



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PORTO NACIONAL
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JOÃO ROBERTO ALVES DE JESUS

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PÓS-IMPEACHMENT:
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS GOVERNOS ITAMAR E TEMER**

Porto Nacional/TO
2021

JOÃO ROBERTO ALVES DE JESUS

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PÓS-IMPEACHMENT:
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS GOVERNOS ITAMAR FRANCO E
MICHEL TEMER**

Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais para obtenção do título de bacharel e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. Rodolfo Ilário da Silva

Porto Nacional/TO
2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

D326p de Jesus, João Roberto Alves.

Política Externa Brasileira pós-impeachment: Análise Comparativa dos entre os governos Itamar e Temer. / João Roberto Alves de Jesus. – Porto Nacional, TO, 2021.

70 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2021.

Orientador: Rodolfo Ilário Da Silva

1. Análise de Política Externa. 2. Análise Comparativa de Política Externa. 3. Política Externa Brasileira. 4. Impeachment. I. Título

CDD 320

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JOÃO ROBERTO ALVES DE JESUS

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PÓS-IMPEACHMENT:
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS GOVERNOS ITAMAR E TEMER**

Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais para obtenção do título de bacharel e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 14/04/2021

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rodolfo Ilário da Silva - UFT (Orientador)

Prof. Dr. Ítalo Beltrão Sposito – UFT (Examinador)

Prof. Dr. Fernando Furquim de Camargo– UFT (Examinador)

À minha maior inspiração, minha família.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho conclui um ciclo de aprendizagem e crescimento pessoal cujo principal alicerce está nos meus maiores patrocinadores, meus pais. Sem seus discernimentos não teria capacidade de enfrentar situação tão adversa como a de morar sozinho em outro estado, com o qual não tivera nenhum contato.

O meu crescimento intelectual credito responsabilidade aos meus professores que tiveram a competência de me guiar, por várias vezes, pelo caminho das Relações Internacionais. Em especial o meu orientador, com quem tive afinidade desde os primeiros dias de curso e pude compartilhar a experiência de monitorar sua disciplina de Introdução às RI. A ele agradeço as horas dedicadas à correção da minha monografia.

Finalmente, agradeço as amizades que fiz com meus poucos colegas: João, Guilherme, os “Felipes”, Igor, Gabriel, Roberto, Juliano e Lucas. Com quem compartilhei boas risadas e pude dar aulas de futebol.

“History doesn’t repeat itself, but often rhymes.”

Mark Twain

RESUMO

A carta magna do Brasil promulgada em 1988 prevê o processo de *impeachment*, que consiste no afastamento do chefe do poder executivo federal de suas funções como mandatário, podendo causar a perda do mandato e de seus direitos políticos. O impedimento já aconteceu no país em duas ocasiões: a primeira com o presidente Fernando Collor em 1992 e a segunda com a presidenta Dilma Rousseff em 2016. Em ambos os casos seus respectivos vice-presidentes assumiram o cargo e terminaram os mandatos. O objetivo desse trabalho é utilizar ferramentas de análise da literatura de Análise de Política Externa para compreender como se realizou a composição do processo decisório da política exterior nesses períodos de crise interna, focando nos governos pós-*impeachment*. Com isso, investigou-se: os principais grupos de interesse, o papel da burocracia, se houveram mudanças na pauta externa e em qual grau, além de explicar o cenário internacional específico de cada época. Por meio da revisão de literatura será exposto se esses governos reúnem algumas semelhanças na ótica da política externa e qual o nível de importância dessa pasta para suas administrações.

Palavras-chaves: Análise de Política Externa; Política Externa Brasileira; Impeachment; Itamar Franco; Michel Temer.

ABSTRACT

Brazil's constitution promulgated in 1988 foresees the impeachment process, which consists in the removal of the federal's executive chief power from his functions as mandatory, and it may also cause the loss of his term and political rights. The impediment has already occurred in the country on two occasions: the first with President Fernando Collor in 1992 and the second with President Dilma Rousseff in 2016. In both cases, their respective vice-presidents assumed the position and finished their terms. The objective of this work is to use tools from the Foreign Policy Analysis literature to understand how the composition of the foreign policy decision-making process took place in these periods of internal crisis, focusing on post-impeachment governments, investigating: the main interest groups, the role of bureaucracy, if there were changes in external agenda and to what degree, in addition to explaining the specific international scenario of each era. Through the literature review, it will be exposed whether these governments have some similarities from the perspective of foreign policy and what the level of importance of this portfolio for their administrations.

Keywords: Foreign Policy Analysis; Brazilian Foreign Policy; Impeachment; Itamar Franco; Michel Temer.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Esquema de Hermann dos Processos de Mudança de Política Externa.....	22
Figura 2 Potenciais formuladores da política externa	33
Figura 3 Causas de mudanças entre os governos Collor e Itamar.....	40
Figura 4 Potenciais formuladores (2011-2018).....	52
Figura 5 Causas de mudanças entre os governos Dilma Temer.....	63

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Saldo da balança comercial	59
Gráfico 2 Orçamento anual do MRE.....	60
Gráfico 3 Superávit Comercial Brasil-Venezuela em bi US\$	61
Gráfico 4 Saldo comercial Brasil- Aliança do Pacífico em bi US\$.....	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
APE	Análise de Política Externa
FIESP	Federação de Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
MPE	Mudança de Política Externa
Mercosul	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPANAL	Organismo para Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
Unasul	União de Nações Sul-Americana

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	17
2.1 Conceitos gerais de Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira.....	17
2.2 Modelo Hermann.....	23
2.2 Processo de impeachment.....	26
3 FERNANDO COLLOR E ITAMAR FRANCO.....	28
3.1 Causas da mudança da política exterior.....	28
3.1.1 Reestruturação doméstica e impacto na política externa.....	28
3.1.2 Potenciais formuladores de política externa.....	30
3.1.3 Choques Externos na formulação de política externa.....	35
3.2 Mudanças de política externa entre os governos de Fernando Collor e Itamar Franco.....	37
4 DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER.....	43
4.1 Causas de mudança da política exterior.....	43
4.1.1 Reestruturação doméstica e impacto na política externa.....	43
4.1.2 Potenciais formuladores de política externa.....	46
4.1.3 Choques Externos na formulação de política externa.....	53
4.2 Mudanças de política externa entre os governos Dilma Rousseff e Michel Temer.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização brasileiro possibilitou o retorno das liberdades individuais e dos direitos políticos. O Estado brasileiro passou pela criação de uma nova constituição e pela execução de eleições diretas, fortalecendo as instituições democráticas do país. Nos anos seguintes, as mudanças domésticas passaram a ser acompanhadas de um contexto internacional também intenso e decisivo, moldado pelo fim da Guerra Fria e pela hegemonia do ideário (neo)liberal.

Nesses anos de democracia vigente no Brasil, já ocorreram dois processos de *impeachment* cujos acontecimentos realizaram-se em contextos distintos, com ritos processuais jurídicos de diferentes complexidades e significados políticos particulares. O impedimento é um processo judicial de competência do poder legislativo para julgar o presidente da república, membro do poder executivo federal ou do Supremo Tribunal Federal, quando acusado de cometer crimes de responsabilidade. Geralmente esse processo vem aliado à baixa popularidade do mandatário, agravada por uma crise política e por baixos índices de desempenho econômico. A troca do chefe do poder executivo implica em mudanças na alta cúpula do governo e na reformulação de estratégias frente à herança dos desafios de ordem econômica, política e social deixados pelo governo anterior.

O foco do trabalho está em analisar os impactos de um processo de impedimento na área de política exterior, pois a reorganização do poder executivo federal acarreta mudanças de metas, objetivos e ênfases na condução das relações internacionais de um Estado que se mostra fragilizado politicamente e necessita recuperar a imagem de suas instituições democráticas no âmbito internacional com o objetivo de se inserir em um mundo mais complexo e interdependente.

Com essa finalidade, o trabalho concentra-se em analisar os dois governos que se formularam após o processo de *impeachment* governos levados a cabo nos anos de 1992 e 2016 e identificar semelhanças e diferenças no processo de formulação da política exterior. O primeiro será o governo de Itamar Franco (1992-1994) e o segundo de Michel Temer (2016-2018). Os objetivos específicos da pesquisa são: a) analisar a composição de interesses da unidade decisória em temas de política exterior; b) analisar o papel do líder, da burocracia e do legislativo na condução da política externa.

A metodologia empregada foi a análise comparativa dos governos citados a partir das ferramentas oferecidas pela literatura de Análise de Política Externa (APE). De modo

complementar, foi utilizada a análise de dados empíricos dos dois períodos estudados, coletados nos documentos oficiais do governo: o orçamento do ministério e a balança comercial.

Para delimitação teórica será utilizado o trabalho desenvolvido por Figueira (2009) para conceituar a política externa e identificar o papel e a relação entre o presidente da república, a burocracia e o legislativo no processo decisório. De modo semelhante, o modelo de análise desenvolvido por Hermann (1990) será utilizado para identificar os fatores determinantes da mudança de política exterior e seus diferentes graus de implementação. Aliado aos estudos de Hermann serão revisitadas as obras mais recentes da APE que aplicaram esse modelo para comparar diferentes governos, como no caso de: Vigevani e Cepaluni (2007) que analisaram comparativamente os governos de Fernando Henrique (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010) por meio de paradigmas de política externa; Cornetet (2014) que analisou de maneira similar os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2011-2014) por meio da comparação empírica; e, mais recentemente, o estudo de Silva (2019) que analisou a política externa desenvolvida pelo governo de Michel Temer (2016-2018) ao verificar os impactos da reestruturação doméstica e averiguação empírica. Essas obras corroboram para a atualização do modelo de Hermann e o torna contemporâneo e relevante nos estudos acadêmicos de APE.

Serão analisados os processos de formulação e execução da Política Externa Brasileira (PEB) em cada governo com o objetivo de responder quais são os impactos de um processo de *impeachment*, como também os fatores condicionantes de reestruturação doméstica de cada governo em seu contexto particular, evidenciando como o impedimento contribuiu para a composição das elites políticas e para a influência da opinião pública na política externa. Primeiro, se analisará o perfil, a atuação e as motivações dos líderes, no papel de presidente da república. Depois, o papel e composição da burocracia a partir do perfil e atuação do ministro de Estado das Relações Exteriores. Em seguida será avaliado o desempenho do legislativo no processo decisório. Dando continuidade serão investigados os choques externos que impactaram na condução da política exterior. A partir desta análise será discutido se os governos interinos implementaram mudanças na política externa após os processos de *impeachment*.

Aos moldes da tradição literária de análise de política externa, buscaremos encontrar semelhanças e diferenças entre os dois governos, especificamente nos processos de formulação e execução da PEB. Eles foram constituídos em cenários de crise econômica e política, mas sendo o primeiro marcado pela pauta neoliberal e a consolidação do Plano Real que trouxera a estabilização monetária e o ajuste inflacionário para a economia do país. Já o segundo,

conseguiu implementar algumas reformas políticas que passaram desde ajuste fiscal, ao propor um teto de gastos nas contas públicas, à atualização da legislação de imigração.

Espera-se com esse trabalho alcançar um modelo de análise capaz de lançar luz sobre tempos recentes da política externa brasileira, marcada desde o primeiro mandato de Dilma Rousseff pelo encolhimento internacional do Brasil e de sua projeção de *soft power*¹. Fato preocupante pela importância internacional do Brasil como um país em desenvolvimento que mantém relações com todos os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) e integrou as 10 maiores economias do planeta.

Vale salientar a importância da política exterior para o Estado brasileiro, pois ela é utilizada como uma ferramenta tradicional para se alcançar o desenvolvimento econômico e social, devendo ser priorizada pelos governos, acompanhada pela opinião pública e avaliada pela academia.

O trabalho está organizado em três capítulos analíticos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo está destinado para a fundamentação teórica, trazendo conceitos de APE e explicando o modelo metodológico a ser utilizado. O segundo capítulo apresenta a aplicação do modelo para o governo de Itamar Franco (1992-1994) trazendo o papel do líder, a burocracia, a reestruturação doméstica e os choques externos. E o capítulo terceiro tem por finalidade a aplicação desse modelo no governo Temer que segue a mesma estrutura organizacional do capítulo anterior.

¹ Poder brando é um conceito desenvolvido pelo professor Joseph Nye (2004) que se define como a capacidade de um país de influenciar outro por meios culturais ou ideológicos.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Este capítulo consiste na apresentação do escopo teórico e conceitual que servirá de base para o modelo metodológico utilizado ao longo do trabalho. Para isso será utilizada a literatura de Análise de Política Externa, uma subárea das relações internacionais que tem por finalidade compreender o comportamento dos Estados em temas de política externa. Com esse intuito, a análise considerará o jogo político doméstico e a interação entre os poderes.

Com o objetivo de delimitar a vasta bibliografia existente em APE, foram elaborados alguns questionamentos cujas respostas conduzem a primeira parte desse capítulo. Sendo elas: O que é política externa? Para o que serve a política externa? Como se faz política externa?

Seguindo a proposta do capítulo e se atendo à primeira seção, serão estudados os modelos de APE a partir das escolas teóricas de relações internacionais partindo do behaviorismo ao neoinstitucionalismo tendo como base o trabalho de Jakobsen (2016).

Definindo-se o modelo teórico, a segunda seção será composta pela explanação do modelo desenvolvido por Charles F. Hermann (1990) em seu célebre artigo intitulado *Decision-Making: When Governments Choose Redirect Foreign Policy*. Seu estudo contribuiu para compreender as causas que levam os Estados a adotarem mudanças na política exterior e classificá-las em graus que passam de ajustes à reorientação internacional. Essa seção segue trazendo ao final as contribuições de três autores que utilizaram o modelo de Hermann para analisar a política externa brasileira em distintos períodos, demonstrando a eficiência e a contemporaneidade do modelo. Sendo eles: Vigevani e Cepaluni (2007), Cornetet (2014) e Silva (2019).

A terceira seção discorre sobre o conceito de impeachment, seu processo constitucional e suas consequências políticas.

2.1 Conceitos gerais de Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira

Os Estados são instituições soberanas que interagem no sistema internacional por meio de sua política externa. Esta, por sua vez, é definida pelo conjunto de ações políticas orientadas pelo interesse nacional² que visam a projeção externa de um país junto aos atores do sistema

² Segundo Figueira (2009) o interesse nacional é um vetor resultante dos interesses conflitivos de uma sociedade, que por sua vez, possui um caráter mutável, flexível e fragmentado.

Internacional, incluindo-se as organizações internacionais governamentais (OIGs) de ordem multilateral, organizações não-governamentais (OINGs), movimentos sociais e empresas transnacionais (FIGUEIRA, 2009).

A política externa possui algumas características próprias. Primeiro, é considerada como uma política pública pois sua formulação é realizada levando em consideração os aspectos domésticos, mas sendo sua execução destinada para além das fronteiras nacionais. Porém, possui uma especificidade em relação as demais políticas públicas por ser considerada uma política de Estado e não uma política de governo, o que implica na sua característica de ser permanente e idealizada à longo prazo.

A política externa em seu processo de formulação é composta por interesses de indivíduos, grupos e coalizões no interior dos governos que avaliam os possíveis riscos, constrangimentos, benefícios e consequências. Ela se faz pelos atores envolvidos no processo de tomada de decisão e entre eles estão o líder e a burocracia. Eles formam a unidade decisória, que se define como o coletivo das autoridades cujo as decisões são dificilmente revertidas (HERMANN e HERMANN, 1989). No Brasil, a burocracia possui um papel importante pela sua capacitação técnica e estabilidade no cargo, diferentemente dos agentes políticos que são submetidos a constrangimentos de poder. O processo decisório é definido pelo fornecimento de informação da burocracia especializada, essa informação é processada pelo tomador de decisões e filtrada pela sua visão de mundo para se chegar à uma decisão que vai ser executada pelo burocrata. As decisões tomadas passam desde a ratificação de tratados às declarações de guerra, por isso se faz importante compreender o processo de tomada de decisão de um Estado para entender seu comportamento internacional.

Com esse intuito, serão utilizados estudos da Análise de Política Externa, uma subdisciplina no campo das relações internacionais, para entender a formação de interesses, a composição do processo decisório, o papel dos atores e as mudanças nas ações governamentais.

Essa área se desenvolveu no campo acadêmico no contexto de Guerra Fria quando o mundo experimentava novas dinâmicas na arena internacional. Na década de 1960, após o episódio fatídico da crise dos mísseis de Cuba, o mundo passava por uma relativa paz causada pelo equilíbrio de poder nuclear das duas potências hegemônicas e as teorias baseadas no poderio bélico dos países foram perdendo força explicativa e novas correntes foram surgindo na academia (FIGUEIRA, 2011).

