

Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira

Cláudio Oliveira Ribeiro

Sumário

1. Introdução. 2. Política externa: natureza e especificidade. 3. A centralidade do Itamaraty. 4. Política externa em transição: os enfoques da literatura. 4.1. Autonomia e universalismo: os temas reiterados. 5. Conclusão.

1. Introdução

O término da Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim e pela superação do mundo bipolar, implicou profundas transformações na ordem internacional, conseqüentemente no padrão de atuação internacional dos Estados.¹ Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, bem como da crescente importância dos atores não-estatais na configuração das relações internacionais, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até mesmo redefinir, os pressupostos essenciais de suas políticas exteriores.

Nesse contexto, tornou-se essencial aos Estados responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a vida nacional. Num processo cada vez mais acelerado, são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam a

Cláudio Oliveira Ribeiro é Professor universitário. Servidor público federal da carreira de Ciência e Tecnologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais” (HOFFMANN, 1996). Para manter a autonomia, tornou-se tarefa essencial aos Estados participar ativamente dos acontecimentos globais. O sistema internacional passou a operar na forma de polaridades indefinidas, impondo a esses atores a necessidade de construir, com rapidez e urgência, novas estratégias para inserção internacional.

No caso de países como o Brasil, soma-se a essas demandas a necessidade de promover ações que façam prevalecer suas prioridades e interesses em concomitância à própria ampliação de seu grau de autonomia. A análise da política externa brasileira, portanto, apresenta-se como condição primordial para avaliação dos êxitos e equívocos resultantes de nossa interação com o sistema internacional contemporâneo.

Assim, o presente artigo tem por objetivo debater a evolução da política externa brasileira contemporânea. O argumento central da presente análise é o de que os conceitos de autonomia e universalismo influenciaram decisivamente os processos de formulação e execução da política externa brasileira, configurando-se em condicionantes da diplomacia ao longo do século XX. Tal fenômeno, no entanto, só pode ser claramente compreendido quando analisado o papel tradicional e majoritariamente desempenhado pelo Estado, mais especificamente pelo Itamaraty, na condução da política externa brasileira. Portanto, a segunda e terceira partes deste trabalho discutem, respectivamente, tanto o conceito de política externa quanto a centralidade do Itamaraty enquanto órgão responsável tanto por sua formulação quanto execução. Em seguida, os demais tópicos analisam a relação entre os conceitos de universalismo e autonomia na conduta diplomática brasileira. A conclusão procura sintetizar os argumentos apresentados.

2. Política externa: natureza e especificidade

Seja em plano bi ou multilateral, as ações externas desenvolvidas pelos Estados se realizam perante uma ampla gama de atores e organizações internacionais – sejam essas organizações governamentais ou não-governamentais. Nesses termos, a política externa não deixa de ser uma política pública, responsável por representar a conformação negociada de vontades tanto do governo como do empresariado, dos trabalhadores, das organizações não-governamentais, da academia, enfim, da miríade de atores que asseguram sua vitalidade e legitimidade. Seu processo de formulação e execução, como é o caso do Brasil, tende a ser coordenado por uma burocracia altamente especializada – portanto, detentora de autoridade acerca dos temas pertinentes à arena internacional.²

Invariavelmente, por mais que se identifique seu caráter público, é recorrente na literatura especializada reconhecer a especificidade da política externa, quando comparada às outras políticas desenvolvidas pelos governos – econômica, industrial, assistencial, etc.

“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, 1993a, p. 43).

Para Aron (2002, p. 52), tal especificidade está ligada diretamente ao âmbito em que se dá sua execução: o das relações interestatais, simbolicamente personificadas pelo autor nas figuras do *diplomata* e do *soldado*. Nessa esfera, as ações que determinado Estado possa vir a desenvolver implicam, necessariamente, um comprometimento de

âmbito maior, envolvendo tanto o bem-estar quanto os interesses societários em plano global. Reconhece-se, por conta disso, que as mudanças no campo da política externa se processam num ritmo mais lento e longo, distinguindo-se, por exemplo, da política doméstica (FONSECA JR., 1998, p. 300). Pode-se mesmo pensá-la como uma política de Estado, enquanto as demais, como política de governo.

Nesses termos, compreende-se a política externa como uma política de Estado, portanto, menos suscetível a alterações ou transformações bruscas. Conceitualmente, compartilha-se a premissa de que: “La política exterior es el conjunto de actividades políticas mediante las cuales cada estado promueve sus intereses frente a otros estados” (WILHELMY, 1988, p. 148). Nesse sentido, a política externa está vinculada ao Estado-Nação, tendo por referência os objetivos e as estratégias pelos quais, por meio do governo, determinado país busca realizar seus interesses perante o sistema internacional, respondendo a demandas tanto de ordem doméstica quanto internacional.

Por maior que seja a dificuldade em determinar a dinâmica entre as esferas doméstica e externa³, não há como desconsiderar, no entanto, que o sentido de qualquer política exterior está intrinsecamente vinculado aos objetivos nacionais perseguidos e definidos em plano nacional – como desenvolvimento, bem-estar, segurança, etc. Tais objetivos sempre estarão condicionados às circunstâncias que caracterizam o Estado, em particular pela sua situação geográfica, econômica, por seu regime político, cultura e mesmo tradição diplomática. Mesmo correspondendo a interesses nacionais de longo prazo, permanentes, não há como conceber que a política externa esteja isenta de sofrer os efeitos da passagem do tempo. Como salienta Wilhelmy (1988, p. 149):

“Actualmente se reconoce que toda separación entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta

hacia otros estados aspectos relevantes de la política interna de un estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional a nivel global, regional, y bilateral.”⁴

Conseqüentemente deduz-se que, na análise da política exterior, a postura do investigador deve ser tal que este reconheça que “*toda teoria de relações internacionais implica um estudo aprofundado da política interna*” (DUROSELLE, 2000, p. 59 grifo do autor). Ressaltando-se, contudo, que o estudo unilateral desta última não é suficiente para a compreensão dos fenômenos analisados, pois:

“A existência do ‘estrangeiro’ introduz um elemento irreduzível aos esquemas de política interna. [...] Assim, todos os casos de relações internacionais compreendem um elemento interno, em que os meios são conhecidos, e um elemento aleatório, que é a reação do estrangeiro. Nenhuma teoria das relações internacionais é possível se não se determinam as combinações, infinitamente variadas, entre a hierarquia e o aleatório” (DUROSELLE, 2000, p. 59, grifo do autor)

Deve-se reconhecer, nesse sentido, a importância da abordagem decisória (*decision making process*) sobre a política externa e seus efeitos para compreensão da influência dos processos internos políticos, burocráticos e/ou cognitivos⁵ sobre a ação Estatal, em que se ressalta o esforço teórico realizado por diversos autores, como Allison (1971),

Krasner (1978) e Milner (1997) na identificação do próprio campo de estudo e das variáveis pertinentes à análise da política externa, como é o caso do trabalho de Robert Putnam (1993). Com a proposição de uma análise de *jogos de dois níveis*, Putnam identifica que o sucesso ou fracasso da ação diplomática está atrelado não apenas à fase de negociação internacional (nível 1), mas à capacidade de satisfazer às pressões e interesses domésticos (nível 2). De forma exemplar, o autor chama a atenção para a complexidade inerente ao processo de formulação deste último, em que estão presentes interesses, percepções e valores daqueles que, em alguma medida, sofrem seus efeitos e, portanto, preocupam-se em afetar as decisões a serem tomadas pelos negociadores em plano internacional. Nesse rol, aparecem as organizações não-governamentais, os partidos políticos, os sindicatos – enfim, todos os atores políticos que têm capacidade de influir sobre o processo decisório estatal.

3. A centralidade do Itamaraty

Invariavelmente, a análise da literatura sobre o desempenho de agentes não-estatais na formulação da política externa brasileira deixa patente que, tanto da perspectiva acadêmica quanto da militância política, ainda há muito a ser feito. “A experiência internacional do Brasil demonstra que um órgão específico do Executivo, o Ministério das Relações Exteriores, pela liberdade com a qual pratica a nossa política externa, tornou-se, de fato, seu legislador, executor e controlador” (SEITENFUS, 1994, p. 33).

