

2

O Processo de tomada de decisões da política externa de segurança

Uma das áreas onde houve maior transformação no que tange ao processo de formulação e implementação e no conteúdo das decisões tomadas na política externa brasileira nas últimas décadas foi aquela relativa às questões de segurança e defesa. Neste campo, novos cenários internacionais e, principalmente, profundas transformações institucionais domésticas estiveram diretamente relacionadas a estas inflexões. No presente capítulo, discuto como esta relação pode ser analisada, bem como desenvolvo um arcabouço conceitual que visa permitir um olhar sistemático sobre os problemas referentes às relações entre o conteúdo das decisões sobre a política externa de segurança no Brasil contemporâneo e as transformações institucionais que ocorrem no país a partir do processo de redemocratização.

Meu objetivo central ao levantar tal discussão é iluminar as dinâmicas de transformação nestes processos decisórios à luz das reformas institucionais domésticas e de suas conseqüências para a constituição da arena decisória em política externa de segurança no Brasil contemporâneo. Este exame me permite explorar as possibilidades de se estabelecer correlações entre o conteúdo das decisões nesta área específica e um determinado conjunto de reformas institucionais ocorridas no país desde o início da Nova República.

Argumento sobre a importância de se considerar, no processo de explicação a associação entre o as transformações na arena decisória de política de segurança e as transformações institucionais que tem início a partir do processo de democratização brasileiro. Busco explicitamente conciliar elementos de modelos de análise de política externa com premissas características do institucionalismo histórico, enfatizando principalmente arcabouços conceituais desenvolvidos para explicar a relação entre mudança e evolução institucional e a formulação de políticas públicas de uma forma geral⁶⁶.

⁶⁶ Ver, por exemplo, Collier e Collier, 1991; Pierson, 2000; Mahoney e Rueschemeyer, 2003; Thelen, 2004; Streeck, 2005; Mahoney e Thelen, 2009, entre outros.

Este capítulo se organiza da seguinte maneira: em primeiro lugar, levanto aspectos relativos ao problema da força das instituições que atuam fundamentalmente na formulação e na implementação de decisões de políticas públicas em geral, e de política externa em particular. Procuo principalmente identificar os problemas de se analisar a política externa brasileira unicamente em função da força institucional dos seus principais atores. Em segundo lugar, discuto como teorias existentes de política externa podem lidar com algumas das questões levantadas acerca da transformação da arena decisória em momentos de transição de regime político. Em terceiro lugar, apresento alguns problemas conceituais e empíricos para a análise do caso da política de segurança do Brasil e formulo – com base nos trabalhos de outros autores – um arcabouço conceitual que responda aos desafios colocados nas primeiras duas seções deste capítulo. Finalmente, formulo brevemente algumas hipóteses não-exaustivas com as quais dialogo ao longo dos estudos de caso dos capítulos seguintes.

2.1. Política externa e regimes democráticos em teorias de Relações Internacionais

Ao argumentar a favor da existência de uma relação entre democracia e política externa no caso brasileiro não necessariamente me distancio do que outros autores na área de Relações Internacionais já identificaram como um elemento importante da política mundial, qual seja, o papel do regime político na condução da política externa de um país⁶⁷. Tal debate nos remete também a uma questão mais fundamental acerca da importância dos fatores domésticos em geral para explicações da ação internacional dos Estados.

Todavia, se no caso brasileiro esta análise remete à validade da hipótese amplamente discutida acima do predomínio do Itamaraty na formulação da política externa, nos conduz também a considerar o papel fundamental do chefe do Executivo como ator-chave neste processo, bem como dos constrangimentos internacionais à ação do Brasil, variáveis que até agora apareceram apenas de maneira marginal na minha análise e que retomarei mais especificamente nesta

⁶⁷ Uma revisão desta literatura pode ser encontrada em Hudson, 2007, cap. 5.

seção. Nesta linha, também é importante discernir ao final os efeitos mais gerais da transição democrática na arena decisória de política externa, principalmente no que tange aos desafios que se colocam à atuação dos atores mais tradicionais de política externa e de política de segurança em uma dinâmica de maior concorrência política e diversidade de interesses acerca da posição do Brasil na política internacional. Nesse sentido, duas principais correntes teóricas no campo de Relações Internacionais colocaram teses alternativas acerca de quais variáveis efetivamente importavam quando se tratava de explicar fenômenos de política externa: o realismo e o institucionalismo⁶⁸.

2.1.1.

Política externa e política de poder: o realismo clássico e a política doméstica

A análise dos determinantes da política externa está intimamente ligada às principais questões teóricas das Relações Internacionais. Este debate nos traz necessariamente ao questionamento de uma das principais bases deste trabalho: seria realmente relevante entender a estrutura e o processo decisório de um Estado para se explicar a natureza e o conteúdo das decisões de política externa? A resposta para esta pergunta nem sempre é afirmativa. Questões relativas à segurança e defesa dos Estados foram temas centrais nos debates na área, tornando-se fundamentais para o tratamento do Estado como ator unitário. Este ceticismo em relação à importância da política doméstica e a idéia da primazia dos objetivos de política externa de segurança encontra força tradicionalmente nos escritos dos principais autores realistas. Nesse sentido, esta visão da política externa não se deve somente às premissas estruturalistas presentes nos mais novos trabalhos desta escola, mas está também relacionada a uma visão da política internacional no qual a guerra é sempre uma possibilidade.

⁶⁸ Cabe lembrar que estas não são correntes de pensamento inteiramente homogêneas. Meu intuito em fazer esta separação em minha exposição, portanto, não pretende conduzir a duas hipóteses consolidadas e diretamente opostas sobre quais seriam as variáveis mais importantes na explicação de política externa e porque isto seria assim. Na verdade o que procuro fazer é apresentar alguns dos principais pontos deste debate, de forma a dar maior consistência à escolha analítica com a qual proponho iluminar certos aspectos da política externa brasileira na área de segurança e defesa.

Este argumento aparece com força já na crítica de E. H. Carr ao idealismo do período entre-guerras. A crítica de Carr às idéias então correntes sobre a superação do conflito armado e a ascensão de mecanismos de “segurança coletiva” como a nova forma de resolução de disputas entre os Estados ressalta fundamentalmente a importância do poder e, mais especificamente, do poder militar como o elemento central da vida dos Estados, bem como do equilíbrio de poder como elemento fundamental das disputas entre eles⁶⁹.

Para o autor, enquanto a política doméstica das potências européias de seu tempo estava sempre à sombra da revolução, a política internacional estava sempre à sombra da guerra. Isto resultava, para Carr, em um corolário para a explicação da política externa dos Estados que era ao mesmo tempo analítico e normativo, ou seja, a premissa da associação íntima entre o problema da política externa e o que o autor chama de “estratégia”, entendida aqui principalmente no seu significado mais antigo, a arte do general⁷⁰. Quando Carr elabora esta visão dos constrangimentos da política de poder à política externa dos Estados, seu objetivo não é articular uma teoria sobre como atuam estes constrangimentos, mas criticar os intelectuais, principalmente britânicos, que ignoravam a importância do poder e da violência na política internacional. Os idealistas que Carr combatia viam nos novos arranjos de segurança coletiva e nas organizações internacionais uma força transformadora na condução da política de poder.

Explicações mais substantivas sobre como a política de poder constrange - ou deve constranger - a política externa dos Estados serão dadas posteriormente por autores como Hans Morgenthau, em cuja obra a primazia das questões de segurança internacional como definidoras dos interesses dos Estados na esfera internacional ganham maior consistência e servem de base a toda sua teoria da política internacional⁷¹. O autor é ilustrativo de uma corrente do realismo que considera aspectos domésticos como peças fundamentais na condução da política externa. Em sua construção dos seis princípios do realismo político, Morgenthau considera que o realismo se distingue de outras concepções sobre a política internacional por considerar que os interesses devem ser entendidos em termos de

⁶⁹ Carr, 2001, p.143-144.

⁷⁰ *Idem.* p.145.

⁷¹ Morgenthau, 2003, p.7.

poder⁷². Em primeiro lugar, seu foco recai claramente sobre os decisores políticos, isto é, os estadistas e os membros das burocracias do Estado que se preocupam com a condução dos assuntos de política exterior. Em sua visão, a política externa será efetivamente conduzida por este seleto grupo de pessoas dentro do aparelho estatal. Morgenthau ainda reconhece que a condução da política não é puramente racional (embora uma *teoria da política* seja necessariamente racional), mas é sujeita a constrangimentos entendidos como “desvios de seu curso racional” em relação a um interesse nacional coerente:

Particularmente nos casos em que a política externa é conduzida sob as condições de controle democrático, a necessidade de conquistar emoções populares em apoio a esta política não pode deixar de toldar a racionalidade da própria política exterior⁷³.

Assim, a natureza do regime político em relação à política externa se expressa, para o autor, no problema da possibilidade de influência da opinião pública sobre a política externa de Estados democráticos que, na opinião de Morgenthau, não é capaz de tomar decisões racionais devido a sua própria natureza. Neste caso, tal influência se torna um fator de desvio em relação aos interesses de longo prazo do Estado e um obstáculo para que se atinja e execute o interesse nacional. Este ceticismo em relação à democracia terá influência duradoura na leitura da tradição realista dos efeitos da democracia sobre a condução da política externa que, posteriormente, seria especialmente influente em análises da política externa americana⁷⁴.

⁷² Morgenthau, 2003, p.6-7.

⁷³ Idem, p.10.