Nesse cenário surgem os primeiros estudos de Análise de Política Externa que compreendem um campo de estudo dedicado a entender e explicar o comportamento dos

Estados em temas de política exterior. O primeiro trabalho publicado na área foi em 1954 intitulado *Decision-Making as an approach to the Study of International Politics* de Snyder, Bruck e Spain. Este trabalho influenciado pela escola behaviorista³ tinha como objetivo desenvolver um modelo teórico para compreender o comportamento dos Estados a partir de determinantes sociológicas e culturais dos atores tomadores de decisões (Jakobsen, 2016, p. 25).

As contribuições desses autores levaram aos primeiros estudos de Política Externa Comparada que consiste na análise de dados e fatos visando verificar padrões de comportamento entre múltiplos Estados. Esse tipo de estudo tinha o objetivo de elencar o comportamento das nações ocidentais em detrimento da ideologia comunista soviética. Um grande expositor desse campo de análise foi James Rosenau (1970) que desenvolveu uma extensa lista de causa e efeito nas variáveis que influenciavam o comportamento estatal, mas sem levar em consideração a imprevisibilidade da ação humana.

Outra vertente behaviorista de APE é o estudo de Hermann e Hermann (1989) *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry* que baseava o comportamento estatal pelo princípio da racionalidade, ou seja, o Estado buscava maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. A partir dessa premissa, ele conseguiu classificar a unidade decisória em: individual, quando a decisão fica concentrada no líder; grupo simples, quando há interatividade entre os membros que tomam essa decisão; e, por grupos anônimos.

Essas teorias behavioristas apresentam algumas falhas metodológicas ao considerar poucas variáveis nas relações entre instituições e atores (JAKOBSEN, 2016, p. 25). Partindo do pressuposto da racionalidade do Estado, a corrente explicativa não avalia a relação do poder legislativo, da sociedade civil e da opinião pública no processo formulador de política externa. O interesse nacional seria considerado um vetor homogêneo no interior do Estado e condicionante da ação externa.

Os estudos de Putnam (1988), influenciados pelo fim da guerra fria e ascensão do neoliberalismo, traz outro modelo analítico para a APE ao considerar as variáveis domésticas na consolidação da política exterior. Em seu estudo intitulado *Two Level Games* ele discorre sobre a coalizão vencedora “*win set*” no processo decisório que projetaria seus interesses no plano internacional. Essa coalizão tem origem nas instituições domésticas que incluem: o poder

³ Corrente teórica influente da psicologia que prioriza o cientificismo e busca uma regularidade na ação comportamental do Estado, baseando-se em determinantes sociológicas e culturais, por meio do método científico. Seu foco de análise estava no comportamento dos tomadores de decisão responsáveis pela política externa.

Legislativo, a burocracia especializada e o presidente da república. Segundo Jakobsen (2016, p.31):

Esta relação entre o interno e o externo é dialética, pois os governantes tomam em conta a política doméstica e ao mesmo tempo avaliam o estado do sistema internacional para embasar suas decisões sobre política externa.

O enfoque teórico do trabalho está em utilizar a Análise de Política Externa sob a ótica da tradição pluralista. Segundo essa tradição, o Estado não é o único ator relevante no Sistema Internacional o qual engloba instituições internacionais, sociedade civil e organizações não governamentais. A partir da tradição pluralista, é possível identificar que os aspectos domésticos influenciam na formulação do interesse nacional defendido na política externa.

Segundo Solomón e Pinheiro (2013) a Análise de Política Externa tem sua matriz teórica no liberalismo ao considerar as variáveis domésticas no processo decisório. Essas variáveis podem ser: ideacionais (na ideologia política e nas identidades culturais); institucionais (regime político); e econômico-comerciais (estrutura produtiva e interesses setoriais).

Nesta perspectiva, a política exterior de cada Estado deve ser definida por objetivos, estratégias e princípios que são resultantes de uma disputa interna de interesses, que o auxiliem a obter ganhos domésticos a partir de suas ações no sistema internacional. Logo, é necessário observar as especificidades da política externa brasileira para melhor compreender os posicionamentos do país no cenário internacional

Vale destacar de início que as diretrizes da política externa brasileira são definidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) a qual também designa a competência para a implementação dessa política ao poder Executivo. Ou seja, a condução das relações exteriores do Brasil é de responsabilidade do Presidente da República e do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Analisando a figura do presidente é comum na literatura de APE estudos sobre a diplomacia presidencial que se define como a condução pessoal do chefe de Estado em temas de relações exteriores que extrapolam as obrigações protocolares (DANESE, 1999). A diplomacia presidencial tende a gerar mais impacto na opinião pública e trazer consequências políticas e eleitorais.

É perceptível na condução das relações internacionais do país que os atores preponderantes são o chefe do executivo e a burocracia especializada cuja concentração de

poderes está prevista no ordenamento jurídico. No entanto, o legislativo tem competências e obrigações legais no processo decisório de política exterior ao ser responsável pela aprovação de atos internacionais e indicação de autoridades.

Seguindo a premissa da concentração de poder decisório no executivo, faz-se necessário a elucidação das vantagens desse modelo. Primeiro, a agenda diplomática ficaria afastada dos conflitos políticos provenientes do legislativo (FIGUEIRA, 2009). Segundo, à apreciação de todos os atos internacionais pelo poder legislador torna a atividade consular mais lenta (BAENA SOARES, 2005).

Segundo a corrente teórica do neoinstitucionalismo o sistema político de um Estado define seu processo decisório. Nesse aspecto o Brasil é classificado como um sistema presidencialista, cujo presidente deve formar uma coalizão de governo a partir da formação de uma maioria no Congresso Nacional. Nessa ótica, olhamos os interesses do legislativo pela lógica distributiva, segundo a qual os seus interesses estão voltados diretamente a popularidade com o eleitor e a capacidade de reeleição. Essa lógica leva em consideração o eleitorado que busca votar no candidato que lhe trará maiores benefícios. No Brasil, entretanto, em matérias de relações exteriores a atividade legislativa ainda é muito baixa, evidenciando um afastamento natural do eleitorado dessas matérias (FIGUEIRA, 2009). Vale observar, porém, que as temáticas de política externa têm ganhado maior evidência na grande mídia, nas redes sociais e no debate político brasileiro, nos últimos anos.

Os tratados internacionais possuem diversas categorias, dimensões, níveis de comprometimento, protocolos cerimoniais, ritos e outras características próprias. Mas para fins meramente explicativos, nesse trabalho eles serão apresentados de duas formas⁴: a) diretos: cuja assinatura não precisa de apreciação do congresso nacional e; b) indiretos: cuja ratificação passa por aprovação prévia do poder legislativo. A finalidade é acompanhar a evolução da participação do poder legislativo em temas exteriores durante os governos analisados.

O objetivo da inserção internacional do Brasil é a busca de oportunidades externas para o desenvolvimento nacional e a busca pela preservação da autonomia. Nota-se, pela análise da vasta literatura sobre a história da Política Externa Brasileira, que a busca por recursos para promoção do desenvolvimento brasileiro é um fio condutor marcante da atuação internacional

⁴ A divisão é baseada nos dados da plataforma oficial de banco de dados de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, denominado Concórdia. Disponível em: < <https://concordia.itamaraty.gov.br/atos-internacionais> >. Acesso em: 8 jun 2020.

Do país (CERVO e BUENO, 2002; WESTMANN, 2017). Esse objetivo é perseguido em diferentes governos, mas cada um deles desenvolve uma estratégia para alcançar esse objetivo.

As relações internacionais do Brasil são orientadas pelo artigo 4º da CF/1988 que diz sobre 10 princípios: I- independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III- autodeterminação dos povos; IV- não-intervenção; V- igualdade entre Estados; VI-defesa da paz; VII-solução pacífica dos conflitos; VIII- repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX-cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X- concessão de asilo político; e, em seu parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Segundo Pinheiro (2000) a política externa brasileira divide-se em paradigmas cuja definição está em um conjunto de ideias formuladas por tomadores de decisão, a partir da interpretação do sistema internacional, para compor as estratégias de inserção daquele país por um determinado período. Em linha cronológica a política externa brasileira do século XX se divide em 5 períodos com paradigmas predominantes: i) americanismo de Rio Branco (1902-1912); ii) a equidistância pragmática; iii) política externa independente (1961-1964); iv) volta do americanismo (1964-1974); e v) globalismo que vigorou até a década de 1990. Esses paradigmas definem o relacionamento exterior do Brasil e eles estão relacionados com os momentos de alinhamento com os EUA (americanismo) ou não (globalismo). O americanismo surgiu no início do século XX com a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) e acreditava-se que a aproximação com Washington elevaria o poder de barganha do Brasil. O globalismo surgiu com a Política Externa Independente no contexto de Guerra Fria, momento o qual o país não buscava alinhamento automático e procurou mais autonomia no sistema internacional, buscando diversificar suas relações exteriores e se aproximar dos chamados países do terceiro mundo.

Durante a década de 1990 surgiu um paradigma diplomático definindo como institucionalismo pragmático. Segundo Pinheiro (2000), esse paradigma define a inserção internacional do Brasil após a Guerra Fria, em uma lógica da complexidade da interdependência e a liberalização da agenda internacional que levou a criação de novas instituições internacionais o qual a diplomacia brasileira buscou projetar seus interesses pragmáticos.

Depois de exposto os conceitos gerais da APE, o histórico da PEB e seus principais paradigmas, a próxima seção será destinada para explicar o modelo escolhido que melhor se encaixa nos objetivos do trabalho. Com a finalidade de alcançar esses objetivos, será utilizado

o trabalho de Hermann (1990) que é uma literatura frequentemente utilizada para se analisar a política externa brasileira de diferentes governos.

2.2 Modelo Hermann

A metodologia utilizada para a análise comparativa de política externa consiste no esquema elaborado pelo cientista político Charles Hermann em sua obra intitulada *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy* de 1990. O modelo desenvolvido por Hermann, figura 1, consiste em um sistema de classificação em graus de mudanças no rumo da política exterior dos Estados. Elas dividem-se em: ajustes, mudanças de programas, modificações de objetivos e alterações fundamentais (HERMANN,1990 apud CONETET, 2014).

Figura 1 - Esquema de Hermann dos Processos de Mudança de Política Externa



Fonte: Hermann, 1990, p. 13.

Os ajustes ocorrem quando os tomadores de decisão dão continuidade a determinadas ações, mas há mudança de ênfase nas políticas implementadas tendo maior ou menor relevância. As mudanças de programas são alterações nas formas de alcançar os mesmos objetivos políticos, mas por meios diferentes; por exemplo, obter um ganho através do *soft power* ou do *hard Power*. As modificações de objetivos definem-se quando as metas estabelecidas pelo governo anterior são mudadas por outras metas definidas pelo governo atuante. As alterações fundamentais consistem na reorientação internacional do Estado, caracterizando-se por formas extremas de mudança (HERMANN, 1990 apud CORNETET, 2014; CEPALUNI e VIGEVANI, 2007).

No esquema de Hermann (1990) os agentes primários de mudança são classificados por: líderes, burocracia, reestruturação doméstica e choques externos. A mudança ocorrida por condução de líderes seria aquela cujo chefe do executivo ou um ministro tem capital político necessário para implementar novos rumos na política externa. A reorientação conduzida por burocratas diz respeito a um grupo seletivo capaz de influenciar o governo a tomar medidas de mudança de rumo na política exterior. As mudanças ocorridas pela reestruturação doméstica, referem-se à capacidade de um grupo organizado da sociedade civil de reorientar os rumos da política externa a partir de suas demandas. Os choques externos são ocasionados por eventos internacionais impactantes para a política doméstica que podem influenciar na formulação da política externa.

O modelo desenvolvido por Hermann (1990) tem por finalidade a análise de um complexo sistema de processo decisório, instrumentalizando-se categorias e níveis para a percepção da realidade. Com esse intuito, pretende-se explorar o teor explicativo de alcance médio desse modelo, ao ponto que consideramos que um resultado político não surge da ação exclusiva de um ator isolado ou de um único evento específico e sim de conjunto de fatores complementares (VIGEVANI E e CEPALUNI, 2007).

Esse modelo é recorrentemente utilizado para se analisar a política externa brasileira desenvolvida por diferentes governos como os trabalhos de Vigevani e Cepalluni (2007), Cornetet (2014) e Silva (2019). Esses trabalhos trouxeram suas contribuições para se compreender as mudanças na orientação da política exterior do Brasil em diferentes períodos atualizando o modelo desenvolvido originalmente por Hermann e adaptando-o à realidade do processo decisório brasileiro.

Vigevani e Cepalluni 2007 em seu trabalho intitulado “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação” analisam a política externa de FHC e Lula por meio de paradigmas. A importância desse trabalho está na identificação de três paradigmas de inserção internacional do Brasil. O primeiro é o paradigma de autonomia pela distância vigente nas décadas de 1970 e 1980. Nessa lógica, a inserção internacional do Brasil estava pautada pela política externa de não-alinhamento automático com potências estrangeiras. A finalidade era prevalecer os interesses soberanos do país e procurar parcerias pragmáticas para o desenvolvimento da economia nacional que estava pautada pelo modelo de substituição de importações. Já o segundo paradigma era o de autonomia pela participação, ocorrido na década de 1990, que foi moldado pela crise do modelo econômico nacional-desenvolvimentista. O objetivo principal desse paradigma era pautar a inserção internacional do Brasil a partir das

mudanças globais ocasionadas pelo fim da Guerra Fria e buscar parcerias que auxiliariam a modernização do país com base em um novo modelo econômico, o neoliberal. Esse paradigma marcou os governos de Collor, Itamar e FHC. E, por último o terceiro paradigma de autonomia pela diversificação, já desenvolvido na gestão Lula, cujo objetivo era buscar parcerias internacionais com o sul global, principalmente com economias emergentes, para contrabalancear as assimetrias globais.

A partir da análise dos paradigmas de autonomia Vigevani e Cepalluni (2007) analisaram comparativamente as ações do governo FHC e Lula em temas como: cooperação sul-sul, relações com os EUA e integração regional. Chegando à conclusão de que os dois governos seguiram objetivos tradicionais da diplomacia brasileira que eram a busca do desenvolvimento preservando a autonomia, mas o fizeram por estratégias diferentes, FHC pelo americanismo e Lula pelo globalismo.

O trabalho de Cornetet (2014) intitulado de “As políticas externas de Lula da Silva e Dilma Rousseff: uma análise comparativa” utiliza dados empíricos como viagens bilaterais do presidente, número de postos no exterior e número de vagas no Instituto Rio Branco para avaliar o grau de mudança nos dois governos. Constatando uma mudança de ativismo político de Dilma Rousseff. Na segunda parte de seu trabalho, ele discorre sobre as causas da mudança de rumo analisando cognitivamente os dois presidentes, constatando Lula carismático e Dilma tecnocrata. Depois analisou os principais formuladores da PEB vendo a sucessão de cargos no MRE. Os choques externos de mudança como a Primavera Árabe que fez com que Dilma diminuísse o número de visitas ao continente africano.

Já Silva (2019) estruturou seu trabalho em explicar as condicionantes domésticas e internacionais que constituíram o governo Dilma e as consequências do seu processo de *impeachment* culminando na ascensão de Michel Temer. Ao analisar comparativamente a política externa desenvolvida na gestão dos dois mandatários, Silva concluiu que houve uma forte mudança de objetivo. Os chanceleres de Temer, de espectro político opositor ao de Dilma, adotaram uma agenda retórica moldada na ruptura com as políticas petistas, impactando na relação com a América Latina e com os organismos internacionais. Para fortalecer sua tese, o autor traz tabelas com dados empíricos sobre os impactos das mudanças adotadas, afirmando que as relações comerciais com a Venezuela se deterioraram, mas, em contrapartida, com os países asiáticos foram superavitárias. Silva (2019) também conclui que na gestão Temer houve uma forte mudança das elites legitimadoras, majoritariamente compostas pelos apoiadores do

impeachment, além da maior coalizão partidária formada pelo presidente, gerando um ambiente de maior governabilidade.

A revisão desses trabalhos sobre diferentes governos baseados no modelo Hermann (1990) elucidam a viabilidade dessa obra analítica para avaliar a política externa brasileira. Com esse intuito, o presente trabalho visa aplicar essa metodologia, considerando as diferentes contribuições desses autores, para compreender a política exterior desenvolvida em períodos posteriores ao processo de *impeachment*. Para tanto, serão investigados o cenário doméstico e internacional condicionante da política exterior de cada governo. Depois, será feito um balanço das ações de cada governo. O próximo passo vai ser investigar o grau de mudança. E depois, será investigado as causas das mudanças podendo ser por três condicionantes: mudança de potenciais formuladores, reestruturação doméstica e choques externos. Por fim, serão analisados comparativamente os governos de Itamar e Temer para identificar possíveis semelhanças que permitam padronizar um modelo analítico aplicável a esses períodos que se sucederam ao processo de impedimento.