Opinião compartilhada por Lima (1994), ao analisar a relação entre fatores institucionais e política externa, em que se identifica o modelo institucional brasileiro como um dos principais entraves a sua democratização, que restringe o processo decisório em política externa à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores. Como resultado, o modelo institucional vigente, ao mesmo tempo em que torna a polí-

tica externa menos vulnerável à ingerência administrativa de ordem doméstica, permitindo a formação de uma verdadeira *policy community*, quase confundível com a própria organização, também tende a fragilizá-la, uma vez que sua menor inserção em âmbito interno ou a ausência de “advogados” na sociedade a tornam dependente do Poder Executivo (LIMA, 1994, p. 34).

Nesse esquema, independentemente da forma em que o regime político se configure, o arranjo institucional brasileiro, ao longo das décadas, tem logrado engendrar condições para a continuidade das diretrizes gerais adotadas pela diplomacia, em que o Itamaraty:

“[...] adquiriu, desde cedo, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal, conferindo-lhe iniciativa também crescente na formulação e implementação da política externa, e a capacidade de assegurar uma certa continuidade desta política ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas” (MELLO, 2000, p. 58).

Para Vieira (2001, p. 272), o resultado desse fenômeno é que a ausência

“[...] de participação política do espectro mais amplo da sociedade, com o conseqüente bloqueio da entrada de novas idéias e interesses na agenda de deliberações, restringe a poucos indivíduos privilegiados, como foi o caso de Araújo Castro e Celso Lafer, a prerrogativa de repensar a inserção externa do país”.

Complementando essa avaliação, Lima (2000, p. 25-26) chama a atenção para o alto grau de aceitação que o Itamaraty tem tradicionalmente logrado obter da sociedade, particularmente a partir dos esforços reiterados pela Chancelaria ao longo das últimas décadas na promoção do desenvolvimento do país, em que os agentes diplomáticos têm representado *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento indus-

trial. Nesses termos, a busca pelo desenvolvimento tornou-se uma das características mais importantes da política exterior brasileira e um dos objetivos a serem alcançados pelo corpo diplomático do país. Em perspectiva, pode-se observar que grande parte dos esforços diplomáticos do Brasil orientou-se no sentido de obtenção de mercados, financiamentos, investimentos e tecnologia. Conseqüentemente:

“Ao longo dos anos, a prática e o discurso diplomáticos reforçaram essa percepção da contribuição da política externa aos desafios econômicos da nação. Durante a Guerra Fria, a diplomacia brasileira foi uma das principais articuladoras da idéia de que a segurança internacional só seria alcançada pelo desenvolvimento – mote que marcou a atuação do país nas arenas multilaterais de então” (LIMA, 2005, p. 16-17).

Tanto no âmbito das relações bilaterais quanto na atuação diplomática perante os organismos internacionais, a política externa brasileira fez questão de vincular o desenvolvimento às metas a serem alcançadas pelos diversos acordos e negociações das quais o país procurou participar. No contexto da Guerra Fria, o vínculo entre as ações da chancelaria e a promoção do desenvolvimento nacional transparece na afirmação de que:

“A ação diplomática brasileira está voltada para a projeção, no exterior, dos interesses nacionais, hierarquizados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Governo e em função das circunstâncias peculiares a cada momento da vida do País. Se, no passado, os interesses prioritários foram os da consolidação da afirmação da soberania política, do traçado definitivo das fronteiras, pela obtenção do reconhecimento internacional aos direitos territoriais adquiridos, hoje a diplomacia se orienta primordialmente para a também magna tarefa de apoiar o desenvolvimento econômico

e social do País. A política exterior mantém, assim, sua tradição de estrita coerência com o que é essencial para a projeção do Brasil no campo externo: os interesses permanentes do País, os parâmetros culturais e éticos por que se guia a ação diplomática brasileira; e com a tradição do Itamaraty, que é, principalmente, a de saber renovar-se para atender às exigências de cada momento histórico” (SILVEIRA, 1974 apud LIMA, 1996, p. 222).

Parafrazeando Lima (2000a, p. 25-26), conclui-se que, nessa situação, o nível de ratificação doméstica, pensada a partir da lógica dos *jogos de dois níveis*, tradicionalmente tem sido supérfluo, pois ao chefe de governo não se impôs, historicamente, a necessidade de conciliar eventuais interesses contraditórios entre as duas arenas, estando livre da pressão cruzada entre elas. Conclusão compartilhada por Roberto Russel (1990), ao identificar que, a partir do processo de redefinição dos critérios ordenadores da política externa brasileira, ocorrido ao longo da década de 70, o Ministério das Relações Exteriores logrou fortalecer sua autonomia decisória tanto no âmbito da formulação quanto da prática diplomática. Como consequência:

“Junto al presidente, la corporación diplomática ha centralizado la adopción de decisiones. De este modo, esta conjunción de autonomía y centralización posibilitó, en sustancial medida, que el proceso decisorio alcanzara un alto grado de unidad. A ello, también contribuyeron de manera importante el alto nivel de consenso de la política exterior, la aceptada relación de Itamaraty con segmentos clave de las Fuerzas Armadas y los grupos empresarios, y la articulación funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores con las otras agencias del Ejecutivo” (RUSSEL, 1990, p. 259).

Guimarães (2003) é igualmente categórico ao identificar a ausência de um debate

mais amplo, seja acadêmico ou jornalístico, em plano doméstico sobre os encaminhamentos da política externa. Para Guimarães, o motivo principal estaria na importância marginal que a política internacional e a política externa ocupam no debate doméstico nacional, restrito a seus aspectos econômicos de caráter mais imediato, como a necessidade de gerar superávits comerciais ou mesmo superar crises no âmbito dos acordos regionais, como no Mercosul. Para o autor, o próprio “[...] desconhecimento da história da política exterior brasileira e da situação estratégica da América do Sul no mundo seriam responsáveis por essa atenção marginal” (GUIMARÃES, 2003, p. 8).⁶

Por outro lado, quando se avalia o espaço de participação dedicado aos grupos de interesse em torno das negociações de acordos regionais, como é o caso da participação do empresariado no processo de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as análises identificam que a estratégia diplomática brasileira permanece restrita a pequenos núcleos governamentais de decisão (OLIVEIRA, 2003a)⁷. Conseqüentemente, pela literatura mais recente, infere-se que “[...] a diplomacia brasileira falta assumir ou engendrar novo paradigma de atuação diplomática condizente com essa realidade, seja internacional ou doméstica” (SANTANA, 2001, p. 192). “Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional” (LAFERA, 2001).

Nesse sentido, ainda que se defenda, é pouco plausível aceitar o preceito de que: “O Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, à qual presta contas, inclusive através do Congresso Nacional” (LAMPREIA, 1995, p. 115). Tanto pela observação empírica quanto pela literatura especializada, constata-se que a prática di-

plomática segue no sentido contrário ao da afirmação. Em realidade, quando considerados os atores institucionais, como o papel desempenhado pelo próprio Congresso no encaminhamento dos assuntos internacionais do país, o trabalho de Lima e Santos (2000) é preciso ao identificar que seu poder de atuação restringe-se à ratificação *ex-post* de acordos internacionais.⁸ Lima (2000b, p. 297) ressalta ainda que: “Em algumas situações, porém, este poder praticamente se desvanece, uma vez que o custo da modificação ou anulação de acordos previamente negociados no plano externo pode ser muito alto.”⁹

Nesse contexto, os analistas tendem a concentrar seus esforços de avaliação sobre as ações implementadas pela Chancelaria nacional e nos constrangimentos do ambiente internacional, como variáveis explicativas da política externa brasileira. Em síntese, porque:

“Desde que a diplomacia se constituiu, no Brasil, como um dos mais coesos segmentos da burocracia estatal, a política externa passou a ser objeto de competência especializada na esfera diplomática. A contrapartida é o distanciamento do conjunto das elites políticas – atores vinculados ao sistema de representação e demais segmentos da burocracia do Estado – quanto ao relacionamento externo do Brasil. Esse distanciamento é igualmente observável no que se refere ao grau de participação das elites empresariais: elas estão muito longe de apresentarem-se como um grupo de pressão estruturado, capaz de influir nos processos de tomada de decisão e implementação da política exterior, de modo a torná-la mais adequada aos seus objetivos. Assim sendo, a sedimentação das linhas principais da inserção do Brasil no sistema internacional ocorreu dentro de um quadro de grande autonomia decisória e operacional do segmento especializado – a diplomacia. Variáveis normalmen-

te consideradas básicas na análise da política exterior – como orientação do regime, opinião pública, papel do legislativo – parecem, nesta medida, ser de pouca utilidade na análise do caso brasileiro” (PEIXOTO, 1984, p. 1).