⁷⁴ Vale citar que a crítica à capacidade da democracia americana em formular uma política externa que concilie a opinião pública e o interesse nacional – mencionada indiretamente em Morgenthau – já havia sido criticada por Tocqueville em *A Democracia na América*, onde o autor aponta para a inferioridade da política externa formulada no âmbito do novo regime democrático que surgia após a Revolução Americana. Em suas palavras, “it is most especially in the conduct of foreign relations that democratic governments appear to me to be decidedly inferior to governments carried on upon different principles. Experience, instruction, and habit may almost always succeed in creating a species of practical discretion in democracies, and that science of the daily occurrences of life, which is called good sense. Good sense may suffice to direct the ordinary course of society; and amongst a people whose education has been provided for, the advantages of democratic liberty in the internal affairs of the country may more than compensate for the evils inherent in a democratic government. But such is not always the case in the mutual relations of foreign nations.” Tocqueville, 2000, p.317.

Exemplo desta tendência é o trabalho de George Kennan, autor realista que, ao estudar especificamente o caso americano, constata que as razões para os EUA fazerem guerra nem sempre foram condizentes com este tipo de interesse nacional calculado de forma prudente e moderada que caracteriza a visão realista da política externa ideal⁷⁵. Kennan, assim, afirma que democracias são fundamentalmente incompatíveis com a condução de uma política exterior pautada neste tipo de ideais normativos e em sua ênfase no planejamento de longo prazo e do interesse nacional, sendo tampouco compatível com a maneira como realistas acreditam devem ser conduzidas as questões da guerra e da paz⁷⁶.

De uma maneira geral, esta linha de pensamento remonta a uma tradição bastante cética em relação à capacidade de Estados democráticos de implementarem políticas externas efetivamente compatíveis com os interesses nacionais. A opinião popular, percebida como incapaz de enxergar os interesses nacionais no longo prazo deve, na melhor das hipóteses, ser manejada pelo estadista que deseje implementar uma política exterior realista. Cabe salientar ainda a maneira limitada em que a variável “regime político” entra no debate realista. Também é certo que estas generalizações advêm, em geral, de reflexões a respeito da política externa americana e sobre a necessidade que impõe o sistema político deste país de que a política externa não esteja insulada no controle do executivo, mas que se submeta a um forte controle do legislativo, do judiciário e de uma opinião pública bastante sensível a certos temas da agenda internacional.

Não somente os realistas clássicos produziram uma série de reflexões acerca do papel do regime político – e da democracia em particular – na formulação e no conteúdo de política externa. Na verdade, com a virada neorealista, este debate passaria a ser um dos temas centrais sobre a possibilidade de formulação de uma teoria da política internacional.

⁷⁵ Kennan, 1984, p.19-20.

⁷⁶ *Idem.* p.65-66.

2.1.2.

Teorias liberais e o estudo da política externa: preferências, racionalidade e análise de política externa

Principalmente a partir do desafio colocado pelas novas versões sistêmicas do realismo, houve um progressivo distanciamento entre o desenvolvimento da tradição realista e estudos do papel dos fatores domésticos nas explicações da ação internacional dos Estados. Alguns trabalhos, no entanto, passaram a centrar-se na análise dos efeitos da política doméstica sobre a política externa. Nesse sentido, o desenvolvimento de teorias que explicam o comportamento internacional dos Estados com recurso a variáveis domésticas foi vasto a partir da década de 1960. Principalmente dentro do que se convencionou chamar a sub-área de Análise de Política Externa (APE), diversas abordagens enfatizaram o papel de fatores cognitivos e psicológicos⁷⁷, da especificidade da atuação política de burocracias⁷⁸ e mesmo de fatores psicológicos⁷⁹ na explicação de ações de política externa. Central para este *corpus* foi justamente trazer para o debate de Relações Internacionais a análise de processo decisório doméstico, bem como questões relativas à fragmentação de autoridade dentro do Estado, de influências de grupos de interesse, parlamentos, burocracias e outros indivíduos e grupos cujas preferências poderiam afetar escolhas internacionais dos governos⁸⁰.

Embora tenha trazido inovações significativas – principalmente com um diálogo importante com o movimento behaviorista e com o questionamento da premissa do Estado como ator unitário – esta literatura da área de APE não foi bem sucedida na construção de teorias mais gerais de política externa⁸¹. Com a ascensão de teorias mais parcimoniosas como o neorealismo, que enfatizavam variáveis estruturais, elementos domésticos foram em geral relegados a um segundo plano a partir da década de 1980.

Por outro lado, novos debates surgiram por volta do início da década de 1990 que renovaram o interesse de pesquisadores de RI no poder explicativo de variáveis domésticas, tanto no campo da política externa quanto na política

⁷⁷ Axelrod, 1976; Jervis, 1976, 1986; Janis, 1982, entre outros.

⁷⁸ Allison, 1971; Halperin, 1974; Welch, 1992.

⁷⁹ H. Sprout e M. Sprout, 1957; M. Hermann, 1976.

⁸⁰ Hudson, 2005.

⁸¹ Rosenau, 1966; Zimmerman, 1973; Caporaso, C. Hermann e Keagley, 1987; C. Hermann, 1990.

internacional. Especificamente, o debate da “paz democrática” levantou características normativas e estruturais presentes em democracias que pareciam estar correlacionadas com as escolhas destes Estados de usar da diplomacia ou da força militar como forma de resolver conflitos internacionais⁸². Dentro deste *corpus*, diversas teses e trabalhos empíricos foram desenvolvidos relacionando instituições políticas domésticas e padrões de conflitividade na arena internacional. De fato, esta literatura desenvolveu uma série de hipóteses que procuram explicar o comportamento dos Estados democráticos e dos não democráticos, no que tange ao seu envolvimento em conflitos armados.

O resultado destas reflexões foi a construção de modelos quantitativos e de análises qualitativas que, para além de versões mais ideológicas das teorias da paz democrática⁸³, demonstraram sistematicamente os efeitos de instituições e práticas da democracia sobre decisões de governo, principalmente em questões de segurança e defesa. Regimes democráticos – argumentam muitos autores dentro desta tradição – geram efeitos distintos e padrões de comportamento específicos em função da natureza pública da competição política que os caracteriza⁸⁴. A ênfase na argumentação, representação e *accountability* gera efeitos específicos sobre o comportamento de política externa destes Estados, principalmente no que tange o problema do uso da força na arena internacional⁸⁵.

Outra contribuição importante para a retomada dos debates acerca dos efeitos da política doméstica sobre a política externa dos Estados foi o desenvolvimento da abordagem dos chamados jogos de dois níveis, que trouxe novamente o problema dos efeitos distributivos para o centro dos debates em RI⁸⁶. A idéia central por trás da abordagem dos jogos de dois níveis é bastante simples: decisores precisam observar uma fina linha que separa constrangimentos internacionais da satisfação de interesses de atores na arena doméstica⁸⁷. Seguindo este argumento, Milner demonstra como disputas entre atores na arena doméstica afetam a maneira como ocorre a distribuição dos ganhos de iniciativas de

⁸² Doyle, 1983; Maoz e Russett, 1993; Schweller, 1992; Owen, 1994; Brown, Lynn-Jones e Miller, 1996; Benoit, 1996; Schultz, 2001; Ikenberry, 2001; Huth e Allee, 2002, Kadera, Crescenzi e Shannon, 2003, entre outros.

⁸³ Cf. Ikenberry, 2001 e Schultz, 2001.

⁸⁴ Schultz, *op. cit.*, cap. 1.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Putnam, 1988.

⁸⁷ *Idem.*

cooperação internacional⁸⁸. Na elaboração de Milner sobre o arcabouço proposto originalmente por Putnam, variações nas conseqüências distributivas domésticas – ao contrário do problema dos ganhos relativos por outros Estados⁸⁹ – determinam a probabilidade de que um ator coopere com outros na esfera internacional.

Seguindo o processo de retomada do interesse teórico sobre os efeitos das variáveis domésticas sobre a política externa, Moravcsik demonstra como as transformações nas relações entre Estado e sociedade podem afetar as preferências de política externa destes Estados e, por sua vez, como este processo de formação de preferências influencia o conteúdo de política externa⁹⁰. Por fim, outros desenvolvimentos têm agregado o poder explicativo de modelos de escolha racional para explicar dinâmicas de conflito. Esta literatura vem mostrando como dinâmicas complexas que caracterizam conflitos internacionais estão marcadas pela interação estratégica entre instituições domésticas, interesses de grupos e a ação de atores internacionais⁹¹. Além disso, o foco que esta literatura coloca nos atores produziu contribuições no sentido de examinar a importância das causas domésticas dos conflitos internacionais, ao contrário da tendência de outros autores na área de segurança internacional de examinar prioritariamente as causas estruturais dos conflitos⁹².

Tendo em mente que, para além da literatura tradicional da sub-área de APE, desenvolvimentos recentes nas teorias de Relações Internacionais têm formulado e testado teorias gerais e hipóteses específicas que enfatizam tanto a interação entre a política externa e a política internacional quanto as fontes domésticas da política externa dos Estados, *minha abordagem neste trabalho procura re-examinar a relação entre as transformações institucionais domésticas e o conteúdo da política externa brasileira*. Neste sentido, o foco da abordagem aqui desenvolvida deixa parcialmente de lado o problema da interação entre as esferas doméstica e internacional com o objetivo de considerar prioritariamente o papel de variáveis domésticas. Isto é feito deliberadamente com o objetivo de examinar claramente e especificar os mecanismos pelos quais as transformações

⁸⁸ Milner, 1997.

⁸⁹ Para a hipótese dos ganhos relativos como determinantes do sucesso de iniciativas de cooperação na esfera internacional, ver Grieco, 1993.

⁹⁰ Moravcsik, 1997; 1998.

⁹¹ Fearon, 1994; 1997; 1998, *et passim*; Bueno de Mesquita e Lalman, 1992; Laitin, 2004; Gleditsch, Salehyan e Schultz, 2008.

⁹² Para uma crítica estruturalista a esta posição, ver Layne, 1993.

institucionais domésticas influenciam a política externa, bem como examinar fatores que produzem variação no escopo de participação dos principais atores na política externa de segurança, tema que procuro retomar mais adiante neste capítulo.