2.2 Processo de impeachment

O impeachment é um processo político previsto em lei⁵ que por meio de denúncia no Congresso Nacional abre-se inquérito para apurar crimes de responsabilidade⁶ cometidos por membros do poder executivo e ministros do Superior Tribunal Federal (STF), causando o afastamento do cargo e destituição de direitos políticos.

Na legislação brasileira, o impedimento tem origem na primeira constituição republicana, em 1891, e seguiu como sendo princípio tradicional nas constituições seguintes, sendo utilizado pela primeira vez em 1953, contra o presidente Getúlio Vargas que acabou não sendo destituído pelo Senado Federal.

A República Federativa do Brasil desde o período de redemocratização e da promulgação constituição de 1988 já passou por dois processos de *impeachment* presidenciais

⁵ Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

1 Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).

que demonstraram a complexidade desse procedimento jurídico. O impedimento está previsto na carta magna em seu artigo 84 e regido pela lei 1079/50. Pelo rito, a destituição deve ser votada nas duas casas legislativas e se aprovada, o mandatário será julgado pelo Senado e deverá afastar-se de suas funções políticas (PEIXINHO, 2017).

Além de uma base jurídica sólida, o processo de impedimento também precisa de uma base política para ser implementado. O presidente da Câmara dos Deputados, uma das câmaras do poder legislativo, tem o poder de colocar em votação o pedido de *impeachment*. Se o Presidente da República não mantiver apoio político vai perder nas votações e será aberto o processo. Na literatura, Pérez-Liñan (2007) define esse apoio como escudo legislativo. A manutenção do escudo legislativo é essencial para a sobrevivência do governo.

O processo de *impeachment* traz algumas especificidades para a Análise de Política Externa (APE) como o pouco tempo disponível para a nova liderança se organizar e se planejar politicamente. Itamar Franco assumiu a presidência interinamente em 5 de outubro de 1992 que se estendeu até 1 de janeiro de 1995 com a posse de Fernando Henrique Cardoso, totalizando um período de 2 anos e 3 meses de governo. Já Michel Temer assumiu interinamente em 12 de maio de 2016 e ficou até 1 de janeiro de 2019 com a posse de Jair Bolsonaro, totalizando 2 anos e 8 meses de governo. São períodos equivalentes que nos permitem abstrair algumas semelhanças na formação do processo decisório exterior em tempos de interinidade.

Na literatura de APE pouco se discorre sobre os impactos de um *impeachment* na condução da política externa de um país. Identificada essa lacuna, e dada a importância do tema para a história recente do Brasil, o presente estudo consiste em uma análise da política externa desenvolvida por governos que assumiram o posto em contextos específicos. Para analisar a atuação desses governos será utilizado o modelo proposto por Hermann (1990) que divide a mudança de política em diferentes graus: ajustes, mudança de programa, modificações de objetivos e alterações fundamentais.

3 FERNANDO COLLOR E ITAMAR FRANCO

Esse capítulo está dedicado em analisar comparativamente a política externa desenvolvida nos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) com o objetivo de identificar a evolução dos interesses na área internacional focando nas diferenças e semelhanças que o processo de *impeachment* proporcionou na condução das relações exteriores durante esses dois governos.

O presente trabalho não tem por finalidade explicar os motivos do processo de impedimento, mas suas consequências para a política externa brasileira. Na primeira seção, que finaliza o capítulo, utiliza-se do modelo de Hermann (1990) para avaliar qual o grau de mudança na política exterior e as possíveis causas dessas transformações passando pelos potenciais formuladores da política externa, a reestruturação doméstica e os choques externos.

Na segunda seção, seção deste capítulo serão expostas as iniciativas de cada governo na área de política exterior com a finalidade de identificar as particularidades de cada gestão em temas de meio ambiente, integração regional, desenvolvimento econômico e direitos humanos.

3.1 Causas da mudança da política exterior

Esta seção está dedicada a analisar as causas dessas mudanças levando em consideração os potenciais formuladores, a reestruturação doméstica advinda do processo de impedimento e os choques externos que influenciaram a elite brasileira.

3.1.1 Reestruturação doméstica e impacto na política externa

Os acontecimentos domésticos provenientes desse período perpassam por dois eixos fundamentais: um de ordem econômica e outro de matriz política. O cenário econômico doméstico em 1990 era marcado pelo alto índice de inflação, pela falta de investimento e pelo baixo crescimento econômico. Passou a existir um consenso no país que o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) estava estagnado e a lógica desenvolvimentista não compunha os interesses econômicos do país. Assim, Collor, legitimado pelo consenso da opinião pública, estabeleceu uma agenda de reformas neoliberais que impactaram na inserção internacional do país, que se baseou na estratégia de negociação da dívida externa, atração de investimentos e a ampliação da pauta comercial brasileira.

Conforme afirmam Hirst e Pinheiro (1995, p. 7) a agenda liberalizante de Collor ficou constrangida pela crise política deflagrada ainda no primeiro ano de governo. A incapacidade

de negociar com a elite econômica e política do país levou ao travamento da agenda de reformas do chefe do executivo. Somando-se a isso, a deflagração de uma crise ética associada à imagem do presidente ocasionou um impasse político que deu margem para a abertura do processo de *impeachment*. Outro ponto importante foram as manifestações populares pedindo o impedimento do governo, o que demonstrava o nível de insatisfação popular.

A deflagração da crise política impactou na margem de barganha da política externa de Collor que estava diretamente ligada a agenda econômica liberalizante. Com isso, o governo não podia oferecer muitas contrapartidas nas negociações com os países desenvolvidos que exigiam a implantação das reformas designadas pelo Consenso de *Washington*. Além disso, a estratégia de recuperação da imagem internacional do país foi comprometida com os escândalos de corrupção durante o governo, levando ao desinteresse de parceiros importantes de aprofundar relações bilaterais (ESPÓSITO, 2011, p. 10).

É importante ressaltar o papel do legislativo em questões de política externa, pois o dever constitucional desse poder é de aprovar tratados internacionais e sabatar chefes de missão diplomática, no entanto, nessa ocasião, o congresso foi capaz de travar a agenda de reformas do executivo impactando no projeto de inserção internacional do país. Outro aspecto importante foi a capacidade de afastar o presidente de suas atribuições legais e criar condicionantes para o estabelecimento de uma nova agenda política. Nesse quesito, Hirst e Pinheiro (1995, p. 8) defendem que “o protagonismo assumido pelo Poder Legislativo, durante o processo de afastamento do ex-presidente, ampliou a capacidade de influência do Parlamento no processo decisório da maioria das questões relevantes da agenda nacional”.

Essa descentralização das pautas exteriores do âmbito do executivo e de concentração no poder legislativo, acarretou a politização dos temas em negociação, incluindo outros setores sociais no debate. Como empresários e militares que tentaram influenciar no debate de tratados internacionais sobre propriedade intelectual e tecnologias sensíveis (HIRST e PINHEIRO, 1995, p. 9).

O impedimento de Fernando Collor de Mello foi o marco da crise política instaurada no início da década de 1990 que culminou na ascensão de Itamar Franco no cargo de presidente da república. O cenário doméstico no qual Itamar assumiu a presidência, passava pela insatisfação popular devido aos baixos índices de desempenho econômico alcançados pelo plano Collor, pelos escândalos de corrupção e pela falta de coalizão política no diálogo do executivo com o legislativo.

Os objetivos de Itamar no comando do país eram: o de recuperar o diálogo com o congresso, criar um plano de estabilização econômica, continuar as reformas neoliberais, avançar os acordos do Mercosul, recuperar a imagem das instituições democráticas e influenciar na agenda internacional (HISRT e PINHEIRO, 1995).

Vale ressaltar que o maior êxito político de Itamar foi a criação do Plano Real, em 1994, que garantiu a estabilização macroeconômica do país, resolvendo o problema da hiperinflação e instituindo uma nova moeda no mercado nacional.

O insucesso das reformas promovidas pelo ex-presidente e a instauração de uma nova conjuntura doméstica deu espaço para as demandas da oposição que foram absorvidas, mas não de forma hegemônica, pela gestão de Itamar, refletindo no projeto de desenvolvimento econômico do país e, conseqüentemente, nas suas diretrizes de inserção internacional. Refletindo esses novos interesses, a transição foi marcada por mudanças no alto comando do Itamaraty e nos potenciais formuladores da política externa, assim como será visto na próxima seção.

3.1.2 Potenciais formuladores de política externa

Esta seção do capítulo tem por finalidade expor os principais atores que influenciaram no processo decisório da PEB durante os governos de Collor de Mello e Itamar Franco.

A linha de decisão da política exterior é composta pelo líder e pela burocracia. O papel do líder será representado pelos presidentes e suas visões de mundo; a burocracia será representada pelo MRE; e os atores societários serão representados pelos grupos de interesse que passaram a ter mais espaço no debate da política externa com o processo de redemocratização. Primeiro, serão apresentados os formuladores da PEB de Collor e, posteriormente, os agentes da administração Itamar.

Os líderes são os principais agentes tomadores de decisão e nesse trabalho se faz importante a análise cognitiva desses indivíduos pois, segundo Cornetet (2014) suas decisões estão relacionadas com aspectos do seu passado social-educacional e sua visão de mundo. Nessa análise serão considerados os seguintes aspectos: geração, experiência política, origem socioeconômica, histórico eleitoral, partido e formação acadêmica. Com essas informações será possível montar um perfil cognitivo dos presidentes.

Fernando Collor de Mello nasceu em 1949 no Rio de Janeiro, oriundo de uma família com extensa bagagem política. Em 1972 formou-se em Ciências Econômicas pela Universidade

Federal de Alagoas. Collor iniciou sua vida política no estado de Alagoas em 1979 quando foi eleito prefeito de Maceió e por esse estado foi eleito deputado federal (1982-1986) e governador (1987-1989).

A atuação de Collor como governador de Alagoas já demonstrava seu perfil reformador, com sua política de austeridade fiscal que logrou-lhe a alcunha de caçador de marajás. Segundo Casarões e Sallum Jr. (2011, p. 166), a visão de Brasil moderno de Collor partiu de suas experiências sociais vividas durante sua juventude na região mais dinâmica do país, o Sudeste, e o seu convívio com os meios de comunicação, pelo fato de sua família ser proprietária de redes de tv. Collor ganhou as eleições de 1989 ao implementar estratégias de *marketing* político com seu discurso reformador, intitulado-se como paladino da moralidade e da modernidade.

O jovem presidente marcou sua gestão pelo personalismo político, assim como assinala Casarões (2011, p. 145):

Em linhas gerais, a referida alegação sustenta-se no argumento de que Collor exerceu seu poder presidencial de forma excessivamente personalista. Isso surtiria, em todos os âmbitos das políticas públicas, o duplo efeito da concentração de poder num só polo decisório e da marginalização dos espaços tradicionalmente responsáveis pela formulação política, independentemente de seu grau de insulamento.

O personalismo de Collor, principalmente nas decisões de política exterior, trouxe algumas consequências no papel do Itamaraty na formulação dessa política pública. E segundo Santana (2006), nesse período a atuação do ministério não foi protagonista no processo de formulação justamente pelo engajamento concentrado na figura do presidente. A subida de Collor ao poder marcou algumas transformações internas no corpo diplomático brasileiro. De acordo com Casarões (2011), existe uma divisão no MRE sobre a interpretação das estratégias de inserção internacional do Brasil, sendo ela composta por diplomatas que apoiam o projeto autonomista⁷ e os que apoiam o projeto institucionalista pragmático⁸.

A abertura democrática de 1985 deu voz ao quadro de funcionários do MRE com projeto de inserção internacional mais condizente com o regime neoliberal, sendo um dos seus principais expoentes o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima que ocupou a secretaria geral

⁷ Segundo Saraiva (2013), os autonomistas formam uma corrente de pensamento dentro do Itamaraty que defende um comportamento mais proativo e autônomo no projeto de inserção internacional do Brasil.

⁸ Segundo Pinheiro (2000), o institucionalismo pragmático é um paradigma diplomático que surgiu na década de 1990 cuja base conceitual está na inserção internacional do Brasil no período pós-Guerra Fria com o objetivo de se inserir no regime internacional vigente.

do Itamaraty de 1985 a 1989. Essa polarização nos quadros do corpo diplomático brasileiro foi intensificada no governo Collor, fazendo-se prevalecer no processo decisório os quadros mais alinhados com o pensamento político do presidente. Mais próximo ao presidente estava o diplomata e intelectual liberal José Guilherme Merquior, seu assessor de assuntos internacionais, reconhecido por suas publicações sobre o liberalismo social e o responsável pela elaboração dos discursos presidenciais (CASARÕES, 2011).

A ala institucionalista pragmática do Itamaraty estava alinhada com a visão de mundo do presidente Collor e suas principais linhas de atuação foram a aproximação das relações com os EUA, fazendo com que grupos de negociação barganhassem com Washington o pagamento da dívida externa brasileira, as leis de propriedade intelectual tanto no setor farmacêutico quanto no setor de informática e a adesão do regime de não proliferação nuclear. Para essa ala do Itamaraty, ter boas relações com o país norte americano era a forma mais viável de inserção internacional do Brasil, dada a conjuntura internacional do mundo pós-Guerra Fria.

O primeiro chanceler da administração Collor foi José Francisco Rezek, na época era ministro do Supremo Tribunal Federal e ganhou notabilidade nacional porque conduziu a primeira eleição democrática depois do período militar. Foi na administração de Rezek que ocorreu a assinatura do Tratado de Assunção que culminou na criação do Mercado Comum do Sul seguindo os objetivos estratégicos de uma inserção econômica global competitiva por meio dos benefícios do regionalismo aberto.

Em 1992, o novo chanceler Celso Lafer, um ilustre acadêmico, pautou sua atuação à frente do Itamaraty em quatro pilares, sendo eles: 1) as parcerias operacionais de inserção internacional do Brasil com as potências econômicas, destacando-se os EUA, a União Europeia e o Japão; 2) os nichos de oportunidades, ao intensificar a atuação brasileira nos foros multilaterais em temas emergentes no pós Guerra Fria, como o tema do meio ambiente; 3) a adaptação criativa, cuja tônica era transformar necessidades internas em possibilidades externas; e, 4) visão de futuro, que buscava influenciar a agenda internacional em consonância com os interesses nacionais (BRASIL, 1992).

A administração Lafer foi marcada pela Conferência do Rio 92 e coincidiu com a crise política do governo que acarretou o afastamento de Collor. Essa conferência foi importante para reposicionar o Brasil na governança global do meio ambiente e construir a imagem de um país capaz de conduzir grandes questões internacionais.

O ministro Lafer foi o responsável por esclarecer para o mundo a crise política interna deflagrada pelo impedimento do presidente. Ao discursar na Assembleia Geral da ONU de

1992, reiterou o respeito ao Estado Democrático de Direito e a força das instituições democráticas do país para superar aquela crise política doméstica (BRASIL, 1992).

Com a instauração do processo de *impeachment* o vice-presidente Itamar assumiu o comando do país com a missão de recuperar a credibilidade internacional e esclarecer qual seria o seu projeto político-econômico. Segundo Santana (2006, p. 10), novo mandatário era visto com desconfiança pelos países desenvolvidos por seu perfil desenvolvimentista, o que causava o sentimento da não continuidade das reformas iniciadas na gestão anterior.

O presidente Itamar nasceu em 1930 a bordo de um navio com destino a Salvador, mas sua formação educacional ocorreu em Minas Gerais, onde formou-se em engenharia civil. Iniciou sua vida política em 1955 quando se filiou ao Partido Trabalhista Brasileiro, partido de centro-esquerda fundado por Getúlio Vargas. Mais tarde, filiar-se ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e pela legenda seria eleito prefeito de Juiz de Fora (1966-1971) e senador federal pelo estado de Minas Gerais (1975-1990). A partir de 1988 começou a ganhar notoriedade em âmbito nacional ao conduzir a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigava casos de corrupção do governo federal. A imagem de Itamar estava associada a de um político honesto e sua base eleitoral era forte no estado mineiro. Em 1989 juntou-se a Fernando Collor para disputarem as eleições presidenciais daquele ano.

O primeiro chanceler de Itamar foi FHC, que em seu discurso de posse imprimiu sua visão liberal sobre os rumos do desenvolvimento econômico do país. A saber:

Depois de importantes resultados ao longo de quase 40 anos o modelo de substituição de importações cumpriu seu papel. Agora é aconselhável a gradual redução da presença do Estado na economia, assim como tornam-se necessárias a política de abertura, a de desregulamentação e a de privatização (BRASIL, 1992).

