Destas, uma única proposição tem relação com a diretriz extra, DEXsegurança, uma vez que trata de segurança com o Chile, ou seja, um país vizinho, embora não faça fronteira com o Brasil. O tema relacionado a diretriz D03 – Meio Ambiente, aparece três vezes: uma vez na resolução nº308/2018 sobre desenvolvimento sustentável no órgão da ONU/PNUD, e se repete em duas resoluções sobre energia renovável da Aliança Solar Internacional (ASI) (Nº 94/2018 e Nº 636/2019).

Proposições relacionadas às diretrizes: D07 – Comércio Regional; D08 – Comércio Centrais; D09 – Comércio Ásia África, apareceram três vezes ou mais; dez vezes se somadas. Por fim, a diretriz que mais teve proposições foi a relacionada ao Custo Brasil (D10 – Custo Brasil), lidando com regulamentações de tributos e impostos e outras questões aduaneiras.

É interessante observar as proposições do nível 1 enviadas pelo executivo para entender o comportamento delas também nos pronunciamentos. Era esperado que diretrizes voltadas a temas relacionados ao comércio trariam mais proposições, bem como aos que discutiam o custo Brasil, pois estas eram as diretrizes a cujas palavras-chave mais apareceram ao longo dos anos nas falas do presidente à AGNU. O que surpreende é a ausência de proposições que lidam com diretrizes cujos temas apareceram com mais frequência nos pronunciamentos, como a diretriz D02 – Valores e a D04 – Crise. Esta última foi o tema mais repetido em todos os pronunciamentos. Outras diretrizes que não tiveram nenhuma proposição submetida ao legislativo foram as D01 – Mudanças; D05 Multilateralismo e a D06 – Comércio Geral.

Quadro 7 - Diretrizes presentes e ausentes nas proposições do executivo

PRESENTES	AUSENTES
D03 – Meio Ambiente; D07 – Comércio Regional; D08 – Comércio Centrais; D09 – Comércio Ásia África; D10 – Custo Brasil; DEXsegurança	D01 – Mudanças; D02 – Valores; D04 – Crise; D05 – Multilateralismo; D06 – Comércio Geral

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

3.4 CONCEITO E CONTEXTO

Considerando os conceitos de política externa mobilizados e o contexto no qual ocorreu o governo Temer, a. parte final deste capítulo tem em vista convergir estes pontos com o resultado do processamento de dados e as proposições elencadas como relevantes, uma vez que as proposições protocolares não são necessariamente ações governamentais de política externa, mas apenas ações regimentais. Assim sendo, esse capítulo analisa o que foi e o que não foi realizado na PEB do período Temer a partir de: (1) os conceitos apresentados no capítulo 01, (2) os resultados da análise de conteúdo realizada no capítulo 02 e, (3) do contexto época com base nos acontecimentos do período. Dessa maneira, além de ter como referência os parâmetros para se fazer uma pesquisa comparativa (capítulo 1.1.3) serão relacionados fatos e acontecimentos de mais diversas fontes, como jornalísticas e históricas, a fim de compreender quais contextos históricos e interesses por trás de determinada medida.

3.4.1 Proposições de Nível 1

As proposições de nível 1 indicam que seus temas foram abordados tanto nas diretrizes quanto nos pronunciamentos; dentro desse nível existem 18 proposições. Seguiremos entendendo os contextos relacionados às tomadas de decisões e iniciativas que levaram à execução de determinado acordo. Relembremos que, conforme argumentado no capítulo 1.1.3, a comparação é o componente central da Análise de Política Externa. Para fazer essa comparação é necessário estabelecer pontos de referência que sejam parâmetros para a pesquisa comparativa, tendo sido apresentados três: os objetivos; a doutrina e o interesse nacional.

É importante mencionar que todas as proposições relevantes que estejam presentes nas diretrizes, neste caso as de nível 1, seguem a doutrina do governo Temer, uma vez que aparecem no planejamento a ser executado pelo MRE, pois é um princípio que norteia a política externa.

Deste modo, explorando primeiro os temas com menos proposições, temos o despacho Nº 141/2019 sobre segurança DEXsegurança com o Chile. Embora houvesse outras proposições tratando do tema segurança, somente este poderia ser incluído, simultaneamente, nas diretrizes e nos discursos, isto porque a diretriz DEXsegurança aborda a segurança de países vizinhos, fronteiriços ou tráfico. Indo mais a fundo, o relatório indica que a proposição assinada entre ambos países se trata de um “Intercâmbio de Dados e Serviços de Catalogação da Defesa”, ou seja, é um protocolo para padronizar os métodos de identificação e organização das provisões

das Forças Armadas conforme padrões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Dessa maneira, a catalogação permite uma economia no transporte, armazenagem e transações dos produtos, garantindo melhores práticas (AGÊNCIA SENADO, 2022b).

Apesar deste acordo ter demorado para ser promulgado pelo Senado após ter sido aprovado na CREDN, ele está contido no contexto de uma aproximação do Brasil com o Chile. Pois durante o ano de 2018, no período do mandatário, Brasil e Chile negociaram uma grande emenda ao Acordo de Complementação Econômica 35 (ACE 35), incluindo temas como: serviço, comércio eletrônico, facilitação de abertura de empresas e isenção do *roaming* internacional de telefonia (BRASIL; CHILE, 2018); este acordo foi promulgado somente em janeiro de 2022. Por tratar-se de tema incluso nas diretrizes do governo, e discorrer acerca de defesa, o acordo estreita laços com um vizinho, abre tráfego para assuntos de interesse nacional, e é uma ação de demonstração de desejo e a necessidade do Brasil se colocar como um importante ator no cenário regional.

Em seguida temos o tema D03 – Meio Ambiente, aparecendo três vezes, duas das quais lida com o mesmo acordo em despachos com títulos diferentes; essas resoluções discorrem sobre o tema energia renovável da Aliança Solar Internacional (ASI) (Nº 94/2018 e Nº 636/2019). Este acordo marca a entrada do Brasil neste órgão internacional, criado no âmbito da 21ª Conferência das Nações Unidas Sobre o Clima (COP21) que ocorreu em Paris no ano de 2015, mas fundada no ano seguinte em Nova Delhi, Índia. O acordo tem como princípios ações para o financiamento, pesquisa e cooperação técnica para o desenvolvimento e implementação de tecnologia no campo de energia solar, contando com financiamento voluntário dos membros ou de parceiros privados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021a). Vale lembrar que o país sempre teve em vista manter sua matriz energética baseada em fontes renováveis, principalmente a hidráulica, contudo o potencial eólico e solar eram mercados em crescimento na época.

A outra proposição que trata do assunto D03 – Meio Ambiente é a de nº308/2018 sobre desenvolvimento sustentável, mais especificamente, a Emenda de Kigali (2016). O documento é uma emenda ao Protocolo de Montreal (1987) sobre substâncias que destroem a camada de ozônio. A emenda define um compromisso com a redução da produção e consumo de hidrofluorcarbonos, que, embora não causem danos à camada de ozônio, apresentam grande impacto ao clima global. Estes gases são muito utilizados em fluido de refrigeradores e produtos aerossóis (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018a).