Este projeto segue os passos de outros autores ao procurar conciliar o exame de transformações institucionais domésticas e uma análise sistemática da arena decisória de política externa e de seu conteúdo⁹³. Para isto, busco integrar *insights* tanto das novas discussões sobre política externa quanto de uma literatura mais ampla sobre a relação entre instituições e política dentro do que se convencionou chamar de novo institucionalismo⁹⁴.

2.2. Democratização, reformas institucionais e força das instituições domésticas

Como vem sendo bastante ressaltado pelos estudiosos na área de política comparada, questões relativas ao desenho formal de instituições e às conseqüências de processos de democratização para o estudo de políticas públicas específicas têm produzido resultados bastante significativos⁹⁵, principalmente em função das profundas relações entre processos de democratização ocorridos em diversos países e o grande número de reformas empreendidas em instituições-chave nestes Estados⁹⁶. Além disso, este grande número de reformas oferece uma oportunidade importante para se comparar o desenvolvimento e o resultado de diversos modelos institucionais nos países recém democratizados da América Latina e da Europa Oriental com os mesmos efeitos de arranjos institucionais similares em países onde o regime democrático aparece mais consolidado⁹⁷.

⁹³ Martin, 2000; 2005, *et passim*; Simmons, 2009.

⁹⁴ Hall e Taylor, 1996. Para outras tentativas de integração de premissas institucionalistas nos estudos de política externa ver Goldstein, 1988; Milner, 1997; Garrett e Weingast, 1993, entre outros. Para um ensaio discutindo as vantagens da integração de teorias de Relações Internacionais e outras sub-áreas da Ciência Política (particularmente a sub-área de Política Comparada), ver Russett, 2003.

⁹⁵ Para uma revisão desta literatura, ver Thelen, 1999.

⁹⁶ Levitsky e Murillo, 2009.

⁹⁷ Idem.

No caso específico desta pesquisa, é possível esperar que o fim do regime militar e as conseqüentes reformas institucionais empreendidas na Nova República para implementar maior (ou algum) controle civil sobre as Forças Armadas brasileiras tenham tido algum impacto no processo de interação entre os diversos atores e instituições envolvidos na formulação da política de segurança do país, e, portanto, em seu conteúdo⁹⁸. Esta hipótese, como ressaltai na introdução deste trabalho, não foi aplicada diretamente a questões de política externa, mas tem sido examinada em diversas faces como um possível modelo explicativo para outras políticas públicas nas quais pode se esperar que uma forte presença militar atue como uma variável explicativa do conteúdo de decisões. Exemplos desta literatura podem ser encontrados em algumas análises do orçamento militar⁹⁹, da política de informática¹⁰⁰ ou mesmo da segurança pública¹⁰¹.

Entretanto, se é óbvio para aquele que examina a literatura atual que a discussão sobre o caráter da democracia brasileira no que tange o aspecto do controle civil sobre as Forças Armadas está longe de encontrar um consenso¹⁰², argumentarei que algumas das principais mudanças em posições brasileiras em questões de segurança internacional estão relacionadas ao processo contínuo de transformação na arena decisória em política de segurança, pois estes modificam a inserção política dos agentes que atuam na formulação da política externa de uma forma geral.

Neste sentido, certamente é necessário, como afirmei acima, um diálogo com a literatura sobre as relações civil-militares no Brasil, embora tendo em mente que há uma distinção fundamental entre os objetivos deste *corpus* e os desta dissertação. Enquanto os objetivos destes autores os leva a contrapor muito nitidamente categorias como *civis* e *militares* de forma a observar como as transformações nas relações entre estes dois grupos se comparam a outros Estados onde se considera existir efetivo controle civil sobre os militares (para daí derivar

⁹⁸ Vide Introdução.

⁹⁹ Zaverucha e Rezende, 2009; Hunter, 2007.

¹⁰⁰ Vigevani, 1995.

¹⁰¹ Zaverucha, 2008; Kobilanski e Achilles Mello, 2010.

¹⁰² Revisões bibliográficas que apontam uma série de hipóteses alternativas para explicar as transformações no controle civil das Forças Armadas após 1985 podem ser vistas em Castro e D'Araujo, 2000, cap. 1, e Castro, 2007.

caracterizações da democracia de um país específico), no caso deste trabalho, no entanto, procuro flexibilizar esta categorização rígida de dois diferentes grupos. Uma vez que o objetivo desta pesquisa não envolve comparação e caracterização de modelos de controle civil democrático sobre as forças militares, e sim entender como diferentes atores *dentro* destes diferentes grupos e instituições interagem na formulação e implementação de decisões acerca de questões internacionais de segurança e defesa, uma caracterização rígida não se faz necessária¹⁰³.

Outra questão que tem sido levantada acerca dos processos de democratização - principalmente na América Latina - se refere à força relativa das instituições e das regras formais nas novas democracias¹⁰⁴. Em uma importante contribuição acerca do funcionamento destas novas democracias, alguns estudiosos vêm apontando diferenças na força das instituições domésticas nestes países e a importância de regras informais na formulação e implementação de políticas públicas¹⁰⁵. Tal constatação da fraqueza de determinadas instituições afeta profundamente as expectativas dos atores em relação a seu funcionamento futuro e, portanto, seu comportamento em relação a elas¹⁰⁶.

Em contraste com esta avaliação, tanto a política externa quanto a política de segurança no Brasil lidam com instituições normalmente consideradas como fortes¹⁰⁷ pela literatura¹⁰⁸ - isto é, relativamente estáveis no tempo -, sendo

¹⁰³ De fato, o relaxamento da oposição tradicional entre “soldados” e “políticos” que caracteriza grande parte da literatura sobre relações civil-militares pelo menos desde o trabalho de Samuel Huntington (1981) tem sido um dos tópicos importantes no desenvolvimento recente dos debates acerca do problema do controle civil sobre os militares. Especificamente, o problema da inclusão de novas categorias que vão além destas duas, bem como o problema de se tratar estes dois como grupos essencialmente monolíticos, tem sido o principal desafio na aplicação de modelos de interação estratégica aos problemas de relações civil-militares. Sobre este debate, ver Feaver, 1998, 1999 e 2003; Bacevich, 1998; Burk, 1998, e Sowers, 2005, entre outros.

¹⁰⁴ Seguindo o argumento de Pierson, limito esta discussão a instituições políticas formais que são objeto consciente de desenho e re-desenho por parte de atores políticos. Sobre isto, ver Pierson, 2000b e o item 2.3. abaixo.

¹⁰⁵ Helmke e Levitsky, 2004; Helmke, 2006.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Seguindo Levitsky e Murillo, entendo como estabilidade institucional o padrão no qual, dado um conjunto de variáveis ambientais comum, um arranjo institucional específico muda com frequência diferente de outros com desenhos institucionais similares. Ver Levitsky e Murillo, *op. cit.*, p. 117. É válido notar que esta conceitualização, diferentemente daquelas feitas por teóricos de escolha racional, não implica que haverá mudança institucional necessariamente no mesmo momento em que houver uma mudança na distribuição de poder e preferências (Knight, 2008; North, 1990). Na verdade, ela implica que muitas vezes instituições podem se mostrar estáveis, mesmo que hajam mudanças significativas nos objetivos dos atores. Outrossim, considero - *contra* Levitsky e Murillo - que isto não implica uma exclusão da idéia de adaptação como um elemento

formuladas e implementadas por organizações relativamente eficazes: as Forças Armadas e o Ministério das Relações Exteriores. Além desta característica de estabilidade, elas são constantemente consideradas como organizações com preferências relativamente perenes, muitas vezes entendidas enquanto “tradições”¹⁰⁹ ou “pensamentos homogêneos” e “instituições totais”¹¹⁰. Esta caracterização da política externa brasileira e da política de segurança como sendo formulada a partir de processos profundamente constrangidos em suas formulações pela existência de “instituições fortes” implica, do ponto de vista da análise do processo de tomada de decisões, algumas questões específicas, principalmente relacionadas a alta capacidade destas instituições para implementar regras e de perdurar em face de mudanças em condições externas a elas.

Em primeiro lugar, atores tenderão a ter alta expectativa de que as organizações envolvidas no processo decisório funcionarão dentro de determinadas regras estabelecidas ao longo do tempo. Estratégias de atuação serão em geral escolhidas dentro de um conjunto já esperado pelos demais atores, o que reduz a incerteza e aumenta a chance de que a interação estratégica na arena decisória assuma características de um jogo de coordenação¹¹¹. Em segundo lugar, atores têm a expectativa de que as regras que norteiam a sua interação estratégica serão mantidas no futuro próximo e, como colocam Levitsky e Murillo,

[atores são] able to define their own institutional preferences (and calculate those of others) with relative ease, they invest time and energy in questions of institutional design, and once institutions are in place, they invest in the skills and organizations necessary to achieve their goals through those institutions¹¹².

Portanto, se as premissas da força dos constrangimentos institucionais e da estabilidade das preferências dos atores estão certas, pode-se esperar que haja

de mudanças institucionais (Pierson, 2000; Streeck e Thelen, 2005). Esta questão será retomada mais adiante neste capítulo.

¹⁰⁸ Goffman, 1996; Moura, 2007; Castro, 1990.

¹⁰⁹ Pinheiro e Vedoveli, 2010. Ver também Cheibub, 1985.

¹¹⁰ Kenkel, 2006. Para uma crítica, ver Castro, 2007.

¹¹¹ Cooper, 1999; Ullmann-Margalit, 1978.