Durante sua gestão, o chanceler promoveu fóruns de diálogos entre o Itamaraty e o meio empresarial e acadêmico. Como também pautou sua atuação na promoção das reformas ocorridas no âmbito doméstico com o propósito de buscar a confiança do investidor externo e aumentar a participação do país no comércio internacional. Como observado em trecho de seu discurso para a *think thank* americana *Latin-american Dialogue*:

Para garantir a estabilidade de preços e o saneamento das contas públicas, o governo submeteu ao Congresso projeto abrangente de reforma fiscal. Essa reforma será o primeiro passo para permitir a retomada não-inflacionária do crescimento.

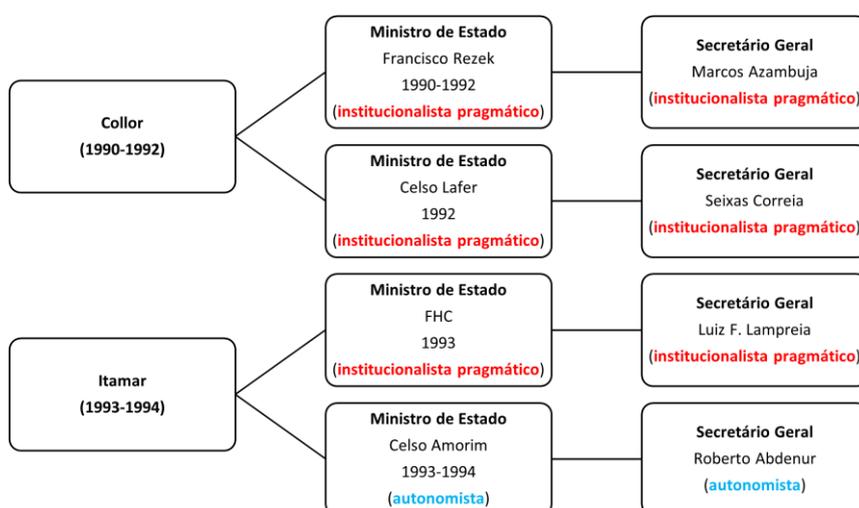
Além disso, continuamos a proceder aos ajustes necessários para abrir uma nova etapa de crescimento. O programa de desregulamentação e privatização da economia prosseguirá (BRASIL, 1992, p. 158).

FHC permaneceu no cargo de ministro de Estado até maio de 1993, quando passou a assumir o Ministério da Fazenda. Devido a isso o diplomata Celso Amorim foi nomeado para o comando do Itamaraty.

A chegada de Celso Amorim no comando do ministério marcou a volta dos interesses desenvolvimentistas na política externa. A chegada de Amorim na chancelaria representou a volta do conceito do pragmatismo responsável e o estabelecimento do Brasil como potência emergente no concerto global. O cerne da sua atuação foi pautado pela busca do desenvolvimento econômico alicerçado pela justiça social, a formação dos valores democráticos, a defesa da paz e da segurança internacionais e a luta contra as assimetrias da ordem global (SANTANA, 2006, p. 10).

Figueira (2011), ao tentar definir o processo decisório em política externa brasileira, identificou o papel relevante da burocracia especializada nesse processo e analisou a estrutura interministerial no fluxo de poder existente no Itamaraty, concluindo que os temas mais relevantes para o ministério ficam a cargo do Ministro de Estado e do Secretário-Geral. Partindo desse pressuposto, a imagem 3 indica os representantes desses postos nos governos acima analisados, com a finalidade de expor suas respectivas interpretações do projeto de inserção internacional do país.

Figura 2 - Potenciais formuladores da política externa



Fonte: Elaborado pelo autor. (2021)

É importante ressaltar o processo de abertura do Itamaraty com a redemocratização do país que passou a incorporar foros de diálogo com a sociedade civil, aumentando a participação do empresariado e do meio acadêmico no debate sobre o projeto de inserção internacional do Brasil. Vale frisar como afirma Figueira (2011, p. 192) que “É válido ressaltar, no entanto, que embora haja o diálogo com esses setores são essas apenas iniciativas consultivas, sendo que a posição será formada mediante a conformação do interesse do Estado”.

Após identificar os agentes responsáveis pela formulação da política externa de cada governo e seus respectivos papéis no processo decisório, é importante expor a conjuntura internacional na qual esses interesses foram expostos.

3.1.3 Choques Externos na formulação de política externa

O objetivo dessa seção é esclarecer as condicionantes internacionais que se formularam durante os mandatos de Collor e Itamar. Segundo Hermann (1990, p. 12),

“choques externos são fontes de mudança de política externa que resultam de eventos externos dramáticos. [...] São grandes eventos em termos de visibilidade e impacto imediato. Não podem ser ignorados, e podem causar grandes mudanças de política externa”

O fato comum aos dois governos foi o cenário de fim da Guerra Fria e a hegemonia dos ideais de livre de mercado, democracia e o Estado de Direito.

O cenário internacional desse período é marcado pela dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e pelo fim do conflito bipolar contra os EUA. Esse cenário trazia novas configurações geopolíticas e oportunidades para o Brasil.

O mundo passava pela adesão do modelo neoliberal que vinha ganhando força desde o final da década de 1970 devido à crise do modelo keynesiano como resposta à recessão econômica e à crise inflacionária, enfrentados pelos países da América Latina. Os governos da britânica Margareth Thatcher e do norte-americano Ronald Reagan e as agências de Bretton Woods – o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial – foram os propulsores desse modelo liberalizante. Suas principais propostas consistiam na desregulamentação dos mercados, na redução com gastos sociais, no equilíbrio das finanças públicas e na livre circulação de mercados e capitais.

O mundo estava caminhando para uma ordem mais favorável ao multilateralismo tendo como suporte os EUA, assim como destaca Racy (2007):

É importante salientar que o momento se mostrava bastante favorável a essa política brasileira, principalmente no que concerne a uma das principais preocupações do país, isto é, governo americano presidido pelo democrata Clinton que se mostrava particularmente comprometido com o multilateralismo.

Os temas da agenda internacional deixaram de ser concentrados em segurança e paz e passaram a concentrar questões econômicas, sociais, de direitos humanos e de meio ambiente.

Segundo Sallum Jr (2011), foi o fim do socialismo de Estado que produziu os impactos decisivos na política internacional e obrigou o Brasil a redefinir seu posicionamento no mundo. Essa ruptura de paradigma provocou mudanças na percepção da elite brasileira, que repensou o modelo de desenvolvimento nacional e das possibilidades externas do país. Essa legitimação doméstica, confirmada com a eleição de Collor, proporcionou um ambiente favorável à condução de uma nova política de inserção internacional.

Collor subiu ao poder com o objetivo de modernizar o país nos moldes neoliberais, utilizando a política externa como ferramenta para esse fim. Conforme Sallum Jr (2011) o governo do alagoano herdou de Sarney um Estado atrasado com a imagem internacional descredibilizada com o centro capitalista, isso devido a moratória da dívida externa e as políticas protecionistas dos governos militares.

Acreditava-se, na alta cúpula do corpo diplomático brasileiro que a nova conjuntura estava propensa a vácuos de poder, e o país poderia explorar por meio de uma participação ativa na construção da agenda internacional, objetivando projetar os interesses nacionais nessa nova ordem mundial.

Durante a gestão de Itamar, o cenário internacional ainda se encontrava em construção e a nova cúpula no poder buscou adotar um posicionamento mais alinhado aos interesses dos países em desenvolvimento e reivindicar, por meio do direito internacional, a construção de uma ordem internacional menos assimétrica.

Depois de exposto o contexto doméstico e internacional que perpassou os governos de Fernando Collor e Itamar Franco, focando no processo decisório da política externa, a próxima seção tem como objetivo utilizar o modelo Hermman (1990) para analisar o grau de mudança na política exterior desses dois governos.

3.2 Mudanças de política externa entre os governos de Fernando Collor e Itamar Franco

Fernando Collor de Melo (1990-1992) foi o primeiro presidente eleito por voto direto após mais de duas décadas de regime militar no país (1964-1985). Quando ingressou no cargo, o país passava por transformações de ordem doméstica e enfrentava uma nova conjuntura internacional. O período de redemocratização na década de 1990 marcou o ressurgimento das demandas sociais na pauta política e o direito de manifestação popular. O mundo passava pelo período de fim da Guerra Fria e devido a isso, temas da agenda internacional, antes marginalizados pelo advento do conflito bipolar ganharam novo tom na política exterior do Brasil. A diplomacia brasileira passou a incluir temas como: liberalismo econômico, proteção ambiental, desnuclearização, desarmamento, proteção dos direitos humanos, combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional.

A imagem externa brasileira se encontrava prejudicada por medidas que foram adotadas durante o período de regime militar, como a declaração da moratória da dívida externa e a condução de questões pertinentes aos direitos humanos, ao regime internacional de não-proliferação nuclear e à gestão de tecnologias sensíveis. No plano doméstico, existia a insatisfação das elites com o modelo de desenvolvimento econômico vigente, o desenvolvimentismo, que vinha resultando em modestos índices de crescimento para a economia nacional (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 284). Nessa conjuntura, o governo Collor assumiu o poder com os objetivos de modernizar o país, melhorar sua imagem internacional e estreitar relações com as economias mais desenvolvidas do mundo (FIGUEIRA, 2009).

Nesse período, a diplomacia brasileira, sob a tutela do presidente, adotou como prioridade elevar o *status* do Brasil a *global player* das relações internacionais por meio de três estratégias: a primeira consistia em recuperar a sua imagem internacional por meio da tática de solucionar os contenciosos com os países ricos ao renegociar a dívida externa, negociar temas de propriedade intelectual e aderir a acordos de não-proliferação nuclear; a segunda consistia na participação ativa do Brasil na condução de temas emergentes da agenda internacional, como a realização da Rio-92 sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável; a terceira consistia em melhorar a posição do país no comércio internacional por meio da integração regional na América do Sul (HISRT e PINHEIRO, 1995, p. 8).

O Brasil passou a ter um posicionamento de ruptura com a política externa dos governos militares devido à subida de Collor ao poder. O objetivo dessa nova política exterior era aderir aos regimes internacionais vigentes para moldar uma imagem positiva para a diplomacia brasileira e aumentar a confiabilidade do país perante a comunidade internacional (HIRST e PINHEIRO, 1995).

No âmbito dos direitos humanos o governo ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 1992 com a finalidade de reforçar o processo de redemocratização iniciado com a abertura política de 1985 (ESPÓSITO, 2011, p. 9). O Pacto de San José da Costa Rica, como também é denominada a Convenção, é um tratado internacional assinado em 1969 entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) que entrou em vigor em 1978 e rege o sistema interamericano de proteção aos direitos humanos. No discurso proferido por Collor na XLV Assembleia Geral da ONU em 1990, ficou evidenciado o seu entendimento sobre a relação entre os direitos humanos e os ideais democráticos:

“Na América Latina chegamos, com dificuldade, a um estágio avançado de construção democrática e de respeito aos direitos humanos, avanços de que nos orgulhamos e que nos dão renovado ânimo.

Em nossa região, como em outras, mulheres, homens e, sobretudo, os jovens cobram novas energias e esperanças. A América Latina volta a fazer jus aos sonhos libertários de seus povos e se reconcilia com a sua verdadeira vocação democrática.” (BRASIL, 1990, p. 31)

Nas questões de segurança, o governo decidiu mudar seus posicionamentos em relação à gestão de tecnologias sensíveis com a finalidade de moldar uma imagem de confiança para a comunidade internacional. A primeira estratégia da diplomacia brasileira foi revisar acordos vigentes como o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe⁹ por meio de emendas que facilitaram auditorias da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)¹⁰. A segunda estratégia foi assinar o acordo que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), responsável por garantir o compromisso dos dois Estados de usar a tecnologia nuclear para fins pacíficos e com o propósito de criar a confiança mútua. O mecanismo foi reforçado pela assinatura do Acordo Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA, que colocava o programa nuclear brasileiro e

⁹ Também conhecido como Tratado de Tlatelolco, foi assinado em 1967 e tinha como finalidade a criação de uma zona livre de armamento nuclear na região da América Latina. O tratado é gerido pelo Organismo para Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL)

¹⁰Resolução 267 OPANAL, celebrado em 03/07/1990. Resolução 268 OPANAL, celebrado em 10/05/1991. Resolução 290 OPANAL, celebrado em 26/08/1992.

argentino sob a auditoria dessa organização. Um ponto importante dessa aproximação entre Brasil e Argentina foi a ação conjunta de pacificar relações de confiança com o ocidente e incentivar a criação de uma zona livre de armas nucleares na América do Sul, o que acabou ocasionando um ambiente regional mais propício ao diálogo (HIRST e PINHEIRO, 1995).

A nova conjuntura econômica internacional emergente na década de 1990 e o reestabelecimento das democracias na América Latina proporcionaram uma nova dinâmica de inserção internacional desses países na economia global (VIEIRA, 2011, p. 105).

Foi na administração de Collor que ocorreu a assinatura do Tratado de Assunção em 1992 que culminou na criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O bloco é um processo de integração regional que visa alcançar à união das economias de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Segundo Corazza (2006, p. 11), esse processo de integração buscava se orientar por dois movimentos: o primeiro visa expandir o mercado interno de cada país por meio da liberalização comercial; e o segundo tinha como finalidade a proteção do mercado intrabloco com a adoção de uma tarifa externa comum e no alinhamento de posições nas negociações comerciais que faziam aumentar o poder de barganha dos países membros. Segundo Florêncio (2015), o Mercosul faz parte da estratégia brasileira de inserção internacional e busca “ampliar e consolidar a influência regional e internacional do Brasil, por meio do intercâmbio comercial e da concertação político-estratégica no nível regional”. Collor utilizou desse mecanismo para melhorar a posição do país no comércio internacional com um projeto ambicioso de alcançar o estágio de mercado comum até o final do seu mandato.

Na área ambiental, a diplomacia brasileira pleiteou, com êxito, para sediar a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, que lançou o conceito de desenvolvimento sustentável que consiste em contrapor o paradigma de crescimento econômico aliado à preservação da natureza. Os objetivos da delegação brasileira eram de desconstruir a imagem do país como vilão ambiental — como ele fora visto durante as décadas passadas — e de liderar uma mediação conciliadora entre países desenvolvidos e os em via de desenvolvimento nos temas pertinentes à cooperação ambiental.

Outro fator de destaque na condução da PEB no governo Collor foi o seu papel ativo na diplomacia presidencial nos primeiros anos de mandato, com suas viagens aos países ocidentais com o objetivo de apresentar um novo projeto de inserção internacional, sendo que esta atuação foi prejudicada pela crise política interna causada na instauração do processo de *impeachment*. O afastamento do presidente causou uma certa desconfiança na comunidade

internacional sobre a capacidade da recente democracia brasileira de se manter intacta (RACY, 2007).

Efetivado o processo de *impeachment*, Itamar Franco assumiu o cargo de chefe do executivo buscando na pasta exterior melhorar a imagem da democracia brasileira e dar continuidade ao processo de modernização. O Brasil continuou suas iniciativas nessas novas temáticas demandadas pela agenda internacional, destacando-se o papel pragmático da chancelaria nos foros multilaterais. Vale destacar que Itamar assumiu o governo com o país ainda sofrendo com o problema da inflação e a falha do plano Collor. No entanto, a gestão anterior conseguiu negociar a dívida externa e iniciar o processo de abertura econômica.

A política externa de Itamar Franco foi regida pelo objetivo de diminuir as assimetrias existentes no sistema internacional e aproveitar as oportunidades da transição da ordem mundial para ganhar mais espaço de protagonismo para o Brasil (RACY, 2007, p.70). A sua primeira frente de atuação foi o avanço e a ampliação dos mecanismos de integração regional na América do Sul. E posteriormente a adoção de um discurso mais assertivo com os interesses nacionais nos foros multilaterais com a finalidade de moldar uma ordem global mais propícia para os interesses dos países em via de desenvolvimento. Entram nesse conjunto de reivindicações a pretensão de um acento permanente no conselho de segurança da ONU, a negociação das regras internacionais de comércio no âmbito da OMC e a assinatura de acordos que compensassem as assimetrias tecnológicas entre os países desenvolvidos e o Brasil.

