

**ESCOLA DE GOVERNO DA FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**

**A Política Externa Brasileira do Pós-Guerra Fria: uma  
visão a partir do institucionalismo histórico**

**Mariana Chaves de Oliveira**

**Belo Horizonte**

**2010**

**Mariana Chaves de Oliveira**

**A Política Externa Brasileira do Pós-Guerra Fria: uma  
visão a partir do institucionalismo histórico**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título em Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

**Belo Horizonte**

**2010**

Flávia de Paula Duque Brasil

**A Política Externa Brasileira do Pós-Guerra Fria: uma visão a partir do  
institucionalismo histórico**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao  
Programa de Pós-Graduação da Escola de  
Governos da Fundação João Pinheiro.

---

Flávia de Paula Duque Brasil (Orientadora)

---

**Belo Horizonte, 30 de Abril de 2010**

## **AGRADECIMENTOS**

A minha orientadora, Flávia Brasil, pelo suporte, idéias e confiança e a todos que, de alguma forma, contribuíram para a finalização deste trabalho.

*Uma exposição sobre uma pesquisa é, com efeito, o contrário de um show, de uma exibição na qual se procura ser visto e mostrar o que se vale. É um discurso em que a gente se expõe, no qual se correm riscos.*

**Pierre Bourdieu**

## RESUMO

A política externa brasileira (PEB) da década de 1990 em diante foi influenciada na sua formulação e implementação pelos diversos acontecimentos internacionais e nacionais que se colocavam no ambiente com o fim da Guerra Fria. A conjuntura crítica propiciada com o fim dessa Guerra impingiu novas características na política externa que foram retroalimentadas nos governos subsequentes, cada qual com suas particularidades. Os processos de integração, principalmente os de integração regional e os processos de multilateralização, em especial aqueles referentes à adesão de regimes e atuação na OMC, se sobressaíram na política externa desse período. A noção de dependência da trajetória é claramente percebida, pois mesmo com a troca do executivo federal, a PEB teve seu eixo principal mantido, embora tenham ocorrido alguns ajustes envolvendo as formas de implementação e diferentes ênfases, já que algumas políticas foram mais enfatizadas que outras.

**Palavras-chave:** conjuntura crítica, dependência da trajetória e política externa.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOINSTITUCIONALISMO.....</b>	<b>10</b>
1.1 Uma abordagem adicional: o neoinstitucionalismo.....	11
1.2 O Institucionalismo Histórico.....	13
1.2.1 <i>Principais componentes do institucionalismo histórico: conjunturas críticas e path dependence.....</i>	<i>17</i>
1.2.2 <i>A mudança e o desenho institucional no institucionalismo histórico.....</i>	<i>21</i>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA EXTERNA: INTERSEÇÕES E DISTINÇÕES.....</b>	<b>23</b>
2.1 Políticas públicas: uma abordagem introdutória.....	23
2.2 Política externa: uma abordagem introdutória.....	26
2.3 Política pública e política externa: algumas interseções.....	32
<b>3 POLÍTICA EXTERNA: UM PANORAMA DAS POLÍTICAS E INICIATIVAS BRASILEIRAS DO PÓS-GUERRA FRIA AOS OLHOS DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....</b>	<b>37</b>
3.1 Caracterização da política externa brasileira do pós-Guerra Fria: mudanças e continuidades de paradigmas.....	40
3.2 Os governos da segunda metade da década de 1990 em diante: uma síntese das ações internacionais e regionais adotadas.....	44
3.3 A política integracionista: as principais iniciativas e estratégias regionalistas.....	47
3.4 A forte preferência pelo multilateralismo.....	52
3.5 A concertação brasileira para a entrada no CSNU.....	55
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

A pesquisa a que essa monografia se propõe a realizar é de caráter exploratório, tendo como objeto de análise a Política Externa Brasileira do pós-Guerra Fria. Essa política foi reorientada logo no início da década de 1990 para comportar as novas condicionalidades e processos que “emergiram” com fim dessa Guerra, entre esses, notadamente os processos de regionalização, que embora não tenham surgido no fim da Guerra Fria, uma vez que se têm traços desses processos já na década de 1960, foi sem dúvida enfatizado e aprofundado após a queda desse sistema bipolar.

O fim da Guerra Fria, como será visto e é considerado por vários analistas de política internacional, propiciou a formação de uma conjuntura crítica que implicou na construção de um novo eixo de sustentação para a Política Externa Brasileira, que agregou não apenas novas linhas de ação, mas um ajustamento de políticas e linhas que foram aplicadas durante o século XX.

Como colocado pelo institucionalismo histórico – base teórica deste trabalho – as conjunturas críticas vão desatar mecanismos de retroalimentação que vão reforçar a recorrência de um padrão particular no futuro, propiciando a formação de um legado que tenderá a ser retroalimentado. Dessa forma, a idéia é que as instituições evoluem em resposta a mudança nas condições do ambiente e avançam na manobra política em caminhos que são influenciados pelas trajetórias passadas, o que o institucionalismo histórico vai chamar de dependência da trajetória. Vale ressaltar, no entanto, que o termo *path dependence* ou dependência da trajetória não é próprio do institucionalismo histórico, sendo encontrado na literatura sobre economia e tecnologia e nos trabalhos de alguns institucionalistas sociológicos.

A política externa, como qualquer outra política e aos olhos do institucionalismo histórico, está condicionada a influência de conjunturas críticas e a lógica da dependência. Nesse sentido, o fim da Guerra Fria, enquanto uma conjuntura crítica, que também pode ser chamado de momento formativo, influenciou a formação de políticas e linhas de ação da política externa, que seriam reforçadas no tempo. Ou seja, a formação da política externa da década de 1990, que vários autores consideram ter sido consolidada no final do governo Itamar, foi retroalimentada nos governos subseqüentes. Vale ressaltar, que essa retroalimentação contou com mudanças no estilo de implementação dessa política, devido às particularidades de cada governo.

A partir dessas considerações, é que o objetivo dessa monografia encontra campo, que é verificar a recorrência desse padrão consolidado no governo Itamar, nos governos FHC e Lula. Para tanto, esta monografia está dividida em 3 capítulos. No primeiro, será apresentado o referencial teórico, o institucionalismo histórico, que junto às outras vertentes do neoinstitucionalismo, tem sido aplicado aos estudos de políticas públicas. O segundo capítulo apresenta uma abordagem introdutória do estado de campo de políticas públicas e política externa, e algumas interseções e distinções entre essas duas subáreas da ciência política. O intuito é mostrar que embora sejam áreas diferentes, são áreas que se interseccionam, havendo em alguma medida influência de uma sobre a outra. No último capítulo, a Política Externa Brasileira do pós-Guerra Fria toma lugar, sendo apresentado suas principais estratégias desde o governo Collor.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOINSTITUCIONALISMO

As últimas décadas registraram sobremaneira a importância dos estudos relativos às políticas públicas, proporcionando maior visibilidade às instituições, regras e modelos que permeiam seu “ciclo de vida” (decisão, formulação, implementação e avaliação). Segundo Souza (2006), isso se deve, entre outros fatores, pela emergência de políticas restritivas de gastos, que passaram a dominar a agenda dos países desenvolvidos e em desenvolvimento já na segunda metade do século XX, ao surgimento de novas visões de governo e pela dificuldade de se formar coalizões políticas capazes de desenhar políticas públicas eficientes que impulsionassem o desenvolvimento econômico e a inclusão social, principalmente em países em desenvolvimento e de democracia recente. Todos estes três fatores serviram para que o campo de estudo em políticas públicas se sobressaísse tanto no cenário governamental quanto no cenário acadêmico.

Na área governamental, segundo Souza (2006), a introdução das políticas públicas como ferramenta de decisões é produto da Guerra Fria, surgindo, primeiramente na área de segurança, visto que teóricos procuravam mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional, e expandindo para outras áreas da produção governamental. Academicamente, surgiram nos EUA em meados da década de 50, com a produção teórica voltada para a ação dos governos, mudando o foco de análise, antes regido pela busca de entendimentos sobre o papel dos Estados e suas instituições. Esses trabalhos, basicamente, procuraram entender como se dá a produção de políticas pelos governos e o que os levam a optar por determinadas alternativas em detrimento de outras.

Os acadêmicos fundadores dessa subárea da ciência política, de acordo com Souza (2006), são: Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Segundo a autora, o primeiro deles, Laswell, introduziu a expressão *policy analysis* e propôs um modelo vertical onde as decisões fluem de cima para baixo, sendo as atividades superiores dominantes e as atividades referentes à avaliação de caráter terminal. De acordo com Molina, “*este modelo sintetiza los que fueron modelos verticales y paradigmáticos en su momento y reconocidos como pioneros en el tema de formación de políticas y programas*”. (MOLINA, 2002, p.10).

Simon introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, que seria sanada *a priori* pela criação de estruturas que modelasse os comportamentos dos atores envolvidos, de forma a modelar os mesmos na direção dos resultados desejados. Lindblom questionou o racionalismo de Simon e Laswell, buscando produzir um modelo que

incorporasse outras variáveis, tal como a relação de poder, na formulação e análise de políticas públicas. Advém desse autor a idéia do incrementalismo, em que os tomadores de decisão precisariam realizar pequenos ajustes marginais e incrementais para a melhoria da política pública. Já Easton, procurou entender os processos políticos baseados na interação entre o tomador de decisão e os grupos de interesses, em que as políticas públicas recebem *inputs* dos diversos atores afetados por ela, influenciando seus resultados.

Enfim, o estudo das políticas públicas passou a apresentar diversos modelos que segundo Almeida e Rebelato (2002, p.3), podem ser “delineados de maneira racional ou incremental e de natureza analítica ou normativa”.

Ademais dessas abordagens citadas, há outros campos teóricos que, embora não específicos da área de política pública, têm contribuído para estudos nessa subárea da ciência política. E é a partir daqui, que esse capítulo toma forma ao apresentar uma abordagem adicional: o neoinstitucionalismo na sua vertente histórica.

### **1.1 Uma abordagem adicional: o neoinstitucionalismo**

Muitos autores concordam em dizer que o neoinstitucionalismo é uma reinterpretação, a partir dos anos 80, do institucionalismo clássico, corrente teórica centrada na análise do Estado e de seus aspectos formais, que sofreu duras críticas por parte das escolas behavioristas e estrutural-funcionalistas durante os anos 1950 e 1960. Segundo Peters (2005), o novo institucionalismo surgiu com o intuito de recuperar as virtudes do velho institucionalismo e de remontar as limitações presentes na análise behaviorista e da escolha racional. March e Olsen (2008), principais expoentes do neoinstitucionalismo, pautaram seus estudos na confrontação das premissas dessas escolas de pensamento por se caracterizarem, segundo eles, por um “contextualismo, reducionismo, utilitarismo, funcionalismo e instrumentalismo”.

Contextualismo porque tendem a subordinar o fenômeno político ao fenômeno contextual, na medida em que analisam os eventos políticos como sendo derivativos de um ou mais fatores contextuais, tais como as condições econômicas, a estrutura das classes sociais, e as condições geográficas. Em resumo, consideram a estrutura e o processo político como sendo afetados por esses fatores, mas não significativamente afetados por eles. Como

exemplificam os autores, “a democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições.”<sup>1</sup>

Quanto ao reducionismo, é porque tendem a centrar as análises ao nível do indivíduo, reduzindo o comportamento coletivo a esse e interpretando a política como o resultado das ações individuais. Como é exposto, “a crença central é de que os resultados, no nível coletivo, dependem somente das complexidades das interações entre os atores individuais, que os conceitos que sugerem comportamento autônomo no nível agregado são certamente supérfluos e provavelmente deletérios.”<sup>2</sup>

Referente ao utilitarismo, este está centrado no valor que as decisões produzem para o indivíduo mais que para a sociedade, assumindo premissas mais da linha da escolha racional do que do behaviorismo. No campo das preferências, essas abordagens partem do pressuposto que as preferências são estáveis, fazendo com que as atuais sejam boas preditoras de preferências futuras. Além disso, elas são constantes e exógenas ao processo de escolha.

Considerando a história, o estrutural funcionalismo assume que a história é um processo eficiente que se move em direção ao equilíbrio, assim “um processo histórico eficiente (...) é aquele que se move rapidamente para uma solução singular, dependente das condições ambientais do momento e independente da trajetória histórica”. (MARCH e OLSEN, 2008, p.124). Quanto à essa suposição, os autores argumentam que os processos históricos podem ser bem lentos em relação à taxa de mudança do ambiente, sendo improvável que o equilíbrio do processo seja alcançado antes das mudanças nesse ambiente.

Por fim, tais abordagens foram caracterizadas por um certo grau de instrumentalismo, na medida em que procuraram dominar os resultados sobre o processo, fazendo com que o ambiente político passasse mais a ser analisado como um “fazer coisas para o setor público” (PETERS, 2005, p.17), não levando em consideração a complexa interação de símbolos e valores existentes nesse ambiente. Essa interação de símbolos e valores deve ser considerada, visto que as ações simbólicas, segundo March e Olsen (2008), são, em grande medida, retratadas como movimentos estratégicos realizados por atores políticos conscientes. Nesse sentido, os rituais e símbolos passam a ser definidos como “fachadas para os processos políticos reais ou como instrumentos pelos quais os espertos e poderosos exploram os ingênuos e os fracos”. (MARCH e OLSEN, 2008, p.126).

---

<sup>1</sup> March, J. e Olsen, Johan. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política** In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, v 16, n 31, pg. 127, 2008.

<sup>2</sup> March, J. e Olsen, Johan. Op. Cit, 2008, p.123.

Além de colocar a ação coletiva no centro das análises, o novo institucionalismo tenta realçar a relação de reciprocidade entre a ação social e o ambiente socioeconômico e político (PETERS, 2005). Como expõem March e Olsen, “as ações humanas, os contextos sociais e as instituições operam uns sobre os outros de maneiras complexas; esses processos de ação complexos e interativos e a formação de significados são importantes para a vida política.” (MARCH e OLSEN, 2008, p.131).

Segundo Peters, o novo institucionalismo contém no mínimo seis versões (normativo, escolha racional, histórico, empírico, internacional e societal), sendo que a maior parte delas se refere ao próprio termo, ou ainda aludem à existência de outras formas de pensamento institucional em fazer suas próprias pesquisas, e como complementam Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, sendo que pelo menos três métodos de análise reivindicam o título de neoinstitucionalismo: o institucionalismo sociológico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico.

Considerando o trabalho desses dois últimos teóricos, os quais vão discutir os pontos fortes e fracos dessas vertentes, além de debater acerca da origem das instituições, da mudança institucional e em como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, as vertentes apresentadas por eles procuram clarificar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Ressaltam, contudo, que “as imagens que apresentam do mundo político (...) são muito diferentes.” (HALL e TAYLOR, 2003, p.194). Ainda, segundo Andrews (2005), todas essas abordagens têm sido aplicadas a estudos sobre políticas públicas, sendo o institucionalismo de escolha racional o predominante.

Quanto ao institucionalismo histórico, Hall e Taylor (2003) consideram que esse se localiza em uma posição intermediária ao institucionalismo da escolha racional e ao sociológico, uma vez que os estudos desenvolvidos por institucionalistas históricos costumam se alinhar à uma corrente ou à outra. Tendo em vista essa posição intermediária e a predominância do institucionalismo da escolha racional nos estudos sobre políticas públicas, a explanação sobre o institucionalismo histórico, arcabouço teórico desta monografia, recorrerá em certa medida ao institucionalismo da escolha racional para efeito de comparação.

## **1.2 O Institucionalismo Histórico**

Além do institucionalismo sociológico e o da escolha racional, há outra corrente dominante nos estudos sobre instituições em ciência política, que tem sido descrita como “institucionalismo histórico”. Esse termo surgiu dos trabalhos de Theda Skocpol, Steinmo, Thelen e Longstreth que delinearão os aspectos gerais do institucionalismo histórico enquanto disciplina e formularam afirmações coerentes sobre essa corrente. Esse institucionalismo, segundo Thelen e Steinmo (1992), representa um esforço em formular proposições sobre como os conflitos são mediados pela configuração institucional, na qual tomam lugar. Pode-se dizer que, em geral, os institucionalistas estão interessados em toda extensão das instituições sociais e estatais que estruturam as relações de poder dos atores políticos com outros grupos e que moldam como esses atores definirão seus interesses.

Referente à definição de instituições, os teóricos do institucionalismo histórico utilizam definições que incluem organizações formais e regras e procedimentos informais que estruturam as relações. Hall e Taylor (2003) definem instituição como sendo as regras formais, procedimentos, protocolos e convenções oficiais que, inerentes à estrutura organizacional da comunidade política, vão estruturar o relacionamento entre os indivíduos e as várias unidades da política e economia. Segundo eles, as instituições:

Fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis do ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação. (HALL e TAYLOR, 2003, p.198).

Na mesma linha, Ikenberry (1988, p.50) argumenta que “*specific features of government institutions to more overarching structures of state, to the nation’s normative social order.*” Já Thelen e Steinmo (1992) definem instituições pelos significados dos exemplos, ao buscar caracterizar o contexto institucional das regras da competição eleitoral, das estruturas governamentais, tais como as legislaturas, o relacionamento dos vários setores do governo e a estrutura e organização dos atores econômicos, como os blocos comerciais. Segundo Peters (2005), as definições acima tendem a definir instituições mais pelos exemplos do que por suas características fundamentais e denotativas.