Nesse contexto, mesmo reconhecendo haver “[...] tantas políticas em um país, quanto são os interesses em jogo [...]”, Miyamoto e Gonçalves (2000, p. 173) são categóricos ao identificar “[...] o tradicional *locus*, a Chancelaria em princípio a grande responsável tanto pela formulação, quanto pela implementação da política externa e da política internacional do Brasil [...]”, sendo seguida pelas “[...] forças Armadas, principalmente no que tange aos temas ligados à defesa do Estado; e os setores econômicos”. Posição compartilhada por Lafer (2000, p. 7), ao concluir que:

“Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governanta do espaço mundial, o Estado permanece como indispensável instância pública de intermediação. Instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional. A legitimidade do Estado como instância pública de intermediação deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem. Daí a relevância e atualidade do conceito de interesse nacional, que cabe aos Estados representar.”

Nesses termos, no estudo da política externa brasileira, o foco de análise não pode deixar de se direcionar para o papel do Estado como ator central de sua formulação e execução. Sem deixar de reconhecer que o estudo das relações internacionais compor-

ta uma gama sugestiva de perspectivas, é forçoso reconhecer que: “Uma das mais úteis é a da política externa de um Estado que parte do reconhecimento da especificidade histórica da conduta do Estado como ator, senão exclusivo, pelo menos preponderante na dinâmica da vida internacional” (LAFER, 2001b, p. 19).

Tendo por referência a concepção de que a política externa constitui-se no esforço de otimização dos interesses nacionais em plano externo, sua análise não poderia desconsiderar elementos de ordem doméstica.

“O processo de formulação da política externa compreende, de um lado, a interpretação e avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das situações apresentadas, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos” (BARROS, 1996).

Sua investigação deve levar em conta, portanto, duas dimensões distintas, mas complementares: “A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional” (LAFER, 1984, p. 104).

Nesses termos, parte-se do pressuposto de que a política externa brasileira não é simplesmente reativa aos impulsos externos oriundos dos grandes centros hegemônicos, capazes de ajustá-la aos seus interesses majoritários, mas também resultado de esforços políticos domésticos hábeis em absorver e adaptar-se a tais impulsos, transformando-os em objetivos ou situações a se resistir, combater e/ou negociar, mediante concessões mútuas. Novamente:

“O Estado, constituindo-se o canal mais importante das relações exteriores da nação, torna-se desse modo o vértice das pressões cruzadas, internas e externas, que se produzem sobre o processo decisório da política

exterior. Sobre ele recai a atenção do estudioso que procura discernir razões e ações da política exterior” (MOURA, 1979, p. 22).

Sob esse ponto de vista, a análise da política externa brasileira requer a avaliação de variáveis tanto estruturais quanto conjunturais, pois:

“A política externa de um país dependente está condicionada simultaneamente ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado” (MOURA, 1980, p. 43).

Assim, é possível identificar a existência de condicionamentos tanto endógenos quanto exógenos na implementação da política externa brasileira. Nesses termos, a análise da política externa brasileira necessita ser realizada levando em conta a interação de variáveis tanto estruturais como conjunturais.

4. Política externa em transição: os enfoques da literatura

Já foi chamada a atenção para o fato de haver poucos trabalhos dedicados à evolução da política externa brasileira no período posterior a 1950 (MELLO, 2000, p. 24). De modo geral, as análises existentes apresentam como preocupação comum o mapeamento histórico da conduta externa do Bra-

sil, em que se destacam os trabalhos de Bandeira (1973, 1989, 1995), Vizentini (1995, 1998), Cervo e Bueno (1992, 2002) e Rodrigues e Ricardo e Seitenfus (1995). No entanto, as próprias alterações observadas na política externa do país ao longo do período analisado ensejaram uma série de trabalhos no esforço de darem contorno conceitual aos processos históricos registrados nas décadas anteriores. Entre esses trabalhos, sobressai o de Lima (1994, p. 34), pela identificação, na análise da história da política externa brasileira, de paradigmas alternativos, entendidos como teorias de ação diplomática, mapas cognitivos “[...] que ayudan al diplomático a dar sentido a la complejidad del mundo que lo rodea, de donde se derivan alternativas distintas de acción [...]”.

Complementam esse esforço as análises realizadas por Lafer (1993a), com considerações sobre a prática diplomática e a autoridade do Itamaraty; por Hirst (1990), na avaliação dos efeitos domésticos da democratização sobre a ação externa do país; e as análises de Fonseca Jr. (1998) e Ricupero (1996b; 2000): o primeiro, mediante a proposição dos conceitos de formulações doutrinárias e propostas conceituais na análise da Política Externa independente e do Pragmatismo Responsável; cabendo a Ricupero o exame do marco conceitual da diplomacia nacional instituída pelo Barão do Rio Branco, que veio a configurar-se no paradigma dominante da primeira metade do século XX. Somam-se ainda os esforços realizados por Albuquerque (1996a; 1996b; 2000a; 2000b), na consecução da coleção *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira* – com destaque para as análises de Jaguaribe (1996), Ricupero (1996a) e Fonseca Jr. (1996) – e Cervo (1998), com o artigo publicado na edição comemorativa de 40 anos da *Revista Brasileira de Política Internacional*.

4.1. Autonomia e universalismo: os temas reiterados

Tomando por base os argumentos apresentados por Lima (1994), considera-se que

a política externa brasileira no século passado orientou-se basicamente por dois paradigmas: a aliança especial estabelecida com os EUA e o globalismo. O primeiro paradigma, também identificado por Pinheiro (2000) como americanismo, tende a ser interpretado como o resultado das ações diplomáticas desenvolvidas pelo Barão do Rio Branco com aquele país, em que o Chanceler tratou de construir com os Estados Unidos uma privilegiada “aliança não-escrita”, uma espécie de opção preferencial. A partir da identificação de que os EUA representariam uma potência hegemônica e de que, portanto, a política externa brasileira deveria orientar-se por esse viés, haver-se-ia se constituído um legado político-estratégico, em que o Barão criou o primeiro verdadeiro paradigma e modelo abrangente para articular e dar sentido à política externa do país.¹⁰

Inversamente proporcional, o paradigma do globalismo constituiria o eixo pelo qual a política externa brasileira, ao mesmo tempo em que busca afastar-se do raio de atração norte-americano, trabalha na constituição de um espaço diplomático mais diversificado e abrangente. Nesse caso, Lessa (1998) identifica que a política externa brasileira se caracterizaria pela busca de cinco objetivos básicos:

“a) a perseguição, no plano internacional, dos elementos tidos como indispensáveis à leitura do projeto de desenvolvimento econômico em vias

de implementação, sejam eles investimentos, mercados, tecnologias, fontes de energia ou empréstimos;

b) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos insumos para o desenvolvimento;

c) a diversificação dos contatos internacionais, esconjurando a ‘maldição das relações especiais’ com os EUA, com o que se entende os apertos nas margens de decisão e de autonomia internacional proporcionados pelos alinhamentos;

d) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais;

e) a construção de uma presença internacional própria, não-alinhada e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento, sem que com isso se negue o escopo civilizacional ocidental” (LESSA, 1998, p. 30).