Essas proposições na temática do meio ambiente estão consoantes ao contexto da época: a COP25, por exemplo, foi um evento que ocorreu no ano anterior ao início do governo Temer,

mas em um momento em que o mesmo já fazia parte do governo, à época como vice-presidente de Rousseff. Além disso, é um interesse reforçado por todos os pronunciamentos à AGNU nos anos seguintes, pois o presidente discursa sobre o Acordo de Paris (2015), matriz energética limpa e o desenvolvimento sustentável em todos eles. Assim, além do tema meio ambiente, energia limpa está claramente exposta na diretriz D03 – Meio Ambiente: “O Brasil assumirá a especial responsabilidade que lhe cabe em matéria ambiental, [...] assim como de matriz energética limpa e renovável, a fim de desempenhar papel proativo e pioneiro nas negociações sobre mudança do clima e desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2016a). Mostrando o seguimento de sua doutrina e a composição de seus objetivos nessa área: tendo como alvo o desenvolvimento sustentável, através do investimento em energia solar e diminuído os gases poluentes, para manter o compromisso com o meio ambiente e com a comunidade internacional nos próximos anos.

Seguindo a ordem quantitativa de diretrizes com menos proposições temos a D07 – Comércio Regional; nesta temática o executivo fechou três acordos: dois Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) (Nº 708/2018 e Nº 674/2019) e um acordo de reconhecimento de indicação geográfica de produtos (Nº 273/2017).

Os ACFIs são acordos internacionais que procuram ajudar a promover e proteger os investimentos entre países. Eles conduzem a esse propósito estabelecendo regras claras e previsíveis para o investimento estrangeiro, incluindo proteção contra a expropriação sem justa compensação e tratamento justo e equitativo para os investidores estrangeiros. Os ACFIs também incluem mecanismos de solução de controvérsias entre investidores e Estados, que ajudam a garantir que os investidores possam proteger seus direitos e interesses eficazmente (CNI, 2020).

No Brasil, o modelo foi elaborado pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em 2012, mas o primeiro acordo foi firmado somente em 2015. O modelo brasileiro visa três objetivos principais: i) o fortalecimento da governança institucional; ii) a implementação de medidas para minimizar riscos e evitar disputas; e iii) o desenvolvimento de agendas temáticas para a cooperação e facilitação de investimentos (MDIC, 2016). Em resumo, os ACFIs são importantes porque ajudam a criar um ambiente de negócios mais seguro e previsível para os investidores, o que pode incentivar o investimento estrangeiro e estimular o crescimento econômico. Assim sendo, as proposições Nº 708/2018 com o Suriname e Nº 674/2019 com a Guiana já estão em vigor com outras dez ACFIs de interesse nacional, segundo o repositório do governo, até março de 2022. Uma característica interessante dos acordos em vigor é que

nenhum deles foi feito com uma nação desenvolvida, e sua maioria é com países da América Latina e África (SISCOMEX, 2022)².

Por último, a proposição com o México, Nº 273/2017, é simplesmente um acordo mútuo de reconhecimento de origem geográfica dos produtos tequila, para o México; e cachaça, para o Brasil. Este tipo de acordo tem em vista reconhecer as bebidas como tradicionais de cada país e proteger comercialmente as características de produção e qualidade do produto. Dessa maneira, nenhum destilado de cana pode ser vendido no México sob o nome “cachaça” se não tiver como origem o Brasil e, da mesma maneira, nenhum destilado pode ser vendido como “tequila” no Brasil se não tiver sido fabricado no México (AGÊNCIA SENADO, 2018).

Esses acordos regionais são importantes, pois são parte da doutrina do governo Temer e também do interesse nacional, à medida que são passos importantes para o crescimento do país. A questão da cachaça partiu de iniciativa dos produtores locais, que almejam ampliar a exportação do produto para outros países. Muitos historiadores dizem ser uma das características do governo Temer a timidez na vizinhança e uma tentativa de se impor com os países desenvolvidos; este argumento se sustenta em dois acontecimentos do período: as tratativas do acordo Mercosul-EU e a submissão da carta de adesão à OCDE pelo Brasil no período do governante. Em número de proposições relatadas na CREDN podemos nunca saber ao certo quantas foram submetidas, uma vez que três foram aprovadas sob o tema Comércio Regional e outras três sobre o tema Comércio Central.

Em seguida temos três proposições da diretriz D09 – Comércio Ásia e África. A de nº 584/2018 com a Etiópia é uma das 12 ACFIs em vigência. Com relação ao comércio, à época, a Etiópia apresentava potencialidade agrícola e estava investindo em uma economia sustentável, o que oferecia oportunidades nas áreas de açúcar, etanol e maquinários, além de uma demanda por *commodities* agrícolas brasileiras (CRISTINA, 2016). O interesse dos empresários brasileiros no país incentivou a assinatura do acordo. Outra proposição, nº469/2019 com a Tunísia é um acordo de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação. O tratado é um instrumento que visa o compartilhamento e o trabalho em conjunto promovendo a cooperação em ciência, tecnologia e inovação, enfatizando intercâmbios de cientistas, pesquisadores e especialistas, também o compartilhamento de informações, organização de seminários, cursos e a identificação de problemas comuns nestas áreas.

Por último, no mesmo tema, se destaca a proposição nº274/2019 sobre a Implementação do escritório regional do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) ou Banco dos BRICS no

² Para consultar todos os ACFIs em vigor consulte o repositório do governo em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acfi>

Brasil. O NDB foi criado em 2014 na 6ª Cúpula dos BRICS que ocorreu em Fortaleza, capital do Ceará, quando os membros do grupo assinaram a Declaração de Fortaleza que fundou o banco. O banco foi pensado como uma alternativa ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, financiando projetos em várias áreas, desde energia, infraestrutura, comunicações e, principalmente, desenvolvimento sustentável. Na carta de fundação ficou definido que a sede do banco seria em Xangai, na China, e que teria também uma representação regional em Johannesburgo, na África do Sul (NDB, 2023b).

A participação do Brasil no Novo Banco de Desenvolvimento resulta em benefícios econômicos, incluindo financiamento para projetos de infraestrutura no país, e a oportunidade para empresas brasileiras participarem de licitações de projetos em outros países membros, com recursos do Banco. Já foram dezenove projetos aprovados no país, entre eles, três empréstimos para o BNDES que somam 2 bilhões de dólares (NDB, 2023a). A implementação do escritório regional das américas em São Paulo – com dependências em Brasília –, permitiu uma aproximação maior dos governos locais, com o banco ampliando o número de projetos aprovados. Até o ano de 2019, quando a proposição foi avaliada pelo relator da CREDN, o Brasil só dispunha de 4 projetos aprovados entre os 41 totais na época (CREDN, 2019b); hoje o Brasil já possui 19 projetos aprovados.

Referente ao comércio com os países centrais (D08 – Comércio Centrais) o governo enviou novamente três proposições. A proposição nº345/2018 com a Austrália é um acordo de Cooperação Técnica em Ciência, Tecnologia e Inovação nos moldes do acordo nº469/2019 com a Tunísia já apresentado anteriormente; contudo, este acordo fala também de troca de tecnologia e proteção de propriedade intelectual. Em seguida, temos a proposição nº603/2018 com o Japão, sobre assuntos aduaneiros, e entre os objetivos do tratado estão: modernização da administração das agências aduaneiras; o combate a fraudes ao comércio entre os países e reorganização dos regimes tarifários, além de tratar da repressão ao tráfico de ilícitos, armas, munições e entorpecentes (CRE, 2021).