¹¹² Levitsky e Murillo, *op. cit.* p. 124.

pouca variação na formulação e no conteúdo da política externa¹¹³. Da mesma forma, escolhas acerca de política externa serão sempre feitas por um pequeno número de atores autorizados e capacitados institucionalmente para tal. Especificamente, esta leitura traz para o centro das análises a atuação das burocracias profissionais e o seu caráter de relativo insulamento de pressões político-partidárias como chave para compreensão do perfil de ação internacional e mesmo - como ressaltam alguns - como elemento de produção de credibilidade interna e externa de compromissos internacionais¹¹⁴, além de estar profundamente associada à idéia de continuidade política. Nesse sentido, o Itamaraty tem sido visto como o principal ator na política externa de uma forma geral e pouco se tem problematizado suas relações com outras organizações dentro do Estado brasileiro ou com outros atores sociais fora da estrutura do Estado. Nas palavras de Flavia de Campos Mello, 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. O que ocorre neste caso é que tais instituições terão que atuar com um ambiente de extrema mudança nas regras formais e informais, bem como de reformas institucionais que vão alterar significativamente sua atuação¹¹⁵.

Um dos aspectos que dá força a esta hipótese é a identificação de poucos pontos de ruptura na ação internacional do Brasil. Em trabalhos diferentes, Lima e Pinheiro, por exemplo, concordam na existência de apenas 3 pontos de inflexão na leitura da política externa brasileira: o imediato pós-1964, o governo Ernesto Geisel e o governo Fernando Collor¹¹⁶. O que imediatamente chama a atenção nesta leitura é a dissociação, a princípio, entre descontinuidade e rupturas no regime político do país¹¹⁷. Se, como destaca Lima, “el papel de la corporación diplomática en la formulación y conducción de esa política y aun el monopolio de

¹¹³ Conclusões similares, embora a partir de premissas diferentes, foram tiradas por Lima, 2002.

¹¹⁴ Lima, 2000.

¹¹⁵ Mello, 2000, p.58.

¹¹⁶ Lima, 1994; Pinheiro, 2000.

¹¹⁷ Idem.

las decisiones de política internacional detentado por esa agencia estatal”¹¹⁸ explica a estabilidade na condução da política externa, pouco se pode atribuir, a princípio, como poder explicativo à transição democrática de 1985.

Da mesma forma, no caso das organizações militares, a análise sobre a atuação desses atores está intimamente ligada ao problema da autonomia organizacional. Se, no caso do Ministério das Relações Exteriores, a força institucional parece transcender a transformação do regime sem grandes problemas, no caso das organizações militares a chamada “transição pelo alto”, como foi caracterizada a democratização no Brasil¹¹⁹, levou alguns autores a afirmar que o regime sofreria interferências constantes por parte dos militares na arena política em função do baixo número de reformas institucionais feitas nas Forças Armadas por ocasião da inauguração do primeiro presidente civil e da proclamação da Constituição de 1988¹²⁰. Foi argumentado também que a manutenção de Forças Armadas politicamente fortes e autônomas seria o “defeito de formação” da democracia brasileira¹²¹.

O que estes e outros analistas destacavam era a maneira explícita pela qual a transição (pactuada) que se desenvolvia posteriormente marcaria profundamente o lugar político das Forças Armadas enquanto atores fundamentais, “garantidores” do novo regime, e, portanto, com poder político suficiente para manter prerrogativas políticas¹²². Afinal, como em outros países em que as forças armadas desempenharam papel político fundamental, no Brasil a construção de uma ordem política democrática passaria inevitavelmente – seguindo este argumento – por um re-posicionamento das instituições militares na arena decisória de um grande número de políticas públicas. Este processo, no entanto seria marcado pelo poder de barganha decisivo das organizações militares garantido por privilégios institucionais mantidos pelo novo regime. Esta visão pessimista sobre a democratização no Brasil está diretamente relacionada ao argumento de que mudanças institucionais são improváveis em momentos de estabilidade política e institucional, já que as próprias instituições criam interesses

¹¹⁸ Ibidem. p.32.

¹¹⁹ Viola e Mainwaring, 1985.

¹²⁰ O'Donnell, 1988.

¹²¹ Karl, 1990.

¹²² Para outros diagnósticos similares sobre o caso brasileiro, ver, por exemplo, Stepan, 1989; Hagopian, 1990; Fishman, 1990; Zaverucha, 1991, entre outros.

em sua manutenção e em um específico desenho institucional. Conforme coloca Krasner,

[a] basic analytic distinction must be made between periods of institutional creation and periods of institutional stasis. The kinds of causal factors that explain why a set of state structures is created in the first place may be quite distinct from those that explain its persistence over time. New structures originate during periods of crisis. They may be imposed through conquest or be implanted by a particular fragment of the existing social structure. But once institutions are in place they can assume a life of their own, extracting societal resources, socializing individuals, and even altering (sic) the basic nature of civil society itself. The causal dynamics associated with a crisis of the old order and the creation of a new one are different from those involved in the perpetuation of established state institutions.¹²³

De acordo com o modelo, a ênfase na análise das mudanças institucionais é justamente nos momentos de crise e grandes transformações, as chamadas “critical junctures”¹²⁴. Isto ocorre porque instituições tendem a criar interesses que favorecem sua própria perpetuação, bem como ganhar autonomia no cenário político. Assim, as tentativas de reformas institucionais posteriores a estes momentos de grandes transformações tendem a serem mitigadas pelos impactos políticos das próprias instituições que se pretende reformar:

[O]nce a critical choice has been made it cannot be taken back. There may be a wide range of possible resolutions of a particular state-building crisis. But once a path is taken it canalizes future developments. (...) Past choices preclude certain strategies or make them very costly. Institutions generated by functional demands of the past can perpetuate themselves into a future whose functional imperatives are radically different¹²⁵.

Apesar deste pessimismo inicial em relação às possibilidades de transformação do papel político das Forças Armadas, alguns autores vêm ressaltando outros elementos de transformação, embora mais gradativos e cumulativos. Estes, por sua vez, teriam permitindo a realização de reformas que, embora pontuais, têm possibilitado um rearranjo do papel dos militares na política

¹²³ Krasner, 1984, p.294.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ Idem, p. 294.

brasileira pós-democratização. Hunter, por exemplo, demonstra como os incentivos da competição eleitoral levaram os políticos no Brasil a promover reformas que reduziram drasticamente o papel político das Forças Armadas no país¹²⁶. Da mesma forma, Santos mostra como as organizações militares gradativamente internalizaram o modelo democrático de disputas políticas, o que aumentou significativamente a capacidade do Congresso e do Presidente de exercer efetivo controle sobre as atividades destas instituições¹²⁷.

Assim, *contra* a tese de que o constrangimento institucional gerado a partir da Constituição de 1988 impediria maiores reformas das organizações militares, a força institucional das Forças Armadas parece ter ficado restrita às atividades mais comumente associadas a estas instituições em democracias consolidadas. Mesmo sendo esta mudança bastante significativa do ponto de vista da consolidação da democracia, ela não significou um afastamento completo dos militares da arena política. Conforme bem demonstra Desch, existe considerável autonomia destas instituições em toda a América Latina em questões de segurança e defesa¹²⁸.

Trabalhar *apenas* com a noção de instituições fortes permite ver um lado do processo quando examinamos o período de redemocratização e a relação entre os atores que compõem as instituições e que participam da arena decisória de segurança. No caso dos militares, esta leitura fica restrita à questão de se há efetivo controle dos militares por civis, isto é, se a democratização operou um deslocamento das forças armadas no campo político. No que se refere ao Itamaraty, a permanência da instituição e de seu insulamento continua como fator fundamental para explicação da formulação e implementação da política externa. Se é verdade que, pelo menos a partir da segunda metade do século XX, o processo de fortalecimento institucional tanto do Itamaraty quanto das Forças Armadas foi extraordinário, argumento que ele não se traduziu sempre na predominância das preferências destas instituições em suas respectivas áreas de atuação. Além disso, como procuro mostrar nesta dissertação, outros processos ao longo deste mesmo período e, principalmente, ao longo da Nova República, atuaram no sentido de criar constrangimentos à atuação sua autonomia decisória.

¹²⁶ Hunter, 1997.

¹²⁷ Santos, 2004 e 2006.

¹²⁸ Desch, 2001.

O ponto principal que pretendo ressaltar com esta discussão se refere às conseqüências do processo de democratização para a interação entre atores na arena de política externa. Tendo em mente as características institucionais que acabei de levantar sobre esta arena decisória, gostaria de contrapor esta leitura a algumas teses existentes sobre a relação entre a transição para a democracia no Brasil e seus efeitos para a formulação de política externa. Faço este esforço em virtude principalmente das diferenças existentes na literatura contemporânea e os argumentos que proponho ao longo desta dissertação.

Afirmar que o tipo do regime político tem relação com o caráter da política externa de um Estado é dificilmente algo novo na área de Relações Internacionais¹²⁹. No entanto, a esta relação foi constantemente atribuída importância secundária nas explicações de política externa brasileira. Em geral, a constatação de relativa irrelevância do regime político como variável explicativa não se deveu a uma preferência por uma explicação mais tradicional na área: a de que a política externa de um país seria mais uma função da posição (de poder) do Estado no sistema internacional e que, portanto, pouco poderia se atribuir enquanto explicação às instituições e preferências na arena doméstica¹³⁰. Ao invés disso, esta dissociação foi para muitos um reflexo justamente da força e da permanência no tempo destas instituições, ou seja, justamente de sua força e capacidade de atribuir um sentido de continuidade à atuação do país. Nesta linha argumentativa, Henrique Altemani, por exemplo, afirma que

[i]ndiferentemente das mudanças do regime político interno, não serão constatadas alterações fundamentais em sua definição e implementação. De forma bem direta, serão mantidas as diretrizes básicas da política externa. (...) [S]ua definição e, principalmente, sua implementação, estarão constrangidas por uma série de fatores internos e externos¹³¹.