Considerando os paradigmas apontados, Pinheiro (2000) propõe a periodização da política externa brasileira no século XX de acordo com um eixo americanista ou globalista. A autora sugere ainda a incorporação dos adjetivos pragmático/ideológico e grotiano/hobbesiano como forma de melhor compreensão das ações externas do país. Nesses termos, a política externa brasileira ganha a configuração descrita no Quadro 1.

Quadro 1 – Política externa brasileira: períodos e paradigmas analíticos

| Períodos | Paradigmas |
|---------------------------------|-------------------------|
| 1902-1945; 1951-1961; 1967-1974 | Americanismo pragmático |
| 1946-1951; 1967 | Americanismo ideológico |
| 1961-1964 | Globalismo grotiano |
| 1974-1990 | Globalismo hobbesiano |

Elaborado a partir de: Pinheiro (2000).

Observa-se, no entanto, que o modelo analítico sugerido por Pinheiro não dá conta de abarcar a política externa brasileira exercida nos anos 90. A própria autora che-

ga à conclusão de que ambos os paradigmas haveriam se esgotado: o paradigma americanista não tem mais capacidade de se impor às crescentes manifestações políti-

cas e sociais de resistência; e o globalismo perde sua base de sustentação em meio ao processo de fragmentação dos movimentos diplomáticos terceiro-mundistas, ocasionada pelas transformações sistêmicas da ordem mundial.

Avaliando a política externa brasileira no período em questão, Pinheiro propõe a qualificação da mesma a partir do conceito de *institucionalismo pragmático*. Essa classificação derivaria do fato de o Brasil, por um lado, aderir a regimes durante a década de 90 e por manter, em correlato, um comportamento pragmático quando o país se defronta, por exemplo, com a possibilidade de uma institucionalização mais profunda do MERCOSUL. Ainda em relação à década de 90, Pinheiro observa a existência de um fio condutor comum entre os paradigmas expostos: o desejo de autonomia. Diferentemente do contexto caracterizado pela Guerra Fria, o conceito de autonomia nesse período não se configura pelo distanciamento, mas pela participação.

“A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais” (FONSECA JR., 1998, p. 368).

Nesses termos, Pinheiro (2000, p. 320) concebe ser possível aos Estados estabelecerem esquemas cooperativos sem necessariamente abrirem mão das premissas básicas do realismo: anarquia e racionalidade.

“Nesse sentido, o que se nota é que a diplomacia brasileira vem procurando combinar estratégias distintas para lidar com essa equação. Chamo a atenção de que não pretendo aqui fazer propriamente uma crítica idealista da diplomacia brasileira ao su-

gerir como considerável o fato de o país buscar fóruns multilaterais mais institucionalizados para obter vantagens para si – em regra, quase todos, senão todos, os Estados fazem isso. A questão central está, a meu ver, na lógica de *double standard*, em que o grau de comprometimento que o estado se propõe a assumir varia conforme seus recursos de poder; e, principalmente, no fato de que, embora na prática se adote essa estratégia, no discurso a política externa brasileira contemporânea vem sendo apresentada como tributária de uma concepção que se move apenas pelos princípios da cooperação e não pelos interesses”.

A análise de Pinheiro (2000) propõe ainda uma distinção entre as tendências *hobbesiana* e *grotiana* para avaliação da participação do Brasil ante os regimes internacionais. Entre essas duas inclinações, a autora observa a existência de um ponto de equilíbrio caracterizado pelo institucionalismo *neoliberal*. Pela vertente *grotiana*, a ação diplomática do país adquire uma áurea filosófica, identificada com a defesa de princípios morais, comprometida com a construção de uma nova ordem internacional baseada em regras, princípios e no próprio conceito de justiça. Pela vertente *hobbesiana*, a política externa brasileira se realizaria pela busca incessante de otimização dos interesses nacionais diante do sistema internacional. A predominância da primeira ou da segunda vertente refletiria o grau de institucionalização ao qual o país estaria disposto a se submeter.

A título de ilustração, pode-se observar que a política externa brasileira no plano regional, em que os recursos de poder do país são comparativamente maiores que os de seus parceiros, realiza-se com vistas à obtenção de ganhos relativos e, ao mesmo tempo, pela preservação de espaços de autonomia, em que a atuação diplomática se caracteriza pela construção de esquemas pouco institucionalizados. Quando considerado o plano global, no entanto, em que a

assimetria de poderes é proporcionalmente desfavorável ao Brasil, a diplomacia concentra seus esforços na institucionalização de regimes capazes de lhe fornecer ganhos absolutos.

Por esse esquema, pode-se observar que, no plano regional, o Brasil, para preservar sua autonomia de ação, age de forma a evitar a durabilidade das instituições – tática que tem sido duramente combatida pelas negociações da ALCA.¹¹

“Assim sendo, a diplomacia brasileira afirma-se internacional e regionalmente com base no discurso da cooperação, fundamento do liberalismo, mas se utiliza de mecanismos de escape que se traduzem em baixa institucionalidade e relativa durabilidade de alguns arranjos institucionais, desviando-se, no limite, adiando a questão da justiça no plano regional onde o equilíbrio na balança de poder tem preponderância” (PINHEIRO, 2000, p. 325).

Outro aspecto salientado pelos analistas sobre política externa brasileira: a busca pela diversificação de contatos e parcerias, que configura uma diplomacia de traçado universalista, como apontado por Vaz (1999). O caráter universalista da política externa brasileira está atrelado às suas características territoriais e à diversidade étnica e cultural do país. Esses elementos promovem, por um lado, a pluralidade de interesses em plano doméstico e, em contrapartida, a negação de alinhamentos automáticos externos – combinação que prevê a manutenção permanente de opções diplomáticas abertas, tanto nos âmbitos multilateral, regional ou bilateral, “[...] ainda mais em um cenário internacional marcado por elevado grau de incerteza quanto a sua evolução futura” (VAZ, 1999, p. 53).

O universalismo da política externa brasileira também é salientado por Lessa (1998) e por Lafer (2001c). Para o primeiro:

“A observação do sistema de relações bilaterais do Brasil confere rele-

vo à vocação para a universalidade, que encontra origens no fato de que, em maior ou menor medida, logrou-se o estabelecimento de relações pacíficas e instrumentalizáveis com países situados em todos os continentes” (LESSA, 1998, p. 30).

Na avaliação de Lafer (2001c), por sua vez, o universalismo é identificado como traço de uma diplomacia em que se valoriza o estabelecimento de parcerias não excludentes com vistas à promoção da própria autonomia.

“Daí um trabalho de aproximação com os países africanos e asiáticos, na onda do processo de descolonização, e o significado do restabelecimento, em 1961, das relações diplomáticas com a União Soviética, rompidas no governo Dutra (1947), e antecipadas pelo reatamento das relações comerciais no final do governo Kubitschek” (LAFER, 2001c, p. 97).

Sua prática guardaria, portanto, uma estratégia de atuação internacional do país, orientada, desde o fim da II Guerra Mundial, pela construção e acumulação paulatina “[...] de um certo capital de prestígio e a constituição de uma margem mínima extra de liberdade de manobra, a ser utilizada em momentos críticos”. Alicerçada por “[...] uma boa dose de habilidade e capacidade de articulação dos interesses que se manifestam nas relações entre duas nações, a instrumentalização do universalismo age para reforçar os ganhos internacionais”. Em última instância, tem por objetivo “[...] proporcionar uma maior complexidade e densidade nas relações com as potências ocidentais (EUA, Europa Ocidental e Japão), e a abertura de novos espaços na África, na Ásia e Oriente Médio” (LESSA, 1998, p. 30).

Essa postura universalista da diplomacia brasileira pode ser exemplarmente observada ao longo das negociações econômicas internacionais intentadas pelo país, considerado, portanto, como *global trader*: país em que se observa alto grau de diversi-

ficação em seus fluxos financeiros, seja em relação à origem das importações quanto ao destino das exportações, bem como àquele cuja pauta comercial seja diversificada, como demonstra a Tabela 1. Soma-se a esses indicadores a diversificação industrial do país, considerada como variável que reflete as próprias relações comerciais estabelecidas deste com o resto do mundo (BARBOSA; CÉSAR, 1994).