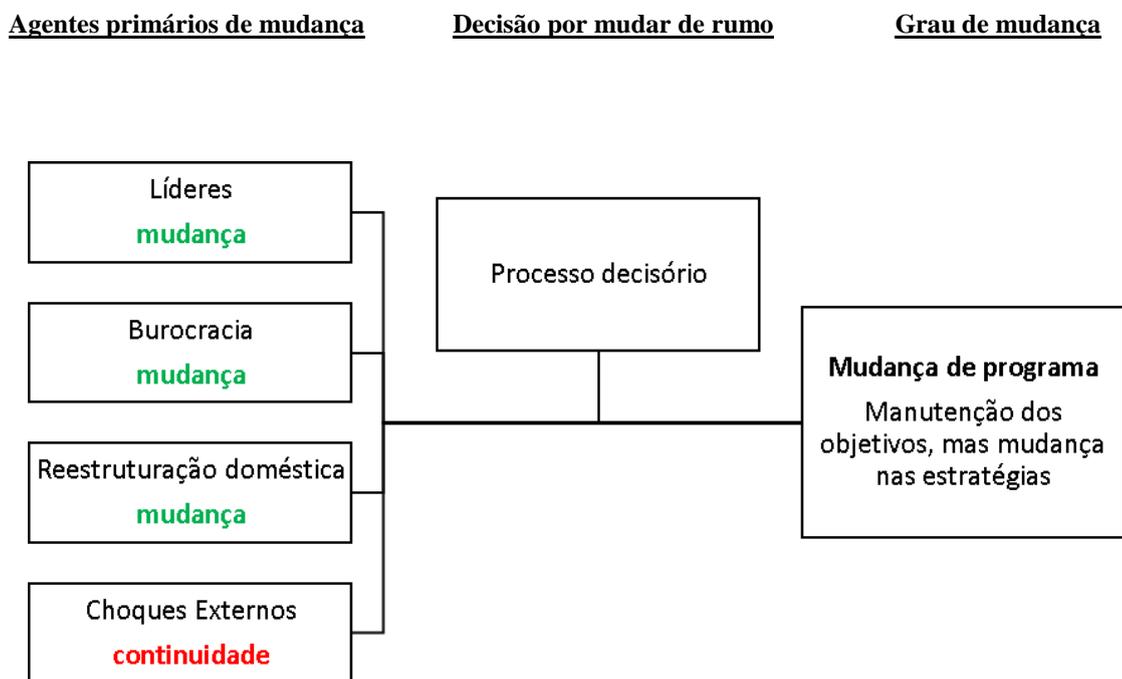
Na área ambiental implantou-se o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) com a finalidade de monitorar e coibir atividades ilícitas na região, a Iniciativa Amazônica, cujo objetivo era a implementação da cooperação entre os países da região amazônica. E o país passou a integrar a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável da ONU. No campo dos direitos humanos o país passou a tomar posições mais assertivas nos foros multilaterais como a participação ativa da delegação brasileira na Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena em 1992. A integração regional tornou-se prioritária na agenda da política externa brasileira. Os objetivos do governo eram aumentar o papel do Brasil e mitigar influências externas à região. Nesse quesito, o governo avançou nas negociações do Mercosul e assinou o Tratado de Ouro Preto, em 1994, que institucionalizou o bloco e o deu o *status* de sujeito de direito internacional. A diplomacia tomou iniciativas que visavam a ampliação dos mecanismos de integração a todos os países da região como a Área de Livre Comércio Sul-Americana (HIRST e PINHEIRO, 1995).

A política externa de Collor de Mello e Itamar Franco foi caracterizada pela busca do desenvolvimento do país e a inserção ativa na nova ordem mundial, porém com estratégias diferentes. Enquanto o primeiro procurava implementar uma agenda neoliberal sem força política doméstica para aprovar seus projetos, o segundo permitiu a volta de interesses desenvolvimentistas nas suas relações. Assim como afirma Racy (2007):

Se a política externa de Collor esteve marcada pela ideia de inserção brasileira por meio da adesão incondicional aos termos da política internacional, isto é, de uma ação externa essencialmente defensiva, a política externa proposta por FHC, e apresentada em discurso, em consonância como estilo e condições do governo Itamar Franco, se caracteriza por uma certa agressividade em busca dos interesses nacionais (RACY, 2007, p. 64).

Seguindo o modelo Hermann (1990), conclui-se que houve uma mudança de programa da política externa de Collor de Mello para a de Itamar Franco. A figura abaixo ilustra o processo de mudança a partir do modelo Hermann (1990).

Figura 3 – Causas de mudanças entre os governos Collor e Itamar



Fonte: elabora pelo autor a partir de Hermann (1990).

Como visto, os agentes de mudança são constituídos pela troca de líderes e suas respectivas interpretações da conjuntura internacional e o modo de inserção do Brasil, assim como a troca de burocratas no âmbito do MRE e a reestruturação dos interesses das elites.

4 DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER

Seguindo o propósito dessa monografia de analisar os impactos dos processos de *impeachment* para a política externa brasileira, este capítulo dá continuidade a análise de governos que passaram pelo processo de impedimento, agora sendo estudada a transição do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) para o de Michel Temer (2016-2018).

O cerne deste capítulo está em explicar a evolução dos interesses de política externa antes, durante e após o processo de *impeachment* para evidenciar as possíveis mudanças de rumo nas prioridades do país e de sua estratégia de inserção internacional baseado na plataforma de cada governante.

O capítulo está dividido em duas seções: a primeira seção visa a explicação das possíveis causas dessas mudanças, averiguando-se a reestruturação doméstica, os potenciais formuladores e os choques externos e a segunda seção compreende um balanço das iniciativas de política externa de cada governo com a finalidade de expor as eventuais mudanças na condução das relações exteriores do país.

4.1 Causas de mudança da política exterior

Esta seção discorre sobre as causas que levaram à mudança de política externa dos governos Rousseff e Temer. A primeira parte falará sobre a reestruturação doméstica, trazendo o cenário político e econômico do país. A segunda parte será sobre os potenciais formuladores da PEB abordando as transformações no processo decisório. E a terceira parte aborda sobre os choques externos que influenciaram na formulação da PEB.

4.1.1 Reestruturação doméstica e impacto na política externa

Dilma Rousseff recebeu o país com dados macroeconômicos positivos, ou seja, em situação de pleno emprego, o PIB estava em constante crescimento e existia estabilidade política (Albanus, 2015). No entanto, a partir de 2011 o país passou a enfrentar as consequências financeiras da crise de 2008, aliado ao fato do desaceleramento do crescimento chinês e a menor demanda por *commodities*, exigindo uma dinamização maior da economia brasileira e na reformulação das políticas de desenvolvimento (SILVA, 2019, p. 26).

A estratégia adotada por Dilma foi de incentivar a indústria e os projetos de infraestrutura por meio de investimentos estatais, no entanto não obteve o apoio necessário dos setores sociais que acabaram por abandonar o projeto (SILVA, 2019, p. 26). Segundo Lessa e

Cervo (2014), a mandatária petista demonstrou incapacidade no enfrentamento da crise devido a dois fatores: o primeiro foi a ausência de ideias força elaboradas pelo governo que fossem capazes de unificar pautas de interesse comum dos setores produtivos e da sociedade. O segundo foi a incapacidade de formulação de uma política de comércio exterior e de uma política industrial com objetivos claros, capazes de superar as adversidades da crise financeira.

A crise econômica teve como pano de fundo a crise política que começou a se instaurar em 2013 com a onda de manifestações populares contra o governo da presidenta. No primeiro momento, as reivindicações dos manifestantes eram sobre melhorias nas políticas públicas em setores da saúde, educação e da segurança. Os escândalos de corrupção veiculados pelos desdobramentos da Operação Lava Jato levaram à insatisfação popular com as elites políticas. A partir de 2015, já no segundo mandato de Dilma, o conjunto de manifestações tomaram características mais esclarecidas quanto à oposição ao governo petista, marcando a queda de popularidade da governante. Essa segunda onda de protestos abriu margem para movimentos sociais de base conservadora se organizarem e ganharem espaço nas reivindicações políticas, abrangendo setores sociais desiludidos com o governo do PT devido aos escândalos de corrupção associados ao partido. Entre os insatisfeitos, estava a Federação de Indústrias de São Paulo (FIESP) que reivindicava reformas na carga tributária (SILVA, 2019).

Segundo Silva (2019, p. 27), o governo Dilma começou a declinar com a ascensão do deputado Eduardo Cunha (MDB) à presidência da Câmara federal em 2015 que passou a barrar a agenda legislativa do governo e dificultar o diálogo da presidente com o Congresso Nacional. O cenário de insatisfação popular, aliado ao conflito de interesses entre o deputado Eduardo Cunha e o governo, criou a conjuntura política necessária para a aceitação do processo de *impeachment*. Nesse período a câmara federal acumulava 37 pedidos de afastamento de Dilma, mas o único acolhido foi o redigido por Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Raelle em dezembro de 2015. A redação do pedido estava fundamentada na denúncia de crime de responsabilidade fiscal cometido pela presidenta. E em agosto de 2016, com a conclusão do processo, Dilma foi impedida pelo Senado Federal e foi afastada do cargo de presidente da república.

Nesse contexto, Temer assumiu o cargo máximo do poder executivo e reformulou a equipe ministerial, com o objetivo de buscar apoio político e garantir um ambiente de governabilidade – essa foi uma das razões para a indicação de um político da base aliada para o comando do MRE. Em seu discurso de posse, apresentou um tom crítico em relação as políticas petistas e apresentou suas intenções de tomar medidas que superassem a recessão

econômica. A habilidade política do presidente garantiu um diálogo pragmático com o legislativo e resultou na aprovação de medidas essenciais para a plataforma de governo do peemedebista que foram: a reforma trabalhista e a proposta de emenda constitucional do teto dos gastos públicos.

Segundo Silva (2019), os setores sociais que apoiaram o *impeachment* da presidenta petista legitimaram as pautas do governo Temer e passaram a enxergá-lo como uma opção para avançar suas reivindicações, entre eles estavam: o empresariado, o setor financeiro e a classe média, principalmente os eleitores do candidato Aécio Neves (PSDB).

A transformação doméstica do período de 2011-2018 marcada pelo impedimento de Dilma, demonstra a perda de força de pautas desenvolvimentistas na alta cúpula do governo, – principalmente pela falta de articulação com o legislativo vivenciado nos últimos anos da mandatária – e marca a ascensão de pautas liberais. A mudança das pautas políticas se alinha com o projeto de inserção internacional elaborado pela nova cúpula no poder que tinha como objetivo a adesão do Brasil aos regimes internacionais vigentes. A reforma trabalhista, assim como a PEC do teto foram defendidas nos discursos presidenciais feitos no exterior como medidas que contribuíram para moldar uma imagem de país fiscalmente responsável. Essa estratégia tinha como finalidade melhorar a relação de confiança com investidores internacionais que estavam reticentes com a crise econômica e instabilidade política que o país vivenciava. A estratégia paralela à essa era a de oferecer em suas comitivas internacionais os pacotes de privatizações, um levantamento feito pelo jornal eletrônico Gazeta do Povo apurou que o conjunto dessas ofertas poderia arrecadar um montante de R\$ 44 bilhões de reais para os cofres públicos (TRISOTTO, 2017).

A transição Dilma-Temer marca o rearranjo de forças políticas no cenário doméstico, que por sua vez altera as pautas prioritárias do governo e seu processo decisório. Temer foi capaz de dialogar com a oposição e assegurar sua governabilidade para avançar plano de governo para superar a crise econômico-política.

Depois de explicada a transição de governo e suas condicionantes domésticas, a próxima seção discorre sobre as alterações no processo decisório e identifica os potenciais formuladores da política externa brasileira nesse período.

4.1.2 Potenciais formuladores de política externa

Essa seção irá discorrer sobre os principais formuladores da política externa durante os governos de Dilma e Temer. O objetivo é entender a composição do processo decisório e os agentes que influenciaram na mudança de rumo da PEB.

A política externa de Dilma foi marcada pela continuidade da ala autonomista no comando do Itamaraty, tendo como primeiro chanceler Antônio Patriota, que foi Secretário-Geral do MRE no governo Lula (2003-2010) e a manutenção de Marco Aurélio Garcia como assessor de assuntos internacionais da presidência da república, que tivera bastante influência na condução da política externa do presidente petista. A atuação de Patriota à frente do Itamaraty foi de continuidade na reivindicação de reformas nos órgãos multilaterais e de priorização na condução da política de integração regional. Patriota se afastou do cargo em 2013 devido à instauração de uma crise diplomática envolvendo os governos do Brasil e da Bolívia no episódio envolvendo o senador boliviano Pinto Molina.

Após sua demissão, o diplomata Luiz Alberto Figueiredo assumiu o comando do ministério, sendo responsável por conduzir a organização da Rio +20 e na retomada de canais formais de diálogo com os EUA depois dos casos de espionagem. Depois da reeleição em 2014, Dilma renovou sua cúpula ministerial, mudando o chanceler para Mauro Vieira, também diplomata de carreira pertencente a ala autonomista do ministério, durante a gestão Lula ocupara posições importantes como a embaixada em Buenos Aires (2004-2010) e em Washington (2010-2015).

Após o processo de *impeachment* e a subida de Temer ao poder, a nova cúpula do governo optou por um político tradicional para o comando do MRE, o senador José Serra. Serra é figura caricata da política nacional possui uma longa trajetória no meio político sendo representante do estado de São Paulo, à época exercia o cargo de Senador Federal pelo PSDB e presidia a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Antes de entrar no mérito de suas ações, a indicação de Serra para o MRE possui alguns significados políticos. Primeiro, rompe com a tradição do governo petista de reservar o cargo para diplomatas de carreira. Segundo essa nomeação foi feita na lógica de o presidente ganhar apoio político e formar coalizão no legislativo, garantindo governabilidade (OLIVEIRA, 2018, p.300). E terceiro, o chanceler sendo uma figura política expressiva com grande poder de influência tinha mais credenciais para conseguir recursos para o ministério.

Ao ser anunciado como chanceler, José Serra proferiu em seu discurso de posse os rumos da nova política externa brasileira marcando a quebra de paradigma no espectro político-ideológico com os governos anteriores. Assinalando:

Eu espero aqui transmitir algumas ideias essenciais a respeito da nova política externa brasileira. Tenho e terei, como sempre em minha vida pública, os olhos voltados para o futuro e não para os desacertos do passado (SERRA, 2016).

A análise do discurso do ministro recém-empossado nos elucida as prioridades do governo na área de política exterior e os interesses condizentes com os posicionamentos tradicionais do partido tucano. Para a compreensão didática do discurso serão analisadas as 10 diretrizes anunciadas por José Serra

A primeira diretriz:

1. 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 (SERRA, 2016).

Ao dizer que a “A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira ...” o interlocutor deslegitima as ações desenvolvidas nos governos petistas e resume tudo a “... preferências ideológicas de um partido político...”. E garante que a política externa será regida pelos interesses do Estado isenta de preferências ideológicas.

A segunda diretriz:

2. 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 (SERRA, 2016).

A segunda diretriz demonstra em primeiro lugar uma tradição da política exterior brasileira ao afirmar a defesa da democracia, do direito internacional e do princípio de não ingerência. De forma indireta demonstra um novo posicionamento do governo em relação à

Venezuela que passaria a ter o afastamento de relações com o recolhimento do embaixador bolivariano para Caracas.

A terceira diretriz:

3. 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 (SERRA, 2016).

Nessa diretriz o chanceler assume o compromisso de engajar o país na governança global sobre meio ambiente: “O Brasil assumirá a responsabilidade que lhe cabe em matéria ambiental”. O objetivo está na preservação dos recursos existentes e a captação de recursos internacionais: “Lembro que, fizermos bem a lição de casa, poderemos receber recursos caudalosos de entidades internacionais...”.

A quarta diretriz:

4. 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 (SERRA, 2016).

A quarta diretriz está afirmando a defesa do multilateralismo para a solução de conflitos internacionais, outra tradição da política externa brasileira, dizendo que nos foros internacionais a posição nacional será de engajamento e defesa das soluções pacíficas de controvérsias.

A quinta diretriz:

5. 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 (SERRA, 2016).

A quinta diretriz vai em desencontro com a anterior ao defender no âmbito do comércio internacional o bilateralismo em detrimento do multilateralismo institucional tutelado pela Organização Mundial do Comércio: “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”.

A sexta diretriz:

6. 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 (SERRA, 2016).

A sexta diretriz reforça a quinta diretriz e resume as ações que devem ser implementadas pelo governo trazendo uma articulação interministerial e evidenciando o peso da pauta comercial para a política externa pós *impeachment*. Em relação a CAMEX, o órgão colegiado deliberativo das políticas de comércio exterior passou a ser de responsabilidade do presidente e do ministro do exterior e não mais do Ministério de Indústria, Comércio e Serviço (MDIC).

A sétima diretriz:

7. 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 (SERRA, 2016).