Amado Cervo enfatiza o mesmo sentido de continuidade e de força institucional quando coloca o problema da relação entre o regime político e a política externa dentro de uma narrativa de longa duração que enfatiza mais a

¹²⁹ Ver, por exemplo, Ikenberry, Lake e Mastanduno, 1988; Ikenberry, 1989; Risse-Kappen, 1991; Levine, 1994; Brown, Lynn-Jones e Miller, 1996; Milner, 1997; Hurrell, 2003; Hill, 2003, especialmente cap. 6, entre outros.

¹³⁰ Desch, 2001.

¹³¹ Altemani, 2005, p.201.

construção progressiva de uma “identidade nacional”, que em grande medida transcende as alternâncias políticas, e minimiza o impacto das transformações institucionais.

The continuity of the development paradigm was not threatened by institutional ruptures of the political regime. This continuity is responsible for the maintenance of the decision-making autonomy in the political sphere, as well as for the creation of a strong national economic nucleus that pulled the country out of the economic and social infancy in which the liberal-conservative paradigm had kept it for more than a century¹³².

Para outros autores, a relação entre o problema da continuidade ou mudança também esteve relacionada à constatação de uma relação entre o modelo de desenvolvimento econômico do país e sua política externa. Nessa ótica, modelos de desenvolvimento criam uma forma de *path dependency*, que explica os padrões de continuidade nas ideias, nas propostas e nos interesses dos formuladores da política externa¹³³. O que procuro argumentar no restante deste trabalho se coloca diretamente contra esta leitura, tanto no sentido do predomínio da continuidade sobre a mudança como uma regra geral da política externa brasileira quanto, de maneira mais específica, com relação à caracterização que estas leituras implicam acerca do papel das principais instituições formuladoras de política externa e sobre suas transformações ao longo do tempo. Antes de iniciar propriamente a discussão do modelo analítico com o qual procuro analisar os casos nos capítulos seguintes, bem como de formular hipóteses específicas sobre este objeto, faz-se necessário colocar algumas diferenças fundamentais que constituem o cerne de minha crítica em relação a estas literaturas.

2.2.1. Continuidade *versus* mudança em narrativas de política externa

¹³² Cervo, 2003, p.355.

¹³³ Lafer, 1987; Corrêa, 1996. Hirst e Lima (1990) apresentam uma leitura similar, enfocando principalmente a autonomia da agência diplomática brasileira como responsável por tal continuidade. Pinheiro (2004) acrescenta a esta relação a busca de por “autonomia” como doutrina orientadora da política externa no longo período entre 1889 e 2001.

Em primeiro lugar, pode se observar nesta literatura a existência de uma expectativa de transformações significativas na política externa imediatamente após um momento crítico, como a posse do primeiro presidente civil ou a promulgação da Constituição de 1988. Esta maneira de ver o problema é análoga à teoria do equilíbrio pontuado utilizada recorrentemente na literatura sobre relações civil-militares: se não podemos observar transformações na política em pontos críticos de mudança institucional, provavelmente podemos descartar a importância destas variáveis para explicar a evolução das posições do país em política externa.

Embora estas duas hipóteses surjam a partir de premissas teóricas distintas, existe um fator comum à crítica que se faz às teorias que enfatizam a importância de um ponto crítico e a idéia de que os efeitos discerníveis da democratização no Brasil sobre a política externa devem ser procurados, sobretudo nos momentos iniciais do regime democrático. Esta semelhança deriva de uma importância fundamental que se atribui na literatura à estabilidade e à força das instituições que constroem a formulação e a implementação da política externa e a inexistência, principalmente nos anos 1980, de um processo de reforma profundo que tenha modificado tais constrangimentos.

Em segundo lugar, estas leituras dos efeitos sobre a política externa da democratização no Brasil tendem a ser pautadas por uma visão estrutural da maneira como ocorre tal relação, enfatizando em princípio o exame de diretrizes de política externa em detrimento de um exame mais minucioso de seu processo de formulação, bem como das mudanças que ocorrem na relação entre as preferências dos atores e as dinâmicas de transformação institucional que caracterizam o processo de democratização. Ao se basearem em análises históricas do desenvolvimento das instituições de política externa, com ênfase especial no Itamaraty, tais estudos conferem um sentido *post facto* à política externa brasileira em leituras marcadas por periodizações e generalizações que sublinham elementos de continuidade a despeito de evidências de mudanças significativas, que atenuam – ou mesmo quebram – as dinâmicas destas análises. Neste sentido, quando esta é direcionada por uma determinada concepção da dinâmica histórica que orienta o processo estudado, é possível que evidências

empíricas contrárias a esta dinâmica não sejam percebidas ou mesmo descartadas como algo marginal em face de uma grande tendência de longo prazo.

Nesse sentido, quando as análises passam a ser caracterizadas por estas tendências, temos, por exemplo, a construção de “paradigmas” de política externa brasileira, que, embora tenham potencial de caracterizar momentos históricos, passam a definir e reorganizar conteúdos deste mesmo momento em função da maneira como se escolhe aspectos determinantes de cada período. Nesta leitura, transformações na política externa tendem a ser vistas como abruptas e suas raízes pouco exploradas.

O argumento que procuro fazer aqui depende essencialmente de uma caracterização de mudanças (em um aspecto) da política externa brasileira que não necessariamente ocorrem de maneira abrupta. Na verdade, se aceitamos a premissa de que resultados políticos são em grande medida influenciados por determinados arranjos institucionais, é também fundamental apreciar que estes arranjos não são eles mesmos permanentes¹³⁴. Obviamente, se adotarmos a idéia proposta por Krasner, os momentos de crise serão justamente aqueles nos quais estas instituições poderão ser substituídas ou profundamente reformadas. Estes momentos, então, seriam seguidos por aqueles em que predominaria a continuidade em um determinado arranjo institucional. Entretanto, como uma crescente literatura vem enfatizando, este tipo de transformações pode acontecer gradualmente ao longo de um período relativamente grande de tempo¹³⁵.

Esta noção está presente exatamente no problema de pesquisa aqui abordado: transformações institucionais estão diretamente relacionadas às escolhas políticas feitas por decisores tanto dentro destas organizações quanto por agentes exógenos que facilitam o início e a continuidade de processos de transformação ocorrendo no longo prazo na medida em que afetam a composição da arena decisória e o processo de interação entre os atores que dela participam. Na verdade, para entender os casos estudados nos capítulos seguintes, é fundamental considerar justamente como a acumulação de escolhas políticas feitas ao longo de um período extenso de tempo pode causar alterações significativas no

¹³⁴ Sobre isto ver a discussão a respeito do problema da evolução institucional feita por Thelen, 1999, e Pierson, 2000b.

¹³⁵ Thelen, 1991, 2003 e 2004; Pierson, 2003; Mahoney e Thelen, 2009.

desenvolvimento de instituições e, portanto, na maneira como são tomadas decisões de política externa.

Assim, proponho que, se aceitamos a premissa de que escolhas políticas são constrangidas por instituições, devemos levar em conta que o inverso também pode ser verdadeiro e significativo para a explicação de determinados processos de transformação institucional¹³⁶. Como consequência, os efeitos identificáveis de grandes eventos, como a mudança de um regime político, podem se estender através de um horizonte de tempo¹³⁷ mais largo do que normalmente se assume. Desta forma, propõe-se que o efeito de eventos sociais e políticos sejam observados não só no seu ocorrer imediato, ou seja, no momento da sua produção sincrônica, mas também no seu desenvolvimento diacrônico, ou seja, a partir da referência analítica a uma temporalização que abarca as consequências não-imediatas produzidas pela ocorrência do evento, cuja duração vai depender da temporalização do evento analisado¹³⁸. De fato, como afirma Koselleck,

[d]e nosso ponto de vista, é necessário antes de tudo articular as diferenças entre as categorias temporais naturais e históricas. Existem lapsos de tempo que se estendem o suficiente para que uma batalha possa ser decidida – lapsos de tempo durante os quais o sol parece “ficar parado” – isto é, períodos que cobrem decursos de ação intersubjetiva, quando o tempo natural, por assim dizer, parece estar desativado, desligado. É claro que os eventos e as situações mantêm a sua relação com a cronologia natural, e é exatamente aí que está contido um pressuposto mínimo de sua interpretação. O tempo natural e a sua sucessão – da forma como sempre os temos experimentado – pertencem às condições dos tempos históricos, mas nunca se diluem neles. Os tempos históricos são dotados de sucessões temporais diferentes dos ritmos temporais regidos pela natureza¹³⁹.

2.2.2. Redemocratização, reformas institucionais e o processo decisório em política externa de segurança

¹³⁶ Sobre transformação institucional como um processo constrangido por escolhas políticas, ver Mahoney e Thelen, 2010. Ver também Thelen e Streeck, 2005 e Thelen, 2004.

¹³⁷ Abbott, 1988, *apud* Pierson, 2003, p.181.

¹³⁸ Para uma discussão sobre a natureza do tempo histórico, ver Koselleck, 2006. Para uma operacionalização destas idéias para a teoria das Relações Internacionais, ver Kratochwil, 2006.

¹³⁹ Koselleck, *op. cit.* p.121-122. Gostaria de agradecer a Paula Vedoveli por apontar para mim a convergência entre os pressupostos sobre temporalidade e processos causais do institucionalismo histórico da forma como utilizado nesta dissertação e a teoria da História desenvolvida por Reinhart Koselleck.