“No sentido econômico, o universalismo associa-se ao grau de diversificação dos fluxos comerciais brasileiros em sua origem, procedência e composição, caracterizando o país como o que se convencionou denominar *global trader*” (VAZ, 1999, p. 53). Conseqüentemente, no plano diplomático, o argumento assume a premissa de que: “No comércio como na vida, ganha-se mais jogando em todos os tabuleiros do que limitando-se a um só. Para o Brasil, cujo comércio exterior tem estrutura diversificada, sem nenhum parceiro que absorve mais de um quarto de suas exportações, essa verdade é ainda mais evidente” (RICUPERO, 1997).

A análise comparativa realizada por Barbosa e César (1994) sobre os fluxos comerciais do Brasil em relação a países como Argentina, Estados Unidos, Japão, Índia e Canadá corrobora a tese de que esse pode ser considerado um *global trader*. Do ponto de vista estratégico, os autores observam ainda que, para o Brasil, essa característica lhe imprime rara e privilegiada flexibilidade de ajuste que se deve lutar por preservar. Nesses termos, a política externa brasileira:

a) se interessaria menos por associações comerciais regionais, temendo que um comportamento ostensivamente ‘regionalista’ possa trazer desvios de comércio em outros mercados igualmente importantes para sua balança comercial. As iniciativas de integração regional teriam, assim, caráter complementar em sua estratégia de inserção internacional;

b) teria, até por razões de sobrevivência, de se arvorar em defensor convicto do multilateralismo comercial,

Tabela 1 – Brasil: Destino das Exportações e Origem das Importações
Variação% Janeiro – Dezembro – 2004 (US\$ Milhões)

| BLOCO / País | Exportações | | Importações | |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | Valor | Δ % 2004/03 | Valor | Δ % 2004/03 |
| União Européia | 24.160 | 30,9 | 15.923 | 22,3 |
| Estados Unidos | 20.341 | 20,4 | 11.511 | 18,4 |
| Ásia | 14.564 | 24,7 | 12.278 | 37,6 |
| ALADI, exc. MERCOSUL | 10.787 | 48,8 | 3.628 | 43,7 |
| MERCOSUL | 8.912 | 57,1 | 6.393 | 12,5 |
| África | 4.245 | 48,4 | 6.172 | 88,3 |
| Oriente Médio | 3.687 | 31,4 | 2.304 | 42,3 |
| Europa Oriental | 2.488 | 22,7 | 1.324 | 55,2 |

Fonte: Dados básicos da SECEX/MDIC.

com regras claras, transparentes e equilibradas para todas as partes envolvidas no comércio internacional” (BARBOSA; CÉSAR, 1994, p. 308).

Não por acaso, em compasso às alterações da própria economia mundial, no decorrer da década de 90, um conjunto de mudanças institucionais viabilizou a am-

pliação do grau de abertura financeira da economia nacional. Como resultado, pôde-se observar a efetiva reinserção dos agentes domésticos no mercado financeiro internacional, bem como o ingresso de investimentos estrangeiros, como descrito na Tabela 2. Este último caracterizado pelo tipo de investimento que se vincula ao capital social

de empresas, numa perspectiva empreendedora, com fins produtivos. Por meio de subscricção de ações ou quotas, geralmente se realiza tanto pela injeção de dinheiro nas empresas, como pela aquisição de participações de terceiros¹².

Para o Itamaraty, a defesa do universalismo da política externa brasileira é uma prerrogativa. De forma geral, ela aparece sob rótulos mais genéricos e idealistas, por meio da constante reafirmação de que: “[...] o Brasil, por suas dimensões, por sua complexi-

dade, pelo seu tecido social, pela composição étnica e cultural de sua população, não cabe em nenhum bloco, político ou econômico, ou em nenhuma área de influência” (AMORIM, 1994, p. 16). Do ponto de vista pragmático, a constante reafirmação do universalismo diplomático não deixa de ser a reiteração de que a política externa brasileira prima pela liberdade de formação de alianças, especialmente numa conjuntura internacional ainda em redefinição.

Tabela 2 – Brasil: Investimento Externo Direto por Origem Geográfica dos Recursos – 1995-2004 (em %)

| ORIGEM | Estoque | | Ingressos (médias anuais) | |
|-------------------|---------|-------|---------------------------|-----------|
| | 1995 | 2000 | 1996-2000 | 2001-2004 |
| Estados Unidos | 26,0 | 23,8 | 24,4 | 18,4 |
| União Européia | 31,0 | 42,5 | 46,1 | 45,3 |
| Suíça | 6,8 | 2,2 | 1,1 | 1,8 |
| Japão | 6,4 | 2,4 | 1,6 | 4,6 |
| Paraísos Fiscais* | 13,1 | 17,9 | 19,4 | 23,0 |
| Subtotal | 83,1 | 88,8 | 92,5 | 93,1 |
| Outros | 16,9 | 11,2 | 7,5 | 6,9 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central (www.bc.gov.br) e CEPAL (2005, p. 95).

*Inclui: Bahamas, Bahrein, Barbados, Bermuda, Ilhas do Canal, Ilhas Caimán, Gibraltar, Ilhas Virgens Britânicas, Liechtenstein, Luxemburgo, Panamá e Uruguai.

“Essa multiplicidade de alianças táticas possíveis, além de ver-se facilitada pelo fim da rigidez imposta pelo esquema Leste-Oeste, também decorre da predominância dos temas econômicos na agenda internacional pós-guerra fria, que definem convergências ou divergências de interesses, não lealdades político-militares e ideológicas, necessariamente mais estáveis e coercitivas.

As novas geometrias, do ponto de vista brasileiro, não abolem o requisito da coerência. O que as informa, em última análise, é o impulso no sentido de buscar aproveitar as virtudes que o mundo oferece para atender as demandas da sociedade brasileira, centradas ainda hoje na questão do

desenvolvimento, como condição necessária mas não suficiente para a construção de uma ordem mais justa e mais democrática” (LAFER, 1992, p. 112).

Assim, o principal elemento para promoção dos interesses do país perante o sistema internacional seria a estruturação de sua capacidade de articular consensos em planos multi e bilaterais, mediante: a) a defesa e promoção da igualdade jurídica entre os Estados; b) da não-ingerência; c) do primado do direito sobre o uso da força; d) da solução pacífica e negociada nas controvérsias; e) o respeito aos Tratados. Legado diplomático proporcionado pelo Barão do Rio Branco e incorporado por seus sucessores, esse conjunto de premissas tem caracterizado a política externa brasileira ao longo do século XX e início do XXI, ganhando orde-

namento jurídico e constitucional na Carta de 1988, pela qual, no “Título I: Dos Princípios Fundamentais”, artigo 4º, se estabelece que:

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV – não-intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.”

Lafer (2001c, p. 49) chama a atenção para o fato de a vocação universalista transcrita na nova Carta ser sobremaneira reforçada por sua ativa promoção integracionista em direção à América Latina. No “Parágrafo único” do mesmo artigo, estabelece-se que, a partir de 1988: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Na medida em que a adoção e a promoção de determinados princípios não deixam de representar uma escolha, tanto a prática quanto a defesa dos mesmos devem ser encaradas como o resultado de um processo de avaliação e cálculo: a formulação e a execução da política externa de um país não deixam de levar em conta a pertinência da defesa de determinados princípios para os interesses e objetivos nacionais. Assim, o componente eminentemente ético postulado pela política externa brasileira pode ser identificado como estratégico, sobretudo na medida em que: “Os fatores éticos poderão também influenciar a seleção das políticas específicas consideradas como apropriadas ao atingimento de tais objetivos” (WENDZEL, 1985, p. 26).