Contudo, podemos inferir que a mais relevante das três proposições apresentadas é a nº644/2020 com a OCDE: este acordo foi assinado em junho de 2017 pelo então chanceler Aluysio Nunes em Paris. O acordo é a segunda demonstração direta de interesse por parte do país de ingressar na organização, a primeira tendo sido o pedido de adesão ao grupo em maio do mesmo ano. Este acordo visa a implementação de um escritório do grupo em Brasília. O Brasil já atua em 26 comitês da OCDE desde da década de 1990; assim sendo, o propósito do escritório é fomentar e assegurar a realização de atividades conjuntas, atuar como um canal de comunicação entre as autoridades brasileiras e a secretaria da OCDE, e auxiliar na realização

de missões e eventos da organização no Brasil (AGÊNCIA SENADO, 2022a). Embora o governo Temer tenha formalizado o pedido de adesão ao bloco em 2017, o conselho da organização só aceitou o pedido em 2022, e o Brasil concorre o apoio dos 38 membros com mais cinco países; todavia, este país já aderiu à 112 de 258 instrumentos requeridos pela organização (RODRIGUES, 2022). Outro ponto a ser considerado é a conjuntura política do país em 2023: passada a era Temer, e o foco em uma política externa voltado a assuntos econômicos, ainda é incerto se a adesão ao grupo terá o mesmo empenho e interesse.

Finalmente, a última diretriz abordada nas proposições é a D10 – Custo Brasil, que teve cinco acordos enviados à comissão. A proposição 383/2019 assinada com o México sobre assuntos aduaneiros é do mesmo caráter que a tratada com o Japão. Ou seja, o acordo visa aumentar a colaboração entre as administrações alfandegárias de cada parte para garantir a implementação correta da legislação de comércio exterior e a segurança da cadeia logística internacional. Ele inclui cláusulas sobre o intercâmbio de informações sobre questões como valoração, regras de origem, classificação tarifária e regimes aduaneiros. Além disso, trata da prevenção e combate às infrações de comércio exterior, incluindo o tráfico de entorpecentes, armas e materiais perigosos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a). Esse tipo de acordo é importante para facilitar o comércio e combater a fraude, além de contribuir para a modernização dos métodos e processos de comércio exterior.

As outras quatro proposições – com a Argentina, com Emirados Árabes Unidos, com Singapura e com a Suíça – apesar das particularidades entre cada tratado, compartilham o mesmo tema e o mesmo objetivo: eliminar a dupla tributação/bitributação de impostos sobre renda e prevenir a lavagem de dinheiro e a evasão de divisas. Esse tipo de acordo é importante tanto para uma adequação aos instrumentos de boas práticas da OCDE quanto para evitar crimes financeiros e prejuízos às empresas internacionais que atuam no país e às brasileiras que atuam fora (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020b). Até julho de 2022, o país já tinha celebrado acordos com 37 Estados³ diferentes (ME, 2022).

É interessante notar que os acordos que tratam do tema da diretriz D10 – Custo Brasil foram as com mais proposições enviadas ao CREDN. Observando os mapas de calor dos discursos de 2016, 2017 e 2018 (Figura 2, Figura 3 e Figura 4) no capítulo 2.2 recordamos que o tema esteve presente com muita intensidade nos pronunciamentos de todos os anos, embora

³ Para consultar todos os acordos para evitar bitributação assinados pelo Brasil, acesse o site do Ministério da Economia em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao>

concentrado em uma parte da fala. Contudo, não se pode negar uma intertextualidade dos temas das diretrizes econômicas; em outras palavras, embora por questões de análise e pela disposição apresentada das diretrizes de PE do governo, cada diretriz tivesse suas palavras-chave correspondentes, um determinado acordo pode envolver vários temas ou vários atores, dando assim uma temática plural às proposições. Ou seja, um acordo sobre tributos com a Argentina, embora segundo o *codebook* se encaixe em D10 – Custo Brasil, pelo algoritmo na disposição dos termos na análise semântica, é um acordo sobre D07 - Comércio Regional, uma vez que por intertextualidade se sabe que os temas tributários interferem no comércio regional.

Percebe-se uma coerência entre as proposições do governo Temer com as características principais de suas ações políticas. É importante recordar que a era Temer foi um governo tampão, com crises de identidade e reconhecimento, cuja maior característica foi a aplicação de duas reformas internas a fim de estabilizar a economia: a reforma trabalhista e o teto de gastos públicos. Mais ainda, a ênfase dada pelo governo para a área econômica refletiu em uma política externa voltada para acordos que angariassem investimentos ou alinhassem o país às economias pertencentes à OCDE; tanto o fez que as proposições submetidas eram em sua maioria sob aspectos que endossassem o pedido de entrada no órgão.

O período de seu governo foi marcado por eventos importantes que também mudaram a lógica mundial. A eleição de Donald Trump para a presidência dos EUA; a saída definitiva do Reino Unido da União Europeia (BREXIT) e a escolha da Theresa May como premier britânica; a morte de Fidel Castro em Cuba e as crises na Venezuela, e, por fim, a eleição do primeiro presidente de extrema-direita desde a redemocratização do Brasil, Jair Bolsonaro, em 2018; elevaram o pensamento global em uma lógica mais conservadora nos anos que lhe sucederam. Muitas das proposições enviadas por Temer só foram promulgadas após sua saída. Ainda não constam nos relatórios quantas estão em tramitação, uma vez que no término de cada legislatura todos os projetos em andamento são automaticamente arquivados e ficam ao aguardo do seu desarquivamento na legislatura seguinte do ponto em que estavam.

Ou seja, entendemos que todas as proposições seguiram a doutrina do governo, muitas delas faziam parte do interesse nacional, uma vez que expressavam seus desejos e suas necessidades, e algumas eram um objetivo a ser alcançado, mesmo que não completamente efetuadas foram encaminhadas para maiores discussões.

3.4.2 Proposições de Nível 3

As resoluções de nível 3 são proposições com temas relevantes que aparecem somente nos pronunciamentos. É importante mencionar que, quando a declaração cita determinado tema, ela não está se referindo a um programa particular ou a um ator específico; ela conversa com todos os representantes da ONU. Logo, se os temas: defesa, cooperação técnica ou segurança social aparecem no pronunciamento, eles podem estar sendo referidos a mais de uma iniciativa com mais de um ator. Além disso, nos concentramos na temática geral da proposição apresentada para classificá-las, usando como resumo as palavras-chaves do preâmbulo do projeto em questão. Foi dessa forma que elencamos proposições como: “Defesa”; “Segurança Social” ou “Cooperação Técnica”.

Começando pela área da Defesa, tivemos sete proposições (Nº 249/2017; Nº 102/2018; Nº 162/2018; Nº 606/2018; Nº 370/2019; Nº 139/2019; Nº 635/2019) que seguem o mesmo modelo de acordo. Todos eles pretendem promover a cooperação entre os países envolvidos na área de defesa. Voltados para troca de informações, capacitação de pessoal, aquisição de armamentos e equipamentos militares, bem como na troca de experiência em manutenção e apoio logístico de equipamentos comercializados entre os países (CREDN, 2017).

Os acordos também preveem a promoção da cooperação em pesquisa científica e tecnologia de defesa, o desenvolvimento de atividades socioculturais e esportivas entre as Forças Armadas (CREDN, 2018b), e o convite de observadores militares para manobras e exercícios militares (CREDN, 2018a). Além disso, as partes terão a possibilidade de permitir escalas de navios de guerra e aviões em seus portos e aeroportos (CREDN, 2019c). Os acordos incluem cláusulas de garantia que asseguram o respeito aos princípios de igualdade soberana, integridade territorial e não intervenção nos assuntos internos dos Estados envolvidos (CREDN, 2019d).

Existem duas particularidades entre as sete proposições de defesa anteriores. As proposições nº162/2018 com São Tomé e Príncipe; e a proposição nº139/2019 com El Salvador, além do acordo descrito anteriormente, possuem emenda para ajustes sob cláusulas consideradas “confidenciais”. Isso se deu devido à implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527/2011) em novembro de 2011.