Como já foi afirmado, a interação entre a política externa de segurança brasileira e as transformações políticas domésticas ocorridas a partir da redemocratização é o foco central deste trabalho. Em particular, esta dissertação consiste em um exame das transformações no conteúdo desta política a partir da Nova República. Desde o fim do regime militar, por exemplo, o Brasil lançou com a Argentina um projeto inovador de transformação das relações bilaterais que culminou na criação do Mercosul. Embora esta iniciativa tenha levado ao entendimento dos sucessivos chefes de Estado brasileiros de que a rivalidade entre os dois maiores países do Cone Sul tinha acabado, pouco se falou em termos de coordenação política nesta área e sobre as novas missões das forças armadas dos dois países quando se desmontou sua principal “hipótese de emprego”¹⁴⁰. De fato, a iniciativa de desmonte da rivalidade estratégica com a Argentina teve momentos de altos e baixos com amplas resistências de outros setores nesta área¹⁴¹. Mas como explicar o jogo de avanços e resistências que caracterizou este e outros processos? Como explicar variações nas reformas empreendidas em diferentes áreas da política externa de segurança?

Mais evidente ainda é a maneira como questões de segurança internacional passaram por processos de transformação muito mais lentos do que em outras áreas da política externa brasileira como um todo. Tomemos, por exemplo, as mudanças nas posições negociadoras brasileiras em fóruns econômicos multilaterais. De fato, como muitos discutiram, já no governo José Sarney (1985-1990) começavam a ganhar força dentro do governo brasileiro posições favoráveis à participação do país em processos multilaterais de globalização, posições estas diversas àquelas que haviam pautado a atuação brasileira nas rodadas do GATT anteriores à Rodada Uruguai (1986-1994)¹⁴².

O problema também ganha saliência se visto em uma ótica comparativa: por que mudanças na postura internacional brasileira em questões de segurança e defesa internacional foram menos salientes do que aquelas ocorridas em outros países como a Argentina ou a Espanha, que também passaram por regimes

¹⁴⁰ Saraiva e Almeida, 1999, especialmente p.29-30.

¹⁴¹ Idem, p.26-27.

¹⁴² Pio, 2001; Castelan, 2009. Para uma explicação estrutural para a mudança da posição negociadora brasileira, ver Abreu, 2007.

autoritários com forte caráter militar e – pode se argumentar – contemplavam hipóteses de emprego da força militar bastante similares ao longo das décadas de 80 e 90. Estaria o Brasil mais próximo do Chile, um país onde os militares gozaram de grande autonomia nesta área mesmo após o fim do regime Pinochet? Este tipo de variações entre diferentes países e entre *issue areas* sugere que o exame da questão em termos de variáveis sistêmicas não seria suficiente para explicar o fenômeno em questão. Da mesma forma, contemplar os efeitos da transformação democrática brasileira como um elemento estrutural do sistema político brasileiro no que tange o conteúdo da política externa – tal qual é feito por teóricos da “paz democrática” –, dificilmente iluminaria os problemas da variação entre diferentes *issue areas* dentro do próprio caso, ou mesmo teria bases sólidas a medida que o problema é visto sob uma ótica comparativa.

Sendo assim, questões relativas à participação do Brasil no cenário internacional de segurança são importantes em dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, ao examinarmos esta questão iluminamos aspectos importantes acerca do problema da consolidação do regime democrático no Brasil, tanto no que tange a participação de atores sociais no processo decisório quanto no que diz respeito à pluralização de uma arena decisória historicamente coesa e cuja participação se restringiu historicamente aos militares com limitada interferência do Ministério das Relações Exteriores ou mesmo da presidência da República, principalmente quando esta foi ocupada por civis.

Uma importante literatura acerca do problema da consolidação de regimes democráticos mostra a importância no exame destes processos do papel dos novos arcabouços institucionais na construção de restrições aos governantes eleitos impostas por elementos políticos não eleitos, principalmente nos casos latino-americanos no que tange a participação dos militares na política¹⁴³. Entretanto, como ficará claro, constato um distanciamento do processo decisório que examino e a definição de democracia defendida por autores como Malloy¹⁴⁴, que incluem

¹⁴³ Especificamente sobre a relação entre prerrogativas políticas e relações civil-militares e processos de democratização, ver Karl, 1990 e Schmitter e Karl, 1991, entre outros. Sobre o debate acerca dos limites de definições procedurais mínimas na definição do conceito de democracia, ver Collier e Levitsky, 1997, Linz e Stepan, 1996; O'Donnell, 1997; Santos, 2001, entre outros.

¹⁴⁴ Malloy, 1993. Ver também Vacs, 1994. Tal questão já foi constatada como uma característica da política externa brasileira de uma forma geral. Sobre isso, ver Pinheiro, 2001.

critérios relativos à participação de grupos da sociedade civil em processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Em segundo lugar, a questão examinada é importante em função da discrepância do caso brasileiro em relação às teorias tradicionalmente usadas para explicar tanto o comportamento dos Estados em questões de segurança internacional quanto acerca da relação entre democracia e política externa. As respostas específicas para este caso escapam de explicações tradicionais usadas para explicar a política internacional. Hipóteses realistas, por exemplo, esbarram neste caso na ausência de ameaças e mudanças no equilíbrio de poder que possam explicar mudanças objetivas nos objetivos na esfera de segurança no caso brasileiro. Da mesma forma, não podemos utilizar um ambiente regional pouco institucionalizado e de baixo perfil de atuação para explicar as escolhas de políticas de segurança em função (prioritariamente) de transformações na governança global. Nessa linha, também não seria mais adequado recorrer a argumentos de teorias da paz democrática para explicar mudanças na inserção do Brasil no cenário internacional, visto que elas não consideram o processo de democratização em si, isto é, as implicações que a duração do mesmo podem ter no caráter do regime democrático que está sendo implantado.

Dessa forma, procuro sublinhar que transformações em instituições domésticas afetam sim o conteúdo de política externa. Especificamente, estas transformações podem acabar por gerar novas preferências e interesses que afetarão a maneira como atores domésticos interagem em processos de formulação e implementação de decisões de política externa. No caso do Brasil – e especificamente se olharmos para a política de segurança deste país – este processo foi marcado pela atuação de instituições fortes capazes de grandes movimentos de adaptação a novas condições externas ao longo do tempo. Esta permanência de instituições no tempo, bem como sua capacidade de adaptação tem sido creditadas como responsáveis pelo predomínio da continuidade sobre a mudança na política externa brasileira.

Entretanto, como venho buscando demonstrar, esta última hipótese mostra apenas um lado da moeda. De fato, é verdade que mesmo em momentos de grande transformação institucional no Brasil – como foi o caso da democratização de 1985 – não necessariamente observaremos uma substituição imediata ou reformas

profundas das instituições ligadas à formulação da política de segurança ou mesmo da política externa de uma forma geral. Entretanto, como vêm ressaltando uma crescente literatura, não é suficiente explorar apenas mudanças institucionais bruscas, surgidas em momentos de grandes rupturas.

Na verdade, muitas vezes instituições evoluem gradualmente ao longo do tempo, e, mais importante para esta pesquisa, os efeitos destes processos de lenta transformação institucional podem não ser discerníveis imediatamente em momentos de ruptura. Contudo, na medida em que trazemos para análise um arcabouço conceitual que permita identificar como processos graduais de transformação e reforma, bem como a acumulação de uma série de escolhas feitas por diferentes *policymakers* ao longo de um período maior de tempo podem resultar em transformações na forma em que estas instituições atuam na formulação e implementação de política externa, podemos analisar as decisões a partir de uma perspectiva que avalie o impacto das mudanças internas na transformação de postura brasileira no campo de segurança.

A partir deste ponto, procuro observar as transformações políticas geradas pelo processo de democratização na política externa de segurança no Brasil após 1985, tendo em consideração não só os efeitos imediatos de reformas institucionais sobre a política externa e a política de segurança, mas também os efeitos deste processo sobre a política de segurança em um “horizonte de tempo”¹⁴⁵ mais largo, isto é, ao longo de todo o período de tempo no qual mudanças discerníveis ocorrem.

Implícita nesta afirmação encontra-se a premissa de que, enquanto é correto afirmar que instituições domésticas possam exercer um efeito discernível sobre o conteúdo de política externa, o oposto também é verdade e precisa ser levado em consideração: o ajuste das instituições a constrangimentos externos e a escolhas feitas no âmbito do processo de *policymaking*, influenciam o desenvolvimento e transformação destas instituições¹⁴⁶. Esta constatação abre caminho para uma visão mais complexa do processo de transformação institucional, bem como de sua relação com efeitos de política externa. Dentro

¹⁴⁵ Abbott, 1988, *apud* Pierson, 2003.

¹⁴⁶ Pierson, 2000a, especialmente Cap 3.

deste arcabouço, os momentos específicos nos quais transformações críticas ocorrem – os famosos *critical junctures* – perdem importância, já que somos forçados a considerar processos mais complexos de evolução e adaptação tanto de políticas específicas quanto das instituições que as formulam¹⁴⁷.

Nos capítulos seguintes, estas premissas serão utilizadas para a análise específica de duas transformações na posição brasileira em questões de segurança internacional. Em ambas instâncias procuro analisar os efeitos no processo decisório de um acontecimento específico e pontual – a transformação do regime político brasileiro – com transformações progressivas no lugar de cada um dos atores relevantes na arena decisória, mas também das dinâmicas de relacionamento entre eles.

A escolha por este tipo de análise do processo de tomada de decisões se deve especificamente ao fato de que, apesar de tentativas específicas de reformas na posição brasileira nos dois temas analisados terem sido feitas, mudanças significativas só puderam acontecer em função da acumulação de uma série de escolhas políticas tomadas tanto no intuito explícito de reorientar aspectos da política de segurança do Brasil quanto com o objetivo de reposicionar as instituições militares no cenário político brasileiro. O resultado deste processo, apesar de não ter sido a completa irrelevância destas instituições específicas no processo de tomada de decisões, criou dinâmicas que reorientaram os as preferências e os interesses das Forças Armadas brasileiras em relação a temas internacionais e, assim, a composição e a interação entre os atores que compõe a arena decisória. Como resultado, reformas que tinham por objetivo atender a objetivos puramente domésticos – a diminuição do perfil político dos militares – acabaram por ter efeitos não intencionais na maneira como foram conduzidas reformas de longo prazo na política de segurança do Brasil.