A sétima diretriz inicia com uma contradição à primeira que condena o viés ideológico, pelo contexto político regional ao qual foi proferido. Ao dizer: “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 organização da política e da economia”. O ministro demonstra simpatia pelo governo argentino que desde 2015 era comandada pelo líder liberal Mauricio Macri e esse fato aliado ao afastamento de relações com a Venezuela corroboram para demonstrar a afinidade ideológica como critério de parcerias estratégicas, pelo menos no plano regional. Essa diretriz define a condução brasileira na integração regional.

A oitava diretriz:

8. 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 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 (SERRA, 2016).

A oitava diretriz demonstra o viés americanista da política externa tucana: “Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como Europa, os Estados Unidos e o Japão”. A pauta do comércio se faz presente na construção das relações com esses países trazendo reivindicações brasileiras já conhecidas no âmbito da política externa como: fechamento do acordo Mercosul e União Europeia; a remoção de barreiras não tarifárias por parte dos EUA; e a busca de cooperação em setores estratégicos como educação, meio ambiente, ciência e tecnologia.

A nona diretriz:

9. Será prioritária a relação com parceiros novos na Ásia, em particular a China, este 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 (SERRA, 2016).

A nona diretriz demonstra a parte pragmática das relações com os países do sul global principalmente com as nações compostas pelo BRICS. “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”.

A décima diretriz:

10. 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 nestes 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. Aqui encerro as diretrizes, mas se eu tivesse que acrescentar uma a mais, me alongar, que valeria a pena se alongar, eu citaria uma que temos que cumprir, colaborando com os ministérios da Justiça, da Defesa e da Fazenda, no que se refere à Receita Federal: 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 (SERRA, 2016).

Em uma primeira análise, o discurso de posse de José Serra demonstrou um plano de política externa voltada para a pauta do comércio internacional, citando-a diretamente ou indiretamente em todas as diretrizes. Em um espectro político mais amplo a percepção passada é de que o Itamaraty foi utilizado como uma ferramenta para a recuperação da economia brasileira.

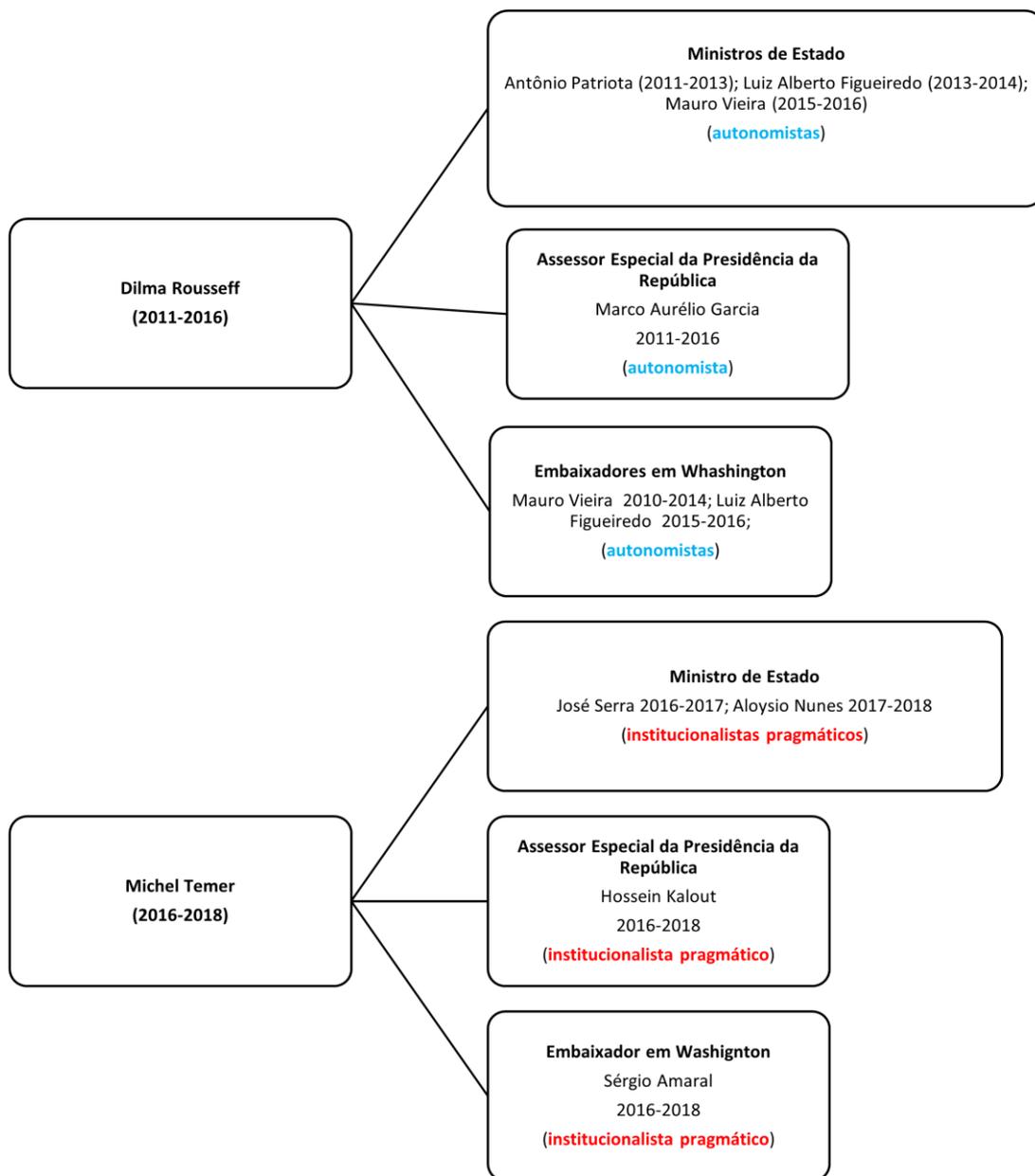
Uma das primeiras ações de José Serra foi a nomeação de diplomatas identificados pela vertente institucionalista pragmática em postos de destaque, como Marcos Caramuru na embaixada de Pequim e Sergio Amaral na embaixada de Washington.

Após a saída de Serra do comando do ministério, por motivos médicos, veio a nomeação de Aloísio Nunes (PSDB) como chanceler. Aloysio também político do PSDB, era presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Sua gestão à frente do Itamaraty marcou a suspensão da Venezuela do MERCOSUL e o avanço nas negociações do acordo comercial com a União Europeia.

A política externa desenvolvida pelo PSDB, perto de ano eleitoral, foi explorada para desconstruir o legado do PT e atrair esse eleitorado insatisfeito com os governos petistas. Nítido no caso da revisão das relações bilaterais com a Venezuela (CASARÕES, 2017). Ou seja, a política externa mais influenciada e/ou direcionada para a opinião pública.

A figura 5 ilustra as principais alterações no processo decisório do período. Percebe-se com a chegada de Temer ao poder a condução de alas do institucionalismo pragmático no comando das relações exteriores. Pessoas influentes durante os governos petistas foram substituídas, como o professor Marco Aurélio Garcia pelo professor Houssein Kalout. Figuras ligadas ao PSDB passam a ter influência no processo decisório e nomes de confiança do partido passam a assumir os principais postos no exterior.

Figura 4 Potenciais formuladores (2011-2018)¹¹



Fonte: Elaborado pelo autor. (2021).

4.1.3 Choques Externos na formulação de política externa

Os governos Dilma (2011-2016) e Temer (2016-2018) têm como pano de fundo um cenário internacional marcado pelo esvaziamento do multilateralismo e a ascensão de

¹¹ Embora alguns dos personagens da política externa desse período não sejam da carreira diplomática, suas ações se identificam as principais correntes ideológicas do Itamaraty. Como é o caso de Marco Aurélio, José Serra, Aloysio Nunes e Houssein Kaout.

movimentos protecionistas nos principais centros de poder. A política externa brasileira tradicionalmente defende o multilateralismo como plataforma de inserção global e durante os governos petistas (2003-2016) essa estratégia foi intensificada como forma de o país se contrapor ao regime internacional vigente desde o pós-Guerra Fria, buscando reformar as instituições internacionais de forma que contemplassem as pautas do interesse das nações em desenvolvimento. Mas, o cenário desencadeado após a crise financeira de 2008 demonstrou a fragilidade do sistema multilateral em produzir respostas rápidas e causando questionamentos na legitimidade dessas instituições, principalmente por movimentos populistas que foram ganhando força na Europa e nos EUA (FERREIRA, 2019). Estes movimentos levaram ao poder forças políticas mais protecionistas que passaram a minar negociações em curso de interesse do governo brasileiro, como a Rodada Doha da OMC. Essa crise do multilateralismo, aliado à ascensão do populismo de direita e a renovação das forças políticas brasileiras no comando do país, explica a mudança de orientação na política externa brasileira do período contemporâneo. Essa seção visa explicar essa transformação no cenário internacional, buscando montar o contexto externo que perpassa as administrações de Dilma e Temer e evidenciar os constrangimentos que afetaram as decisões de política externa nesse período.

Dilma assumiu o poder em um momento de contração da economia global, quando o *boom* das *commodities* reduzia o seu ritmo e as linhas de crédito internacional retraíam. Nesse mesmo período, os sintomas dos efeitos negativos da crise financeira de 2008 passaram a impactar a economia brasileira, afetando os dados macroeconômicos do país como o PIB, a taxa de crescimento, a taxa de inflação, a taxa de câmbio e a dívida externa. Diante desse cenário, Dilma procurou manter as bases da política externa de Lula, priorizando as vias multilaterais para o gerenciamento global da crise financeira, buscando fortalecer os canais de cooperação sul-sul e questionando a atuação das instituições financeiras internacionais.

No entanto, sua gestão coincidiu com a recuperação econômica dos EUA e da União Europeia após a crise financeira de 2008, o que implicou no fortalecimento do G7¹² na condução do sistema financeiro mundial, levando a perda de protagonismo dos países em via de desenvolvimento da capacidade de gestão da crise no âmbito do G20¹³ financeiro.

¹² Grupo formado em 1975 com as sete maiores economias do planeta: Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido. Segundo o FMI, representam 64% da economia global.

¹³ Fórum de discussão do sistema financeiro internacional criado em 1999 e composto pelas 20 maiores economias do planeta. Seu propósito é discutir medidas de enfrentamento a crises internacionais de ordem econômica. O fórum começou com a participação dos ministros das finanças e dos presidentes dos bancos centrais dos países membros. Passando em 2008 a contar com a participação dos chefes de Estado.

Consequentemente a diplomacia brasileira, sob o comando de Dilma, seguindo a estratégia de contestação das iniciativas do G7, acabou por perder poder de negociação nos temas do bloco. Essa perda de espaço das nações emergentes nos fóruns globais foi sentida no âmbito da OMC que passou a enfrentar dificuldades de implementar os acordos da Rodada Doha e acabou por diminuir o peso dessa instituição na regulação do comércio internacional. Essa conjuntura foi na vertente contrária da estratégia de política externa da comandante petista, de reivindicar ajustes nas distorções do comércio global por meio da OMC e de seu órgão de resolução de controvérsias. Aliado a este fato, estava o fortalecimento dos acordos regionais e bilaterais, principalmente na região da Ásia-Pacífico como a Parceria do Trans pacífico (2015), que se mostraram como alternativas aos acordos multilaterais da OMC. Todos esses fatos em conjunto dificultaram a inserção econômica internacional do Brasil nesse período (SARAIVA, 2013).

Temas de segurança internacional ocuparam a agenda global nesse período devido à sucessão de manifestações e a escalada de conflitos no Oriente Médio que ficaram conhecidas como Primavera Árabe. Esses conflitos culminaram na crise migratória vivida pela Europa em 2015 e no ganho de poder do grupo terrorista Estado Islâmico, na região da Síria e do Iraque. A Primavera Árabe trouxe algumas consequências para a PEB. Primeiro, o governo Dilma optou por diminuir relações com países do Oriente Médio, pela instabilidade constante da região (CORNETET, 2014). O segundo ponto, os temas de segurança internacional ofuscaram temas econômicos-comerciais da agenda global, desacelerando negociações comerciais nos órgãos multilaterais e diminuindo a margem de ação do BRICS na reforma do sistema financeiro internacional (SARAIVA, 2013).

Já nos últimos meses do governo Dilma, ao longo do processo de *impeachment*, o cenário internacional já mostrava de forma mais evidente a guinada ao protecionismo. Em junho de 2016, os britânicos votaram a favor da saída do país da União Europeia e no fim desse mesmo ano o candidato do partido republicano Donald Trump ganhou as eleições presidenciais dos EUA sob o lema de “*America Fisrt*”. Temer enfrentou um cenário internacional mais intenso na direção do protecionismo, sua chegada ao poder em 2016 coincide com o fortalecimento de grupos políticos conservadores ao redor do mundo. É importante salientar que o processo de *impeachment* levou ao questionamento da legitimidade do governo ascendente no Brasil e países do eixo bolivariano manifestaram seu descontentamento com o afastamento da presidente Dilma, afetando a relação político-comercial do Brasil com esses países.

O início do governo Temer foi marcado pela busca de legitimidade internacional que por meio dos seus discursos oficiais em fóruns internacionais buscou defender a legalidade do

processo impedimento e o respeito ao Estado de Direito. Ao passo que também buscava sinalizar reformas na economia brasileira para reverter o quadro de crise. Em seu programa de recuperação econômica, instrumentalizou a política externa para buscar investimentos estrangeiros, principalmente em projetos de infraestrutura, abrir mercado para o agronegócio brasileiro e apresentar um pacote de privatizações ao governo chinês.

Essa conjuntura internacional mais protecionista e a renovação das forças políticas no comando do Brasil levou o Itamaraty a seguir a tendência global de priorizar a formalização de acordos bilaterais em detrimento das negociações paralisadas na OMC e a intensificação de relações comerciais com o mercado asiático, pois o protecionismo comercial norte-americano abriu espaço para o agronegócio brasileiro nessa região. Na questão regional, a eleição de Mauricio Macri na Argentina, coincidiu com a ascensão de forças neoliberais na América do Sul e marcou a consolidação do Mercosul mais propenso a acordos liberalizantes e agilizou a retomada de negociações do bloco com a União Europeia para a conclusão de um acordo comercial, que só veio a ser assinado em 2019.

4.2 Mudanças de política externa entre os governos Dilma Rousseff e Michel Temer

Não é possível entender a política externa de Dilma Rousseff sem entender a política externa de Lula da Silva (2003-2010), pois a presidenta, do mesmo partido de Lula, herdou as linhas mestras da política exterior do petista. Durante a gestão de Lula, a inserção internacional do Brasil esteve pautada na reivindicação de reformas nos foros multilaterais, essas reformas eram baseadas na democratização do Sistema Internacional de forma que refletissem com maior paridade os interesses das nações do sul global. Com esse intuito, a diplomacia brasileira buscou participar ativamente de coalizões políticas internacionais que traduzissem esses interesses. Em iniciativas como o G-4¹⁴, o G-20 financeiro¹⁵ e o grupo BRICS, por exemplo. Para reforçar a estratégia de reforma global, Lula priorizou pela cooperação sul-sul e adotou uma série de iniciativas diplomáticas em âmbito regional, multilateral e bilateral como: 1) acordos de

¹⁴ Grupo formado por Brasil, Japão, Alemanha e (procurar) que reivindicava a reforma do Conselho de Segurança da ONU, pedindo a ampliação dos membros permanentes.

¹⁵ Grupo formado por 20 nações emergentes no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) que reivindicavam a abertura do mercado de países desenvolvidos para produtos agrícolas e o fim dos subsídios para esse setor.

cooperação técnica no continente Africano, no Oriente Médio, na América Latina e na Ásia, promovendo empresas brasileiras e buscando apoio político desses países em iniciativas brasileiras; 2) criou mecanismos multilaterais de médio alcance como o fórum IBAS e o BRIC; e 3) Intensificou iniciativas de integração regional como a criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul)¹⁶, que se tornou o principal foro de concertação política da região durante o governo petista, e a intensificação das relações econômicas entre os países do Mercosul com o aumento de projetos de infraestrutura (ALBANUS, 2015).

A política externa desenvolvida no período o qual a presidenta Dilma Rousseff se manteve no poder (2011-2016) manteve essas diretrizes mestras de cooperação sul-sul e reivindicação da reforma democrática do SI. No entanto, a chefe do governo brasileiro imprimiu suas particularidades na condução exterior do país, respeitando as condicionantes internacionais de inserção global que se apresentaram durante o seu mandato. Uma das principais diferenças entre Lula e Dilma esteve na prioridade dada pela presidenta a acordos internacionais sobre ciência, tecnologia e inovação, acreditando que essa temática seria a base do desenvolvimento do país. Outro ponto particular foi no âmbito multilateral, ao patrocinar na ONU iniciativas que levaram à inclusão da governança global da internet e da segurança cibernética como direitos fundamentais e soberanos a serem respeitados pela comunidade internacional (ALBANUS, 2015).