Segundo esse autor, um elemento fundamental na definição de instituições, presente na literatura do institucionalismo histórico, é o papel das idéias na definição de instituições. Embora haja discussão sobre as estruturas formais e os procedimentos dentro dessa estrutura, muitos trabalhos nessa vertente utilizam o conceito da influência das idéias para analisar as

políticas públicas. Por exemplo, Ellen Immergut (IMMERGUT *apud* PETERS, 2005, p.21) ao estudar a lógica das políticas de saúde na França, Suíça e Suécia utiliza a análise institucional para mostrar porque os *inputs* e os *outputs* das políticas podem ser conectados em diferentes caminhos e em diferentes sistemas políticos. A autora discute as estruturas formalizadas do governo no que se refere às políticas de saúde, porém a análise dominante está centrada no que os médicos em diferentes países acreditam ser a melhor prática.

Pode-se resumir, que os institucionalistas históricos focam-se nos conceitos de instituições formais, como as legislaturas ou as burocracias, e por outro lado em um conceito mais subjetivo tais como as idéias para definir instituições.

De acordo com Hall e Taylor, apesar dos teóricos da abordagem histórica chamarem a atenção para o papel das instituições na vida política, não quer dizer que os mesmos afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. Em geral,

Procuram situar as instituições numa cadeia casual que deixe espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias, desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com freqüência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. (HALL e TAYLOR, 2003, p.201).

Além da definição de instituições, uma idéia central do institucionalismo histórico é que as escolhas políticas tomadas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política é iniciada, terão continuidade e influenciarão as políticas no futuro. Essa condição é nomeada como “*path dependence*” ou dependência da trajetória, que é traduzida quando um programa de governo ou uma organização entra em uma tendência inercial, na medida em que aquelas escolhas políticas iniciais tenderão a persistir. Segundo Peters (2005), tais políticas dentro desse legado poderão ser alteradas, porém requerem uma considerável pressão política para produzir uma mudança.

Além disso, o institucionalismo histórico representou um esforço para entender as diferenças entre as nações, apesar dos seus desafios e pressões comuns, e nessa linha de pesquisa, os institucionalistas históricos criticaram a tendência ahistórica das tradicionais teorias dos grupos de interesse e as análises Marxistas, como o objetivo de tentar entender por que grupos de interesse demandam diferentes políticas, em diferentes países e por que os interesses de classes são manifestados diferentemente dentro de uma nação.

Em perspectiva comparada, os institucionalistas históricos, segundo Hall e Taylor (2003), prestam atenção, sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais, partindo do pressuposto que as instituições

conferem a certos grupos um acesso desproporcional ao processo de decisão. Os teóricos vinculam-se também ao desenvolvimento histórico, distinguindo no fluxo de eventos históricos períodos de continuidade e situações críticas, ou seja, momentos em que as importantes mudanças institucionais ocorrem, ao contrário do institucionalismo da escolha racional, para o qual as instituições são incentivos que mudam de maneira constante e rápida, não resultando relevante o passado histórico.

A vertente histórica, comparada à esse institucionalismo, onde a ação gira em torno do indivíduo racional, coloca maior ênfase nas regras institucionais, além de assumir que o Estado tem uma posição de vantagem como ator com a capacidade de impor uma decisão sobre os demais atores. Nesse aspecto, para Hall e Taylor (2003), o Estado no institucionalismo histórico se assemelha ao modelo agente-principal, uma vez que a ação dos atores é regulada por regras controladas unilateralmente pelo principal (Estado), ao contrário da teoria dos jogos, onde o processo se desenvolve bilateralmente.

Referente à interação existente entre indivíduo e instituições, tem-se que na abordagem histórica as preferências são endógenas ao sistema, se conformando dentro do contexto institucional enquanto as preferências para a escolha racional se encontram no nível das suposições, sendo assim exógenas. Para os institucionalistas históricos, as instituições fazem mais que estruturar o conflito político e políticas propriamente ditas, nas suas concepções a definição de interesses e objetivos é criada no contexto institucional e não está separada deste. (THELEN, 1999). Exemplificando, pode-se dizer que os institucionalistas históricos enfatizariam que os interesses de classes são mais uma função da posição de classe que uma escolha individual, como seria para os institucionalistas da escolha racional. Como pode ser enfatizado:

*By taking the goals, strategies, and preferences as something to be explained, historical institutionalists show that, unless something is known about the context, broad assumptions about self-interested behavior are empty (...) historical institutionalists would not have trouble with the rational choice idea that political actors are acting strategically to achieve their ends (...) recent game theory has shown that there is more than one efficient solution to certain kinds of games. If there is no single political choice or outcome that maximizes the individual's self-interest, then clearly game theoretic tools need to be supplemented with other methods to understand which solutions will be or were chosen. (THELEN e STEINMO, 1992, p.9).*

Outra comparação reside no fato de que os institucionalistas históricos estão mais interessados nas regularidades das políticas no tempo, tendendo dessa forma enfatizar mais o processo histórico que o equilíbrio da ordem, como fazem os teóricos da escolha racional, que

vêm as instituições coordenando mecanismos para sustentar tal equilíbrio. Os institucionalistas históricos vêem a instituição como o produto de processos temporais concretos e são mais prováveis de reverter os indicadores causais, além de argumentar que as instituições emergem e são sustentadas pelas características do contexto político e social. Em resumo, os teóricos da escolha racional tendem a ver instituições em termos de coordenar funções, e os históricos vêem instituições como o legado concreto de processos políticos.

### ***1.2.1 Principais componentes do institucionalismo histórico: conjunturas críticas e path dependence***

O conceito de *path dependence* não é próprio do institucionalismo histórico, sendo encontrado na literatura sobre economia e tecnologia e nos trabalhos de alguns institucionalistas sociológicos, ao procurar estudar o efeito das idéias e das normas culturais sobre o comportamento dos indivíduos e das organizações. Porém, segundo Pierson (2000), é um conceito central na vertente histórica do institucionalismo, quando se estuda o papel das instituições no campo das políticas públicas, onde os arranjos institucionais, uma vez consolidados, tendem a ser mais persistentes.

*Path dependence* ou dependência da trajetória é uma forma de análise institucionalista que enfatiza os processos históricos que levam ao surgimento das instituições e sua retroalimentação em um sistema político. Segundo os institucionalistas históricos, uma vez que uma trajetória é escolhida, torna-se difícil modificar sua rota, como resultado do efeito inercial, quer dizer, o custo que implicaria em modificar o caminho e pelos benefícios crescentes que se geram ao se manter dentro desse caminho. Esses benefícios enfatizam os momentos de estabilidade e continuidade institucional. Como pontua Pierson e Skocpol, “*los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una logica clara: los resultados en una coyuntura critica desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro.*” (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p.13). Ainda,

*Existen fuertes bases teóricas para creer que procesos que se retroalimentan son prevalentes en la vida política. Una vez que se establecen, los patrones de movilización política, las reglas del juego institucionales, e incluso las formas ciudadanas básicas de pensar acerca del mundo político a menudo generarán dinámicas de retroalimentación.* (PIERSON e SKOCPOL, 2002, p.13).

Uma das características essenciais do institucionalismo histórico são justamente as conjunturas críticas (*critical junctures*), os também chamados momentos formativos e a dependência da trajetória que vão dar formato a inércia que ronda o contexto político. As conjunturas críticas envolvem argumentos sobre os cruciais momentos de formação institucional que conduzem os países em diferentes legados de desenvolvimento. E noção de dependência da trajetória sugere que as instituições continuam a evoluir em resposta a mudança das condições do ambiente e avançam na manobra política, porém em caminhos que são influenciados pelas trajetórias passadas.

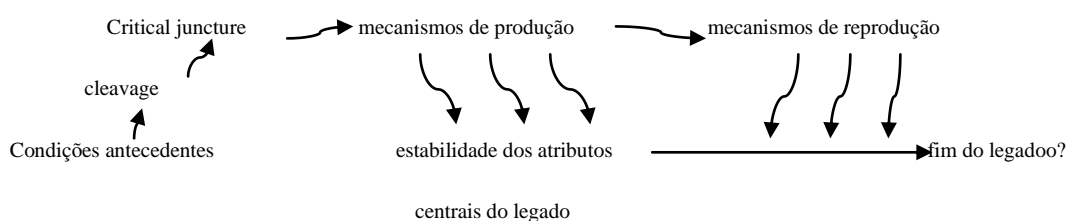
Há diversos estudos que enfatizam a sequência, o tempo e diferentes padrões de interação entre avanços políticos e processos econômicos na formação e evolução dos arranjos institucionais. Tais estudos não vêem o processo político isolado, visando focar sobre como a ordem temporal dos processos, bem como as interações entre eles, influenciam os resultados, quer dizer os resultados institucionais. Esses estudos compartilham uma perspectiva que examina o desenvolvimento político e econômico no contexto histórico e nos termos dos processos de expansão sobre o tempo e na relação entre cada um. Como enfatiza Thelen (1999), todos esses estudos examinam as sequências temporais e os processos como diferentes processos no nível doméstico ou no nível doméstico e internacional na relação de um com o outro. De maneira geral, esses estudos focam-se em variáveis que buscam capturar importantes aspectos das características dos processos políticos, com o objetivo de explicar as diferenças no regime e nos resultados institucionais em vários casos.

Há algumas dificuldades para explicar como os resultados das conjunturas críticas são traduzidos em legados mais tarde, entretanto é argumentado que os eventos descritos são importantes porque tem o efeito de “preencher o espaço político”, na medida que seria difícil reverter ou alterar o curso da política ou de qualquer outro arranjo institucional. Argumentos que utilizam ‘espaço político’, de acordo com Thelen (1999), tendem mais a obscurecer do que revelar como as conjunturas críticas são traduzidas, uma vez que tais argumentos sugerem que as coisas ainda estão paradas, quando de fato, intuitivamente, mudaram.

Collier e Collier (1991), que procuraram descrever a incorporação do padrão de trabalho no México e no Brasil em seu livro “Shaping the Political Arena”, definem conjuntura crítica como um período de possibilidade de mudanças, que normalmente tomará distintos caminhos em diferentes países, produzindo legados variados. Segundo os autores, alguns componentes estão contidos nessa definição: 1) as condições antecedentes; 2) clivagem (ou crises) – esse componente pode existir por um longo período, sendo exacerbado em um

período particular em um caminho que produzirá uma crise e uma conjuntura crítica; 3) legado – que está dividido em três componentes: a) mecanismos de produção do legado. O legado frequentemente não toma forma imediatamente após a conjuntura crítica, mas é comumente formado através de uma série de passos intervenientes; b) mecanismos de reprodução do legado. A estabilidade do legado não é um resultado automático, mas é fortemente perpetuado através de processos institucionais e políticos; c) estabilidade dos atributos centrais do legado, que são os atributos básicos produzidos como um resultado da conjuntura crítica –; 4) o eventual fim do legado, o qual inevitavelmente pode ocorrer em algum momento. Para melhor explicar a reprodução das conjunturas críticas na visão dos autores, pode-se utilizar a seguinte figura:

**FIGURA 1**



**Fonte: Baseado em Collier e Collier<sup>3</sup>, 1991.**

Outros assuntos dentro de conjunturas críticas analisados por Collier e Collier são referentes à duração tanto da conjuntura crítica quanto do legado. Sobre a duração da conjuntura crítica, essa pode alcançar rápidas transições bem como períodos extensos que, por exemplo, poderiam corresponder a um ou dois mandatos presidenciais, ou ainda a um longo período político ou um prolongado regime político. As variações na duração dependem em grande medida dos mecanismos causais envolvidos, os quais podem produzir um tipo de mudança que pode se formar rapidamente ou gradualmente. Por exemplo, uma dramática agitação política pode produzir uma rápida mudança enquanto algumas mudanças podem ser

<sup>3</sup> Os autores utilizam dessa definição para descrever a incorporação do padrão de trabalho no México, que é reproduzida pela patronagem, que está arraigada na sociedade e comparam esse padrão de reprodução com o Brasil, onde a incorporação do trabalho envolve tormento, repressão e coerção, e deixa um legado de alienação do trabalho que foi sustentada pelo avanço da exclusão laboral. A questão central é que as diferentes formas de incorporação de trabalho identificadas por esses autores são sustentadas por diferentes mecanismos de reprodução, sendo a patronagem no México e a repressão e controle no Brasil. Segundo Thelen, tais considerações são essenciais para entender as diferenças na duração dos vários legados, além de serem essenciais para entender os tipos de eventos ou processos que têm a capacidade de minar o legado em diferentes países.

resultados de uma aplicação sustentada de uma política governamental, envolvendo um estendido período de tempo. Quanto à duração dos legados, parte-se do pressuposto que esses não são para sempre, mas em geral os legados em algumas conjunturas críticas são estáveis, regimes institucionalizados e enquanto que outros produzem uma dinâmica política que previne ou mitiga contra padrões estáveis.

Ademais das explicações dos autores citados, pode-se explicar a questão das conjunturas críticas através do que se pode chamar de dinamismo institucional, que tem quatro formas distintas: 1) mudanças amplas no contexto político ou socioeconômico podem produzir uma situação, na qual instituições tornam-se salientes, gerando implicações para os resultados políticos<sup>4</sup>; 2) mudanças no contexto socioeconômico ou na balança de poder político podem produzir uma situação na qual velhas instituições são colocadas em serviços de diferentes fins<sup>5</sup>; 3) mudanças exógenas podem produzir uma troca nas metas e nas estratégias a serem perseguidas dentro das instituições;<sup>6</sup> e 4) por fim, o dinamismo institucional pode ocorrer quando atores políticos ajustam suas estratégias para acomodar mudanças nas instituições. Segundo Thelen, isso pode ocorrer em momentos de mudança dramática, mas pode também ser o resultado de uma mudança pequena resultante de batalhas políticas específicas ou manobras estratégicas dentro constrangimentos institucionais. (THELEN, 1999, p.16-17).

Portanto, a noção geral de dependência da trajetória, de acordo com Pierson e Skocpol (2002), é que os processos dependentes da trajetória podem em etapas iniciais serem influídos por perturbações pequenas e uma vez que os atores tenham partido para um caminho particular é provável que seja difícil reverter esse curso. As alternativas plausíveis podem ser irre recuperáveis. Dessa forma, os eventos ou os processos que têm lugar e as conjunturas críticas que os sucedem emergem como cruciais.

---

<sup>4</sup> Um exemplo que pode ser aplicado a essa primeira forma é a Corte de Justiça Européia, que até certo tempo tinha um papel secundário na política européia, e que após consideráveis eventos se transformou em uma instituição com importante *locus* de cooperação e de resolução de conflitos entre os Estados europeus.

<sup>5</sup> Um exemplo para a segunda forma seria o sistema de classificação de empregos nas relações industriais nos EUA. Tal sistema foi criado em 1920 por empregadores e experimentou um considerável crescimento nas décadas subsequentes, possibilitando capitalizar o poder que passou a ter, devido à mudança na política e nas condições do mercado de trabalho. Assim, esse sistema passou a desenvolver outras atividades, através das regras de classificação do trabalho e a respeito da transferência e o conteúdo do trabalho individual. (THELEN, 1999).

<sup>6</sup> Um exemplo nesse caso seria o Fordismo. Esse modelo de trabalho teve que traçar estratégias mais flexíveis para sobreviver à sua crise nas décadas de 70 e 80. Nesse aspecto tem-se uma mudança nos resultados produzida por uma mesma instituição. (THELEN, 1999).

Além da importância desses componentes do institucionalismo histórico, o entendimento da mudança e do desenho institucional é também importante para entender a construção de novas políticas e os processos de decisão que levam a elas. Assim, o próximo tópico se encarregará de fazer uma abordagem sobre a mudança e o desenho no institucionalismo histórico.

### *1.2.2 A mudança e o desenho institucional no institucionalismo histórico*

Segundo Peters (2005), a vertente histórica parece explicar melhor a persistência dos padrões do que explicar como esses padrões podem mudar, provocando uma aparente imobilidade da teoria. Segundo ele, para entender como ocorre mudança no institucionalismo histórico é necessário tomar como ponto de partida a aplicação da dependência da trajetória. Isso porque o processo de mudança envolve a idéia de conjunturas críticas, que têm sido usadas para explicar mudanças nos governos da América Latina durante a segunda metade do século 20. Nesse ponto, o argumento é de que os governos estavam imbuídos de uma força inercial e que a mudança apenas ocorreria se houvesse uma conjuntura de uma variedade de forças políticas internas que individualmente não seriam capazes de produzir mudanças, mas que juntas poderiam produzir.

Outro ponto em que as instituições parecem mudar ocorre através do aprendizado, podendo se mover ao responder a nova informação. Essa informação pode vir de experiências ou das experiências de outras instituições. Um exemplo, que se encaixaria melhor aqui, seria o aprendizado das burocracias públicas através de suas experiências e das experiências dos outros, para implementação de reformas.

Considerando a mudança institucional no campo das idéias, uma vez que as idéias são parte central do institucionalismo histórico, o aprendizado político examina a recomposição dos assuntos políticos. O aprendizado político torna-se um conflito entre alternativas visões da política e um processo político para resolver as diferenças nessas visões. Peters (2005) demonstra a importância do conflito político, em especial o conflito sobre as idéias políticas, como uma fonte de mudança na política e nas instituições com o desenvolvimento de alternativas concepções de políticas.

De acordo com Thelen (1999), entender os momentos nos quais a mudança política é possível requer uma análise particular de mecanismos para os quais os padrões prévios eram

sustentados e reproduzidos. Contrastando com o modelo do equilíbrio e com outros modelos, que separam a questão da estabilidade da questão de mudança e que propõem a necessidade de haver diferentes ferramentas analíticas, as mudanças no institucionalismo histórico sugerem que um entendimento da mudança política é inseparável da análise das fundações da estabilidade política.