¹⁴⁷ Pierson, 2000a, especialmente Cap 3.

2.3.

Um arcabouço teórico para análise dos efeitos da redemocratização sobre o conteúdo da política externa de segurança no Brasil

Indivíduos e instituições domésticas participam do processo decisório de política externa dos Estados modernos e, muitas vezes, estes atores compartilham autoridade em questões nas quais suas preferências são divergentes. Se, como afirma Milner, a estrutura de preferências domésticas é fundamental na explicação das escolhas nas posições internacionais dos Estados¹⁴⁸, mudanças nestas estruturas são centrais na explicação de mudanças em política externa¹⁴⁹.

O caso brasileiro sempre chamou atenção pela força das instituições que formulam sua política externa, bem como de sua relativa autonomia em relação a atores não-governamentais e mesmo a órgãos governamentais que ocasionalmente buscaram participar destes processos. O mesmo ocorreu historicamente com políticas na área de segurança e defesa, com as instituições militares retendo uma autonomia significativa em relação a formulação destas políticas. Em ocasiões estes dois atores coordenaram suas posições quando estas foram sobrepostas, em outras a própria presidência da República pareceu exercer importante papel de “decisor último” quando ocorreram divergências¹⁵⁰.

Analisar, portanto, os efeitos que o processo de redemocratização teve sobre o comportamento destas instituições e suas dinâmicas de interação requer uma abordagem teórica que: (a) enfatize a relação entre diferentes lógicas de transformação institucional, o conteúdo de políticas específicas e transformações nas preferências dos atores envolvidos neste processo e (b) privilegie os efeitos destas transformações progressivas na arena decisória de política externa na maneira como ocorrem as interações entre os diferentes atores responsáveis pela formulação e a implementação de política externa. Assim, os capítulos que se seguem combinam explicitamente conceitos e *insights* de duas tradições bastante distintas: o chamado “novo institucionalismo”¹⁵¹, com especial ênfase no que se

¹⁴⁸ Milner, 1997.

¹⁴⁹ C. Hermann, 1990.

¹⁵⁰ Ver, por exemplo, Pinheiro, 1994 e 2000.

¹⁵¹ No estudo da política de uma forma geral e, mais gradativamente, nas Relações Internacionais, a disseminação da idéia de que instituições importam para o estudo de resultados políticos foi

convencionou chamar “institucionalismo histórico”, bem como contribuições de abordagens nas Relações Internacionais que enfatizam a relação entre política doméstica e política externa, com especial atenção aos novos desenvolvimentos na sub-área de Análise de Política Externa e de teorias liberais de uma forma geral. Dentro deste enorme conjunto de trabalhos, me detenho especialmente no arcabouço conceitual desenvolvido por Charles Hermann, Margaret Hermann e Joe Hagan, que enfatiza a caracterização das chamadas “unidades de decisão” de forma a explicar o processo de interação entre diferentes atores domésticos na formulação de política externa.¹⁵²

2.3.1.

A mudança institucional compreendida no longo prazo: para além das *critical junctures*

As considerações feitas por Koselleck e transcritas acima exemplificam justamente o problema da distinção entre o tempo natural e o tempo social. De fato, quando analisamos objetos inerentemente sociais, nossas considerações acerca das maneiras nas quais transcorrem processos ao longo do tempo não se relaciona somente com o decurso cronológico do tempo, mas comporta múltiplas dimensões e visões deste desenvolvimento que dependem da natureza temporal de um evento. Este problema é análogo àquele presente nas constatações dos

bastante gradativa. A questão central que se traz dentro desta tradição analítica – seja dentro de um arcabouço de escolha racional ou não – é por que determinadas sociedades resolvem por adotar determinadas políticas e relegar outras que poderiam atender melhor os interesses da sociedade como um todo. Surgindo principalmente a partir de críticas ao funcionalismo, argumentos mais fundamentais do institucionalismo procuraram na maior parte das vezes entender os impactos do desenvolvimento de determinadas políticas ou de determinados arranjos institucionais. Posteriormente, os trabalhos aos quais Peter Hall e Rosemary Taylor (1994) famosamente chamaram “novo institucionalismo” já incluíam diversas perspectivas que vinham sendo desenvolvidas dentro da Ciência Política e na área de Economia Política desde as décadas de 1970 e 1980. Estes trabalhos aumentaram o escopo de análise desde os primeiros estudos nesta linha para incluir variáveis endógenas que vinham sendo marginalizadas em estudos anteriores.

¹⁵² A utilização destas duas abordagens relativamente distantes intelectualmente pode parecer à primeira vista problemática, principalmente em virtude da forte aproximação entre o trabalho de Hermann, Hermann e Hagan e teorias de clássicas de escolha racional. Entretanto, como procuro deixar claro nas próximas páginas, estabeleço uma “divisão de trabalho” específica em meu uso destes dois arcabouços teóricos e adoto uma postura essencialmente pragmática no que tange problemas mais fundamentais de ontologia e epistemologia que separam estas diferentes tradições, procurando enfatizar, sobretudo, possibilidades de diálogo e complementaridade entre estas diferentes tradições teóricas (Friedrichs e Kratochwil, 2009).

institucionalistas históricos no desenvolvimento de hipóteses explicativas de desenvolvimentos institucionais. Esta constatação é similar àquela feita por Abbott de que variáveis podem conter “horizontes de tempo” explicativos mais longos ou mais curtos, dependendo da forma na qual construímos nossas questões de pesquisa e da necessidade que algumas vezes existe de se explicar determinado resultado em função de transformações que ocorreram ao longo de um período de tempo específico¹⁵³.

No caso das explicações possíveis para o problema da mudança institucional, se nos voltamos para os modelos de escolha racional, a formulação de hipóteses explicativas específicas passa necessariamente por premissas acerca de quais seriam os meios e os fins de cada um dos atores envolvidos em um determinado processo. Como colocam Koremenos, Lipson e Snidal em sua análise das variações nos desenhos de instituições internacionais, “states use international institutions to further their own goals, and they design institutions accordingly¹⁵⁴”. Institucionalistas históricos diferem exatamente nesta premissa de que a evolução de instituições sempre poderá ser explicada por uma combinação de variáveis relativas a mudanças em interesses e preferências e na interação estratégica entre os atores relevantes. Ao contrário, o que esta escola de pensamento irá constatar é justamente que, em muitos casos, há uma distinção entre os interesses envolvidos no processo de criação de uma instituição e as transformações ocorridas ao longo de sua evolução propriamente dita¹⁵⁵.

Esta literatura bastante abrangente pode ser de alguma forma categorizada em função de dois critérios específicos: a maneira como elas enfatizam mudanças ocorrendo em períodos específicos ou ao longo de um largo período de tempo e se localizam as causas destas mudanças em fatores endógenos ou exógenos¹⁵⁶. Em

¹⁵³ Abbott, 1988, *apud* Pierson, 2003.

¹⁵⁴ Koremenos, Lipson e Snidal, 2001, p.762.

¹⁵⁵ No campo da política comparada, por exemplo, podemos encontrar uma série de estudos que expõem mecanismos variados pelos quais diferentes arranjos institucionais evoluíram em diferentes Estados e como estes processos levaram a uma constelação de resultados políticos diferentes (Para análises de “feedback mechanisms”, ver Pierson, 1993; Skocpol, 1992, e Weir, 1992). Uma grande parte desta literatura se foca na análise dos chamados momentos críticos e de *path dependency* para ilustrar o desenvolvimento de instituições políticas (Krasner, *op. cit.*; Pierson, 2000).

¹⁵⁶ Esta classificação é proposta por Taylor, 2009. Vale notar que Taylor especifica que modelos que enfatizam mudanças ao longo de um período de tempo trabalham com “circunstâncias normais”, ao passo de que aqueles que trabalham com períodos específicos enfatizam “circunstâncias excepcionais”. Acredito não haver uma contradição específica entre estas duas

primeiro lugar, estão aquelas que enfatizam o papel de momentos críticos de mudança, que em geral são seguidos por um tempo de relativa estabilidade no desenho e no funcionamento de instituições. Nesta chave, trabalhos como o modelo do equilíbrio pontuado de Krasner e a noção de trajetórias históricas de Mahoney¹⁵⁷ capturam bem a idéia de que choques externos podem ser os principais catalisadores de um momento no qual há grande renovação no desenho e na função que se atribui a determinadas instituições, mas que uma vez estabelecidas se constituem em constrangimentos importantes que permitem que estas adquiram força e que retenham atribuições mesmo em face de mudança nos interesses dos atores que participaram de sua criação. É corrente na literatura a idéia de que transformações que acontecem em períodos específicos são geralmente resultado de fatores exógenos que geram algum tipo de desequilíbrio político, econômico ou social¹⁵⁸, mas alguns trabalhos também enfatizam o papel de movimentos endógenos na explicação de transformações excepcionais¹⁵⁹.

Se nos voltamos para explicações que enfatizam mudanças ocorrendo fora de momentos críticos, podemos encontrar também alguns trabalhos que destacam o papel de variáveis exógenas. Nesta linha, alguns autores fazem a interessante ligação entre transformações em contextos políticos e mudanças graduais no papel de determinadas instituições. Nesta linha, explicações se focam na análise principalmente de casos onde determinadas instituições permanecem funcionando aparentemente de maneira estável, mas com consideráveis transformações em suas funções ou na sua forma de atuação, destacando principalmente a importância de instituições informais subjacentes às estruturas formais¹⁶⁰.