Em linhas gerais, percebe-se uma diminuição do protagonismo brasileiro nas relações internacionais durante a gestão da mandatária. O primeiro aspecto que justifica esse fato foi a perda de espaço da PEB dentro das prioridades do governo, tendo o Itamaraty sofrido uma redução no seu orçamento – o que dificultou a conclusão de acordos internacionais em curso, levou ao fechamento de postos diplomáticos e diminuiu a margem de contribuição financeira do Brasil aos organismos internacionais, o que prejudicaria seu poder de voto nessas instituições (ALBANUS, 2015).

O segundo aspecto está relacionado com a situação doméstica do país que foi marcada pela desaceleração do crescimento econômico e o aumento da taxa de desemprego. O terceiro aspecto está relacionado com o cenário internacional de crise financeira, iniciada em 2008, que levou à um ambiente internacional menos favorável à inserção econômica dos países em via de desenvolvimento, afetando o *soft power* brasileiro. Aliado a isso, estava a incapacidade dos

¹⁶ A Unasul foi criada em 2008 com o intuito de avançar o projeto de integração econômica da América do Sul reunindo duas coalizões aduaneiras: o Mercosul e a Comunidade Andina.

fóruns multilaterais de criarem uma coalizão negociada para o fim da crise que levou à um ambiente mais propício a soluções bilaterais, travando acordos comerciais no âmbito da OMC e do G20 financeiro (SARAIVA, 2013).

A transição Lula-Dilma manteve o Itamaraty sob o controle da vertente autonomista que buscou utilizar os meios multilaterais para contornar a crise financeira internacional e projetar os interesses do país.

A PEB durante o governo Dilma foi marcada pelo objetivo de inserção internacional por meio dos mecanismos multilaterais, adotando a estratégia de reivindicar as reformas nesses organismos de modo que fossem mais favoráveis aos países em via de desenvolvimento. As iniciativas da chancelaria brasileira nessa estratégia foram: a) a criação do conceito de “Responsabilidade ao Proteger” no âmbito da Conselho de Segurança da ONU; e b) o apelo à criação de uma governança global da internet no âmbito da Assembleia Geral da ONU (ALBANUS, 2015, p. 5).

O conceito de “Responsabilidade ao Proteger” foi criado em 2011 pelo governo brasileiro com o intuito de reformar as missões de paz da ONU. Nesse período, o país estava cumprindo mandato de membro rotativo no Conselho de Segurança e pode articular a resolução que introduziria conceito. Esse conceito deriva do Responsabilidade de Proteger (R2P) que versa sobre a responsabilidade da comunidade internacional de proteger países em situações de: genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Este conceito se aplica quando o próprio país não reúne condições de se proteger dessas ameaças. No entanto, o R2P abre margem para operações de paz sem critérios muito objetivos, podendo causar mais instabilidade nas regiões onde acontecem as operações de paz. A posição brasileira foi a de inovar esse conceito e aplicar critérios que mitigassem os efeitos das operações de paz. Essa movimentação deu visibilidade ao país, mas não trouxe resultados práticos (CERVO e LESSA, 2014, p. 137)

A iniciativa da criação de uma governança global da internet, demonstrou-se como uma reação do governo brasileiro aos indícios de espionagem por parte da agência de inteligência norte-americana, a NSA. Essa movimentação resultou na resolução sobre “O direito à privacidade na era digital” na 68ª Assembleia Geral da ONU, em 2013 (ALBANUS, 2015, p. 7).

Em relação ao foro do BRICS, deu-se em 2011 a adesão da África do Sul ao grupo, foi aprovada a criação de um banco internacional e de um fundo convergência somando um orçamento total de 150 bilhões de dólares. A finalidade do fundo é de financiar projetos de

infraestrutura e conceder empréstimos. A participação do Brasil nessa negociação demonstra a priorização das pautas da cooperação sul-sul em detrimento das instituições financeiras de Bretton Woods (ALBANUS, 2015; BASTOS e HIRAKUTA, 2017)

Outra frente de atuação foi a integração regional, onde a presidenta a utilizou como ferramenta de fortalecimento da posição brasileira na superação da crise. A primeira ação foi o processo de alargamento do Mercosul, onde o bloco conseguiu a adesão da Venezuela com o patrocínio do Brasil (ALBANUS, 2015, p. 6).

Em temas de segurança internacional, a chancelaria de Dilma herdou do governo Lula o mandato rotativo no Conselho de Segurança da ONU (2010-2011), o qual manteve seus posicionamentos tradicionais de: solução pacífica de controvérsias, enfrentamento de qualquer ameaça à paz e reforma do conselho, demandando uma instituição mais representativa.

No âmbito do meio ambiente, o Brasil foi sede da Rio +20 em 2012¹⁷, mas a cúpula de um modo geral não trouxe resultados concretos, trazendo poucos compromissos pelos países desenvolvidos e tendo a delegação brasileira uma atuação muito apagada como mediador (SARAIVA, 2013).

A relação do governo da petista com os parceiros do norte global foi marcada pelo pragmatismo e pelos constrangimentos. Com a União Europeia houve a queda de investimentos europeus no país devido à crise na zona euro. Com os Estados Unidos, as relações foram marcadas pelo afastamento de diálogo devido aos casos de espionagem que atingiram a alta cúpula do governo brasileiro (ALBANUS, 2015;).

De um modo geral, Dilma não atribuiu importância para a política externa e sua proatividade foi muito reduzida, buscando se empenhar em iniciativas de ganhos à curto prazo, priorizando-se acordos econômicos tangíveis (SILVA, 2019).

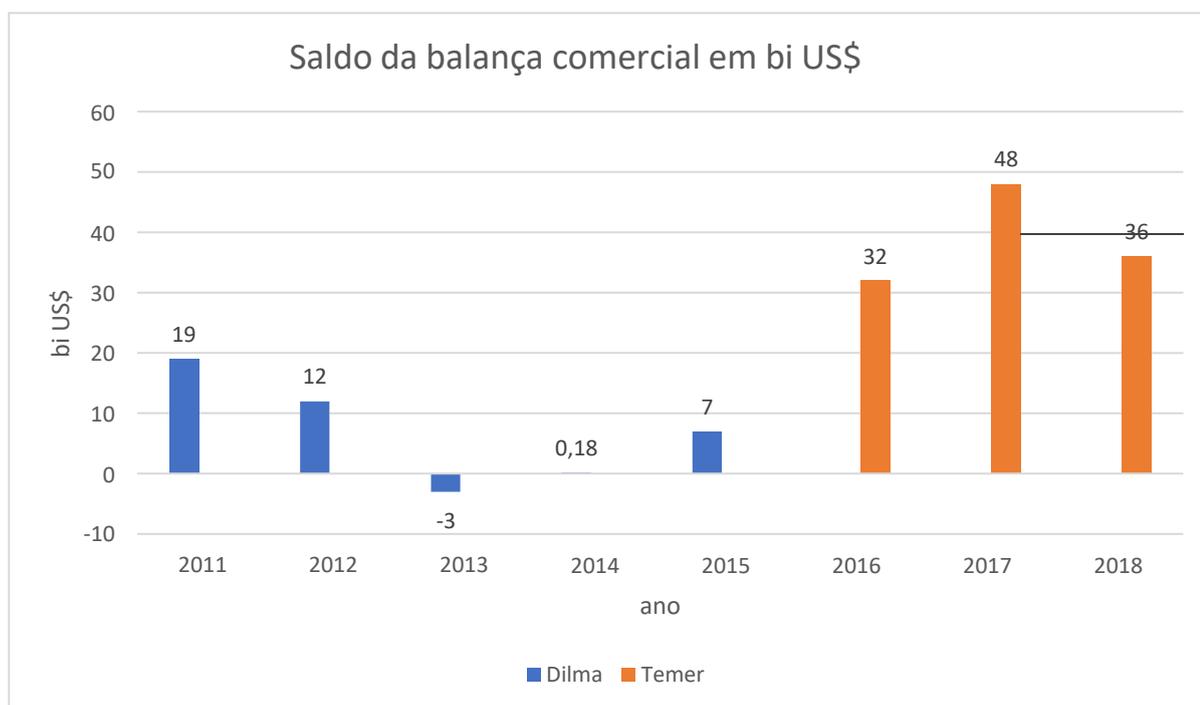
A crise política e econômica aliada à uma série de fatores que serão explicados no capítulo adiante levou ao processo de *impeachment* de Dilma, acusada de cometer crime de responsabilidade ao se utilizar de pedaladas fiscais no orçamento da União. Seu processo de impedimento foi aberto no início de 2016 causando seu afastamento no mês de agosto deste mesmo ano.

Nesse período, Michel Temer (MDB) assumiu o comando do país e iniciou o processo de reformulação do governo com a mudança dos ministros. Temer recebeu o país em um ambiente de instabilidade política e de baixos índices de crescimento econômico. A sua política

¹⁷ Cúpula da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

externa foi formulada com o objetivo de atrair investimentos e ampliar os mercados para os produtos brasileiros. Aliado à um programa de reformas econômicas e o pacote de privatizações, o presidente procurou moldar a imagem do país no cenário internacional e tentar atrair investidores para reverter a situação econômica do país. Observa-se êxito em sua estratégia pelos altos índices de superávit comercial nos seus anos de governo (2016-2018). O gráfico 1 a seguir demonstra as diferenças da balança comercial entre os dois governos.

Gráfico 1 Saldo da balança comercial



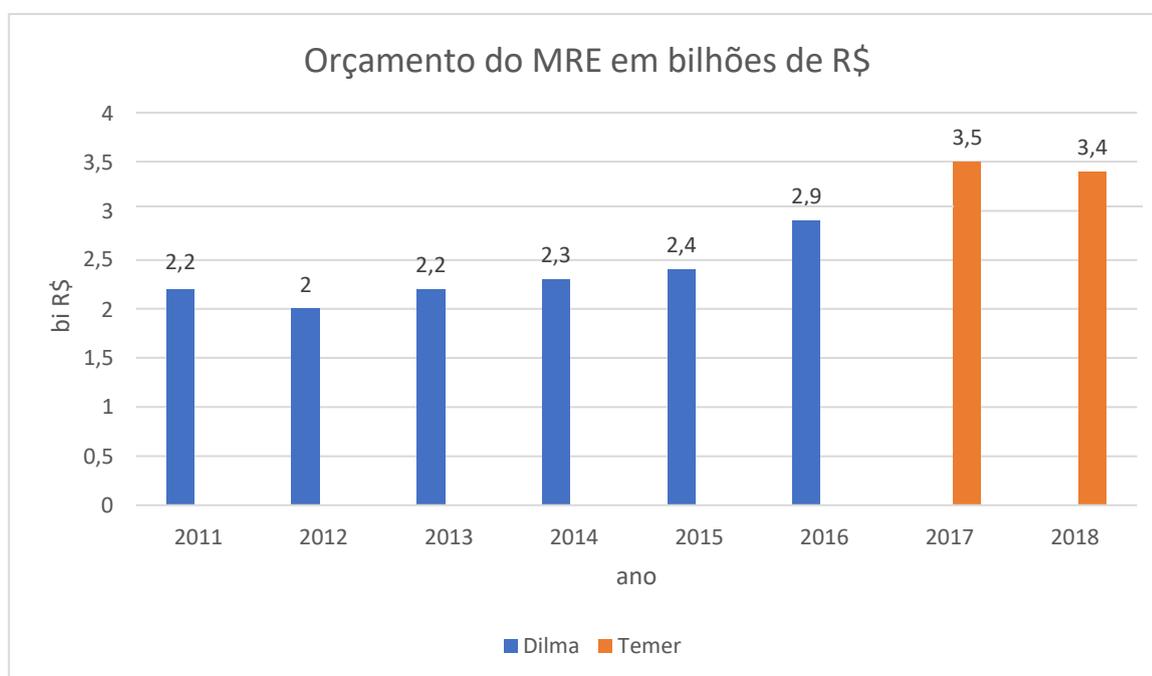
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Ministério da economia (BRASIL, 2020)¹⁸.

A política externa de Temer foi marcada pela ruptura em relação aos governos petistas. Primeiro, pelo fato de nomear José Serra (PSDB), um político para o cargo de chanceler, ao invés de um diplomata de carreira. Segundo, pela própria matriz ideológica do novo ministro representar uma visão de inserção internacional diferente. Serra ao tomar posse no comando do MRE discursou sobre as 10 diretrizes que guiariam a política exterior do país. Uma de suas primeiras iniciativas foi o afastamento da Venezuela como membro do Mercosul, sob o pretexto da cláusula democrática estabelecido no protocolo de Ushuaia.

¹⁸Dados coletados do sistema de dados de comércio exterior (Comex Vis) disponível no sítio eletrônico do Ministério da Economia.

Durante a gestão Temer houve a ascensão da ala institucionalista pragmática¹⁹ no comando do Itamaraty e houve o aumento no orçamento da pasta de R\$2,9 bilhões, em 2016 para R\$3,5 bilhões em 2018 (BRASIL, 2020 portal da transparência). O gráfico 2 demonstra a diferença de orçamento entre os dois governos, demonstrando que o governo Temer gastou mais recursos para a política externa.

Gráfico 2 Orçamento anual do MRE



Fonte: elaborada pelo autor a partir de dados da Lei Orçamentária Anual. (BRASIL, 2020)

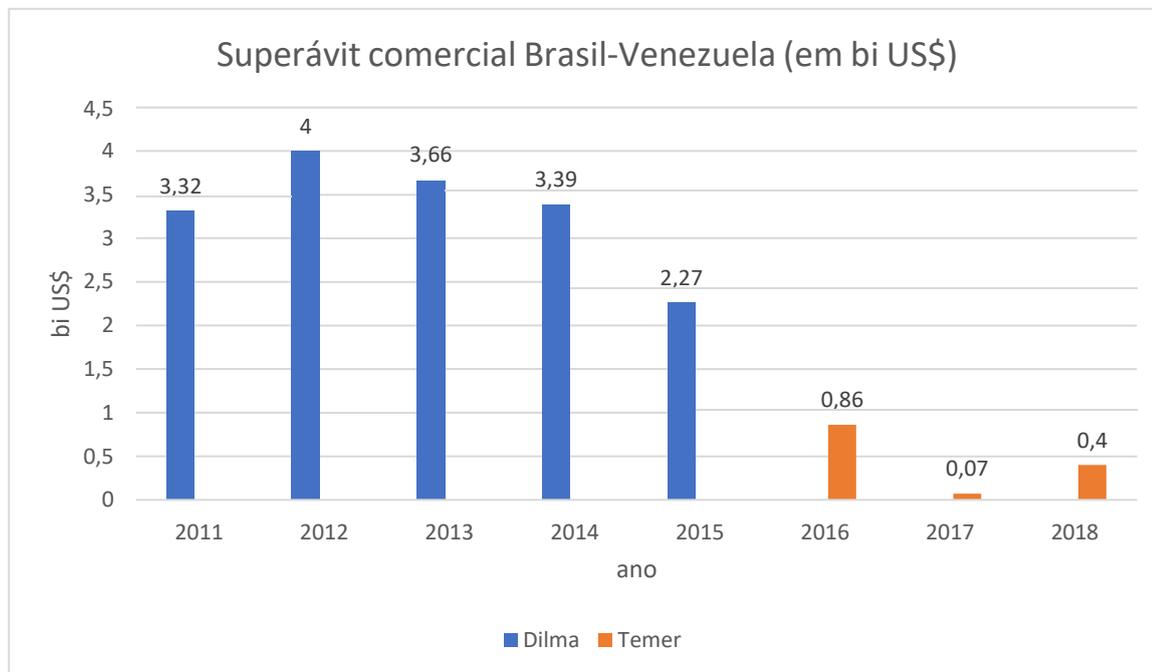
A deterioração das relações com a Venezuela foi um dos pontos de maior ruptura da política externa de Temer, tendo o comércio bilateral caído, conforme ilustra o gráfico 3, demonstrando a queda do superávit comercial brasileiro.

Outro ponto de ruptura foi a tentativa de aproximação com a Aliança do Pacífico²⁰, resultando na intensificação comercial trazendo saldo favorável ao Brasil. Conforme ilustra o gráfico 4.

¹⁹Ala do Itamaraty que defende a inserção internacional do Brasil por meio de adesão regime internacional vigente.