Outra forma de mudança seria a evolução propriamente dita, e quem vai argumentar nesse campo é Pierson, quem argumenta que a mais gradual mudança é possível. Na sua visão o desenho institucional contém ao menos alguns elementos disfuncionais não respondidos que geram uma subsequente necessidade de mudança. (PIERSON *apud* PETERS, 2005, p.25). Entram assim em ação, ajustes incrementais – identificados primeiramente por Lindblom – que passam a ser vistos como ajustes institucionais para mudar demandas e inadequações no modelo inicial. Porém, tais ajustes são usados se é assumido que o *status quo* não está longe de uma posição desejada; caso esteja o simples incrementalismo não será suficiente para gerar mudança adequada (PETERS, 2005).

Quanto ao desenho institucional, talvez esse seja a questão central para os institucionalistas históricos, visto que as escolhas iniciais das políticas e estruturas são tidas como determinantes para as decisões subsequentes dentro das instituições. Como acrescenta Peters, o desenho pode ser a seleção de idéias que motivarão a instituição durante o período de sua existência.

A formação de escolhas reflete uma confluência das forças políticas que jogam no tempo a formação da instituição. Os institucionalistas históricos descrevem aquelas forças políticas e a maneira na qual elas produzem as decisões políticas iniciais, mais pelo produto da política do que pelo desenho consciente da política ou o desenho das instituições governamentais. Este pensamento parece evitar qualquer idéia de desenho racional em favor de uma concepção mais política da escolha racional. Segundo Peters (2005), o redesenho consciente da estrutura institucional parece mais ser uma parte do modelo institucionalista histórico que o desenho inicial propriamente dito. O redesenho envolve uma reação consciente contra a estrutura política institucional existente, visto que a estrutura não é de longe funcional, havendo assim uma necessidade de redefinição da natureza da instituição. Logo, se há uma estrutura institucional dominante então o melhor a se fazer para gerar mudança é produzir uma estrutura alternativa superior que a substitua.

Com base na explanação sobre o institucionalismo histórico e o objeto de análise dessa pesquisa – a política externa brasileira –, será necessário apresentar uma conceituação geral de políticas públicas e política externa, política na qual os conceitos de dependência da

trajetória e conjunturas críticas serão aplicados. Cabe, então, ao próximo capítulo uma apresentação geral sobre essas duas subáreas da ciência política.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA EXTERNA: INTERSEÇÕES E DISTINÇÕES

### 2.1 Políticas públicas: uma abordagem introdutória

Segundo Lahera (2004), política pública é um fator comum da política e das decisões do governo e da oposição, podendo ser vista como um resultado da constante busca pela política em estabelecê-las ou influí-las, e cabendo ao governo os aspectos relacionados ao seu desenho, gestão e avaliação.

Tanto política quanto políticas públicas estão relacionadas ao poder social, sendo que a política, além de ser um conceito amplo relacionado ao poder em geral, refere-se à ordenação de interesses sociais competitivos e, na maioria das vezes, conflitantes entre si. Já políticas públicas corresponderiam à soluções específicas de como manejar os assuntos públicos. Para Rua (1997), elas podem ser consideradas como *outputs* resultantes das atividades políticas, compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Para a autora, “uma política pública envolve geralmente mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.” (RUA, 1997, p.1). Sendo que, uma decisão política vai corresponder a uma escolha entre um dado de leque de alternativas, tendo em vista a hierarquia de preferências dos atores envolvidos. Rua faz essa distinção, para dizer que embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política implicará em uma política pública. Ainda, a autora ressalta o caráter imperativo das políticas públicas, visto que as decisões e ações que a circundam são revestidas da autoridade soberana do poder público, envolvendo assim atividade política.

Na visão de Saraiva (2002, p.26), políticas públicas “trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.” Ou ainda de acordo com Jenkins (1978, p.25): “(...) podem ser definidas como um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator político ou um grupo de atores com autoridade política e que dizem respeito à definição de metas e à adoção dos meios para alcançá-las (...).”

Do ponto de vista mais operacional,

É um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”. (SARAIVA, 2002, p.29).

Partindo de uma perspectiva pluralista, as políticas públicas são o resultado da atividade de diversos atores públicos e privados – governantes, partidos, burocracias, grupos de pressão, etc. – que representam valores, percepções e interesses divergentes e tentam impor e levar a prática suas soluções preferenciais, segundo sua visão particular de interesse público. Nessa perspectiva, o governo passa a ser a instituição reguladora de disputas e conflitos entre esses atores políticos, recebendo suas reivindicações/demandas e oferecendo ou não respostas às elas. Como pontua Rua:

Podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político. (...) É na tentativa de processar as demandas que, se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracteriza uma política. (RUA, 1997, p.3).

Com relação às demandas, que são as aspirações ou necessidades da sociedade ou de pequenos grupos, essas podem ser recorrentes ou antigas, expressando problemas não resolvidos e que sempre retornam ao cenário e à agenda política, demandas novas, resultantes do surgimento de novos atores políticos – como indivíduos ou grupos que não atuam de forma organizada e que se articulando passam a canalizar suas demandas, pressionando o sistema – ou do surgimento de novos problemas que precisam de solução. (RUA, 1997, p.2).

Assim, a emergência, a articulação e a inserção desses problemas na agenda política para debate, a posterior implementação das decisões tomadas pelas autoridades públicas e a avaliação dos resultados constituem o objeto central das políticas públicas. Dessa forma, de acordo com Howlett e Ramesh (1995, p.10), “as políticas públicas são o resultado das decisões tomadas pelo governo para adotar ou não certas medidas (...)”

Com relação à excelência, de acordo com Lahera (2004), uma política pública de excelência vai corresponder a certos cursos de ação e fluxos de informação relacionados a um objetivo político definido na forma democrática, ou seja são aquelas políticas desenvolvidas pelo setor público, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado. Nesses termos, uma política de pública deverá incluir instrumentos ou mecanismos para sua definição ou modificações institucionais, bem como a previsão de seus resultados. De acordo

com o BID (2006), as políticas públicas deverão apresentar algumas características básicas, tais como:

- 1) Estabilidade, significando que as políticas públicas deverão manter-se estáveis ao longo do tempo, sem grandes mudanças de rumo;
- 2) Adaptabilidade, o que significa que elas poderão sofrer modificações, quando necessário, para atingirem seus objetivos;
- 3) Coordenação e coerência, o que representa que são resultados de ações coordenadas entre os atores que participam de sua elaboração;
- 4) Qualidade da elaboração e efetiva implementação;
- 5) Orientada aos interesses do grande público - o que representa que as políticas públicas devem promover o bem-estar geral;
- 6) Eficiência, que significa buscar altos rendimentos com recursos econômicos escassos.

Para complementar essas características e ser mais específico, Lahera (2004) aponta as características de uma política pública de excelência, que na sua visão está envolta por um amplo processo de participação. Dentre essas características, se pode citar: 1) a busca por uma fundamentação ampla e não apenas específica (Qual é a idéia? Para onde vamos?); 2) estimativa de custos e alternativas de financiamento; 3) fatores para uma avaliação de custo benefício social; 4) benefício social marginal comparado com o de outras políticas (O que é prioritário); 5) apoios e críticas prováveis (políticas, corporativas, acadêmicas); 6) oportunidade política; 7) lugar na sequência de medidas pertinentes ( O que é primeiro? O que condiciona o quê?); 8) clareza de objetivos; 9) indicadores (custo unitário, economia, eficácia, eficiência); e outros. Em síntese, uma política pública de excelência corresponde a cursos de ação e fluxos de informação relacionados a um objetivo político definido em forma democrática, e que incluirá mecanismos, definições institucionais e, sobretudo a previsão de resultados. (LAHERA, 2004, p.9).

Partindo para o campo das demandas e sua inserção no sistema político pelos atores sociais, bem como a busca pela excelência das políticas públicas, pode-se dizer que é nesse contexto que vai se inserir o estudo da formulação e implementação das políticas públicas. Para tanto, foram desenvolvidos vários modelos que procuraram e procuram entender todo o processo envolvido, desde a agenda à avaliação. Dentre esses inúmeros modelos, cabe destacar os principais, segundo Souza (2006), quais são: o de Lowi, que leva em consideração

o tipo de política pública, o de Easton, que apresenta estudos sobre o seu ciclo, o de Sabatier e Jenkins, que expõe o modelo da coalizão de defesa, o incremental de Lindblom, o modelo das arenas sociais, o *garbage can*, os influenciados pelo ajuste fiscal, o interativo e iterativo, e os influenciados pelo neo-institucionalismo.

De maneira geral, os modelos tradicionais têm mostrado, segundo Faria (2003), uma incapacidade de dar conta da diversificação e da complexidade dos processos que envolvem as políticas públicas. Segundo ele, hoje se distinguem cinco vertentes analíticas, a saber: 1) institucional; 2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; 3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção de políticas públicas; 4) a teoria da escolha racional; e 5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento. Para Faria (2003), as idéias e o conhecimento são cruciais para a questão da formulação da agenda e, sobretudo para explicar mudanças nas políticas quando as interpretações baseadas nos interesses – pluralismo, marxismo, corporativismo, etc – são falhas ou demasiadamente parciais.

Por fim, a partir dessa abordagem introdutória, tanto no campo conceitual e de produção e análise de políticas públicas, se pode dizer que elas se resultam úteis para estudar os diversos aspectos da política, desde a discussão da agenda pública pela sociedade às atividades do governo e da oposição. Ainda, envolvem a articulação de várias instituições e suas etapas – formulação, implementação e avaliação – possuem capacidade de influenciar os resultados políticos, visto que incorporam elementos capazes de influenciar comportamentos, além de inculcar novos valores orientadores de novas práticas. (PIRES, 2001).

## **2.2 Política externa: uma abordagem introdutória**

Política externa pode ser definida como a projeção e a defesa dos interesses nacionais<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> O conceito de interesse nacional, segundo Rosenau (1971), é usado tanto como uma ferramenta de análise política quanto uma ferramenta de ação política. Como ferramenta de análise é usada para descrever, explicar ou avaliar as fontes ou adequação da política externa de uma nação. Como instrumento de ação de política serve para justificar, denunciar ou propor políticas. Ambos os usos buscam referir-se ao que é melhor para a sociedade nacional. Embora pareça possuir certa coerência em seu conceito, essa ferramenta analítica tem algumas limitações, como por exemplo: 1) a ambigüidade da natureza da nação e a dificuldade em especificar quais interesses devem ser abrangidos; 2) falta de critério para determinar a existência de interesses e para traçar suas presenças em políticas substantivas; e 3) ausência de procedimentos para acumular interesses uma vez que eles tenham sido identificados. Isso se torna ainda mais complicado pela incerteza em saber se o interesse nacional foi claramente identificado, se todos os interesses específicos foram acumulados ou se não há outros valores que tornarão o interesse nacional maior que a soma de suas partes. Ver Rosenau (1971) e Kaplan (1967).

no sistema internacional<sup>8</sup>. São as estratégias escolhidas pelos Estados, que vão variar de acordo com momento<sup>9</sup>, e que vão determinar suas relações, políticas e ações com relação a outros Estados e instituições internacionais, visando sempre a proteção de seus interesses e a busca pela realização de suas metas nas relações internacionais. Na visão de Pinheiro, a política externa pode ser definida como:

O conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e /ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação de interesses e idéias no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder. (PINHEIRO, 2004, p.7).

Segundo Thompson e Macridis (1967), a política externa em uma perspectiva analítica demanda escolhas e discriminações de uma ordem básica por parte de seus formuladores. Isso, porque os interesses de uma nação, apesar de possuírem um caráter relativamente permanente<sup>10</sup> ao longo do tempo, podem ser classificados em uma hierarquia de maior para um menor interesse. Assim, certos interesses são defendidos a qualquer custo, outros ante circunstâncias particulares e outros ainda, embora desejáveis, podem quase nunca serem defendidos. (THOMPSON e MACRIDIS, 1967, p.3). Dessa perspectiva, a tarefa da política externa é, *a priori*, determinar sua própria hierarquia de interesses e, *a posteriori*, examinar a escala de interesses das políticas externas de outras nações que são evidenciadas através de seus princípios e práticas.

---

<sup>8</sup> O sistema internacional tem três características estruturais: anarquia, os Estados como unidades no sistema e a distribuição de capacidades entre eles. As duas primeiras características são constantes e a terceira variável, porque a posição de poder relativo de um Estado é derivado da distribuição internacional de poder, e essa posição é resultado da polaridade do sistema e das capacidades que o Estado tem à sua disposição. [Rittberger (2000) e Elman (1996)].

<sup>9</sup> Na formulação da política externa não apenas os interesses nacionais são considerados como também o momento político internacional, o que faz a política externa alternar períodos de continuidade e mudança em seus paradigmas. No período da Guerra Fria, por exemplo, era clara a competição internacional entre os EUA e a ex-União Soviética, configurando um sistema internacional bipolar. Tal ordenamento foi levado em consideração pela maioria dos países ao formularem suas políticas externas. Os EUA, segundo Pinheiro (2004), adotou uma política externa que percebia o comunismo como fonte de ameaça à segurança e à estabilidade dos países ocidentais. O Brasil alternou dois paradigmas durante esse período, o americanismo e o globalismo. Quando ocorreu o fim da Guerra Fria, os países tiveram que adaptar sua política externa de acordo com o momento político que se colocava, marcado pela globalização, multipolaridade e pela integração regional. Dessa forma, as estratégias da política externa vão variar, sobretudo de acordo com o momento histórico.

<sup>10</sup> Por exemplo, o interesse nacional dos EUA, segundo Guimarães (2002) não se alterou profundamente desde meados do século passado, sendo que o que passou a necessitar de reformulação foi a *rationale* para as ações pertinentes a esse interesse.

A política externa contém alguns elementos que vão facilitar a formulação de suas estratégias bem como de sua análise. Alguns desses elementos são relativamente permanentes, tais como a geografia e os recursos naturais e outros, como os fatores econômicos, industriais e militares que estão mais propensos a mudança e manipulação humana. Há ainda os elementos humanos quantitativos, quando se pensa na população e os qualitativos, quando se pensa no papel da ideologia, do caráter nacional, da estrutura social, dos formuladores e líderes na condução da política externa, da tradição diplomática e outros.

Somado a esses elementos da política externa há os elementos do processo de decisão em política externa, que seriam constituídos pelas agências governamentais (executivo e legislativo) e pelas agências não-governamentais (partidos políticos, grupos de interesse, mídia, e outros)<sup>11</sup>, e há elementos presentes em tendências e assuntos. Esses últimos podem ser visualizados através das chamadas finalidades nacionais – como, por exemplo, a paz, a segurança, o poder, a prosperidade e o desenvolvimento econômico vistos como finalidades – da diplomacia, que envolve sua prática e sua transformação ao longo do tempo, do sistema político, e do impacto dos assuntos atuais, como por exemplo, a globalização, regionalização, fim da guerra fria e outros. Assim, desses elementos e da instrumentalidade do processo decisório em política externa é que vai derivar a substância da política externa e a emergência dos interesses vitais da nação.

Com relação ao processo decisório em política externa, esse pode ser analisado através de algumas abordagens teóricas que buscam enfatizar cada qual determinado ator ou questão. Há abordagens que procuram explicar as decisões estatais sob uma ótica estatocêntrica, sendo nessa o principal trabalho é de Richard Snyder, H. W. Bruck e Burton Sapin com o trabalho *“Decision-making as a Approach to The Study of International Politics”*, de 1954, outras abordagens que enfatizam o processo organizacional e burocrático, prevalecendo o trabalho de Graham Allison, a *“Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”*, de 1971, e ainda outra abordagem que busca ressaltar a questão da percepção e também a falta dela no processo decisório, essa se deve a Robert Jervis com o trabalho *“Perception and Misperception in International Politics”*, de 1976.

---

<sup>11</sup> O órgão governamental brasileiro que têm por competência formular e implementar a política externa é o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, que já foi caracterizado por diversos analistas como um órgão com profundo insulamento burocrático. Referente às agências não governamentais, percebe-se uma baixa influência dessas na formulação da política externa, seja por falta de interesse ou mesmo devido a esse insulamento.

Partindo da visão de Snyder (*et. al*), para o qual “a ação do Estado<sup>12</sup> é a ação realizada pelos que atuam em nome do Estado. Por conseguinte, o Estado é seus órgãos decisórios” (1962, p.33), o processo decisório em política externa deve levar em consideração o ambiente o qual o Estado está inserido e a influência do meio situacional para a definição de sua ação. Essa definição, de acordo com os autores, será estabelecida pelos órgãos decisórios, os quais serão os atores da análise de política externa.

Para os autores o processo decisório também chamado de “gênese de decisão” é um “processo que conduz à seleção, a partir de um número limitado, socialmente definido, de projetos alternativos problemáticos, de um projeto encaminhado a conseguir o futuro estado de coisas pensado pelos órgãos decisórios.” (SNYDER *et al*, 1962, p.33). Assim, determinada a ação<sup>13</sup> a seguir, os órgãos decisórios passam a assumir a responsabilidade sobre a ação, a tornando oficial a partir do aval dos principais funcionários do núcleo governamental, que é composto por membros dos ministérios, poder executivo, etc. Dessa forma, a ação escolhida será efetivada por uma unidade da organização estatal, com autoridade para representar legitimamente o Estado na divulgação e efetivação de sua decisão.