Ainda que sob “risco jurídico”, pode-se muito bem afirmar que o comportamento universalista da política externa brasileira se realiza por uma posição internacional em prol da paz e da democracia, consoante a estruturação de sua autoridade como mediador e promotor de políticas de âmbito global. Em termos de poder, a adoção dessa postura mediadora constitui o fator que: “Permite combinar a vontade de transformar e a razão moderada, a luta em prol de objetivos éticos e o sentido de realidade, de maneira a ensejar para o Brasil um papel afirmativo no processo de reforma, ora em curso, da ordem mundial” (LAFER, 1993b, p. 33). Na formulação de Lafer, esse comportamento ganha corpo no conceito de poder caracterizado pelo emprego do *soft-power*, em que:

“Este papel de mediação, no âmbito da diplomacia multilateral, não é um dado; é um desafio de cada conjuntura diplomática. O sucesso ou não diante das tensões e controvérsias existentes no plano internacional, num dado momento, depende, igualmente, do talento dos delegados que, em foros internacionais e à luz do quadro parlamentar, precisam explorar oportunidades de ação. No plano bilateral, elas raramente afloram no eixo assimétrico, porque este é naturalmente propício ao emprego e aplicação do poder. Já no plano multilateral, como diria Hannah Arendt, para a geração de poder. Com efeito, este pode surgir quando existe um espaço para a capacidade de iniciativas, aptas a terem conseqüências quando um grupo concorda com um curso comum de ação. A diplomacia brasileira vem exercitando o potencial de geração de poder, inerente ao papel de *soft-power* no plano internacional, com o objetivo de assegurar espaço para a defesa dos interesses nacionais. O exercício deste papel gerador de *soft-power* é, assim, um componente da nossa iden-

tidade internacional voltado para o tema da estratificação internacional, que vem sendo construído no decorrer do século XX, com as oportunidades criadas pela ampliação do multilateralismo na vida mundial” (LAFER, 2001c, p. 77-78).

Nesse caso, a postura universalista do Brasil, consoante a defesa do Direito Internacional, pode ser interpretada sob enfoque eminentemente realista. Para Ferreira (1977), essa conduta, na prática, seria tida como basicamente instrumental. Na avaliação do autor, a postura de reclamo da vigência do Direito internacional se traduz sob a forma velada de uma política de poder, em que o Brasil: “Em sua prática se serve exatamente da denúncia da divisão do mundo entre os grandes para, em nome do direito dos pequenos, reclamar para si posições a partir das quais possa realizar a, ou ao menos participar da, política do poder que condena” (FERREIRA, 1977, p. 7)¹³. Fato que pôde ser constatado, no decorrer do século XX, pela reiterada defesa, no âmbito do Itamaraty, de que o Brasil tem papel protagônico a desempenhar nos processos decisórios e regulatórios das relações internacionais contemporâneas, especialmente na Liga das Nações e na ONU, “[...] onde o país aspirou participar dos núcleos decisórios centrais desses organismos (Conselho Executivo da Liga e Conselho de Segurança da ONU), restritos às grandes potências” (SILVA, 1998, p. 154).

Em termos econômico-comerciais, essa percepção instrumental do universalismo brasileiro também é compartilhada por Vaz (1999), ao considerar que ele representa um condicionante na construção de parcerias estratégicas estabelecidas pelo país ao longo dos anos. Dessa forma:

“A construção de parcerias estratégicas pelo Brasil tem assumido, em diferentes contextos, um caráter instrumental para a promoção do desenvolvimento do país, constituindo-se a partir de interesses e oportunidades

definidas em cada caso, sem caráter excludente e, portanto, dentro da perspectiva universalista que caracteriza a política externa brasileira. A funcionalidade e o conteúdo dessas alianças não estão definidos de forma estática; pelo contrário, respondem mais às mudanças no contexto interno e externo e ao modelo de desenvolvimento a que servem, e menos a considerações de ordem ideológica e cultural” (VAZ, 1999, p. 76).

A partir da década de 90, em particular, a análise realizada por Lessa (1998) agrega ao conceito de universalismo um padrão de seletividade, pelo qual a diplomacia brasileira passa a escolher seus parceiros. Para Lessa, a avaliação da política externa brasileira nesse período deixa transparecer que o caráter universalista da diplomacia nacional não representa tão-somente uma válvula de escape do país à excessiva vinculação aos Estados Unidos. A partir de então, o universalismo assume um aspecto ativo para a inserção internacional do país.

“Sob este ângulo, portanto, a seletividade não pode ser confundida como autolimitação da presença internacional, perda de lugares ou posições, mas como estratégia de racionalização dos contatos bilaterais que efetivamente permitirão minorar os custos políticos e econômicos necessários para contornar os constrangimentos internacionais da hora e galgar posições de relativo conforto para a realização do interesse nacional” (LESSA, 1998, p. 39-40).

Característica marcante das fases em que predominou o globalismo, o universalismo é exemplarmente retomado a partir da gestão de Lafer, no Governo Collor, como estratégia para combater as propostas norte-americanas de integração hemisférica. É observável também nos esforços de aproximação realizados pela diplomacia brasileira, no intuito de intensificar as relações com a União Européia com vistas ao estabeleci-

mento de um acordo semelhante ao da ALCA; e igualmente nas relações do Brasil com a África do Sul.¹⁴

5. Conclusão

Vistos em perspectiva, os conceitos de autonomia e universalismo influenciaram decisivamente os processos de formulação e execução da política externa brasileira no século XX. A partir de uma concepção realista das relações internacionais, a ação do Itamaraty apresenta-se alicerçada no princípio de anarquia e no uso dos recursos de poder. Como resultado, sob a ótica da diplomática nacional, tanto o universalismo quanto a autonomia configuram-se como regras para execução da política externa – componentes permanentes da atuação internacional do país na busca pela superação de sua condição marginal como ator político e econômico internacional.

De modo geral, foram raros os momentos em que houve prevalência de conceitos distintos na condução da política externa brasileira, como o americanismo e a aliança especial com os Estados Unidos. Não por acaso, o descontentamento que se seguiu aos mesmos, em virtude dos parcos resultados alcançados, serviu para corroborar a opção pelo universalismo e o desejo de autonomia; transformados quase que em instituições no Itamaraty que, com domínio quase que irrestrito sobre o processo de formulação e execução da política exterior do país, foi capaz de atribuir-lhes a qualidade de condicionantes para a ação das sucessivas gestões do Ministério das Relações Exteriores, órgão que guarda como uma de suas principais características a precisa capacidade de conferir continuidade às políticas desenvolvidas ao longo das últimas décadas.

Notas

¹ As relações internacionais, nos moldes que configuram o período posterior à II Guerra Mundial, correspondiam a uma situação que deixou de

existir com o declínio da URSS. De imediato, esse fenômeno proporcionou uma série de interpretações que, por diferentes correntes teóricas, a exemplo das análises de Fukuyama (1992) e Huntington (1994; 1998), buscam explicar a atual configuração internacional. A partir de então, o paradigma realista, consagrado na obra de Morgethau (2003), de existência de uma dinâmica clara, até então comandada por um processo global de rivalidade e polaridades definidas, foi perdendo fôlego, abrindo espaço para a revisão dos tradicionais campos de análise consagrados pela teoria do realismo, centrado na perspectiva das relações interestatais: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores (LA-FER; FONSECA JR., 1994, p. 50).

² Não havendo consenso na literatura sobre o conceito preciso de política pública, é recorrente sua identificação como o conjunto de ações ligadas à esfera eminentemente estatal. Daí a percepção de que a política pública diferencia-se de outras dimensões políticas: no seu trato, a preocupação central do analista estaria direcionada para a atividade concreta do Estado, que tende ser considerada como uma variável independente. Isso não significa que seja desprovida de subjetividade, pois, em sua formulação, não deixam de entrar em jogo as percepções, os interesses e as pressões dos diferentes atores sociais, que o Estado deve ter capacidade efetiva de acomodar e traduzir em resultado socialmente relevante, garantindo a própria legitimidade de sua ação. Por conseqüência, não há como conceber que a formulação e execução da política externa estejam imunes a um processo de negociação, se não difícil, pelo menos intenso, entre esses interesses, muitas vezes dissonantes. Para uma análise detalhada, ver: Merle (1985) e Ingram; Fierderlien (1988).