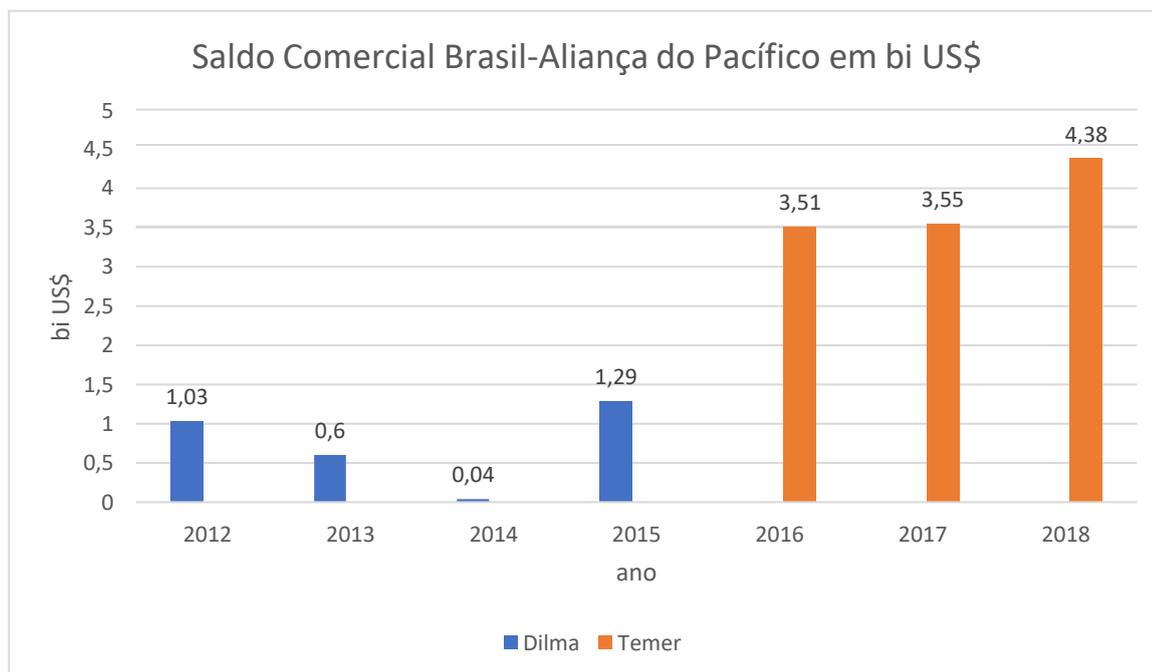
²⁰ Bloco comercial formado em 2012 por Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru.

Gráfico 3 Superávit Comercial Brasil-Venezuela em bi US\$



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MDIC. (BRASIL, 2020 camex vis)

Gráfico 4 Saldo comercial Brasil- Aliança do Pacífico em bi US\$



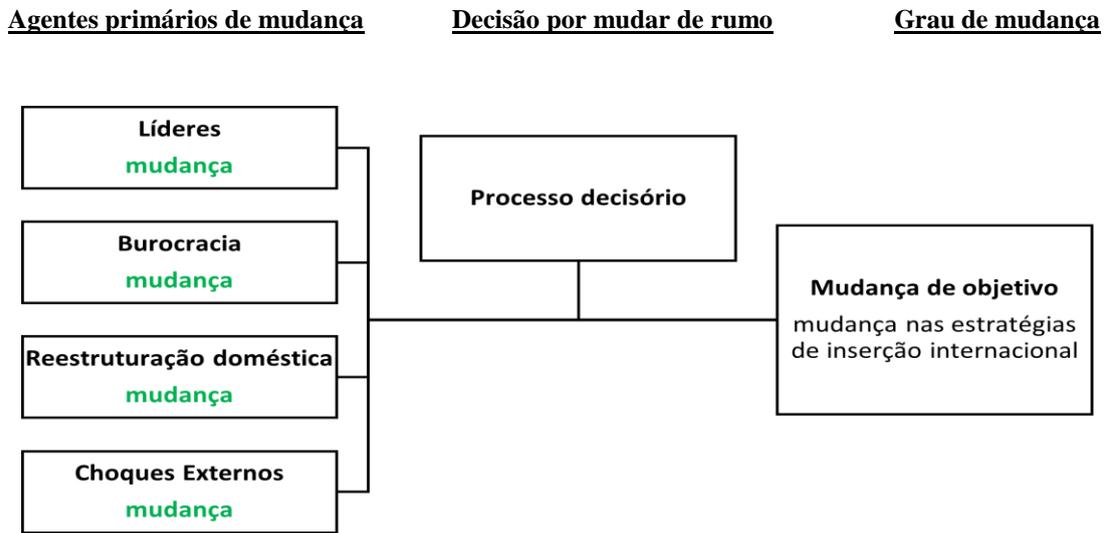
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados MDIC (BRASIL, 2020)

Durante os governos petistas a inserção internacional do Brasil, de forma mais acentuada na gestão Lula, esteve voltada para o sul global, reafirmando os efeitos positivos do multilateralismo na compensação do desequilíbrio de poder no Sistema Internacional. A ascensão do PSDB à frente da chancelaria brasileira trouxe uma nova retórica, afirmando que o Brasil voltaria suas relações ao norte global, ao passo que priorizaria as relações bilaterais na condução de acordos de ordem econômico-comercial em detrimento de acordos multilaterais na OMC.

Em seus discursos, o presidente procurou enfatizar sua boa relação com o congresso e o avanço das suas reformas econômicas que indicavam um cenário de maior estabilidade (SILVA, 2019, p. 32). Temer procurou instrumentalizar o bloco BRICS como plataforma econômica, diferentemente dos governos petistas que viam o bloco com o viés mais político. O presidente também iniciou o processo de negociação para adentrar a OCDE, como uma forma de atualizar as credenciais do país no comércio internacional.

Segundo o modelo Hermann (1990), conclui-se que existiu uma mudança de objetivo na política externa executada por Michel Temer em relação à Dilma Rousseff (Silva, 2019). A gestão do peemedebista foi marcada pela ressignificação de projetos iniciados na gestão petista: (a) o bloco BRICS antes utilizado como plataforma de concertação política passou a ter enfoque na área econômico-comercial; (b) o Mercosul, por iniciativa conjunta do Brasil e Argentina, foi direcionado para aumentar relações comerciais com a Aliança do Pacífico; (c) o país passou a pautar sua inserção internacional apoiando-se na ordem internacional vigente, abandonando o tom reformador e tentando construir a imagem de um país fiscalmente responsável e politicamente estável. A figura 4 ilustra as mudanças no período segundo o modelo Hermann 1990:

Figura 5 - causas de mudanças entre os governos Dilma Temer



Fonte: elabora pelo autor a partir de Hermann (1990).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transição do governo Collor para o governo Itamar, segundo o modelo Hermann, apresentou uma mudança de programa, cujo objetivos foram mantidos, mas as estratégias foram mudadas. É possível concluir que o processo de *impeachment* ocasionou a mudança do processo decisório da política externa, alterando as estratégias de inserção internacional do país e consolidando novos interesses na elaboração da política exterior. Percebe-se que a falta de diálogo entre o poder executivo e legislativo durante a gestão Collor, resultou no travamento da agenda reformadora do presidente que era base fundamental do seu projeto de inserção internacional. Sem apoio parlamentar para as reformas e a instauração da crise política, a diplomacia de Collor perdeu poder de barganha nas negociações internacionais culminando no enfraquecimento de sua política externa. A ascensão de Itamar Franco ao poder, representou a aproximação de novos grupos de influência no processo decisório. Dentre eles, estava a ala desenvolvimentista, que perdera espaço na gestão anterior. Esta ala representada por Celso Amorim, inseriu novas demandas na política externa de ordem mais questionadora do regime internacional vigente.

A transição do governo Dilma para o governo Temer, segundo o modelo Hermann, apresentou uma mudança de objetivo, ou seja, quando o governo reestabelece as prioridades da política externa. O processo de *impeachment* acarretou mudanças no processo decisório, marcada pela ascensão de alas da oposição para o comando das relações exteriores. O projeto de inserção internacional passou de um tom reformador do regime internacional vigente para um projeto de adesão. É possível concluir que o processo de impedimento foi intensificado pela falta de diálogo entre o poder Executivo e Legislativo que prejudicou a governabilidade do governo Dilma. Criando-se a ideia de que Dilma não conseguiu manter seu “escudo legislativo” assim como aponta Pérez-Liñan (2007), pois o crime de responsabilidade em si não foi elemento essencial para a derrubada de seu governo, mas reúne outras características como: crises econômicas, escândalos de corrupção, protestos sistêmicos e a perda de maioria legislativa.

O objetivo principal da gestão Temer foi de renovar as credenciais internacionais do país e instrumentalizar a política externa para recuperar o crescimento econômico do país. Seu governo foi marcado por um nível maior de governabilidade do que o visto no governo Dilma,

o que o ajudou a aprovar reformas de cunho mais ortodoxo, formando uma plataforma de governo condizente com seu projeto de inserção internacional.

Com isso, conclui-se que o processo de *impeachment* no Brasil é precedido pela falta de diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo, falta do “escudo legislativo”, o que acarreta o travamento das pautas do governo eleito e abrindo espaço para uma nova composição de forças dentro da política doméstica.

O processo de *impeachment* afeta a política externa a partir do momento que as forças políticas doméstica alteram a composição do processo decisório. Quando um novo governo é formado, o novo mandatário precisa formar coalizão política para assegurar governabilidade e precisa ceder espaço para demandas da oposição, como fora visto no governo Itamar o aparecimento de forças políticas desenvolvimentistas e ascensão da ala autonomista no Itamaraty. Assim como no governo Temer têm-se o movimento inverso com a ascensão de forças políticas pró-mercado, principalmente no comando das relações exteriores.

É importante salientar que Collor e Dilma reúnem algumas semelhanças: os seus vice-presidentes Itamar Franco e Michel Temer eram do PMDB, um partido de espectro ideológico identificado com o centro que tem alta representatividade dentro legislativo desde o período da redemocratização. Isso nos permite inferir que o *establishment* político se manteve ao longo dos anos.

O *impeachment* de Collor e Dilma foram precedidos de manifestações populares, o que traz mais legitimidade para o processo. No entanto, a composição desses grupos reúne diferenças. No caso do jovem mandatário, o movimento conhecido como Caras-pintadas reuniu majoritariamente organizações estudantis. No caso da mandatária, as manifestações em prol do *impeachment* reuniram forças da sociedade civil identificadas com a oposição política, que perderam as eleições de 2014, marcando, assim, a intensificação da polarização política no país e o ambiente hostil ao debate e ao consenso. Essa diferença nos permite identificar a composição de demandas sociais que emergem na troca de governo e conseqüentemente a afetam a formação político-partidária do novo mandatário.

Como resultado da pesquisa, segundo o modelo Hermman (1990), a mudança da política externa do governo Fernando Collor e Itamar Franco apresentou um grau de ajustes. Na transição do governo Dilma Rousseff para o governo Michel Temer a política externa apresentou um grau de mudança de objetivos. Essa diferença se deve pelo fato da capacidade dos agentes primários de mudança em influenciarem no processo decisório e na definição do modelo de desenvolvimento econômico. No caso do governo Temer, a nova cúpula no poder

foi capaz de aprovar reformas que reorientaram o projeto de inserção internacional. Já no caso de Itamar, a política externa mudou na matriz conceitual, mas na matriz de plataforma econômica, a nova cúpula no poder manteve a agenda de reformas do governo anterior.

O processo de impedimento de Collor, por seu contexto histórico, pareceu demonstrar o que foi chamado pelo professor Dewisson Lopes como o “batismo de fogo” da democracia brasileira (LOPES, 2011, p. 67). Pelo fato de ser o primeiro presidente eleito por voto direto depois de duas décadas de regime militar. Essa situação deu um peso maior no papel da diplomacia na defesa da legitimidade democrática brasileira em foros internacionais. Pois, no exterior, a instauração de um processo de *impeachment* prejudica a imagem do país e cria um ambiente de instabilidade, afastando oportunidades de negociações internacionais.

O processo de impedimento de Dilma é um marco para entender a política externa contemporânea e a composição do processo decisório. As forças políticas dominantes a partir do governo Temer tiveram como base a ruptura da política exterior dos governos petistas, que na prática significou o afastamento dos parceiros internacionais priorizados na gestão anterior e a intensificação comercial com a Ásia. O processo de “desideologização” levou o Brasil a apoiar o afastamento da Venezuela dos mecanismos regionais de concertação política e reestruturou as relações sul-americanas com o Grupo de Lima.

O trabalho demonstra a importância da governabilidade para a sobrevivência de um governo e especificamente a sobrevivência de um projeto de inserção internacional. É fundamental o diálogo político entre o Executivo e o Legislativo para o bom funcionamento das instituições. Devido a isso, existe a importância de mais trabalhos acadêmicos que avaliem a influência do legislativo na composição do processo decisório em política externa, de forma que concluamos por meio da avaliação do *impeachment* de dois governos que a composição parlamentar se mantém, só se alteram as forças políticas, mudando também os principais formuladores dessa política pública.

REFERÊNCIAS

- ALBANUS, Adriana. “Continuar não é repetir”: A política externa dos governos de Lula e Dilma em perspectiva comparada. **Revista NEIBA, Cadernos Argentina-Brasil**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 1-12, ago 2015.
- BAENA SOARES, C. L. O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Brasília: tese CAE, **Instituto Rio Branco**, 2005.
- BASTOS, Pedro P. Z.; HIRATUKA, Celio. A Política Externa Econômica do governo Dilma Rousseff. **Texto para Discussão**. Campinas-SP, n. 306, jun. 2017.
- BRASIL, 1990. Discurso de Collor na ONU. Acesso em 02 jul. 2020.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), n. 71, v. 2, 1992.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), n. 118, v. 1, 2016.
- CASARÕES, Guilherme. Política externa de Collor de Mello: bases societárias, mudanças institucionais e conjunturas globais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3, 2011, São Paulo. **Anais**. São Paulo: USP, 2011, p. 16.
- CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525p.
- CERVO, Amado L; LESSA, Antônio C. O declínio da inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, 2006.
- CORNETET, João Conte. As políticas externas de Lula da Silva e Dilma Rousseff: uma análise comparativa. 2014. Artigo Final (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- DANESE, S. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999
- ESPÓSITO, Katiúscia M. G. A Política Externa de Fernando Collor de Mello. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26, 2011, São Paulo. **Anais**. São Paulo, ANPUH, 2011. p. 1-14.
- FERREIRA, Guilherme. A crise do multilateralismo e as lições para os processos de integração regional. Observatório de Regionalismo, São Paulo, 16 out. 2019. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/2019/10/16/a-crise-do-multilateralismo-e-as-lico-es-para-os-processos-de-integracao>

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000, p. 305-335.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 427- 460, 1988.

RACY, Joaquim Carlos. Política Externa Brasileira: Cooperação e Desenvolvimento na primeira metade da década de 1990. 2007, 257f. Tese (Doutorado em História) – Programa de Estudos Pós-Graduados em História, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

ROSENAU, James. Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model. **Comparative Politics**. New York, v. 2, n. 3, p. 365-387, 1970.

SANTANA, Carlos Ribeiro. Política externa brasileira em perspectiva: um balanço sobre a diplomacia dos presidentes Collor, Itamar, Cardoso e Lula. **Carta Internacional**. Belo Horizonte, vol. 1, n. 3, 2006.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, DF, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SALLUM Jr, Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 54, n.2, p. 259-288, 2011.

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**. Lisboa, PT, n. 37, p. 63-78, 2013.

SILVA, Álvaro V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 10, n. 49, p. 23-41, 2019.

SPOSITO, Italo B. As quedas dos presidentes Vizcarra e Merino no Peru: a popularidade e o “escudo legislativo”. **Núcleo de Estudos e Análises Internacionais**. Disponível em: <<https://neai-unesp.org/as-quedas-dos-presidentes-vizcarra-e-merino-no-peru-a-popularidade-e-o-escudo-legislativo/>>. Acesso em 06 abr. 2021.

SNYDER, Richard C; BRUCK, Henry W.; SPAIN, Burton. Decision Making as na Approach to the Study of International Politics. New York: Free Press, 1954.

TRISOTTO, Fernando. ‘Saldão do Temer’: veja a lista das privatizações do governo federal. *Gazeta do Povo*. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/saldao->

do-temerveja-a-lista-das-privatizacoes-do-governo-federal-e3rk5mir8ewnv4349gsiwykqv/>.

Acesso em 30 set. 2020.

VIEIRA, Marilandi M. M. Regionalismo na América Latina e a contribuição da CEPAL: avanços e limites. 2011. 184f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Programa de Mestrado da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, 2007. 273-335.

WESTMANN, Gustavo. *Novos Olhares Sobre a Política Externa Brasileira*. 1 ed. São Paulo: Contexto, 2017, 252 p.