A LAI trouxe uma mudança significativa para o ordenamento jurídico brasileiro, eliminando a categoria "confidencial" no tratamento de informações classificadas. No entanto,

como muitos países mantêm essa classificação em seus ordenamentos jurídicos, houve incompatibilidade de termos em acordos já assinados com o Brasil, o que precisou ser corrigido por meio de emendas aos instrumentos legais (CREDN, 2018c). Como resultado, os Acordos de Cooperação em Defesa entre o Brasil e El Salvador, e entre o Brasil e São Tomé e Príncipe, não foram promulgados pelo Brasil, apesar de já terem sido ratificados pelos países.

Para resolver essa questão, as partes envolvidas celebraram uma emenda, através de troca de notas, eliminando qualquer referência ao termo "confidencial" e estabelecendo que os países celebraram um acordo separado para a troca e proteção mútua de informações sigilosas. É importante destacar que tanto os acordos originais quanto as suas emendas precisaram ser promulgados ao mesmo tempo, após a aprovação legislativa das emendas em questão (CREDN, 2019a).

Sob o mesmo tema, defesa, existem ainda quatro acordos com outros propósitos.

Dois deles, nº 600/2020 com Luxemburgo e nº 42/2021 com Israel, são acordos sobre troca e proteção mútua de informações classificadas que visam fortalecer a confiança entre as Partes, estabelecendo regras claras para a proteção de informações confidenciais trocadas entre os países, seus respectivos indivíduos, agências e entidades autorizadas. Esses instrumentos jurídicos regulamentam a equivalência dos níveis de sigilo das informações classificadas, medidas de proteção, regras de acesso, transmissão, divulgação e uso de informações sensíveis (CREDN, 2021a).

Além disso, os acordos possibilitam a realização de visitas a instalações onde as informações confidenciais são tratadas ou armazenadas, e permitem a tomada de medidas em caso de violação de segurança. Essas iniciativas aprimoraram a segurança da troca de dados entre os serviços de inteligência e informação dos países, e podem contribuir para projetos envolvendo a transferência de tecnologias aplicáveis aos setores militar e de segurança, oferecendo maior proteção para as partes envolvidas (CREDN, 2020).

Os Acordos marcam um novo patamar na cooperação bilateral na área da troca e proteção de informações confidenciais. Uma vez que incluem cláusulas referentes aos princípios de igualdade soberana dos Estados, reciprocidade, interesse comum, integridade e inviolabilidade territorial e não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, conforme o estabelecido pelo Artigo 4º da Constituição Federal.

Há também um acordo do Brasil com a União Europeia, o nº588/2019 com o Serviço Europeu de Polícia (Europol). O objetivo do acordo é fortalecer a parceria entre os países membros da União Europeia e o Brasil na prevenção e combate ao crime organizado, terrorismo, tráfico humano, entre outros crimes internacionais. Ele prevê a troca de informações

estratégicas, técnicas e conhecimento especializado entre o serviço europeu e o Brasil (AGÊNCIA SENADO, 2019).

A cooperação inclui não apenas o intercâmbio de informações, mas também o compartilhamento de relatórios de situação, resultados de análise estratégica, informações sobre investigações criminais, participação em treinamentos e suporte em investigações criminais. A promulgação deste acordo tem um impacto positivo na política de segurança pública do Brasil, já que ajuda a reprimir crimes que tenham origem ou desdobramentos no país. Além disso, aproxima as instituições envolvidas na área. No Brasil, a responsabilidade recai sobre a Polícia Federal, que, segundo o tratado, estabelecerá os canais para uma cooperação internacional eficiente.

É importante destacar que o acordo não inclui a troca de dados pessoais e não extrapola as áreas criminais do mandato da Europol. Além disso, o acordo estabelece o compromisso de que qualquer informação compartilhada deve ser utilizada apenas para o fim para o qual foi transmitida, exceto com autorização expressa da parte que a repassou (idem, 2019). O acordo negociado em 2017 se insere em um contexto internacional muito tenso, uma vez que, nos anos que o antecederam, houve violentos ataques terroristas pelo mundo, como o ataque em Nice, na França, que deixou 84 mortos e 200 feridos; atentados em Berlim que mataram 12 pessoas e feriram outras 50 e o ataque à boate Pulse em Orlando, nos EUA, que matou 50 pessoas e deixaram outros 53 feridos, todos em 2016 (EXAME, 2016).

A última proposição sobre o tema defesa é a de nº601/2018 com a Lituânia, que trata da extradição de condenados. O acordo fortalece as relações entre os países, promovendo a cooperação entre os sistemas judiciários dos dois países. O tratado foi criado para permitir que pessoas presas cumpram suas penas no país de origem, onde estarão mais adaptadas social e culturalmente, e mais próximas de suas famílias. Isso se insere no amplo sentido de assistência jurídica, ajudando na reintegração social das pessoas condenadas, um dos objetivos principais da pena para o direito nacional.

O tratado estipula que o Estado que proferiu a condenação tem o direito de decidir sobre qualquer pedido de revisão da sentença. Além disso, qualquer uma das Partes pode conceder perdão, anistia ou indulto, ou substituir a sentença de acordo com sua Constituição e legislação relevante. Ao ser notificado de qualquer mudança na sentença, o Estado receptor tomará imediatamente as medidas necessárias para implementá-la (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022a).

Este tratado é parte da crescente necessidade de mecanismos de cooperação jurídica internacional eficazes para combater o crime em um mundo globalizado. Os instrumentos de

transferência de pessoas condenadas são uma forma humanitária de facilitar a ressocialização e reintegração de uma pessoa condenada.

Mudando de tema, o Brasil assinou com Moçambique e Israel um tratado bilateral com cada país sobre segurança social, a proposição foi enviada a CREDN sob o número 675/2019 para Moçambique e 282/2021 para Israel. O acordo permite a soma da contagem do tempo de contribuição aos sistemas de previdência social tanto do Brasil quanto da outra parte para a obtenção de benefícios, como aposentadoria por idade, pensão por morte e aposentadoria por invalidez. Além disso, evita a bitributação em caso de deslocamento temporário de até 24 meses. O instrumento também aproxima e intensifica as relações bilaterais, instituindo mecanismos de cooperação e coordenação entre os ministérios, agências e institutos dos países. O instrumento institui o princípio da igualdade de tratamento entre cidadãos brasileiros e das referidas nações, vedando a esses sistemas qualquer espécie de discriminação ou favorecimento baseado na nacionalidade (CREDN, 2021b).

Ele objetiva corrigir a situação de injustiça, como a perda dos recursos investidos em um dos sistemas e o acréscimo, em anos, do tempo mínimo de contribuição necessário para a obtenção da aposentadoria. Isso favorece a ampliação da cidadania e a integração dos trabalhadores emigrados. O Brasil mantém acordos bilaterais de previdência social em vigor com 16 países e dois acordos multilaterais⁴ (MTP, 2023). No contexto do crescente fluxo internacional de trabalhadores e da transformação do Brasil em um país de origem de emigrantes, torna-se cada vez mais relevante as iniciativas destinadas a proteger os trabalhadores brasileiros no exterior e oferecer essa mesma proteção aos estrangeiros radicados no país.