O modelo de análise proposto por Allison (1971), que na verdade são dois modelos, o Modelo do Processo Organizacional, chamado de Modelo II e o Modelo da Política Governamental (Burocrática), chamado de Modelo III, buscam explicar o comportamento externo do Estado através da teorização da natureza da política externa sem considerá-la como uma opção racional pré-estabelecida e nem como sendo o governo um grupo monolítico, características do chamado Modelo I<sup>14</sup>.

O modelo II considera a política externa como uma consequência do funcionamento dos componentes organizacionais da estrutura do Estado. Nessa visão, o comportamento do Estado pode ser entendido menos como escolhas deliberadas e mais como *outputs* das

---

<sup>12</sup> Os autores estabelecem o Estado-Nação como a unidade de ação política das relações internacionais. Mesmo com a existência de entidades supranacionais que imprimem novos condicionantes aos governos, tais como a ONU ou FMI, o âmbito decisório da política internacional se concentra no Estado.

<sup>13</sup> A ação escolhida será efetivada por uma unidade de organização, com autoridade para representar legitimamente o Estado na divulgação e efetivação de sua decisão. Essas unidades são os órgãos principais no processo decisório do governo. Por exemplo, nos Estados Unidos as unidades de organização/decisão são o Departamento de Estado, Departamento de Defesa, Congresso, ou alguma outra organização eventualmente. Já no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa, Presidência da República, ou algum outro órgão conforme a situação, são os que atuam na efetivação do processo decisório em política externa. Essas unidades de decisão são estimuladas pelos marcos internos e externos e se comunicam dentro do Estado. Cada qual possui seus valores e expectativas para determinada situação que o país deve agir.

<sup>14</sup> O Modelo I é uma compilação dos modelos existentes até o estudo de Allison, que se baseavam na visão estatocêntrica, o Estado-Nação enquanto ator racional clássico, para explicar as decisões estatais. Para superar esse modelo, Allison propõe o Modelo II e o Modelo III.

organizações funcionando de acordo com os modelos padrões de comportamento. Esse modelo, como o de Snyder, vê as decisões governamentais como um resultado dos *outputs* das rotinas dos órgãos decisores.

Ainda de acordo com esse modelo a ação governamental está envolta a informações e procedimentos seguidos pelas organizações da estrutura do governo, sendo assim a análise do comportamento do Estado focará sobre os *outputs* das organizações individuais e sobre as capacidades organizacionais, como coloca Allison “*analysis of factual government behavior focuses on executionary outputs of individual organizations as well as on organizational capabilities and organizational positioning of the pieces on the chess board.*” (ALLISON, 1971, p.50). Nessa perspectiva, os atores que vão comportar as rotinas do governo e dar sustentação ao processo decisório em política externa serão as organizações tais como o Ministério das Relações Exteriores, de Defesa, o Poder Executivo, e outros.<sup>15</sup>

Com relação ao modelo III, o modelo da política governamental, o processo decisório considera o governo como um espaço no qual vários jogadores centrais irão se interagir em um jogo competitivo por excelência. Nesse modelo, o comportamento do governo passa a ser visualizado como resultados de jogos de barganhas entre esses jogadores centrais que têm a função de governar o Estado, não sendo apenas visto como produto dos *outputs* organizacionais. Como Allison coloca, “*the name of the game is politics: bargaining along regularized circuits among players positioned hierarchically within the government*” (1971, p.52). Ainda,

In contrast with Model I, the Governmental (Bureaucratic) Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well; players who act in terms of no consistent set of strategic objectives but rather according to various conceptions of national, organizational, and personal goals; players who make government decisions not by a single, rational choice, but by the pulling and hauling that is politics. (ALLISON, 1971, p.52).

Partindo para a abordagem de Jervis sobre a questão das percepções, o autor realça a importância que o agente decisor tem no processo decisório, uma vez que a percepção que esse agente tem sobre determinado problema influirá no processo. Para o autor é “*impossible to explain crucial decisions and policies without reference to the decision-makers beliefs about the world and their images of others.*” (JERVIS, 1976, p.5). Ainda, o agente decisor deve-se colocar no lugar do outro ator para entender seu processo decisório. Assim, “*to*

---

<sup>15</sup> Sob essa ótica devemos ter em conta as prioridades de cada organização em determinado assunto da política externa do país, seus objetivos particulares, os grupos de pressão que agem nessas organizações e as recompensas que essas recebem conforme as decisões tomadas conjuntamente no núcleo de governo.

*predict how the others are likely to behave and decide how best to influence them, actors must not only try to separate the internal from the external influences on the other's past behavior but must also analyse the internal process themselves.*"(JERVIS, 1976, p.5).

Resumidamente, tendo em vista a questão da percepção do outro pelo agente decisório e para que esses tenham um mínimo grau de erro em suas previsões, Jervis diz que os agentes devem considerar alguns aspectos no processo decisório, tais como: 1) a ocorrência de emoções inesperadas, que podem, eventualmente, conduzir a decisões impulsivas; 2) em determinados eventos, o agente decisor deve repensar objetivos e valores, buscando analisar a permanência ou não dos seus objetivos sem comprometer seus valores; 3) uma vez que o contexto de um acontecimento pode diferir do esperado pelos membros do núcleo governamental, novos planos e rotinas podem ser necessários sob uma percepção que necessitará ser construída, e nessa mesma direção, o contexto doméstico pode diferir do esperado, até mesmo em função do impacto do próprio evento, necessitando da mesma forma que novas rotinas e percepções sejam criadas.

Além disso, Jervis considera a importância da história no aprendizado do processo decisório. Como ele mesmo coloca, *"previous international events provide the statesman with a range of imaginable situations and allow him to detect patterns and causal links that can help him understand his world"*. Ainda acrescenta que, *"recent international history is a powerful source of beliefs about international relations and images of other countries. Events that are seen firsthand, that happen early in the person's adult life, and that affect him and his country have great impact on his later perceptual predispositions."* (1976, p.20). Nesse ponto, a abordagem de Jervis está estreitamente relacionada ao institucionalismo histórico.

Ademais, dessas três linhas de análise dos processos decisórios em política externa, há o trabalho de Hermann (1990), para o qual as mudanças na política externa são processadas em um *continuum* que vai desde pequenos ajustes, passando por modificações de objetivos e de programas, até alterações fundamentais no comportamento internacional dos países. E para esse autor, as origens dessas mudanças poderiam ser agrupadas em quatro fatores: 1) líderes; 2) burocratas; 3) reestruturação doméstica; e 4) choques externos. (Hermann *apud* Vigevani e Cepaluni, 2007, p.277)

Segundo Hermann, os ajustes são mudanças que vão imprimir maior ou menor esforço e/ou busca por clareza dos objetivos do país. Nesse ponto, pode haver mudanças de programas, mudanças de ênfases, mudanças de problemas/metast e mudanças de orientação internacional, que de acordo com o autor é a forma mais extrema de mudança redirecionando inteiramente a ação dos atores estatais. Nesse tipo de mudança não apenas uma política é

modificada, mas muitas medidas são tomadas ao mesmo tempo, mudando por completo a orientação externa do país. Assim, as mudanças podem ser colocadas de maneira crescente: mudanças de programa, de problemas/metast e de orientação internacional.

Para finalizar a abordagem introdutória de política externa, duas variáveis são percebidas na ação da política externa, quais são: autonomia e influência. Esses dois tipos de políticas micro que estão em geral contidas na política externa, são influenciadas pela lógica da anarquia<sup>16</sup> presente nas relações internacionais. A variável influência é aquela em que o Estado vai buscar controlar seu próprio ambiente, e ao buscar isso ele impacta não apenas seu ambiente, mas em particular, o comportamento de outros Estados. Essa variável inclui oportunidades de influenciar a política externa de outro Estado segundo seu interesse próprio. Então, o Estado, mais pela lógica da tradição realista, está interessado em influenciar as decisões de outros Estados ou decisões coletivas dentro das instituições internacionais, como forma de prevenir que essas decisões sejam feitas em benefício de outros Estados, as quais de alguma forma podem prejudicá-lo. Assim, quanto maior a influência de um Estado sobre seu ambiente, maior controle ele terá sobre os resultados e atores no sistema internacional.

Quanto à variável autonomia, que influi na formulação da política externa, é entendida como independência com relação aos outros atores. Segundo Tokatlian (2000), autonomia pode ser considerada como uma condição do Estado que o possibilita articular e alcançar metas políticas de forma independente. Em suma, a autonomia está ligada às capacidades políticas, econômicas e militares do Estado. Segundo Rittberger (2000), a política de busca de autonomia serve para preservar e aumentar a autonomia, enquanto a política de busca de influência visa estender influência sobre outros Estados e dentro das instituições internacionais.

Como o estado da arte em políticas públicas, o estado da arte em política externa é extenso e envolve muitas considerações e análises. Porém, a partir das abordagens introdutórias em políticas públicas e em política externa será possível, a partir de teóricos de ambos os campos, verificar algumas interseções que se fazem presentes nessas duas subáreas da ciência política, e é o que o próximo tópico irá se concentrar.

## **2.3 Política pública e política externa: algumas interseções**

---

<sup>16</sup> O termo anarquia expressa a idéia de ausência de uma autoridade superior no sistema internacional, ou seja, um governo que detenha autoridade sobre as demais soberanias que compõem esse sistema.

Como apresentado no tópico anterior, o campo teórico da Análise de Política Externa esteve, segundo Rosenau (1971), fortemente centrado na influência quase que “exclusivamente” de estímulos externos na formulação da política externa. A partir da década de 1980, esse quadro recebe uma mudança substantiva, na medida em que trabalhos teóricos passaram a considerar a combinação de variáveis internas e externas na formulação dessa política. O trabalho teórico de destaque será o de Robert Putnam, institucionalista histórico, com “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”, de 1988, e de alguns outros autores, como Helen Milner.<sup>17</sup>

Em seu trabalho Putnam expõe o seguinte:

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign. (PUTNAM, 1993, p. 436).

Assim, de acordo com Putnam, o processo de negociação internacional se dá em um jogo de dois níveis, onde o Estado vai atuar de maneira simultânea no nível internacional e nacional, tentando no nível internacional maximizar suas capacidades e satisfazer as pressões domésticas. Nessa abordagem a influência dos “estímulos” internos é peça fundamental na formulação da política externa, ou seja, o nível doméstico passa a atuar de maneira decisiva nessa formulação. Logo, a política externa passa a ser um reflexo da interação entre jogadores domésticos e líderes governamentais, constituindo, sobretudo uma política pública *stricto sensu*. Nesse sentido Lafer diz que:

A política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional. (LAFER, 1993, p. 43).

Dessa forma, percebe-se a certa interação entre política externa e política pública, uma vez que ambas são resultados de *outputs* do governo e envolvem a influência de grupos de pressão e burocracia, havendo, dessa maneira, uma convergência entre elas. Apesar dessa convergência, há dicotomias que segundo Lentner enfatizam a divisão entre acadêmicos que

---

<sup>17</sup> Uns dos seus trabalhos de destaque de Milner é “Interests, institutions and information - domestic politics and international relations”. Princeton University Press, New Jersey, 1997.

preocupam com os problemas domésticos e aqueles que focam nos problemas externos. No campo das convergências Lentner cita o trabalho de Barbara Nelson para dizer que os imperativos sobre política pública citados por ela – holismo, conseqüências, utilidade e democracia – são igualmente aplicados a política externa. Abaixo, segue a citação de Nelson:

Instead of place or governmental function, public policy is distinguished by four intellectual imperatives: an interest in the whole pattern of political systems and their processes, a belief that the consequences of governmental actions are important, a struggle to produce useful as well as theoretically and empirically sound knowledge, and a conviction that democracy matters. (BARBARA NELSON *apud* LENTNER, 2006, p. 169).

Com relação ao imperativo holismo, esse se refere ao fato de que a política externa está condicionada sob muitos aspectos as várias decisões de políticas públicas tomadas no sistema político doméstico. Ou seja, a política externa como a política pública é influenciada pelos acontecimentos no sistema político bem como pelos *outputs* que emergem desse sistema<sup>18</sup>. Daí a idéia de holismo, o todo influenciando as partes, que no caso aqui não serão apenas as políticas sendo influenciadas, mas, sobretudo a sociedade, que sente o impacto dos acontecimentos no sistema – nacional ou internacional – em suas vidas. Dois exemplos caberiam aqui, primeiro as duas crises do petróleo da década de 70, que tiveram início no Oriente Médio e foram sentidas em todas as nações, fazendo com essas tomassem medidas internas e internacionais para regularização do sistema. E o segundo exemplo seria os subsídios agrícolas aplicados pelos EUA, que afetam fortemente os países mais pobres, como por exemplo, os produtores de algodão no Brasil e em Burkina Fasso. Nessa perspectiva, os acontecimentos internos e externos a nação são sentidos pela população e influenciam diretamente nas políticas públicas e na política externa.

Quanto à “conseqüências”, essas são em referência ao que a política externa vai concentrar em seu escopo. Em geral, essa política vai concentrar aspectos relacionados a guerra e paz, comércio, investimento e outros. Dessa forma, por exemplo, ao concentrar no aspecto segurança e defesa, o Estado passa a alocar fundos e funcionários, havendo inclusive a criação de departamentos para dar suporte a política externa de defesa e segurança, além de ter conseqüências diretas nas políticas públicas. Um exemplo aqui seria a criação em 2002 do “*United States Department of Homeland Security*”, gabinete do governo federal que tem a responsabilidade de proteger o território dos EUA de ataques terroristas e responder a

---

<sup>18</sup> Os atores e os processos no *policymaking* são similares nos assuntos domésticos e externos, embora segundo Lentner, a análise do processo de *policymaking* em política externa não seja facilmente adaptada as considerações gerais da análise de política pública como os ciclos políticos, as tipologias, e outros.

desastres naturais. Assim, percebe-se a conseqüência direta de acontecimentos internacionais na esfera nacional.

Referente à percepção da “utilidade”, essa é com relação ao esforço que a política externa imprime para influenciar o curso da política e para exercer algum controle sobre as escolhas públicas. Alguns teóricos de política internacional tentaram imprimir essa influência através dos desenvolvimentos de estudos sobre o processo decisório em política externa, como vimos o trabalho de Graham Allison (1971). E do lado oposto, temos teóricos de políticas públicas que buscaram aludir em seu trabalho os problemas de política externa, como Lindblom (1980), que menciona problemas como o ambiente, que inclui a dimensão doméstica e internacional, a guerra nuclear, o comércio internacional de drogas e o desenvolvimento econômico. Em ambas as direções, a política externa é útil para os assuntos em políticas públicas e vice versa.

Quanto ao último imperativo, “democracia”, a política externa é afetada pela ideologia e bem como pela prática da democracia, buscando elucidar a participação democrática – incluindo aqueles afetados pela formação da agenda bem como pela formulação, implementação e avaliação – que está “fortemente” mais presente nos processos políticos domésticos. Embora, seja real essa situação, a participação democrática de alguma forma busca atingir os processos de política externa, bem como de política internacional. Um exemplo seria o interesse de componentes da sociedade para serem representados no Fundo Monetário Internacional e em outras instituições internacionais financeiras e econômicas<sup>19</sup>.

Tendo em vista essas convergências, a política externa, segundo Rosenau (1971), toma lugar na interseção das arenas domésticas e externa e sua análise, de acordo com Lentner, é conduzida a duas direções: primeiro, para uma análise dos assuntos políticos gerais e segundo, para os assuntos da política internacional. E é nesse ponto que vai haver uma dicotomia entre os estudos sobre políticas públicas e política externa, uma vez que há autores que concentram suas análises no mesmo estilo dos analistas de políticas públicas, como Graham Allison e, outros que seguem mais comumente a tradição realista<sup>20</sup>, uma vez que vão desconsiderar o ambiente doméstico em suas análises. Embora haja essa dicotomia no ambiente acadêmico e mesmo no ambiente político, tanto a política pública quanto a política externa vão interagir no

---

<sup>19</sup> Ver Joseph Stiglitz, 2002.

<sup>20</sup> O Realismo é uma corrente teórica clássica das Relações Internacionais e o trabalho de destaque é o de H. Morgenthau, com “*Política entre as Nações*”, de 1948. Para essa corrente, os Estados são os atores dominantes no mundo político, e os demais atores, como as organizações internacionais, estão subordinados aos Estados. E devido à anarquia presente no sistema internacional, os Estados devem maximizar poder, entendido como seu interesse nacional. Ver Morgenthau (1948) e Kenneth Waltz, “*Theory of International Politics*”, de 1979.

sistema político nacional e internacional de forma a influenciar em menor ou maior grau, dependendo do tema, as linhas de ação uma da outra.

### 3. POLÍTICA EXTERNA: UM PANORAMA DAS POLÍTICAS E INICIATIVAS BRASILEIRAS DO PÓS-GUERRA FRIA AOS OLHOS DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O imediato pós-Guerra Fria foi marcado por alguns acontecimentos e processos que infligiram profundas mudanças no sistema internacional<sup>21</sup>. Essas mudanças não produziram e nem parecem produzir uma nova ordem, quando se pensa na clareza da ordem anterior, que definiu um sistema de polaridade definida (bipolar), bem como fronteiras ideológicas e zonas de influência claramente delineadas. De acordo com Albuquerque, “o desmoronamento do império soviético pôs fim à polarização com a superpotência americana, mas não criou uma nova polarização nem uma inédita igualdade entre as nações, mas sim uma situação despolarizada” (2006, p.13).