³ Para Merle (1984, p. 07), a definição se dá pela oposição: enquanto a política externa compreende a esfera das atividades estatais direcionada para o trato dos assuntos além-fronteiras, a doméstica lida essencialmente com os problemas de ordem interna.

⁴ Compartilhando dessa visão, Halliday (1999) identifica ainda a pertinência do enfoque multidisciplinar para compreensão da dinâmica entre as esferas doméstica e internacional. Para Halliday (1999, p. 34): “Os Estados funcionam simultaneamente nos níveis doméstico e internacional e buscam maximizar seus benefícios em um domínio para melhorar suas posições no outro. As necessidades da competição interestatal explicam muito do desenvolvimento do Estado moderno, enquanto a mobilização dos recursos domésticos e os constrangimentos internos dão conta do sucesso dos Estados nessa competição. Disciplinas como a ciência política e a sociologia, por um lado, e das relações internacionais, por outro, estão olhando para as duas dimensões de um mesmo processo:

sem intrusões exageradas ou a negação da especificidade do outro, isto poderia sugerir uma relação estável e produtiva.”

⁵ Apesar de pouco explorada no Brasil, os trabalhos de Arbilla (1997), Silva (1998) e Mello (2000) podem ser citados como análises que buscam incorporar essa dimensão ao estudo da política externa brasileira.

⁶ Para uma interpretação distinta, ver: HOLZHACKER (2000). A autora busca demonstrar que, sob efeito da democratização e da ampliação dos canais de expressão, a população tem consolidado um conjunto de atitudes estruturadas e coerentes a respeito da atuação do Brasil no exterior, em que se registra a influência dos fatores demográficos e políticos domésticos nas visões e opiniões da população a respeito das relações internacionais.

⁷ Com estudo sobre as percepções e posições de elite empresarial brasileira em relação à Alca, o trabalho de Oliveira (2003a) demonstra que o empresariado brasileiro não age de forma meramente reativa ao posicionamento governamental, conferindo à “Coalizão Empresarial” capacidade de inovação no sistema de representação e participação do setor privado nas negociações internacionais do país. Observa-se, no entanto, que essa capacidade de participação é significativamente mitigada pela estrutura decisória do Itamaraty, tradicionalmente hermética.

⁸ Para uma análise distinta, ver o trabalho precursor de Cervo (1981) sobre a participação do Parlamento nas relações exteriores do Brasil entre 1826-1889. Para o autor, a ausência de estudos sobre a influência do Parlamento nas relações exteriores do país resulta, antes de mais nada, de um vício analítico: uma vez ignorada, sua atuação é tida como irrelevante ou mesmo desnecessária. Nesse sentido, é igualmente oportuna a análise de Almeida (2000) sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos na formatação da política externa brasileira. De acordo com o autor: “Os partidos políticos dão, evidentemente, prioridade aos temas de política interna, sem falar do enorme esforço organizacional que representa, no contexto brasileiro, a reconstrução das bases de sustentação a cada novo escrutínio eleitoral. Por outro lado, as características estruturais e institucionais da política externa a tornam relativamente autônoma e pouco permeável às instituições do sistema partidário. Pode-se precisamente atribuir essas características a relativa permanência das grandes linhas da política externa, independente mesmo de regimes políticos dotados de forte disparidade recíproca: fossem os partidos brasileiros mais ‘ideológicos’ – no sentido argentino, por exemplo, e tivessem eles posições definidas como neste último caso – e fosse o serviço exterior brasileiro mais aberto às

injunções políticas vindas dos meios partidários, a política externa seria seguramente mais errática do que ela o foi desde a consolidação do Estado Nacional” (ALMEIDA, 2000, p. 442).

⁹ Oliveira (2003b) define o quadro de forma bastante contundente. Para o autor: “Poucos debates no Brasil têm sido tão silenciosos quanto o da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no campo da política externa. No âmbito acadêmico, por exemplo, raros estudos recentes têm devotado especial atenção ao tema, principalmente com base em pesquisas empíricas sistemáticas. No plano de governo, imprensa e outros segmentos sociais, contam-se nos dedos registros de uma discussão mais sistemática e estruturada sobre a questão. O próprio Congresso Nacional, salvo alguns recentes debates sobre negociações internacionais em curso, tem demandado pouca reflexão sobre seu papel no âmbito da política externa. O silêncio é compreensível; resta-nos saber se é também conveniente ao país.” (OLIVEIRA, 2003b, p. 3-4). Não há como deixar de constatar a pertinência desse esquema para a consolidação da posição de poder do Itamaraty. Pensando nos moldes descritos por Weber, é inegável identificar que: “A burocracia naturalmente vê com agrado um parlamento mal informado e, daí, impotente – pelo menos na medida em que a ignorância esteja de alguma forma de acordo com os interesses da burocracia.” (WEBER, 1982, p. 270).

¹⁰ É importante frisar que a política externa desenvolvida pelo Barão do Rio Branco não pode ser considerada apenas como resultado das aproximações do Brasil com os Estados Unidos. Mais do que uma aliança especial, a aproximação era considerada como elemento tático, capaz de fortalecer a própria inserção do país no sistema internacional em transição e, em certa medida, capaz de consolidar uma posição privilegiada em plano regional, mediante a promoção de uma declarada política de prestígio. Como interpreta Bueno (2002, p. 384): “A política externa de Rio Branco não se esgota na aproximação dos Estados Unidos. Além dos esforços destinados à consolidação e ampliação das fronteiras nacionais, houve movimentos impostos pela defesa da soberania e a prática de uma política de prestígio, tendo o país assumido atitudes próprias de uma potência regional.” Além dos trabalhos já mencionados, uma análise mais detalhada da política externa brasileira durante e após a gestão do Barão do Rio Branco pode ser encontrada em Bueno (2003).

¹¹ Para uma análise, ver: Albuquerque (1998).

¹² O período caracterizou-se, em particular, pela oposição ao quadro econômico dominado pelos anos de 1980, quando o país enfrentava condições de instabilidade inflacionária marcantes. Na década de 90, o ingresso de IED no país apresenta-se de

forma significativamente intensa, observando-se a predominância de investimentos oriundos da Europa, seguidos dos EUA e em terceiro lugar da Ásia. Nesse período, observa-se que o considerável ingresso de IED se dá em função do amplo programa de privatizações implementado pelo governo. Para uma análise detalhada, ver: Nonnenberg (2003).

¹³ Para uma análise mais detalhada da política externa brasileira como política de poder, ver coletânea de artigos organizados por Nasser em: Ferreira (2001). Indica-se, ainda, o artigo publicado por Miyamoto (1999), por ocasião do “Seminário Acadêmico em Homenagem ao Prof. Oliveiros S. Ferreira”, ocorrido em 1999, no Departamento de Ciência Política da USP.

¹⁴ Em relação a este último, deve-se considerar que se apresenta como parte necessária da agenda diplomática brasileira. Não somente pela importância intrínseca do espaço natural para a ação externa do país, mas também pelas perspectivas no campo multilateral, especialmente a cooperação no marco do Atlântico Sul, que atualmente se traduz na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Instituída em 1986 pelos países da costa ocidental da África e os banhados pelo Atlântico Sul, na América Latina, a ZPCAS surge na esfera diplomática brasileira como espaço para a cooperação econômica e comercial, consoante a incorporação de temas ambientais, como o meio ambiente marinho e as zonas costeiras. As relações do país com o Estado sul-africano revestem-se de sentido vital, na medida em que implicam a possibilidade de aproximação do Mercosul com a África Austral, incluindo os países da SADECC; bem como componente de um projeto hemisférico para construção e manutenção de estabilidade política e estratégica no Atlântico Sul.

Referências

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. US and Brazil bilateral relations as a major obstacle to hemispheric integration. In: CONFERÊNCIA UNA GRÁN FAMÍLIA?: HEMISPHERIC INTEGRATION AFTER THE SANTIAGO SUMMIT, 1998, Ottawa, out. 1998. (mimeo).