Um tema presente com muita ênfase nos pronunciamentos dos três anos do presidente Temer foi migração e refugiados. Nas palavras do próprio presidente,

Na América do Sul, estamos em meio à onda migratória de grandes proporções. Estima-se em mais de um milhão os venezuelanos que já deixaram seu país em busca de condições dignas de vida. O Brasil tem recebido todos os que chegam a nosso território. São dezenas de milhares de venezuelanos a quem procuramos dar toda a assistência. Com a colaboração do Alto Comissariado para Refugiados, construímos abrigos para ampará-los da melhor maneira. Temos promovido sua interiorização para outras regiões do Brasil. Emitimos documentos que os habilitam a trabalhar no País. Oferecemos escola para as crianças, vacinação e serviços de saúde para todos. Mas sabemos que a solução para a crise apenas virá quando a Venezuela reencontrar o caminho do desenvolvimento (BRASIL, 2018)

⁴ Para consultar a lista de países que o Brasil tem acordos em vigor, bem como a íntegra dos tratados e os acordos ainda em processo de ratificação acesse o site do Ministério do Trabalho e Previdência em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais>

Este assunto foi abordado na proposição nº 601/2018, quando o governo brasileiro e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) assinaram o tratado para formalizar a atuação da organização no país, delineando os termos para cooperação, execução de programas humanitários e atuação dos funcionários. O acordo confere garantias para o desempenho de funções de proteção e assistência humanitária de refugiados, além de privilégios como imunidades diplomáticas e tributárias aos trabalhadores dos escritórios brasileiros da ACNUR e seus prestadores de serviços (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a).

A representação brasileira do ACNUR teve um aumento na demanda em 2018, em função da crise humanitária na Venezuela, que levou mais de 250 mil venezuelanos a buscar refúgio no Brasil desde 2015. Com escritório central em Brasília desde 2004 e unidades em São Paulo, Manaus e Boa Vista, o acordo prevê a possibilidade de a agência ter mais de um escritório no país, e o governo brasileiro deve cooperar com o ACNUR fornecendo informações e facilitando a supervisão dos agentes internacionais (AGÊNCIA SENADO, 2021b).

O último tema tratado somente nos discursos são proposições genéricas sobre Cooperação Técnica Internacional (CTI). Foram cinco proposições submetidas sobre o tema: Nº 315/18 - São Vicente e Granadinas; Nº 607/2018 - Indonésia; Nº 498/2018 - Jordânia; Nº 637/2019 – Armênia e Nº 366/2019 – Paquistão. Todos os acordos seguem um padrão de tratado de cooperação técnica já firmado com outros países, limitando a citar áreas de interesse comum: agricultura, pecuária, saúde, educação, qualificação profissional ,entre outros, sem apresentar programas ou projetos; estes ficam a cargo de ajustes complementares, a depender dos grupos de trabalho que explorarem o tema em especial.

A CTI é um processo que permite aos países compartilhar habilidades, conhecimentos e recursos para atingir objetivos comuns. A materialização desses objetivos pode ocorrer por meio de acordos bilaterais ou multilaterais, estabelecidos entre países ou organismos internacionais, visando fornecer assistência técnica, financeira, científica e de treinamento. A cooperação técnica pode ser utilizada para melhorar as condições sociais, econômicas e ambientais dos países envolvidos e promover o desenvolvimento sustentável globalmente (ABC, 2020).

Esta forma de cooperação pode ser compreendida como uma intervenção temporária destinada a promover mudanças estruturais e/ou qualitativas em um contexto socioeconômico específico, visando a solucionar ou minimizar problemas identificados e explorar novas oportunidades de desenvolvimento.

O Brasil tem mantido parcerias com vários países e organismos internacionais por décadas, com os programas e projetos de cooperação técnica externa gerando benefícios em importantes setores. Isso permitiu a construção de instituições nacionais mais sólidas e capazes de desempenhar suas funções com excelência. De maneira complementar, o Brasil também vem contribuindo para o desenvolvimento de outros países, permitindo o compartilhamento de conhecimentos, experiências e boas práticas para o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais dos países parceiros (ABC, s/d).

A análise de conteúdo nos revelou que, nos pronunciamentos de Temer à AGNU voltados à comunidade internacional, houve termos que não apareceram nas diretrizes: “nuclear”; “protecionismo”; “tratado”; “povo”; “isolacionismo”; “paz”; “integração”; “solidariedade” e “abertura” (Quadro 3, Cap. 2.3). Este capítulo permitiu entender como eles se conectam. Com exceção do termo “nuclear” que não teve nenhuma proposição submetida a CREDN, todos os outros termos se relacionam com uma ou mais proposições analisadas aqui.

Em suas falas, Temer, fala sobre o fim do protecionismo e do isolacionismo enquanto prega o aumento da integração e da abertura dos Estados-membros da ONU, as proposições sobre cooperação técnica têm esse fim. Quando narra sobre a paz, além de se referir às questões do uso da tecnologia nuclear, ele fala de segurança, combate ao narcotráfico e ao contrabando e o fim dos conflitos armados, evidenciados pelas proposições sobre defesa. Por fim, o termo solidariedade esteve muito presente no pronunciamento de 2018, além de pregar uma mensagem de legado e pedido de cooperação, ele está relacionado aos temas de direitos humanos, integração, cooperação e combate às desigualdades sociais.

3.4.3 Outras Proposições

As últimas proposições relevantes foram agrupadas no nível 4. Estas são aquelas que não aparecem nem nos pronunciamentos, nem nas diretrizes. Temos somente duas proposições que discorrem todas sobre um único tema: isenção de visto. Os acordos seguem um padrão que permite que os nacionais de ambos países possam entrar, sair e transitar um pelo território do outro para fins de negócios e turismo, sem visto. No caso dos Emirados Árabes Unidos, por até 90 dias a cada 12 meses e no caso da República Dominicana, por 60 dias renováveis uma vez para mais 60 dias por ano (AGÊNCIA SENADO, 2021a).

Em relação aos Emirados Árabes, o Brasil fechou vários acordos diferentes no período Temer com o país, sendo mais uma demonstração de aproximação com os Emirados. Além disso, existe um grande interesse de brasileiros em visitar o país, para turismo, principalmente

nas cidades de Abu Dhabi e Dubai; e negócios, uma vez que o país árabe é um grande importador de frango, açúcar e outros produtos agrícolas brasileiros (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Em relação ao tratado com a República Dominicana, também é mais um acordo para aproximar o país caribenho do Brasil, que já tem acordos de cooperação técnica em vigor nas mais diversas áreas. Além disso, há a expectativa de aumentar a influência brasileira sob sua vizinhança, e isso inclui os países da América Central e Caribe.

Muitos tratados de cooperação, investimentos ou acordos associados à organismos internacionais tratam de mais de um tema e mencionam diversas áreas. Ou seja, embora algumas proposições não possam ser classificadas numa diretriz em específico, elas não deixam de ser mencionadas pelas partes em um texto ou outro nas negociações.

Relembremos as diretrizes as quais os temas foram classificados como ausentes:

- D01 – Mudanças: essa diretriz agrega variáveis que conversam sobre a expectativa de mudança na política externa;
- D02 – Valores: a nomenclatura agrega variáveis tendo em comum os valores éticos e morais valorizados pelo Estado e Governo brasileiro;
- D04 – Crise: essa diretriz se refere a variáveis que lidam com o tema crise financeira, conflitos econômicos e soluções pacíficas de demandas em foros regionais;
- D05 – Multilateralismo: essa diretriz junta variáveis que lidam com negociações de acordos multilaterais e bilaterais de livre-comércio e agricultura, principalmente, mas não exclusivamente, na OMC;
- D06 – Comércio Geral: Essa nomenclatura junta termos que fazem referência ao uso de instituições internas a fim de ampliar mercados, aumentar as exportações e atrair investimentos.