No período da Guerra Fria, era clara a presença de dois poderes globais que buscavam controlar todas as áreas, desde a área econômica à de segurança. Com o fim do sistema de Yalta, após a dissolução da ex-URSS, a supremacia norte-americana pôde ser sentida em praticamente todas as áreas. Porém, com o decorrer da década de 1990, essa supremacia foi abalada por diversos acontecimentos, tais como o terrorismo internacional e o rápido crescimento e desenvolvimento econômico de algumas regiões, notadamente a asiática. Atualmente, essa liderança está “repartida” entre Estados que detêm vantagem comparativa em áreas distintas. Albuquerque (2006) chama esse processo de *hegemonia dissociada*, em que não há uma situação de convergência entre supremacia militar, política e econômica, que são as bases da hegemonia.

Dessa forma, as mudanças ocorridas no sistema internacional, ocasionadas, dentre outras coisas, pela despolarização, transnacionalização e globalização, conduziram a um questionamento e a uma redefinição do papel e atuação do Estado nacional, que passa a atuar em um cenário de crescente interdependência com outros atores estatais e não-estatais. Essa interdependência pôde ser sentida com maior exatidão nas crises financeiras mundiais da década de 1990, nos enfatizando o quão interligados estão esses atores, uma vez que não se pode determinar o quanto uma política de um ator prejudicará ou beneficiará um segundo ou terceiros atores dentro dessa rede de interdependência.

---

<sup>21</sup> Segundo Albuquerque (2006), os processos que vêm ocorrendo na ordem internacional, e que podem ser considerados como delineadores dessa ordem são fenômenos de despolarização, transnacionalização, dissociação hegemônica, descontentação e vulnerabilidade estatal.

A “dependência mútua” dentro de “redes” foi aprofundada por outro fenômeno correlato: o da regionalização. Esse fenômeno é um dos “acontecimentos” consideráveis do pós-Guerra Fria e envolve questões de soberania e interdependência, e variáveis como autonomia e liderança. Como pontua Hurrel, “o regionalismo<sup>22</sup> e o apelo ao fortalecimento dos mecanismos regionalistas estiveram no centro de inúmeros debates sobre a natureza da ordem internacional no período pós-Guerra Fria.” (HURREL, 1995, p.23). Além disso, segundo Lima e Coutinho (2005, p.9), “as regiões passaram a ser espaços cruciais para a projeção de lideranças nacionais e seu reconhecimento pelas potências.”

Ante essa conjuntura crítica, formada por acontecimentos – o principal deles o fim da Guerra Fria – e diferentes processos – globalização, regionalismo, transnacionalização, etc – no nível internacional e doméstico, os Estados tiveram que se adaptar, buscando implementar uma nova inserção internacional. Essa nova inserção não foi resultado de um processo político isolado, mas sim de uma interação entre esses processos dentro de uma sequência temporal que influenciou os resultados institucionais dentro dos Estados, os conduzindo a diferentes legados. No caso da América Latina, a adaptação dos Estados às novas funções significou o abandono da estratégia de crescimento com base no nacional-desenvolvimentismo conduzida pelo Estado. Segundo Cervo,

Três novas atitudes substituíram-na: a liberalização do comércio, das inversões diretas desde o estrangeiro e dos regimes de pagamento da dívida. Essa adaptação modificou a natureza da inserção internacional da região e elevou sua participação na economia mundial. Essa participação não teria sido possível sem uma reação política dos Estados latino-americanos diante das tendências da globalização e regionalização. (CERVO, 1997, p.366).

No caso brasileiro, o abandono<sup>23</sup> dessa estratégia de desenvolvimento, marcada pelo protecionismo industrial, somado aos processos de regionalização e globalização, podem ser visualizados como formativos de uma conjuntura crítica. Essa conjuntura, na visão de Lima e Hirst (2006), está relacionada com o fim do modelo de substituição das importações (ISI), que foi implantado no Brasil em substituição ao modelo agro-exportador que entrou em crise nos

---

<sup>22</sup> O regionalismo surge como uma forma de adaptação nesse período, com o objetivo de enfrentar os efeitos adversos da globalização dentro de zonas preferenciais de comércio. Tais zonas tendem a aumentar a interdependência entre seus membros, uma vez que o próprio regionalismo, segundo Hurrell (1995), é constantemente definido em termos de redes de interdependência.

<sup>23</sup> Velasco e Cruz (*apud* Vigevani e Cepaluni, 2007, p.285) citados por afirmam que “diferentemente de outras regiões do mundo, a adesão (no caso brasileiro) deu-se com parcial, mas não total, abdicando de um projeto nacional de desenvolvimento.” Isso ocorre, sobretudo, segundo eles, devido a dificuldade dos setores políticos e sociais em formular alternativas consistentes para um novo modelo de desenvolvimento.

fins dos anos 1930<sup>24</sup>. Logo, essa conjuntura crítica propiciada, dentre outras coisas, pelo fim da Guerra Fria e combinada com mudanças sistêmicas e domésticas, pode ser traduzida no momento o qual o modelo econômico doméstico prevalecente e a presença internacional alcançaram sua exaustão, conduzindo a mudanças tanto na política econômica quanto na política externa, uma vez que essa política tem um forte componente desenvolvimentista. (LIMA e HIRST, 2006)

Em resposta a essa conjuntura também chamada de momento formativo, uma nova inserção internacional brasileira só foi possível através de uma reformulação conceitual da política externa, conduzida na primeira metade da década de 1990, envolvendo alterações quanto ao conceito e operacionalidade no seu quadro de referência. Tais alterações englobaram vetores de mudanças e continuidades em relação aos paradigmas anteriormente vigentes. O vetor principal de continuidade foi a retomada do paradigma universalista pelos governos da década de 1990. No entanto, a retomada desse paradigma impingiu características diferentes do chamado “*universalismo*”, empregado entre as décadas de 1960 e 1980. A diferença principal reside na política de adesão aos regimes internacionais, principalmente aqueles relativos à área de segurança, visto que o país evitava a “adesão a arranjos que pudessem limitar opções futuras.” (Mello, 2000 (b), p.6).

De acordo com Mello (2000 (b)), as principais mudanças que contribuíram para a reformulação conceitual da política externa brasileira, aprofundada a partir da segunda metade da década de 1990, estão ligadas à área de segurança, de relações econômicas internacionais, de integração regional, de direitos humanos e meio ambiente. Tais mudanças tinham como objetivo produzir uma convergência entre a política externa brasileira e a nova estrutura internacional. Dessa forma, uma reformulação conceitual era necessária ante as condições nacionais e internacionais que se colocavam com o fim da Guerra Fria e que exigiam um novo comportamento internacional por parte do Brasil. Para o país, não era condizente adotar uma postura isolacionista num mundo marcado pela globalização, pelo regionalismo e pela transnacionalização.

Para aprofundar o estudo da política externa brasileira (PEB) do pós-Guerra Fria será necessário apresentar as atitudes e políticas que determinaram a reformulação do quadro de referência da PEB, com o objetivo de verificar a possível continuidade desse quadro na gestão

---

<sup>24</sup> Segundo Lima e Hirst (2006), o fim do modelo agro-exportador no final da década de 1930 e sua substituição pelo modelo de substituição de importações (ISI), representou uma conjuntura crítica, gerada tanto pela exaustão do modelo econômico de desenvolvimento doméstico quanto pela exaustão da presença internacional do Brasil. Essa exaustão conduziu a mudanças na política externa e econômica, uma vez que para as autoras a agenda da política externa brasileira tem sido moldada pelo modelo econômico prevalecente. (LIMA e HIRST, 2006, p.23).

Lula (2003-2010). A PEB, como qualquer política e aos olhos do institucionalismo histórico, está condicionada à uma trajetória do tipo “*path dependence*”, na medida em que a emergência de um determinado legado pode evoluir ou mesmo desaparecer, sem, no entanto, mudar as instituições, interesses e idéias relacionadas àquele legado.

Esse capítulo está dividido em cinco seções: 1) na primeira, será apresentado o novo quadro conceitual da política externa brasileira do pós-Guerra Fria. Esse novo quadro, segundo Mello (2000 (a)), tomou forma no governo Collor, mais especificamente com a entrada de Celso Lafer no Ministério das Relações Exteriores, em 1992, e foi aprofundado nos governos subsequentes; 2) na segunda seção, será apresentada uma síntese das ações internacionais e regionais adotadas pelos governos da segunda metade da década de 1990 em diante; 3) na terceira, a discussão girará em torno das novas diretrizes na política integracionista; 4) na quarta, será discutido o multilateralismo empreendido pelos governos FHC e Lula e por fim, na quinta seção, será apresentada a concertação brasileira para a entrada no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

### **3.1 Caracterização da política externa brasileira do pós-Guerra Fria: mudanças e continuidades de paradigmas**

No início da década de 1990, a política externa brasileira (PEB) apresentou um quadro de ruptura em relação ao paradigma anteriormente vigente.<sup>25</sup> Essa ruptura implicou mudança nas diretrizes da política externa, com o objetivo de implementar um projeto de inserção internacional que aproximasse o país do primeiro mundo. De acordo com Saraiva e Tedesco (2001), a política externa desse período esteve centrada na atualização da agenda internacional do país, com a incorporação de novos temas; na construção de uma agenda positiva com os EUA; e na descaracterização do perfil terceiro-mundista. Essa descaracterização pôde ser percebida no discurso diplomático do governo Collor que, segundo

---

<sup>25</sup> Na verdade, dois paradigmas se fizeram presentes na política externa brasileira desde a proclamação da República, a saber: o *americanismo* e o *globalismo*. Esses dois paradigmas se alternaram durante todo o século XX. O *americanismo*, tendo sido assumido primeiramente, estava imbuído do reconhecimento de que os EUA se constituíam como um novo pólo de poder mundial e que o melhor meio para o Brasil aumentar seus recursos de poder no sistema internacional era estabelecer uma relação preferencial com Washington, buscando obter vantagens dessa aproximação. Já o *globalismo* toma forma na década de 1960 e elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha, além de atentar para o princípio da não-intervenção e da auto-determinação dos povos, a tese da igualdade jurídica das nações, a busca pela solução pacífica das controvérsias, etc. (PINHEIRO, 2004, p. 14-34).

Mello (2000), deixava claro que, com exceção dos países do Cone Sul, as novas prioridades situavam-se nas relações com o primeiro mundo.

Esse tripé no qual a PEB esteve centrada foi influenciada pelas condições internacionais surgidas com o fim da Guerra Fria, que além de ter conduzido a uma nova inserção, introduziu uma nova forma de Estado nacional, que segundo Cervo (2002), o país vivenciou sob a forma de Estado desenvolvimentista, normal e logístico<sup>26</sup>. O principal componente da nova forma de Estado nacional, que na visão do autor conduziu o país à condição de Estado “normal”, foi a implementação do Consenso de Washington<sup>27</sup>, que previa a liberalização comercial, a desregulamentação e a privatização das companhias estatais.

Em suma,

Os marcos conceituais do projeto de política externa do início do governo Collor efetivamente constituíram uma ruptura com relação a o paradigma anterior, na medida em que o objetivo da “autonomia pela distância” foi substituído pela reintrodução das relações com Washington como eixo de atração das relações internacionais do Brasil – embora (...) tenha tido curta duração. (MELLO, 2000 (b):7).

A política de “autonomia pela distância”, que prevaleceu na maior parte dos anos em que durou a Guerra Fria, era caracterizada, sobretudo, pelo eixo de rejeição dos EUA na política externa brasileira. Com o fim da Guerra Fria e com as transformações econômicas e políticas à ela remetidas, a lógica da “autonomia pela distância” foi substituída por uma lógica que conduzisse o Brasil à um maior nível de participação internacional, nas mais diversas áreas, que antes eram evitadas pelo país com a desculpa de não limitar opções futuras. Dessa forma, a política de “autonomia pela participação” tomou forma já no governo Collor, evidenciada pela aproximação sistemática do país com os EUA e pela busca de participação no ordenamento jurídico internacional, em áreas como comércio, tecnologias sensíveis<sup>28</sup>,

---

<sup>26</sup> Segundo Cervo (2004), o país vivenciou o Estado desenvolvimentista entre 1930 e 1989, período em que alcançou o mais alto grau de desenvolvimento econômico. O período vivenciado pelo Estado normal foi durante a década de 90, particularmente no governo FHC, devido às privatizações. E, por fim, o país apenas “ensaaiou” o Estado logístico quando logrou controlar o processo de privatizações. Vale ressaltar, no entanto, que essa tese defendida por Cervo é questionada por alguns analistas de política externa.

<sup>27</sup> A implementação desse mecanismo, que foi uma condição imposta aos países latino-americanos para a renegociação da dívida externa e para liberalização de novos recursos, influenciou a construção do novo quadro da PEB e fez parte de um conjunto de medidas que objetivavam a aproximação do Brasil com os países do primeiro mundo. Assim, o governo Collor avaliou que a implementação do Consenso e a busca por uma política de alinhamento com os EUA eram requisitos essenciais para o Brasil se aproximar do primeiro mundo. (MELLO, 2000, p.8).

<sup>28</sup> No que diz respeito à área de tecnologias sensíveis, o governo declarou sua renúncia ao direito de realizar explosões nucleares, mesmo com fins pacíficos e, junto com o governo argentino, criou a Agência Brasileiro-

direitos humanos e meio ambiente.<sup>29</sup> Ou seja, questões que compõem o *soft power* de um país ganharam peso, em contraposição à segurança internacional, que foi o eixo central das políticas externas na Guerra Fria. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.286).

Para suportar esse novo direcionamento na política externa, o governo criou departamentos e subsecretarias para abranger esses novos temas. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007) essas reformas tiveram participação de segmentos do setor empresarial, principalmente no que concerne ao tema comercial. De acordo com os autores, a idéia que prevalecia era de que o Brasil aumentaria seus benefícios se aderisse ao livre comércio, eliminando suas barreiras tarifárias de forma gradual, para então se inserir competitivamente e melhor no mercado mundial. Dentro dessa perspectiva, várias medidas foram adotadas durante os anos 1990, entre elas liberalização cambial, privatização de empresas estatais, diminuição de subsídios a indústria, sistema de incentivos a exportação, diminuição dos requerimentos burocráticos para a exportação e importação, renegociação da dívida externa, entre outras.

A reformulação da estrutura de comércio doméstica possibilitou a construção da idéia de “global trader” que, complementada com as estratégias integracionistas, assumiu um caráter prioritário na ação externa. Como pontua Lima, a “América do Sul passou a ser crucial para a inserção internacional do país, principalmente para seu reconhecimento internacional como um país intermediário.” (2005, p.8).

Para Mello, essas complementações foram enfatizadas a partir de 1992, com a entrada de Celso Lafer no Ministério das Relações Exteriores. Logo, “os conceitos tradicionais da independência, da diversificação, do universalismo e da autonomia começariam a ser progressivamente retomados, atualizados e adaptados aos anos 90.” (2000(b), p.9). Ou seja, começava a tomar forma a “nova formulação conceitual do quadro de referência da política externa, que efetivamente traçou as diretrizes que seriam implementadas nos anos seguintes.” (2000(b), p.8). Basicamente, essa mudança se deve à renúncia do paradigma de aliança especial com os EUA, embora não tenha havido um “retorno integral do paradigma universalista.” (2000(b), p.9).

---

Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Ainda com a Argentina, fez a proposta de revisão do Tratado de Tlateloco e a esta proposta se juntou, também, o Chile. Nessa área, o governo Collor assumiu o compromisso com os EUA de considerar a possibilidade de adesão ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR).

<sup>29</sup> Quanto à atualização da agenda nas áreas de meio ambiente e direitos humanos, o governo participou ativamente dos organismos multilaterais. Em 1992, ocorreu a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro, onde o Brasil apresentou a tese do desenvolvimento sustentável, resultando mais tarde na Agenda 21. No mesmo ano, o país aderiu a três tratados de proteção aos Direitos Humanos, sendo dois da ONU e um da OEA.

Nesse ponto se pode inferir que, a formação do legado não se deu de maneira imediata no governo Collor, até mesmo porque é complicado dizer em que ponto no espaço as conjunturas críticas serão transformadas em legados mais tarde. Como mesmo é colocado por Pierson e Skocpol (2002), as etapas iniciais à construção do legado podem ser influenciadas por pequenas perturbações, ou seja, pode-se supor que nem todas as linhas de ação desenvolvidas no governo Collor, como a política de alinhamento com os EUA, foram consubstanciadas nos governos seguintes. Dessa forma, o legado na política externa foi se desenvolvendo aos poucos, descartando algumas proposições iniciais e inserindo outras, e se consolidando nos governos seguintes, variando claro a forma de atuação desses governos na implementação da política externa.

Já quando Itamar assume a presidência, este concede maior autonomia ao Itamaraty para a formulação da política externa. Isso ocorre, segundo Canani (2004), devido a uma afinidade de pontos de vista entre o presidente e o Itamaraty, onde o governo encontraria um pensamento que daria sentido e direção às suas orientações (2004, p.64). Na visão de Mello (2000 (a)), tal concessão foi mais um produto da omissão ou mesmo delegação de poder por parte do Executivo, que estava sobrecarregado com a agenda política e econômica doméstica. De uma maneira geral,

O governo Itamar Franco seria caracterizado por um alto grau de autonomia do Ministério das Relações Exteriores com relação ao Poder Executivo, não apenas na gestão da política externa, mas também na continuidade do processo de reformulação do quadro de referência conceitual da atuação internacional do país. (MELLO, 2000(a), p.119).