_____. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores; NUPRI; USP, 1996a. v. 1.

_____. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura; NUPRI; USP, 1996b. v. 2.

_____. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, 2000a. v. 3.

_____. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, 2000b. v. 4.

ALLISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política da política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, 2000. v. 4.

AMORIM, Celso L.N. Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia. In: FONSECA, Gelson; CASTRO, Sérgio H. N. (Org.) *Temas de política externa II*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994, v. 1.

ARBILLA, José Maria. *A diplomacia das idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. ? f. 1997. Tese (Mestrado em Relações internacionais) – Instituto de Relações internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1997.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações internacionais, 2002.

BANDEIRA, Luis Alberto Muniz. *Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. *Estado nacional e política internacional na América Latina (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, 1995.

_____. *Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BARBOSA Rubens A.; CÉSAR, Luís Fernando Pannelli. O Brasil como Global Trader. In: FONSECA, Gelson; CASTRO, Sérgio H. N. (Org.) *Temas de política externa II*, Brasília: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1.

BARROS, Sebastião do Rego. *A execução da política externa brasileira*. Palestra proferida na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 31 maio 1996. (mimeo).

BRASIL. Constituição (1988). Brasília: Senado Federal; Secretaria Especial de Editoração e Publicações; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

BUENO, Clodoaldo. O barão do Rio Branco e o projeto da América do Sul. In: CARDIM, C.H.; ALMINO, J. (Org.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Rio de Janeiro: 2002.

_____. *Política externa de primeira república: os anos de apogeu, 1902-1918*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004*. Chile: unidad de inversiones y estrategias empresariales de la división de desarrollo productivo y empresarial de la CEPAL, 2004.

CERVO, Amado Luiz. *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

_____. Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, 1998.

_____. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência Brasileira. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 5-26, 1997.

_____. ; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

_____. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

FERREIRA, Oliveiros. *A crise da política externa: autonomia ou subordinação*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. Tendências históricas e atuais da presença brasileira na América Latina. In: PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DOS ESTUDOS COMPARATIVOS LATINO-AMERICANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS, promovido pelo PECLA, DCP/UFMG e pela Fundação Ford, Nova Friburgo, 2 a 3 dez. 1977. (mimeo).

FONSECA JR., Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores; NUPRI; USP, 1996. v. 1.

_____. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexões sul-americanas. In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da triplíce aliança ao mercosul (1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HERMANN, Charles. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International studies quarterly* 34, Austin, n. 1, p. 3-22, mar. 1990.

HIRST, Mônica. *Las relaciones internacionales de Brasil: transición democrática y política exterior*. Buenos Aires: FLACSO, abr.1990. (Serie de documentos e informes de investigación).

_____. Tempos e contratempos da política externa brasileira. In: Plastino, C.A.; Bouzas R., (Ed.). *A América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

_____. ; PINHEIRO, Leticia. A política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política internacional*, Brasília, ano 38, n. 1, 1995.

HOFFMANN, Stanley. The politics and ethics of military intervention. *Survival*, [S.l], v. 37, n. 4, inverno 1995-1996.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. *As atitudes e opiniões da população a respeito das relações externas do Brasil*. ? f. 2000. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. Choque das civilizações? *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 120-141, mar. 1994.

_____. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

INGRAM, Helen; FIERDERLIEN, J. Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, Salt Lake City, n. 4 v. 4, p. 725-745, 1988.

JAGUARIBE, H. Introdução Geral. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores; NUPRI; USP, 1996. v. 1.

KRASNER, Stephen D. *Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas. In: FONSECA, Gelson;

CASTRO, Sérgio H. N. (Org.) *Temas de Política Externa II*. Brasília: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994, v. 1.

LAFER, Celso. A diplomacia globalizada. *Valor Econômico*, São Paulo, 11-13 set. 2000.

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

_____. *A inserção internacional do Brasil: a gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: MRE; FUNAG, 1993b.

_____. *Discurso de posse ao cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 29 jan. 2001a. (mimeo)

_____. *O Brasil e a crise mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

_____. Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil. *Política Externa*, São Paulo, v. 1, n. 3, dez. 1992.

_____. *Política externa brasileira: três momentos*. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1993a.

_____. Prefácio. In: BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001b.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Apresentação na comissão de relações exteriores da Câmara dos Deputados. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, n. 76, 1 semestre, 1995.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, jul. 1998. Edição Especial.

LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano 19, n. 83, abr./jun. 2005.

_____. Globalização, instituições democráticas e política exterior. In: WORKSHOP EL ESTADO DEL DEBATE CONTEMPORÁNEO EN RELACIONES INTERNACIONALES, 2000, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 27-28 jul. 2000a. (mimeo).

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, 2000b.

_____. Interesses e solidariedade: o Brasil e a crise centro-americana. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 11., 1987, Águas de São Pedro, out. 1987. (mimeo).

_____. Notas sobre as relações Brasil-África no contexto da política externa brasileira. *Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro, v. 6-7, 1982.

_____. ; SANTOS, Fabiano. O congresso e a política de comércio exterior. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 52, p. 121-49, 2001.

_____. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, Buenos Aires, v. 1, n. 2, outono /inverno 1994.

LIMA, Paulo Tarso Flecha de. Diplomacia e comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores; NUPRI; USP, 1996. v. 1.

MELLO, Flávia Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. ? f. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MERLE, Marcel. La politique étrangère. In: GRAWITZ, Madelaine; LECA, Jean. (Org.) *Traité de science politique: les politiques publiques*, Paris, v. 4, p. 467-533, 1985.

_____. *La politique étrangère*. Paris: Presses Universitaire de France, 1984.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Militares, geopolítica e política externa. In: KRITSCH, Raquel; MELLO, Leonel I.A.; VOUGA, Claudio. (Org.). *Oliveiros S. Ferreira: um pensador da política*. São Paulo: Humanitas Publicações, 1999.

_____. ; GONÇALVES. Willimas da Silva. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume; NUPRI; USP, 2000, v. 4.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações: a luta para o poder e pela paz*. Brasília: Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. ? f. 1979. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979.

_____. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NONNENBERG, Marcelo José Braga. Determinantes dos investimentos Externos e Impactos das Empresas Multinacionais no Brasil: as décadas de 1970 e 1990. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para Discussão n. 969).

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. Instituições e Política Externa. *Carta Internacional*, Brasília, ano 8, n. 85, mar. 2000.

_____. Legislativo e Política Externa: das (in) conveniências da abdicação. *Working Papers CAENI*, [S.], n. 3, nov. 2003b.

_____. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca*. ? f. 2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2003a.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Política externa e sucessão presidencial: nada ou quase nada vai mudar. *Brasil: Perspectivas internacionais*, Rio de Janeiro, ano 3, v. 1, set./out. 1984.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre teoria e prática na política externa brasileira contemporânea. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000.

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*. California: University of California Press, 1993.

RICUPERO, Rubens. A quadratura do círculo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 abr. 1997.

_____. *O ponto ótimo da crise*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

_____. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma Relação Triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996b, volume 1.

_____. Rio Branco e a globalização. *Folha de São Paulo*, 20 abr. 1996a, reproduzido em RICUPERO,

Rubens. *O ponto ótimo da crise*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

_____. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto; Petrobrás, 2000.

RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

RUSSEL, Roberto. *Política exterior y tomada de decisiones en la América Latina*. Buenos Aires: GEL, 1990.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, ano 23, n. 1, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e política externa: a atuação brasileira na liga das nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 41, n. 2, p. 139-158, 1998.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias Estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o MERCOSUL. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 42, n. 2, 1999.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata de Carvalho. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. *Contexto Internacional*, vol. 23, nº 1, 2001.

VISENTINI, P. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente: 1951-1954*. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. *A política externa do regime militar brasileiro: o multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WENDZEL, Robert L. *Relações internacionais: o enfoque do formulador de políticas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

WILHELMY, Manfred. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL, 1988.