É importante recordar que a organização das categorias seguiu à disposição das diretrizes apresentadas no pronunciamento do ministro de relações exteriores à época, José Serra; e como foram dez diretrizes explanadas, criamos uma categoria para cada. Seguindo as cinco regras de categorização conseguimos criar o *codebook* com as palavras mais importantes por diretriz. Mas quando se trata de diretrizes com temas tão próximos, como as que envolvem comércio, um ou outro tema pode eventualmente abranger mais de uma diretriz. Ou seja, há temas nos quais há menção, mas não há encaminhamentos específicos, e há temas nos quais não existe menção, mas foram encaminhados ao CREDN.

Por exemplo, a diretriz D06 – Comércio Geral, que discorre sobre o uso de instituições internas para ampliar mercados e exportações. Embora ela não foi associada a nenhuma proposição, não se pode deixar de evidenciar que todos os acordos de cooperação técnica passaram por alguma agência estatal, seja a ABC, a CAMEX ou APEX Brasil, para ser negociada. Sendo assim, essa diretriz foi tratada, mas não mencionada. Da mesma forma se comporta a diretriz D05 – Multilateralismo, pois houve acordos que tratam de questões de livre comércio e agricultura com vários países e até blocos, caso do acordo Mercosul-UE.

As diretrizes, mudanças e valores, respectivamente D01 e D02, remetem muito mais a uma postura dos agentes negociadores de PE e uma forma de se pensar nos acordos, do que projetos efetivos redigidos nas proposições. Com efeito, as proposições que lidam com meio ambiente e direitos humanos refletem as características de ambas diretrizes.

O tema D04 – Crise, o qual é o mais presente nos pronunciamentos à ONU, pode não ter tipo uma proposição específica, mas seus pontos foram trabalhados em todas as proposições relevantes submetidas. Relembrando a diretriz, o “governo brasileiro desenvolverá ação construtiva em favor de soluções pacíficas e negociadas para os conflitos internacionais e de uma adequação de suas estruturas às novas realidades e desafios internacionais”. Sendo assim, o governo Temer submeteu proposições em parcerias com a ACNUR para acolher os refugiados ou tratou de acordos de cooperação e desenvolvimento onde os projetos visavam a prosperidade de parceiros mais pobres, facilitando o comércio do Brasil. A diretriz também menciona que o Brasil, “se empenhará para a superação dos fatores desencadeadores das frequentes crises financeiras e da recente tendência à desaceleração do comércio mundial”. Por conseguinte, tratou de números acordos comerciais sobre tributos e facilitação do comércio exterior, e essa desburocratização e facilitação do comércio pode levar a um maior desenvolvimento econômico.

CONCLUSÃO

Este trabalho tinha como objetivo verificar como se desenvolveu a política externa do governo Temer em relação aos (a) objetivos apresentados, (b) aos discursos proferidos e (c) à prática efetiva. E percebemos que se tratava de uma política externa voltada às questões econômicas, focada nos interesses dos mercados e com pouco tempo para provocar grandes mudanças na agenda, uma vez que perdurou somente dois anos. Contudo, Temer conseguiu, ainda que timidamente, tratar de assuntos pertinentes aos direitos humanos e meio ambiente, uma vez que esses eventos importantes relacionados a esses temas ocorreram em seu período como presidente do Brasil. É o caso das crises de refugiados venezuelanos, haitianos e sírios e os eventos sobre clima e meio ambiente.

Sobre suas falas à comunidade internacional, verificou-se que eram falar otimistas em busca de legitimidade externa, a fim de mostrar uma mudança radical de ideologia e um novo programa de governo que lhe distanciasse do programa exercido por Rousseff. O que de fato não ocorreu, apenas sofreu alguns ajustes e reorientação. Em suas falas, destacaram-se termos voltados para temas como: crise, comércio, cooperação, além do uso pacífico de energia nuclear. Na prática, através das proposições submetidas ao Congresso Nacional, verificamos que a maioria de seus tratados lidavam com questões comerciais, tendo em vista a atração de investimentos para o Brasil, evidenciados pela quantidade de proposições que visavam reduzir o Custo-Brasil. Esse tema se apoia na tratativa de entrada na OCDE e também na atração por investimento do Novo Banco de Desenvolvimento.

Sobre a abordagem metodológica, consideramos ser a maior e mais importante contribuição deste trabalho. Os trabalhos de análise de política externa em geral tratam do estudo de textos acadêmicos através da leitura e síntese e de métodos comparativos que exijam ou pouco material, ou muitos pesquisadores. O processamento em *software* permite uma abordagem em lotes de grande número de material escrito, aumentando a possibilidade de estudos de períodos mais longos, ou que utilizam mais fontes. Além disso, é uma boa fonte de sistematização de informações. Análises de política externa podem ser mais abrangentes, ou seja, tratar de períodos mais longos.

É possível, por exemplo, comparar através dos pronunciamentos e programas de governo, políticas externas de todos os governantes brasileiros a partir de um marco político significativo, fazendo uma análise de dados comparativo e diacrônico de um longo período histórico, por exemplo, um estudo do comportamento da política externa a partir da redemocratização ou durante a ditadura militar. É possível também estudar a política externa

comparada entre vários países em um mesmo período, uma pesquisa síncrona, compreendendo e explorando as decisões e os comportamentos destes atores em um órgão internacional, em uma região ou em um contexto. De qualquer maneira, os dados extraídos dos algoritmos exigiriam ainda uma interpretação do pesquisador, a fim de explicar as conclusões e inferências, o que pode ser feito com base em proposições, como nosso caso, ou qualquer outra ferramenta metodológica comparativa escolhida pelo pesquisador, a exemplo de manuais, viagens internacionais ou outros itens a critério de cada pesquisa.

Por conta dos resultados obtidos, a metodologia utilizada demonstrou potencial para servir como modelo e manual para pesquisas desse tipo. Dessa forma, uma das contribuições desse trabalho pode ser fornecer subsídios para que pesquisadores das Relações Internacionais optem por esse tipo de metodologia.

Para finalizar, cabe destacar que os estudos das Relações Internacionais no Brasil devem se preocupar em incorporar métodos computacionais e matemáticos a fim de automatizar, ampliar e construir pesquisas. Apesar de análises que utilizam métodos computacionais terem surgido nas ciências sociais nos anos 1970, já estamos finalizando o primeiro quarto do século XXI e cada vez mais algoritmos matemáticos e estatísticos, além de tecnologias de inteligência artificial, podem nos ajudar a aprofundar e embasar as pesquisas, dando assim mais confiabilidade aos dados tratados nas pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABC. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional multilateral e bilateral**. 5ª. Brasília: [s. n.], 2020. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/690>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- ABC. O Brasil e a Cooperação Técnica Internacional. s/d. **Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/cooperacaotecnica/obrasileacooperacao>. Acesso em: 14 fev. 2023.
- AGÊNCIA BRASIL. Brasil e Emirados Árabes assinam acordo para isenção de visto. 16 mar. 2017. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-03/brasil-e-emirados-arabes-assinam-acordo-para-isencao-de-visto>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Aprovado acordo entre Brasil e México para proteção à cachaça e à tequila. 26 jun. 2018. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/06/26/aprovado-acordo-entre-brasil-e-mexico-para-protecao-a-cachaca-e-a-tequila>. Acesso em: 9 fev. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Aprovado acordo para troca de informações entre o Brasil e o Serviço Europeu de Polícia. 30 out. 2019. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/30/aprovado-acordo-para-troca-de-informacoes-entre-o-brasil-e-o-servico-europeu-de-policia>. Acesso em: 13 fev. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Aprovado acordo sobre vistos entre Brasil e República Dominicana. 8 abr. 2021a. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/08/aprovado-acordo-sobre-vistos-entre-brasil-e-republica-dominicana>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Senado aprova abertura de escritório da OCDE no Brasil. 6 out. 2022a. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/06/senado-aprova-abertura-de-escritorio-da-ocde-no-brasil>. Acesso em: 10 fev. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Senado aprova acordo sobre escritório da ONU para refugiados no Brasil. 11 mar. 2021b. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/11/senado-aprova-acordo-sobre-escritorio-da-onu-para-refugiados-no-brasil>. Acesso em: 15 fev. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Senado aprova acordos de cooperação de defesa com Chile e Líbano. 5 out. 2022b. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/05/senado-aprova-acordos-de-cooperacao-de-defesa-com-chile-e-libano>. Acesso em: 7 fev. 2023.
- ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos**, n. ju 2017, p. 49–58, 2017. .
- ANASTASIA, F.; MENDONÇA, C.; ALMEIDA, H. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617–657, dez. 2012. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000200008>.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRAGÁN, R.; SALMAN, T.; AYLLÓN, V.; CÓRDOVA, J.; LANGER, E.; SANJINÉS, J.; ROJAS, R. **Guía para la formulación y ejecución de proyectos de investigación**. 4ª. La Paz: PIEB, 2008.