Ainda,

O papel do Itamaraty na formulação da política externa é revalorizado e a política externa resgata seus princípios mais tradicionais. Alguns elementos da política externa de Collor, contudo, como a atualização da agenda externa, são mantidos e adaptados no novo cenário. (CANANI, 2004, p.39).

Nesse governo, a política de aliança especial com os EUA empreendida no início do governo Collor continuou a ser rechaçada e “a orientação universalista da política externa era colocada em evidência, funcionando como um elemento norteador da ação diplomática brasileira” (2004, p.69). Vale ressaltar que, embora o país tenha rechaçado a política de aliança especial com os EUA, ele não adota uma postura de distanciamento, uma vez que não poderia evitar a influência norte-americana na América do Sul. Adota, no entanto, uma postura multilateral, a fim de ampliar suas parcerias internacionais.

Na perspectiva multilateral, o país procurou aprofundar a integração sub-regional (MERCOSUL) e a participar ativamente nos foros multilaterais, em busca de uma maior projeção externa. Esse multilateralismo, como será visto, perdurará nos governos subseqüentes, sendo que em 1994, o ponto culminante dessa inserção figura-se na candidatura brasileira ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, política que foi maximizada na gestão Lula.

Quanto à integração, o governo lançou duas iniciativas no plano regional: a Iniciativa Amazônica e a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), em 1992 e 1993, respectivamente. Ambas as iniciativas apresentaram motivações tanto econômicas quanto políticas, visto que foram lançadas à época das negociações para a implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). O lançamento dessas iniciativas reforçou a idéia de América do Sul, que foi realçada pela substituição do termo América Latina pelo então chanceler FHC, com o objetivo de desvincular o México da integração sul americana, uma vez que havia optado pelo NAFTA.

Com a entrada de FHC no Ministério das Relações Exteriores, no governo Itamar, foi aprofundado o quadro de referência da política externa estruturado na gestão Lafer. Ao tomar posse no Ministério da Fazenda, quem assumiu a pasta internacional foi Celso Amorim, que procurou implementar uma ação internacional mais assertiva, objetivando dar ao país uma maior atuação e margem de manobra internacional.

Ainda, no período Itamar, houve a assinatura da Ata de Marrakesh, que criou a OMC, a discussão em torno da TEC (Tarifa Externa Comum no Mercosul), a participação na Cúpula de Miami<sup>30</sup> e outras ações, que segundo Vigevani e Cepaluni (2007), foram fundamentais para a consolidação da estratégia de “autonomia pela participação”. Além disso, o governo apoiou o embargo econômico e político ao Haiti e depois se pôs à intervenção militar naquele país. Também defendeu a reintegração de Cuba à OEA e, para complementar a idéia de “global trader”, Amorim criou o conceito de “global player”. Assim, com essas ações, “ao final do governo Itamar Franco, a reformulação do quadro de referência da política externa havia sido concluída.” (Mello, 2 000(a), p.127).

### **3.2 Os governos da segunda metade da década de 1990 em diante: uma síntese das ações internacionais e regionais adotadas**

---

<sup>30</sup> A Cúpula de Miami, também chamada de Cúpula das Américas, ocorreu em Miami em dezembro de 1994, é considerada o início das negociações para a criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

No governo FHC,

Consolidou-se a política já praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco, pela qual o Mercosul seria prioritário na agenda brasileira por constituir uma proposta inédita na América do Sul e, ao mesmo tempo, ter caráter de regionalismo aberto, sem exclusão de outros parceiros. (OLIVEIRA e VIGEVANI, 2004, p.17).

A política externa do governo FHC aprofundou as linhas de atuação do governo Itamar, sendo igualmente marcado pelo aprofundamento da integração sub-regional e por uma ativa atuação em foros multilaterais, acrescido por grande ativismo presidencial nas relações externas. Para complementar essas linhas de atuação, o governo FHC implementa a chamada política de “autonomia pela integração”, com o objetivo de articular-se com o meio internacional, afastando a idéia de “autonomia pela distância” (OLIVEIRA e VIGEVANI, 2004, p.21).

O paradigma da “autonomia pela integração”, empregado durante todo esse governo, foi consolidado, segundo Oliveira e Vigevani (2004), na gestão Lafer, em 1992. Esse paradigma, inserido no contexto tradicional da política externa, pauta-se nas diretrizes do pacifismo, defesa do princípio de determinação e não-intervenção e respeito ao direito internacional. O objetivo, contudo, não seria uma adaptação passiva desse paradigma, mas “no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros.” (OLIVEIRA e VIGEVANI, 2004, p.16). A renovação desse paradigma consistia, sobretudo na adesão do país a regimes internacionais, que, *a priori*, garantiria ao país buscar a concretização de seus interesses nacionais sob a base de um marco legal internacional.

Dessa maneira, a PEB do período FHC foi marcada por vetores de renovação e continuidades. A renovação se refere ao paradigma de “autonomia pela integração”, que é renovado e adaptado com o objetivo de aumentar a participação internacional do país. O ponto de continuidade é justamente a reiteração do conceito de *global trader* e da prioridade conferida ao Mercosul. Nesse aspecto, de acordo com Lampreia (2000), à época ministro das Relações Exteriores, sobressai na PEB a mais absoluta prioridade à integração sub-regional (Mercosul) e regional e à aproximação com os países sul-americanos.

Reconhecida essa prioridade, o governo FHC durante todo o seu período, fixou metas para a consolidação e aprofundamento do Mercosul, através, sobretudo da busca para a

incorporação de novos membros. O governo buscou organizar o espaço sul-americano como forma de proporcionar uma maior convergência entre os países sul-americanos e o Brasil no que se refere à integração hemisférica e à criação de uma zona de paz na América do Sul. A Cúpula de Brasília, em 2000, demonstrou a convergência de percepções dos países sul-americanos quanto a essas questões e proporcionou, segundo Barbosa (2000), a discussão sobre o futuro da América do Sul, além de ter suscitado a discussão acerca da formação de um sistema sul-americano de cooperação econômica e política.

Ao término desse evento, FHC expôs que

A Cúpula de Brasília foi sem dúvida um evento de importância histórica ao reunir pela primeira vez todos os Presidentes sul-americanos. Nosso encontro não foi em vão. Os entendimentos alcançados, a convergência de visões, o sentimento partilhado em torno do futuro que almejamos para nossos povos, todas essas conquistas são importantes e nos seguirão inspirando em nossa tarefa comum de organizar a América do Sul (...) cuja vocação de grandeza está na liberdade, no desenvolvimento e na integração. (FHC, 2000, p. 2).

A cúpula presidencial, nos anos posteriores ao seu lançamento, continuou a ocorrer, sendo que na de Cuzco, no Peru, em 2004, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN). Esta proposta, que ultrapassou o nível do livre comércio, foi lançada no governo Lula, que, ao assumir o governo, conferiu prioridade ao relacionamento Sul-Sul, com especial ênfase na América do Sul. Essas prioridades foram facilitadas pela convergência entre os pontos de vista do presidente e do ministro Celso Amorim, que ao assumir a pasta internacional conferiu grande importância ao cenário regional, continuando a empregar ao Brasil à idéia de “global player”.

O Brasil como “global player” é particularmente visualizado no governo Lula com o relançamento da candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU e com a formação do G20, que proporcionou, dentre e outras coisas, uma vitória brasileira no contencioso do algodão com os EUA. Apesar do ativismo presidencial nos foros multilaterais, que também marcou e vem marcando a gestão Lula da Silva, é no plano regional que esse ativismo é melhor visualizado, seja nas cúpulas presidenciais seja na concertação para criação de um espaço sul-americano.

Segundo Lima (2005), a ênfase dada à América do Sul na política externa tem dois objetivos, sendo um ofensivo e outro defensivo. O lado ofensivo seria a construção de uma capacidade de influência tanto nas negociações internacionais quanto na elaboração de normas globais e regionais, com o intuito de “torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do sul.” (2005, p.3). Já o componente defensivo demonstra a necessidade de se evitar

que “desenvolvimentos no interior dos países vizinhos possam eventualmente vir a transbordar para as fronteiras nacionais e (...) possam estimular ações unilaterais dos Estados Unidos na região” (2005, p.3). Segundo a autora, tanto o componente ofensivo quanto o defensivo devem contar com a atuação brasileira na coordenação da ação coletiva e na mediação em possíveis situações de conflito. Exemplo foi a intermediação brasileira no conflito entre a Venezuela e Colômbia<sup>31</sup>, além do envio de tropas ao Haiti.

Com base no apresentado, se pode sintetizar as linhas prioritárias de ação da política externa do período FHC e Lula. Do período FHC, segundo Vizentini (2003), essas linhas foram as seguintes: 1) Avançar na integração regional, com especial ênfase no Mercosul; 2) Estimular a estratégia de diversificação de parceiros nas relações bilaterais; 3) Insistir junto as organizações econômicas multilaterais, em particular a OMC no ideal de multilateralismo, sempre sustentado pelo país; 4) Concentrar esforços para elevar a condição de potência internacional do Brasil, buscando torná-lo membro permanente do CSNU;

Em resumo, pode-se dizer que, o que prevaleceu no governo FHC e no governo foi a idéia de “mudança dentro da continuidade”, que, segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 288), significava que, “a renovação da política externa deveria caracterizar-se por uma adaptação criativa aos novos desafios internacionais.”

Comparando as linhas prioritárias de ação do governo FHC com o governo Lula, verifica-se a continuidade dessas linhas no atual governo, com mudanças ou mesmo ajustes nas estratégias de implementação. A continuidade está fortemente ligada a constante busca de autonomia em relação à estrutura de poder internacional. Tanto os ajustes quanto a continuidade dessas linhas serão melhores visualizadas nas próximas seções. Na seção a seguir, apresentarei as principais estratégias e iniciativas da integração regional brasileira com o objetivo de verificar as ações no plano da integração e os vetores de continuidade no governo Lula.

### **3.3 A política integracionista: as principais iniciativas e estratégias regionalistas**

A política integracionista brasileira, no pós-Guerra Fria, recebeu maior atenção por

---

<sup>31</sup> As relações entre esses dois países foram estremecidas em 2008, devido uma incursão militar da Colômbia em território equatoriano para combater um acampamento das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia).

parte dos formuladores de política externa e dos Presidentes da República, os quais apresentaram um eloqüente ativismo presidencial. O motivo dessa “maior atenção” está ligado à intensificação dos fenômenos de regionalização e globalização, que deram maior impulso à formação de zonas preferenciais de comércio no pós-Guerra Fria.

Vale ressaltar, no entanto, que o fenômeno da regionalização não é recente, embora, atualmente, apresente características diferentes da “onda regionalista”<sup>6</sup>, que caracterizou parte do período da Guerra Fria. A diferença reside na estrutura do processo, que passa a ser “mais intenso, amplo e liberalizante”, caracterizando o chamado “novo regionalismo”, iniciado nos fins dos anos 80 (Lima, 2005, p.2). Esse “novo regionalismo” é marcado pela intensificação e aprofundamento de processos regionalistas iniciados em décadas anteriores, bem como pela multiplicação de acordos intra e inter-regionais.

Sem dúvida, essa onda influenciou a redefinição da política regionalista brasileira que antes estava voltada para a assinatura de acordos de cooperação bilateral entre o Brasil e seus vizinhos e na participação em organizações regionais, como a ALADI e a OEA.

Apenas na segunda metade da década de 1980 que esse quadro é mudado, através da assinatura da Ata de Iguazu e da Ata para Integração e Cooperação Econômica em 1988 e no mesmo ano com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina. Todos esses acordos são remetidos ao Mercosul, que foi o principal processo articulador para a reformulação da política integracionista brasileira. Como parte dessa reformulação, o Mercosul tornar-se-ia, de acordo com Faria e Cepik, “o epicentro da estratégia acalentada pela diplomacia brasileira de conformação de um regionalismo aberto capaz de, no novo cenário pós-Guerra Fria, garantir uma autonomia mínima ao país e um maior protagonismo na cena internacional.” (2002, p.3).

O Mercosul, como resultado do “novo regionalismo”, que segundo Lima tem sua origem no “movimento de ampliação das fronteiras nacionais para seu entorno mais imediato” (2005, p.2), apresenta um caráter defensivo e reativo. Essa característica, presente nos atuais processos regionalistas, tem como objetivo tornar os Estados mais competitivos num momento em que a globalização dos mercados diminui sua capacidade de atuação e intervenção na economia. Por essa razão, basicamente, há a formação de áreas de livre comércio, de união aduaneiras, bem como de integração monetária. Porém, pode-se também considerar que, essa atitude defensiva e até mesmo reativa congrega alguns componentes ofensivos, na medida em que o Estado procura influenciar na formação das áreas de livre comércio de forma a atender a seus interesses.

Com o Mercosul, o Brasil passava a redefinir sua inserção internacional. Bernal-Meza

explicita que: “*la asociación con Argentina primero y la iniciativa MERCOSUR después fueron concebidas como instrumentos importantes para la redefinición de la nueva inserción internacional del Brasil.*” (2002 (b), p.26). Assim, o Mercosul serviu para montar as bases dos arranjos políticos e econômicos posteriores e como plataforma para a redefinição da inserção internacional do Brasil, uma vez que este bloco é a estratégia de maior projeção global do país.

Para Mello, “os limites no compromisso do Brasil com o aprofundamento da integração sub-reional manifestaram-se explicitamente ao longo da segunda metade da década de 1990” (2000, p.172). De acordo com a autora, vários fatores conduziram a uma estagnação do processo integracionista, entre eles a complexidade da sua agenda, que envolveu pouca transparência nos temas discutidos, bem como a crescente divergência de perspectivas entre seus membros, visto que, para o Brasil, o Mercosul se estruturou na seguinte perspectiva:

Dada a predominância do enfoque comercial eleito para o novo projeto de integração e o desinteresse em aprofundar outros temas da agenda, o Mercosul passou a ser um instrumento conjuntural, tático, de expansão comercial e, mais tarde, uma instância para a formação da ALCA. (BERNAL-MEZA, 2002 (a), p. 26).

O problema principal passava pelo fato de que nenhum país membro queria assumir compromissos que de certa forma restringissem sua capacidade de adotar decisões unilaterais, principalmente na área econômica. Esse ponto foi fortemente complicado pela instabilidade nos mercados financeiros internacionais em 1997 e 1998, e aprofundado pela desvalorização do Real em 1999 e pela crise Argentina de 2001, que deu fim à conversibilidade. Com essas crises viu-se que, segundo Bernal-Meza, não houve e de certa forma não há um alinhamento de políticas macroeconômicas, revelando que “o Mercosul não foi um fator determinante para a política econômica de qualquer dos quatro sócios” (2002(a), p.14).

Outra política integracionista foi a Iniciativa Amazônica lançada em 1992 pelo presidente Itamar Franco, na reunião do Grupo do Rio, em Buenos Aires. Seu objetivo era ampliar as fronteiras econômicas e comerciais na região amazônica através de acordos de complementação econômica, firmados no âmbito da Aladi, com os países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (1978): Bolívia, Venezuela, Guiana, Suriname, Colômbia, Peru e Equador . Além de ter apresentado uma dimensão econômica, a iniciativa teve uma conotação política. Segundo Canani (2004), a Iniciativa Amazônica objetivava reafirmar a presença do Estado numa área estratégica, que apresentava problemas relativos ao narcotráfico e ao meio-ambiente, além de tornar mais fácil a solução de conflitos na região de

fronteira. Dessa forma, essa iniciativa passava a fazer parte da nova política regionalista brasileira, delimitando sua nova esfera de atuação, a América do Sul. Barbosa e Panelli procuram explicar o porquê dessa delimitação:

A América do Sul constitui nosso entorno geográfico, nossa circunstância política, havendo se transformado em nosso principal parceiro comercial (...). Por essa razão, interessa ao Brasil atribuir prioridade cada vez mais central à América do Sul (...), mediante a ampliação do processo de integração regional, mais além do Mercosul, numa visão estratégica de longo prazo. (BARBOSA e PANELLI, 1994, p. 298).

Segundo Canani “a opção brasileira pela integração regional não poderia descartar outras possibilidades de concertação política e econômica na América do Sul” (2004, p.75). Ou seja, a integração regional não deveria ficar restrita ao Mercosul. Nessa visão, a Iniciativa Amazônica foi apenas um primeiro passo preliminar. Em 1993, durante a reunião do Grupo do Rio, Itamar Franco lança a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Seus objetivos iniciais consistiam em absorver a Iniciativa Amazônica e num prazo de 10 anos os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile, através da negociação de acordos de livre comércio.

Essa proposta, como a Iniciativa Amazônica, apresentava tanto motivações políticas quanto motivações econômicas. Do ponto de vista econômico, o crescimento das exportações brasileiras para a América do Sul apenas poderia se concretizar se Brasil implementasse uma política ativa nas relações com seus vizinhos. Essa percepção se aliava com a preocupação de isolamento do Brasil na América do Sul, uma vez que também estava em curso iniciativas de liberalização comercial envolvendo o México e países sul-americanos e os EUA com a Iniciativa para as Américas.

Quanto às motivações políticas, estas congregavam, segundo Lima (1996), tanto políticas de natureza ofensiva quanto defensiva. Na perspectiva defensiva, a ALCSA serviria para fazer frente a dois riscos advindos da crescente aproximação dos EUA com os países latino-americanos. O primeiro risco seria justamente o do isolamento político na região sul-americana, com o avanço da integração hemisférica. O segundo seria a ameaça de que as diretrizes da política externa viessem a ser constrangidas pelo posicionamento político e econômico que seus vizinhos pudessem eleger.