BRASIL. ATRIBUIÇÕES DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL. 9 jan. 2023a. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/atribuicoes/index.html>. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Constituição Federal. 1988. Disponível em: <https://bitly.com/srzkr>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília. 18 maio 2016a. **Ministro das Relações Exteriores – Discursos**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-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: 30 out. 2020.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72ª Sessão da Assembleia Geral da ONU – Nova York. 19 set. 2017. **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/17460-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-72-sessao-da-assembleia-geral-da-onu-nova-york-19-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 25 set. 2018. **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/19533-discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Ex-presidentes. 2019. **Biblioteca da Presidência da República**. [gov]. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>. Acesso em: 7 dez. 2021.

BRASIL. Pronunciamento do Senhor Presidente da República, Michel Temer, durante Abertura do Debate Geral da 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas – Nova York. 20 set. 2016b. **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/14756-pronunciamento-do-senhor-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-abertura-do-debate-geral-da-71-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-20-de-setembro-de-2016>. Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. Termo: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) [SF] - Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional. 9 jan. 2023b. **Glossário de Termos**

Legislativos - Congresso Nacional. Disponível em:

https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/comissao_de_relacoes_exteriores_e_defesa_nacional_cre_sf. Acesso em: 9 jan. 2023.

BRASIL; CHILE. **Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile**. [S. l.: s. n.], 21 nov. 2018. Disponível em:

<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/12314?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL&TextoAcordo=OCDE>.

CALADO, C.; FERREIRA, C. Análise de Documentos: Método de Recolha e Análise de Dados. **Métodos de Investigação 1**. Lisboa: DEFCUL, 2004. p. 1–13.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acordo inclui Brasil na Aliança Solar Internacional. 1 set. 2021a. **Agência Câmara de Notícias**. [GOV]. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/789064-acordo-inclui-brasil-na-alianca-solar-internacional/>. Acesso em: 8 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova tratado entre Brasil e Lituânia sobre transferência de pessoas condenadas - Notícias. 7 nov. 2022a. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/917587-camara-aprova-tratado-entre-brasil-e-lituania-sobre-transferencia-de-pessoas-condenadas/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. MSC 383/2020. 9 jul. 2020a. **Ficha de Tramitação**.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2257450>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Plenário aprova 11 acordos internacionais; um deles com a ONU sobre refugiados - Notícias. 5 mar. 2020b. **Portal da Câmara dos Deputados**. [GOV]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/642615-plenario-aprova-11-acordos-internacionais-um-deles-com-a-onu-sobre-refugiados/>. Acesso em: 11 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto formaliza escritório da ONU para refugiados no Brasil - Notícias. 23 maio 2019a. **Portal da Câmara dos Deputados**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/558236-projeto-formaliza-escritorio-da-onu-para-refugiados-no-brasil/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relações Exteriores aprova acordo para reduzir emissão de gases de aquecimento global. 21 dez. 2018a. **Agência Câmara de Notícias**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/550231-relacoes-exteriores-aprova-acordo-para-reduzir-emissao-de-gases-de-aquecimento-global/>. Acesso em: 8 fev. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - 2017**, n. 2017. Brasília: Câmara dos Deputados, 13 jun. 2018b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-de-2017>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - 2018**, n. 2018. Brasília: Câmara dos

Deputados, 22 abr. 2019b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-de-2018>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - 2019**, n. 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 maio 2021b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades/12-05-21-relatorio-de-atividades-de-2019>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **RELATÓRIO ANUAL DA COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - 2021**, n. 2021. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/relatorios-de-atividades>. Acesso em: 19 nov. 2022.

CARLOMAGNO, M. C.; ROCHA, L. C. da. COMO CRIAR E CLASSIFICAR CATEGORIAS PARA FAZER ANÁLISE DE CONTEÚDO: UMA QUESTÃO METODOLÓGICA. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 7, n. 1, 18 jul. 2016. DOI 10.5380/recp.v7i1.45771. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771>. Acesso em: 15 maio 2022.

CARLSNAES, W. Chapter 12 - Foreign Policy. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. A. (eds.). **Handbook of International Relations**. 2. ed. London: SAGE, 2013. p. 298–325.

CASARÕES, G. S. P. e. A Política Externa interina e os riscos à integração regional. *Conjuntura Austral*, v. 7, n. 37, p. 81–93, 17 set. 2016. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.67702>.

CERVI, E. U. Análise de conteúdo automatizada para conversações em redes sociais online: uma proposta metodológica. **48º Encontro Anual Anpocs**, n. 48, p. 26, 2018. .

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 133–151, dez. 2014. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>.

CNI. **O modelo brasileiro de acordos de cooperação e facilitação de investimentos**. 1. ed. Brasília: Editorar Multimídia, 2020. v. 1, . Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2020/12/o-modelo-brasileiro-de-acordos-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-propostas-de-aprimoramento/>.

CONGRESSO NACIONAL. Proposição. s/d. **Glossário de Termos Legislativos - Congresso Nacional**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/lista/P>. Acesso em: 14 dez. 2022.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, p. 111–150, 2 jul. 2014. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.47628>.

CRE. PDL 568/2019 - Senado Federal. 13 maio 2021. **Projeto de Decreto Legislativo nº 568, de 2019**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/->

/materia/146097. Acesso em: 10 fev. 2023.

CREDN. MENSAGEM N.º 139, DE 2019. [S. l.: s. n.], 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03CE52D656A4E5291EFDE2AD549D6062.proposicoesWebExterno2?codteor=1743381&filename=Avulso+-MSC+139/2019. Acesso em: 9 out. 2023.

CREDN. MENSAGEM N.º 42, de 2021. [S. l.: s. n.], 2021a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1965980&filename=MSC%2042/2021. Acesso em: 10 fev. 2023.

CREDN. MENSAGEM N.º 274 DE 2019. [S. l.]: Dep. Loester Trutis, 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1817247&filename=PRL%201%20CREDN%20=>%20MSC%20274/2019. Acesso em: 8 fev. 2023.