Na perspectiva ofensiva, há duas dimensões. A primeira era a possibilidade de criar uma alternativa regional ao modelo de integração hemisférico. Ou seja, ante um fracasso da integração hemisférica, a ALCSA seria uma alternativa para os países sul-americanos. E caso a integração hemisférica avançasse, a ALCSA seria um instrumento negociador e, ainda,

fortaleceria o poder de barganha de seus membros no curso das negociações hemisféricas. O outro componente ofensivo estaria fortemente relacionado às aspirações do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nessa perspectiva, o regionalismo seria peça fundamental para a inserção internacional do país, favorecendo a sua busca por um reconhecimento de potência regional.

Embora a ALCSA, nos termos em que foi definida, não tenha sido implementada, esta iniciativa brasileira, segundo Mello (2000(a)), exacerbou a retórica diplomática. O secretário-geral do Itamaraty à época declarou que “o Brasil não é apenas um país que atua nos tabuleiros por outros criados; é também um país que cria seus próprios tabuleiros.” (MRE, 1994, p.25). Nesse sentido, Abdenur (1994) também afirmava que o Brasil tinha condições de criar os seus próprios tabuleiros de ação no plano internacional. Em relação a isso expunha que “nós também somos um pólo, nós também somos um centro, nós também somos atores ativos e vigorosos no plano internacional (1994, p.19).

Esta iniciativa não foi implementada e o próprio termo ALCSA desapareceu da agenda e do discurso da diplomacia brasileira. Contudo, o objetivo de uma integração mais ampla na América do Sul não se esvaiu, tomando outro formato. No governo FHC, foi iniciado o funcionamento do Mercosul e a perspectiva de uma integração mais ampla foi visualizada através de acordos de livre-comércio desse bloco com países isolados, como Chile, e com a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Nessa área, o governo Lula prosseguiu com as negociações Mercosul e CAN e, sobretudo, na busca por um espaço integrado sul-americano, lança a CSAN – Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004. Essa iniciativa foi lançada na III Cúpula de Presidentes da América do Sul, em Cuzco, e visa a integração dos países sul-americanos, com exceção da Guiana Francesa, nos campos político, econômico, ambiental e de infra-estrutura e que fortaleça a identidade da América do Sul. Ademais, o governo Lula enfatizou as relações comerciais dentro da região, envolvendo Estados e empresas privadas.

Do ponto de vista político, a criação da CSAN, representa a busca brasileira por uma maior capacidade de autonomia e influência regional, incidindo sobre busca por um maior poder de barganha no cenário internacional. Dessa forma, essa proposta prevê um desenvolvimento regional que proporcione uma representação de maior peso nos fóruns multilaterais. No entanto, essa iniciativa brasileira, carrega alguns empecilhos, visto que alguns países sul-americanos vêm a CSAN com ressalvas, alegando se tratar de uma estratégia brasileira para avançar seus interesses na região, o que não é de todo uma inverdade. Outro ponto é que, segundo Sauerbronn (2005), alguns países como os andinos

obtêm ganhos comerciais mais consideráveis através de acordos de livre comércio com os EUA do que, por exemplo, se negociassem através da CSAN.

Em suma, a Iniciativa Amazônica, a ALCSA e a CSAN refletem o interesse brasileiro na região sul-americana. Esses interesses, como visualizados, têm tanto motivações econômicas, visto que melhora as exportações e o desenvolvimento econômico como um todo, quanto motivações políticas. No caso dessas últimas, estas iniciativas podem ser interpretadas como políticas de busca de influência e autonomia.

Em resumo, a política integracionista brasileira do governo Lula girou em torno de uma maior aproximação do Brasil com a Argentina, envolvendo intensas reuniões a fim de resolver disputas acumuladas nos anos anteriores. Envolveu também a idéia de que o Brasil expandiria sua responsabilidade para a manutenção da estabilidade política na América do Sul, buscando promover instituições democráticas mais fortes e valores compatíveis com a política regional. Nesse aspecto, desde 2003, o Brasil interviu em crises políticas na Venezuela, Bolívia, Equador e Haiti. O Brasil ainda liderou o grupo “Amigos da Venezuela”, servindo de ponte entre o governo Chavez e os grupos opositores a fim de que se chegasse a uma solução política que não violasse os princípios democráticos.

### **3.4 A forte preferência pelo multilateralismo**

Como previamente apresentado, o envolvimento ativo nas instituições multilaterais tem sido uma característica constante da política externa brasileira desde o início do século XX. O governo Lula continuou a validar essa característica, que na OMC culminou com a formação do G-20, logo no início de seu mandato, imprimindo uma maior assertividade à ação externa do país. Vale ressaltar, que o multilateralismo empreendido no governo Lula difere do multilateralismo do governo FHC, quando foi dada maior ênfase aos “novos temas”<sup>32</sup> da agenda internacional: direitos humanos, meio ambiente e não-proliferação.

No campo da segurança, o governo FHC reforçou seu pacifismo firmando pactos

---

<sup>32</sup> A ênfase dada aos novos temas da chamada agenda emergente, que despontaram com maior relevância nos anos 1980, é explicada pela centralidade que esses temas ganharam em nível internacional na sua gestão. Devido à maior relevância que passaram a ter, tais temas fizeram com que a política externa brasileira procurasse se adaptar à nova agenda do pós-Guerra Fria, através de uma contínua assimilação e adesão desta e do multilateralismo, buscando internalizar os valores do *environment* internacional. Essa internalização envolveu iniciativas internas, através da criação de departamentos e subsecretarias a fim de responder às demandas que esses temas colocavam, e no âmbito externo contou com a participação do país em organismos internacionais e na adesão a regimes internacionais.

internacionais de desarmamento, como o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR e o regime de não-proliferação nuclear –TNP, concluído em 1998<sup>15</sup>. Em 2001, foi criada uma agência bilateral entre Brasil e Argentina para utilização pacífica da energia nuclear logrando construir uma zona de paz no Cone Sul. Com relação a direitos humanos, o país reconheceu, em 1997, a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além de ter aprovado no mesmo ano uma lei sobre refugiados, entrando assim na rota do abrigo para refugiados. O Executivo ainda criou a Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

Quanto ao meio ambiente, a ação diplomática brasileira conjugou estratégias na esfera bilateral e multilateral regional e global. As resoluções da Eco-92, realizada na gestão Collor, evoluíram para a ratificação do Protocolo de Kyoto em 1997. De 1995 a 1997, o Congresso aprovou a Lei de Biosegurança, a Lei de Patentes e a Lei de Cultivares, além de ter regulado o acesso aos recursos genéticos brasileiros. Esse ordenamento complementou o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, envolvendo a União Européia, o G-7 e o Banco Mundial.<sup>33</sup>

No entanto, segundo Bernal-Meza (2002(c)), embora o governo FHC tenha optado pelo multilateralismo na área de segurança, através da adoção da agenda de “valores hegemônicos universalmente aceitos”, a visão dominante no Brasil continuou a ser a do realismo, apesar de que em matéria de segurança o país tenha aderido a vários regimes que o limitaram tanto politicamente quanto estrategicamente. A predominância dessa visão é explicitada pela adoção do multilateralismo, como forma de ser um contrapeso na hegemonia hemisférica dos EUA.

Segundo Vigevani e Oliveira, “o fortalecimento do multilateralismo parecia como uma possibilidade a favorecer um mínimo de regras contratadas” (2004, p.14). Essa lógica permaneceu no governo FHC, que priorizou o diálogo diplomático buscando reforçar normas e regimes internacionais multilaterais contra a lógica do poder.

Como mesmo explicita Lampreia, a época ministro das Relações Exteriores do Brasil, o Brasil na era FHC procurou “contribuir ativamente, nos foros multilaterais e (nas suas) relações bilaterais, para a construção de uma ordem internacional fundada em normas acordadas coletivamente e não (...) na ‘lei do mais forte’ (1998, p.15). Essa linha, segundo ele, foi seguida desde o campo da segurança até a área das questões econômico-comerciais.

---

<sup>33</sup> Ao aprofundar esses temas, o país criou certas obrigações e restrições que significaram algum sacrifício de autonomia nacional. A adesão ao TNP, por exemplo, impôs limites à capacidade do país de desenvolvimento de um componente militar-estratégico. Assim, na área nuclear e na questão de venda de armas o país reduziu suas manifestações de autonomia. Porém, ganhou credibilidade internacional, além de ter contribuído para reduzir as tensões com os EUA. A adoção de compromissos multilaterais, na visão dos formuladores de política externa, favoreceria a construção de uma imagem do país como um país confiável e parceiro de negócios internacionais.

O uso do multilateralismo nas relações exteriores do Brasil e a preferência pelo diálogo diplomático no mundo pós-Guerra Fria sinalizava a possibilidade de influência do país nos novos regimes em construção. Nesse sentido,

O objetivo não seria a adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articulado com o interesse de outros Estados e forças, redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros.” (OLIVEIRA e VIGEVANI, 2004, p.16).

Dessa forma, a política exterior do Brasil estava partindo da lógica da “autonomia pela distância” para uma nova agenda internacional pró-ativa, imbuída da lógica da “autonomia pela participação”, que anos FHC passou a ser conceituada de “autonomia pela integração”. De uma forma geral, os governos brasileiros do pós-Guerra Fria buscaram empreender uma política de busca de autonomia em contraposição a algumas políticas exteriores de décadas passadas, que objetivavam manter um alinhamento ou mesmo subordinação aos EUA.

De acordo com Almeida (2003), o governo FHC foi imbuído de um multilateralismo moderado, atribuindo grande importância ao direito internacional, e apresentou uma aceitação tácita da existência das grandes potências e dos papéis diferenciados no sistema internacional.

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2007), o multilateralismo foi mais fortemente defendido no governo Lula, que segundo eles indicou uma mudança gradual da política de “autonomia pela participação” para uma estratégia de “autonomia pela diversificação”. Dessa forma, “não teria havido mudanças de orientação internacional, mantendo-se, e aprofundando-se, a política externa autônoma”, havendo, sobretudo ajustes na formulação da decisão burocrática e potenciais mudanças nas metas. Abaixo enumera-se as mudanças nas diretrizes percebidas na primeira gestão Lula, a saber:

1) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; 2) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; 3) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e 4) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento. (OLIVEIRA e VIGEVANI, 2007, p. 291)

Na segunda gestão,

1) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); 2) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; 3) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; 4) manutenção

de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; 5) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; 6) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e 7) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (OLIVEIRA e VIGEVANI, 2007, p. 292)

O traço mais forte de continuidade é quanto ao multilateralismo econômico, que tal como na política anterior, vem sendo marcado por atuante presença brasileira na OMC. Sendo que, na reunião ministerial de Cancun, a primeira do governo Lula, foi formado o G-20<sup>34</sup>, grupo de países em desenvolvimento que luta pelo fim dos subsídios agrícolas e pelo fim do protecionismo dos governos do norte. Esse grupo ganhou notoriedade na Rodada de Doha devido, sobretudo, aos seus países-membros, tais como: Brasil, Índia e China. Além disso, o governo Lula tem procurado diversificar seus parceiros comerciais, exemplo disso foi a Cúpula Árabe, ocorrida em 2005 e as negociações com a União Européia e China. Ainda, no campo das diversificações comerciais, vale citar a formação do G-3 ou IBAS - relação estratégica e de cooperação entre Índia, Brasil e África do Sul – e o intenso relacionamento comercial com a Rússia e a China, com o objetivo de ampliar os intercâmbios comerciais, militares e tecnológicos.

Enfim, a OMC tem sido, desde sua criação, “a melhor opção para os interesses brasileiros nas questões econômicas” (Oliveira e Vigevani, 2004, p. 33). O país vem atuando de maneira considerável na organização, considerada como um importante mecanismo de ajuda para a resolução de conflitos na área econômica.

Outro ponto que merece comentário dentro do campo multilateral e que será o tema da próxima seção, é a campanha para reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil desde a primeira metade da década de 1990 vem defendendo a ampliação desse conselho, com argumento de que uma maior e mais balanceada representação aumentaria a legitimidade e melhoraria a efetividade das decisões coletivas, além de que a instituição deveria se adaptar a nova realidade do pós-Guerra Fria. A seguir esse tema será melhor detalhado.

### **3.5 A concertação brasileira para a entrada no CSNU**

---

<sup>34</sup> Relativo à formação do G-20, esse partiu de uma iniciativa brasileira e conta com uma agenda de desenvolvimento que objetiva, com o fim dos subsídios, uma competição justa no mercado agrícola mundial. A liderança brasileira no G-20 ficou evidente nas negociações de Cancun, visto que os países do norte não conseguiram impor sua agenda negociadora, como vinham sempre fazendo nas rodadas anteriores. Segundo Amorim (2005), o “fracasso de Cancun” foi o primeiro passo para o sucesso de Genebra, em que, sob a coordenação do Brasil, o G-20 conseguiu negociar a entrada das questões agrícolas nas negociações.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), criado após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, tem por finalidade manter a segurança internacional e a preservação da paz mundial, além de intermediar, nas questões de segurança, as relações entre seus membros. O Conselho é composto por quinze membros, sendo cinco de caráter permanente – Rússia, EUA, França, China e Inglaterra – e dez de caráter rotativo. Suas resoluções são mandatárias e não apenas recomendatórias.

Desde o final da Guerra Fria, especialmente após a Guerra do Golfo, em 1991, a estrutura do Conselho vem sendo questionada, e o Brasil é um dos países que vem buscando apoio internacional para sua reforma. O governo brasileiro critica os mecanismos e as estruturas do Conselho, uma vez que esses não refletem a realidade de hoje. A proposta brasileira para a reforma do Conselho é que esse conte com novos membros, de caráter permanente e rotativo, com representação de países desenvolvidos e em desenvolvimento, nessas duas categorias. Isso garantiria ao Conselho maior representatividade e legitimidade. A aspiração brasileira por um assento no CSNU foi formalizada em 1994, no governo Itamar Franco, quando o Brasil lançou sua candidatura. Na gestão FHC, o país ficou numa situação de “candidato não-insistente”, retomando com força maior sua candidatura no governo Lula. O intuito dessa candidatura faz parte de uma política de busca de influência brasileira no processo decisório das questões internacionais, objetivando, também, a busca por prestígio e reconhecimento no âmbito regional. Dentre os argumentos utilizados, estão o seu tamanho territorial e seu contingente populacional, bem como o fato de ser o décimo maior contribuinte do orçamento da ONU.

Porém, vale ressaltar que o objetivo de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança poderá trazer implicações substanciais ao país. Isso porque fazer parte do CSNU implica necessariamente tomar decisões políticas complicadas, uma vez que são atribuições do mesmo a adoção de sanções e autorização de intervenções militares. Ou seja, a tradição política *low profile*, não intervencionista e negociadora do Brasil teria que mudar, e isso, sem dúvida, poderia prejudicar a imagem do país, visto hoje por outros Estados e organizações como um país que prima pelo pacifismo. Sem dizer, que poderia prejudicar as relações comerciais do Brasil, que vem buscando um estreitamento das relações com países do Oriente Médio, Ásia e África, regiões as quais apresentam sérios distúrbios e implicações para a segurança internacional.

Outro ponto crítico quanto à candidatura brasileira, é em relação aos gastos

financeiros, pois também uma das atribuições dos membros é a disponibilização de recursos para a manutenção de forças de paz e para a manutenção da própria burocracia da ONU. Sem citar as implicações políticas que o país poderá ter caso consiga um assento permanente.

Essas implicações estão relacionadas ao posto de liderança latino-americana que o Brasil viria a assumir automaticamente como membro do Conselho. Esse posto de liderança não implicaria uma imediata aceitação por muitos países latino americanos, principalmente México e Argentina, que desde a candidatura brasileira, em 1994, se recusam a apoiar o pleito do Brasil.

Apesar dessas implicações, o Brasil lograria assumir um papel de liderança que poderia aumentar seu prestígio e influência, tanto em âmbito internacional quanto em âmbito regional. Com isso, o país teria seu poder de barganha aumentado, melhorando, sobretudo, sua inserção internacional.

Enfim, essa concertação para a entrada brasileira no CSNU vem sendo reforçada nas linhas de ação da política externa desde a sua candidatura.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a pesquisa empreendida pode-se fazer alguns apontamentos sobre a política externa brasileira do Pós-Guerra Fria tendo como pano de fundo o institucionalismo histórico, com especial ênfase nas chamadas conjunturas críticas e dependência da trajetória.

Retornando ao pensamento de Pierson e Skocpol (2002), os processos dependentes da trajetória definem uma lógica clara: os resultados de uma conjuntura crítica desatam mecanismos de retroalimentação que vão reforçar a recorrência de um padrão particular no futuro. Ainda, esses processos sugerem que as instituições continuam a evoluir em resposta a mudança das condições do ambiente e avançam na manobra política, todavia em caminhos influenciados pelas trajetórias passadas. Essas conceituações são percebidas claramente na política externa empreendida entre os governos Collor e Lula. Nesse período mesclaram diferentes estratégias de implementação, sem, no entanto mudar seu eixo de sustentação, que foram e são as políticas de busca de autonomia, denominadas pelo estado de campo da política externa como sendo: *autonomia na dependência*, *autonomia pela distância*, *autonomia pela participação* ou *pela integração e autonomia pela diversificação*. Essas duas primeiras autonomies, que não foram apresentadas neste trabalho, são remetidas ao século passado até a década de 1990, mas são igualmente válidas para perceber a retroalimentação da política de autonomia dentro do eixo central da política externa brasileira.