CREDN. MENSAGEM N.º 600/2020. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1936527. Acesso em: 10 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 384, DE 2021. [S. l.: s. n.], 2021b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9041182&ts=1667521048994&disposition=inline>. Acesso em: 9 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 370 DE 2018. [S. l.: s. n.], 2019c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1800350. Acesso em: 10 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 606, DE 2018. [S. l.]: Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1695966&filename=PRL+1+CREDN+%3D>+MSC+606/2018. Acesso em: 9 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 842-A, DE 2017. [S. l.]: Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1675399. Acesso em: 10 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 934-A, DE 2018. [S. l.]: Brasília, 2018b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1805887. Acesso em: 10 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 937-A, DE 2018. [S. l.: s. n.], 2018c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0h8fgq3vye2b2cf0fd913bg4f2754805.node0?codteor=1679884&filename=Avulso+-PDC+937/2018. Acesso em: 9 fev. 2023.

CREDN. PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 635 DE 2018. [S. l.]: Brasília, 2019d. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1845487&filename=MSC%20635/2019. Acesso em: 10 fev. 2023.

CRISTINA, A. **Ministro Mauro Vieira chefiará missão diplomática e comercial à Tunísia e ao Marrocos**. 4 mar. 2016. **Comex do Brasil**. Disponível em: <https://www.comexdobrasil.com/ministro-mauro-vieira-chefiara-missao-diplomatica-e-comercial-a-tunisia-e-ao-marrocos/>. Acesso em: 9 fev. 2023.

DESIDERÁ NETO, W. A. D. O Brasil e o Mercosul no governo Dilma. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, n. 14, p. 117–137, 2017. .

EXAME. Os fatos que marcaram o mundo em 2016. 20 dez. 2016. **Exame**. Disponível em: <https://exame.com/mundo/relembre-os-acontecimentos-que-marcaram-o-mundo-em-2016/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

FREIRE, M. R. **Política externa: as relações internacionais em mudança**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. DOI 10.14195/978-989-26-0086-4. Disponível em: <https://ucdigitalis.uc.pt/pombalina/item/57696>. Acesso em: 17 jun. 2022.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3–21, 1 mar. 1990. <https://doi.org/10.2307/2600403>.

HIGUCHI, K. **KHCoder**. s.l.: [s. n.], 2022. Disponível em: <http://khcoder.net/en/>.

HIGUCHI, K. **KHCoder 3 Reference Manual**. [S. l.: s. n.], 16 mar. 2016. Disponível em: http://khcoder.net/en/manual_en_v3.pdf. Acesso em: 4 out. 2022.

HUDSON, V. M. CHAPTER 1 : THE HISTORY AND EVOLUTION OF FOREIGN POLICY ANALYSIS. In: SMITH, S. A.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. (orgs.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KING, G. REPLICAÇÃO, REPLICAÇÃO. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 2, 15 dez. 2015. DOI 10.5380/recp.v6i2.44206. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/44206>. Acesso em: 27 set. 2022.

KRIPPENDORFF, K. **Content analysis: an introduction to its methodology**. 2nd ed. Thousand Oaks, Calif: Sage, 2004.

LIMA, M. R. S. de. Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. In: MARQUES, E. C.; FARIA, C. A. P. de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. 1. ed. São Paulo, SP : Rio de Janeiro, RJ: Editora UNESP ; Editora Fiocruz, 2013. p. 127–154.

MARTINS, F. S.; SANTOS, E. B. A.; SILVEIRA, A. Intenção Empreendedora: Categorização, Classificação de Construtos e Proposição de Modelo. **BBR. Brazilian Business Review**, v. 16, n. 1, p. 46–62, fev. 2019. <https://doi.org/10.15728/bbr.2019.16.1.4>.

MDIC. Apresentação Geral do Modelo Brasileiro de Acordos de Investimentos. 28 set. 2016. **ACORDOS DE COOPERAÇÃO E FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS - ACFI**. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/negociacoes-internacionais/218-negociacoes-internacionais-de-investimentos/1949-nii-acfi>. Acesso em: 9

fev. 2023.

ME. Acordos para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal. 27 jul. 2022. **Receita Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/acordos-internacionais/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao/acordos-para-evitar-a-dupla-tributacao>. Acesso em: 11 fev. 2023.

MERLE, M. **La politique étrangère**. 1. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, jun. 2013. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.

MONTOYA, J. F. La alternativa de Hedley Bull frente a las propuestas realistas y liberales como marco para el análisis de las relaciones internacionales en Latinoamérica. **Papel Político**, v. 21, n. 1, p. 225–248, 2016. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.ahbp>.

MOREIRA, D.; PIRES, A.; MEDEIROS, M. de A. Do ‘texto como texto’ ao ‘texto como dado’: o potencial das pesquisas em Relações Internacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. e005, 2022. <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e005>.

MORIN, J.-F.; PAQUIN, J. **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. 1. ed. Quebec: Palgrave Macmillan, 2018.

MTP. Acordos Internacionais sobre Segurança Social. 18 jan. 2023. **Ministério do Trabalho e Previdência**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues>. Acesso em: 14 fev. 2023.

NDB. Approved Projects. 2023a. **New Development Bank**. Disponível em: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/approved-projects/>. Acesso em: 9 fev. 2023.

NDB. History. 2023b. **New Development Bank**. Disponível em: <https://www.ndb.int/about-us/essence/history/>. Acesso em: 9 fev. 2023.

OLIVEIRA, C. A. T. A Política Externa do Governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada: **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 17, n. 34, p. 296–309, 14 nov. 2018. .

ORLANDI, E. P. **Análise de Discurso - Princípios e Procedimentos**. 5ª. Campinas: Pontes Editores, 2005.

RIBEIRO, S. P. C. A participação do Legislativo no processo de celebração dos tratados. **Revista de Informação Legislativa**, n. 170, p. 273–286, 2006. .

RODRIGUES, D. Entenda os prós e contras da entrada do Brasil na OCDE. 21 ago. 2022. **Poder360**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/entenda-os-pros-e-contras-da-entrada-do-brasil-na-ocde/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento propio**, v. 21, n. 44, p. 195–324, 2016. .

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 3 nov. 2020.

SILVA, Á. V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 23–41, 4 abr. 2019. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>.

SILVA, D. C. da; HERNÁNDEZ, L. G. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, p. e218584, 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.218584>.

SILVA, L. T. **Política externa brasileira para o Mercosul: interesses estratégicos e crise da integração regional**. 2006. 107 f. Mestrado em Ciência Política – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI 10.11606/D.8.2006.tde-18072007-131631. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-18072007-131631/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

SISCOMEX. Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). 24 mar. 2022. **Acordos Comerciais**. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/acfi>. Acesso em: 9 fev. 2023.

SPEKTOR, M. Legado de Temer em política externa é melhor que o esperado. 13 dez. 2018. **Folha de S.Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/columnas/matiasspektor/2018/12/legado-de-temer-em-politica-externa-e-melhor-que-o-esperado.shtml>. Acesso em: 8 dez. 2021.

SPEKTOR, M. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. In: MONTEIRO NETO, A.; CARVALHO, C. X. de (orgs.). **Política externa, espaço e desenvolvimento**. Desenvolvimento nas ciências sociais : o estado das artes. Brasília: Ipea, 2014. p. 17–58.

SPEKTOR, M. Por uma nova doutrina de política externa brasileira. **10 desafios da política externa brasileira**. Rio de Janeiro, RJ: CEBRI, 2017. p. 17–26.

VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa do governo Temer: continuidade, inércia e a falta de uma estratégia de inserção internacional. **IX Congresso ALACIP**. Montevideu: [s. n.], 2017. p. 17. Disponível em: <https://docplayer.com.br/54926868-A-politica-externa-do-governo-temer-continuidade-inercia-e-a-falta-de-uma-estrategia-de-insercao-internacional.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. 1ª. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2016. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7476/9788595460621>. Acesso em: 28 mar. 2022.