A conjuntura crítica, na qual o governo Collor foi iniciado, influenciou a reorientação da política externa que antes estava imbuída de valores que não mais se ajustavam com as condições do ambiente que surgia. Por isso a conjuntura crítica é vista como um momento formativo, no qual novas proposições serão construídas, outras melhoradas ou ajustadas e algumas ou mesmo todas descartadas. Assim, quando se fala em autonomia pela integração, participação e diversificação, se fala, sobretudo no ambiente colocado pelo fim da Guerra da Fria, que forçou os países, pelo menos a maioria deles, a se ajustarem de acordo com esse ambiente.

Essa conjuntura influenciou a política externa no que concerne aos processos de integração regional, em especial o Mercosul, de multilateralização, principalmente no campo comercial, de securitização, e temas *low profile* como meio ambiente e direitos humanos. Isso ocorreu não porque os dirigentes políticos decidiram assim, mas porque o ambiente colocava isso. Da mesma forma, que uma nova conjuntura crítica implicará em novas proposições ou em um melhoramento das políticas atuais.

Sem dúvida, como é consenso entre os analistas de política externa e inclusive como já colocado pelo Itamaraty, houve sim uma reorientação da política externa, influenciada por essa conjuntura crítica, e que teve início no governo Collor, sendo consolidada no governo Itamar e aplicada nos governos subseqüentes. Porém, o caminho percorrido para se chegar a essa reorientação não foi apenas imbuído de novas proposições, mas também por um melhoramento de políticas que haviam sido aplicadas ao longo do século XX. Um exemplo foi a busca por uma aproximação no governo Collor com Washington, que está fortemente ligada ao paradigma americanista do início do século XX. Nesse ponto, podemos retomar Pierson e Skocpol, para os quais as etapas iniciais a construção de um legado podem ser influídas por pequenas perturbações, uma vez que um legado não se dá de maneira imediata a conjuntura crítica.

Assim, se pode supor que, a construção do viria mais tarde a ser um legado na política externa brasileira passou por pontos de atritos que moldaram seu eixo de sustentação, é como se a política externa tivesse sido tomada por um *brainstorm* em que várias proposições foram consideradas, inclusive o retorno do americanismo. Contudo, essa proposição de alinhamento, como exemplificado, não perdurou, porque a política externa estava agora influenciada por outras linhas de ação que não comportaria tal coisa. A integração hemisférica – Alca – e regional – Mercosul – e a busca por uma ativa participação na OMC, não se encaixaria nesse alinhamento incondicional como foi o americanismo. Isso, sem dúvida, prejudicaria a participação e defesa dos interesses brasileiros na OMC, já que essa defesa envolve muitas vezes o embate direto com os EUA.

Outra colocação, de acordo com os autores citados, é sobre a dificuldade de se dizer a partir de que ponto as conjunturas críticas serão transformadas em legados mais tarde. No caso da consideração de ter sido um legado consolidado no governo Itamar, significa dizer que as linhas de ação ao final desse governo tiveram continuidade no governo FHC e Lula, com algumas particularidades. Poderia ser questionado que a continuidade dessas linhas de ação no governo FHC teve estreita ligação com o fato do mesmo ter sido Chanceler no governo Itamar. Assim, não haveria por que dessas linhas deixarem de ser consideradas em seu governo. Talvez a consideração de ser um legado consolidado no governo Itamar faria mais sentido se um governo de esquerda tivesse assumido o poder após sua saída e tivesse dado a mesma continuidade. Dessa maneira, veríamos realmente se as linhas de ação se transformaram um legado. Contudo, esse legado teve continuidade com a entrada de Lula na presidência, sendo implementado de maneira um pouco diferente, com uma maior assertividade com relação ao seu antecessor.

Como já exposto, a construção desse atual legado ajustou a política de busca de autonomia, que está em um processo de retroalimentação desde o início do século XX. Essa busca por autonomia presente na política externa é com o intuito de dar uma maior margem de manobra ao país na condução e defesa de seus interesses. Embora, o governo Collor e FHC tenham assinado tratados e aderidos a regimes e instituições que tenham reduzido essa tal margem. Porém, a adesão a esses regimes internacionais e às instituições que os incorporava fazia parte da estratégia externa brasileira, uma vez que essas instituições e regimes seriam uma solução para os problemas de ação coletiva. Ou seja, buscou-se, sobretudo a redução das incertezas dentro da política de reforço da cooperação. Os governos do pós Guerra Fria, principalmente o governo FHC e Lula, reforçaram a opção pelo fortalecimento das instituições multilaterais internacionais, uma vez que, segundo Pinheiro (2003), a adesão às normas de regulação internacional garantiria ao país a preservação de espaços de autonomia.

Nessa mesma linha, houve uma busca pelo reforço e consolidação da integração regional, com foco no Mercosul, que não ocorreu apenas devido a onda regionalista da década de 1980 e pelas condições impostas pelo fim da Guerra Fria, mas, sobretudo devido a essa retroalimentação da política de autonomia. Isso, porque o Brasil reforçando a integração regional melhoraria sua condição no sistema internacional, em termos de poder e reconhecimento, já que seria visto e respaldado como um país de considerável relevância de um “sistema periférico”. Daí o reforço e construção das estratégias regionalistas, que tiveram maior relevância a partir do governo Itamar. Nesse sentido, vale ressaltar que, embora o país tenha buscado o aprofundamento da integração subregional (Mercosul), ele o foi até certo ponto, porque não fazia, como ainda não faz parte de sua estratégia o aprofundamento institucional ou mesmo a criação de um tribunal judicial para o Mercosul, já que isso diminuiria sua autonomia e minimizaria seu diferencial de poder.

Assim, percebemos desde o governo Itamar, com o lançamento da Iniciativa Amazônica e a Comunidade Sul Americana de Nações, que a política externa vem sustentando em seu eixo a busca por uma maior integração regional, principalmente para se inserir melhor no sistema internacional. Nessa linha de ação, o governo FHC procurou reforçar o Mercosul, articulando a adesão de novos membros, como Chile e Bolívia, e o transformou em instrumento para negociação de acordos no âmbito da União Européia e com outros blocos e países.

O governo Lula, imbuído dessa mesma lógica, reforçou a integração regional, financiando através do BNDES obras de infra-estrutura em países sul-americanos, como no caso da Venezuela, além de ter intermediado conflitos entre os vizinhos sul-americanos. Quanto a

isso, pode-se dizer em uma possível busca de liderança brasileira na América do Sul, embora isso não esteja tão evidente.

Percebemos na política externa seu atrelamento com a política econômica, fato que já foi apontado por Lima e Hirst (2006), para as quais a conjuntura crítica do fim da Guerra Fria mudou a não só a política de desenvolvimento econômico, como a política externa, já que ambas estão em estreita ligação. A estratégia de ação no campo de desenvolvimento econômico tem sido centrado fortemente na América do Sul, com ênfase nas políticas integracionistas já citadas, na cooperação Sul-Sul, na cooperação financeira e técnica e nas políticas de investimento e comércio. Ademais, ambos os governos do pós-Guerra Fria, principalmente depois da implantação do Real, buscaram a estabilidade monetária, a consistência fiscal, a qualidade de seu débito, acesso a novos mercados e tecnologias, a fim de diminuir sua vulnerabilidade externa.

Comparando os governos FHC e Lula, para muitos analistas, a maior parte da agenda diplomática do atual governo tem mais elementos de continuidade que ruptura, sendo a política multilateral o traço mais evidente de continuidade. O que se percebe, todavia são algumas inovações, como uma maior ênfase na diplomacia Sul-Sul, o intenso lobby por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a escolha de aliados estratégicos, como a África, Índia, China e Rússia. Isso tem sido enfatizado principalmente devido à busca por formação de uma coalizão dos países do Sul para contrabalançar as relações de poder no mundo e, sobretudo para criar uma situação geográfica de comércio para melhoramento das trocas comerciais entre esses países, a fim de concorrer com maior igualdade com os países do norte. Um exemplo claro nesse caminho é uma fala do presidente Lula recomendando aos importadores brasileiros que comprem mais de seus países vizinhos, o que alguns analistas chamaram de “diplomacia da generosidade”.

Tentando fazer uma interface com as políticas domésticas, pode-se dizer que o ativismo diplomático, iniciado no governo FHC e aprofundado no governo Lula, tem aberto o campo das relações internacionais no Brasil, na medida em que a comunidade acadêmica, a mídia e principalmente líderes empresariais têm se mobilizado quanto à agenda da política externa. As disputas agrícolas travadas na OMC entre Brasil, EUA e União Européia, têm feito com que os setores agrícolas internos afetados se mobilizem junto ao governo para a defesa dos seus interesses.

Após esses apontamentos, verificamos que a política externa do governo Lula está influenciada pela lógica da dependência da trajetória no que concerne aos objetivos e prioridades. Esses objetivos e prioridades estão fortemente ligados a política de busca de

autonomia, que no seu governo Vigevani e Cepaluni (2007) definiram como “autonomia pela diversificação”. O que vai diferir, sobretudo será a forma de implementação dessa política externa, que vem contando com um maior ativismo presidencial, que busca atuar de maneira mais assertiva e proativa na perseguição dos interesses nacionais. Sem dúvida, a política externa do governo Lula promoveu ajustes ou mesmo mudanças de programa com relação às ações do governo anterior, cabe, no entanto discutir se essas mudanças não resultariam em uma alteração de maior magnitude dos rumos da política externa, ponto que merece ser aprofundado em outra pesquisa.

## REFERENCIAS

ABDENUR, Roberto. **Intervenção no II Foro Mercosur-N AFTA**. Cuadernos del Parlatino, n. 6, 1994.

ALBUQUERQUE (a), José Augusto Guilhon. **O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição**. Carta Internacional, 2006.

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

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1260PEExtLula.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Brazil as a regional player and an emerging global power: foreign policy strategies and the impact on the new international order**. In: FES Briefing Paper, nº8, 2007.

ANDREWS, Cristina W. **Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem habermasiana**. In: Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 2, 2005.

ALMEIDA, Mariana R., REBELATTO, Daisy A.N. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas**. USP, 2006. Disponível em: [http://www.upis.br/dinamicadenegocios/arquivos/2%20modelo\\_de\\_politica\\_pub\\_Mariana\\_Almeida.pdf](http://www.upis.br/dinamicadenegocios/arquivos/2%20modelo_de_politica_pub_Mariana_Almeida.pdf) Acesso em 20 de maio de 2008.

BARBOSA, Rubens Antônio e PANELLI, Luís Fernando C. A integração sub-regional, regional e hemisférica: o esforço brasileiro. In.: FONSECA Jr, Gelson e NABUCO, Sérgio H. (org). **Temas de Política Externa Brasileira II**. Ed.: Paz e Terra, vol. I, 1994.

BARBOSA, Rubens Antônio. **Um novo ator global na América do Sul**. In.: Valor Econômico, 2000.

BERNAL-MEZA, Raul. **A política exterior do Brasil: 1990-2002**. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 45, n. 1, 2002 (c).

BERNAL-MEZA, Raul. **La política exterior del Brasil y las relaciones Argentina y Mercosur: 1990-2002**. Carta Internacional, 2002 (b). Disponível em: <http://www.nupri.prp.usp.br/nupri/Carta>. Acesso em: 10 de agosto de 2005.

BERNAL-MEZA, Raul. **Os dez anos de Mercosul e a crise argentina**. Política Externa, vol. 10, 2002 (a).

BID. **La política de las políticas públicas: progreso econômico e social na America Latina.** In: Informe Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Seminário: relações hemisféricas e perspectivas da Cúpula das Américas.** Brasília, 1994.

CANANI, Ney. **Política externa no governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90 .** Ed.UFRGS, 2004.

CARDOSO, Fernando H. **Cúpula Sul-Americana: uma avaliação.** In: Correio Braziliense, 2000.

CERVO, Amado. O final do século XX: dificuldades para a construção de uma ordem global. In.: SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações. Internacionais contemporâneas.** Ed.: Zarelo, Brasília, 1997.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília, Ed.: UNB, 2002.

CEPIK, Marco Aurélio C. e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O bolivarianismo dos antigos e o bolivarianismo dos modernos: o Brasil e a América latina na década de 1990.** In: Encontro Nacional da ABCP, Niterói, 2002. Niterói, Associação Brasileira de Ciência Política, painel 6, 2002. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/relint1.2.doc>. Acesso em: 15 de setembro de 2005.

COLLIER, David e COLLIER, Ruth B. **Shaping the political arena.** 1991. Princeton University Press.

COUTINHO, Marcelo Vasconcelos e LIMA, Maria Regina Soares. **Globalização, regionalização e América do Sul.** Observatório Político Sul-Americano, 2005. Disponível em: [http://wwwhttp://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Artigo](http://wwwhttp://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo). Acesso em: 05 de fevereiro de 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexões sul-americanas (Prefácio). In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003).** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** 1996. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 10 de abril de 2009.

HOWLETT, M. & RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.** Oxford, Oxford University, 1995.

HURRELL, Andrew. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial.** Contexto Internacional, vol. 17, 1995.

IMMERGUT, Ellen M. The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. In: STEINMO, Stein *et al.* **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis.** 1992. Cambridge University Press.

KAPLAN, Morton. The national interest and other interests. In: ROSENAU, James (editor) **International politics and foreign policy: a reader in research and theory**. The Free Press, New York, 1961.

LAFER, Celso. **Política Externa Brasileira: Três Momentos**. Papers nº 4, Konrad Adenauer-Stiftung, São Paulo: 1993.

LAHERA, Eugenio. **Política y Política Públicas**. In: Série Políticas Sociales, nº 95, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas, CEPAL. Santiago de Chile, agosto de 2004.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A política externa brasileira e a agenda 2000**. Revista Cena Internacional, vol. 2, n. 1, 2000.

LENTNER, Howard H. **Public policy and foreign policy: divergences, intersections and Exchange**. In: Review of Policy Research, vol. 23, nº 1, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares. Brazil's response to the new regionalism. In.: MACE, Gordon e THÉRIEN, Jean-Philippe (orgs). **Foreign policy and regionalism in the Americas**, Boulder/Londres, Lynne Rienner, 1996.

LIMA, Maria Regina Soares. **Hablas Español? O lugar da América do Sul na política externa brasileira**. Observatório Político Sul-Americano, 2005. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Artigo%20Regina.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Regina.pdf) Acesso em: 05 de fevereiro de 2006.

LIMA, Regina Soares; HIRST, Monica. **Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities**. In: International Affairs, nº82, 2006, p.21-40.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. **Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, v 16, n 31, pg. 121-142, 2008.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese de doutorado, USP, 2000 (a).

MELLO, Flávia de Campos. **Diretrizes da redefinição da política externa brasileira na década de 90**. ANPOCS, 2000 (b).

MOLINA, Carlos Gerardo. **Modelo de formação de políticas públicas e programas sociais**. INDES, 2002. Disponível em: [http://economia.unmsm.edu.pe/Docentes/JNavarroL/CursosJNL/EPS\\_2007-I/02%20Modelo%20de%20Formaci%C3%B3n%20de%20politicasy%20programas%20sociales.pdf](http://economia.unmsm.edu.pe/Docentes/JNavarroL/CursosJNL/EPS_2007-I/02%20Modelo%20de%20Formaci%C3%B3n%20de%20politicasy%20programas%20sociales.pdf). Acesso em: 15 de abril de 2009.

OLIVEIRA, Marcelo F. e VIGEVANI, Tullo. **A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração**. 2004. Disponível em: <http://www>. Acesso em 10 de setembro de 2005.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism**. 2005. 2 edição. Editora: Continuum.

PIERSON, Paul e SKOCPOL, Theda. **El institucionalismo historic en la ciencia política contemporânea**. In: Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 17, n 1, ICP – Montevideo, 2002.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 2004.

PIRES, Roberto. **Orçamento Participativo e Planejamento Municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte**. 1. ed. Belo Horizonte: Escola de Governo - Fundação João Pinheiro, 2002. v. 1. 120 p.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter B. et al. **Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics**. University of California Press, 1993.

ROSENAU, James. **The scientific study of foreign policy**. Ed. The Free Press, New York, 1971.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <http://www.moodle.ufba.br/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=11773>. Acesso em 15 de abril de 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes e TEDESCO, Laura. **Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria**. Disponível em: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/rbpi/2001/3484.pdf> Acesso em 20 de setembro de 2005.

SAUERBRONN, Christiane. **Comunidade Sul Americana de Nações**. 2005. Disponível em: <http://www.mundori.com/home/view.asp?paNumero=430> Acesso em 20 de março de 2006.

SCHLAGER, Catrina. **Challenges for international development cooperation: the case of Brazil**. In: FES Briefing Paper, nº3, 2007.

SNYDER, Richard C. Decision-making as an approach to the study of international politics. In: SNYDER, Richard (Org.). **Foreign policy decision making**. The Free Press of Gleoncoe: New York, 1962.

STEINMO, Stein, THELEN, Kathleen e LONGSTRETH, Frank. **Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis**. 1992. Cambridge University Press.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº. 16, 20-45, 2006.

THELEN, Kathleen. **Historical institutionalism in comparative politics**. In: Annual Review Politics Science. 1999. Pg: 369-404.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. *Contexto int.* [online]. 2007, vol.29, n.2, pp. 273-335. ISSN 0102-8529.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003.