Por fim, alguns autores já ressaltaram como variáveis endógenas podem ser a causa subjacente de transformações institucionais acontecendo em um longo período de tempo. Estes autores demonstram a importância de se observar a “acumulação de políticas” e de instituições informais para se explicar como algumas instituições podem gradativamente ter seus objetivos e estratégias

denominações, visto que, dentro do critério proposto por Taylor, o que torna um período “excepcional” ou “normal” parece ser justamente o grau e a dimensão das transformações institucionais que nele ocorrem.

¹⁵⁷ Mahoney, 2000.

¹⁵⁸ Skocpol, 1992; Collier e Collier, 1991, *inter alia*.

¹⁵⁹ Parte da análise de Moore (1993) depende de variáveis endógenas para explicar transformações em regimes políticos.

¹⁶⁰ Levitsky e Murillo, 2006; Helmke e Levitsky, 2006; Taylor, 2009.

alterados em função da existência de um contexto de transição gradativa em uma dada sociedade. Um exemplo deste fenômeno é identificado por Campbell nos processos de transição política em países da Europa Oriental. Campbell identifica um processo de construção de novas instituições intermediado pela existência de um arcabouço organizacional e institucional anterior, ao qual chama de “bricolage”, em virtude da re-utilização por parte dos atores de elementos de um regime anterior para construir as novas instituições dos novos regimes¹⁶¹.

Esta dissertação apresenta uma oportunidade de considerarmos um problema similar que nos leva a examinar principalmente fatores endógenos para explicar a adaptação de instituições fortes a novos constrangimentos impostos pela mudança no sistema político brasileiro. De fato, o processo de democratização no Brasil assumiu características bastante próprias, com uma arena decisória ainda marcada por instâncias de insulamento burocrático e de mecanismos segmentados de atuação em muitas instâncias preservados desde o regime militar. Como coloca Santos, o processo de tomada de decisões, principalmente no que diz respeito ao funcionamento da arena burocrática, sofreu poucas mudanças desde o início do processo de redemocratização, preservando-se relativamente isolada de pressões sociais e exibindo focos de alta autonomia¹⁶². Entretanto, o fato de estes processos terem permanecido relativamente isolados da maior parte dos atores sociais – e isto inclui tanto a política de segurança quanto a política externa de uma forma geral – isto não quer necessariamente dizer que as dinâmicas de atuação burocráticas permanecem da mesma forma. Se flexibilizarmos a linha que separa estabilidade e mudança institucional, é possível sugerir que, em transformações no contexto doméstico no qual é formulada a política externa – como é o caso do longo processo de redemocratização no Brasil –, o exame do problema da transformação de instituições envolve também uma análise operando em um nível mais micro de seus processos de adaptação¹⁶³.

No caso brasileiro, esta lógica da *transformação pela adaptação* envolveu dois aspectos. Em primeiro lugar, envolveu renegociações que permitiram simultaneamente a substituição de alguns elementos de práticas institucionais do regime anterior ao mesmo tempo em que outras eram mantidas e passavam a

¹⁶¹ Campbell, 1997.

¹⁶² Santos, 2001, p.749-750.

¹⁶³ Thelen, 2003.

conviver mais ou menos isoladamente e certamente anacronicamente com um novo contexto político. Esta forma de mudança convive com a acumulação de decisões ao longo do tempo, que servem como catalisadores deste processo de transformação gradual. Este tipo de processo, que ocorre principalmente no interior das burocracias relevantes, acaba por gerar mudanças endógenas incrementais que operam no sentido de transformar dinâmicas de decisão mais características do regime anterior em um processo que, ainda que substancialmente fechado a participação de atores sociais, comporta mudanças significativas no conteúdo das decisões implementadas em função de necessidades de adaptação inerentes ao novo contexto democrático.

De forma a analisar este processo, levo em conta a crítica feita por Pierson, que afirma ser fundamental trazer para o centro da análise mudanças graduais no modo em que são feitas políticas públicas e conciliar esta análise com uma visão contextual do processo de adaptação institucional, que serve não só como um pano de fundo mas também como uma ferramenta explicativa necessária em função da necessidade de se transcender a explicação pontual de um processo decisório para conectar este processo a dinâmicas maiores de transformação do Estado brasileiro ao longo de um período significativo de tempo.

2.3.1.1.

Um modelo de mudança institucional: Agência, distribuição de poder e *compliance*

Dados os problemas fundamentais que observamos em teorias alternativas para a explicação de transformações institucionais no longo prazo, proponho uma adaptação do modelo explicativo proposto por Mahoney e Thelen para explicar a ocorrência de mudanças institucionais em longos períodos de tempo¹⁶⁴. Este modelo será acrescido aqui de uma ferramenta conceitual específica que relacione estas mudanças institucionais com transformações na arena decisória de política externa. Para este último fim utilizo especificamente o conceito de *unidades de decisão* como uma ferramenta útil para descrever e analisar a arena decisória de política externa.

¹⁶⁴ Mahoney e Thelen, 2009.

No caso da escolha pelo modelo de Mahoney e Thelen – que passo a descrever a seguir – me valho principalmente da idéia de que as disputas entre atores políticos ao longo de um largo período de tempo pode levar a transições significativas na condução de determinadas políticas públicas (neste caso, a política externa brasileira) mesmo quando se trata de instituições relativamente fortes e estáveis. No caso do conceito de unidades de decisão, aproveito especificamente a possibilidade que ele apresenta de observarmos as diferentes formas de interação e dinâmicas de resolução de disputas que podem se estabelecer ao longo do tempo e em diferentes *issue areas*.

Considero, portanto, fundamental que, além de observarmos transformações no processo decisório de política externa, busquemos entender como a interação entre os atores participando do processo é influenciada por uma série de constrangimentos institucionais que mudam ao longo do tempo. Tendo isto em mente, utilizarei aqui a definição do conceito de unidades de decisão conforme este foi formulado pioneiramente por Charles Hermann, Margaret Hermann e Joe Hagan¹⁶⁵. Neste contexto, *unidades de decisão* apontará o conjunto de atores (indivíduos ou instituições, quando estas puderem ser consideradas em seu conjunto) que, operando dentro do aparato estatal, tem o poder de comprometer os recursos da sociedade e tomar uma decisão a respeito de um determinado problema que não pode ser revertida facilmente¹⁶⁶.

O que ocorre é que as instituições que definem a participação nestes processos, isto é, que explicam a constituição das unidades de decisão, se transformaram profundamente durante o período aqui analisado. Para observar tal mudança, podemos avaliar este desenvolvimento institucional a partir de três dimensões: (a) os efeitos da agência daqueles que produzem esta transformação institucional, (b) o seu impacto na distribuição de poder decisório entre os diferentes atores e agências atuando na formulação da política externa e (c) o efetivo *compliance* dos atores institucionais com as “regras do jogo”.

¹⁶⁵ C. Hermann, M. Hermann e Hagan, 1987.

¹⁶⁶ Na formulação original dos autores, uma unidade de decisão é “a set of authorities with the ability to commit the resources of the society and, with respect to a particular problem, with the authority to make a decision that cannot be readily reversed”. Hermann, Hermann e Hagan, 1989, p.309.

Para entendermos como estas transformações institucionais impactam a formulação e o conteúdo da política externa, é fundamental entendermos que tipo de estratégias e objetivos pautam a ação dos principais atores por trás destas mudanças. Quem são estes agentes? Quais são seus objetivos quando atuam para mudar as instituições nas quais estão inseridos? Estas questões são particularmente interessantes se temos em mente que agentes que chegam em posições de poder em determinadas organizações, em geral, são beneficiados por suas regras e, portanto, têm poucos incentivos para realizar grandes transformações no *status quo*. No entanto, como apontam Mahoney e Thelen, outras causas podem existir além daquelas que se referem a escolha estratégica dos “perdedores” para reformar regras que os prejudicaram. Na verdade, atores possuem múltiplos incentivos para reformar instituições que podem ser inferidos de várias estratégias possíveis de transformação que estes atores adotam. Seguindo Mahoney e Thelen, coloco duas perguntas básicas que me permitem distinguir estas estratégias¹⁶⁷:

1. O ator busca preservar as regras institucionais existentes?
2. O ator segue as regras institucionais?

Responder estas perguntas pode nos ajudar a compreender como diferentes agentes podem estar associados a diferentes maneiras em que as instituições se transformam, bem como os motivos para a escolha de suas estratégias de ação¹⁶⁸. Esta necessidade de transformações por parte de determinados atores sempre estará relacionada com a maneira como as regras e normas constituídas no arranjo institucional existente afetam a distribuição de poder e recursos entre diferentes atores no sistema político. Na verdade, parte da resposta para a pergunta sobre *por que instituições são tão importantes* está no fato de que elas exercem um efeito considerável sobre a distribuição de poder e recursos entre os atores. O conjunto de regras e normas que constituem determinadas instituições (sejam elas formais

¹⁶⁷ Mahoney e Thelen, *op. cit.*, p. 23-28.

¹⁶⁸ Mahoney e Thelen (2009) apresentam quatro tipos ideais possíveis nesta categorização, baseando-se nas possíveis combinações de respostas a estas perguntas. Entretanto, entendo que oferecer respostas claras a cada uma destas perguntas para depois proceder a uma classificação é demasiadamente simplificador para a compreensão dos casos que se seguem. Escolho, portanto, não utilizar as categorias originais dos atores e oferecer respostas mais contextualizadas para elas ao longo dos estudos de caso.

ou informais) são pontos potenciais de tensão entre os atores nas disputas por recursos e, portanto, disputas acerca de problemas de implementação de decisões ou de mudanças institucionais inevitavelmente fazem parte das disputas políticas que acontecem entre os atores participantes da arena decisória¹⁶⁹.

Seguindo este raciocínio, assumo ao longo de minha análise que, ao longo do processo decisório, disputas acerca do reposicionamento de uma determinada instituição no sistema político geram tensões entre os atores na medida em que estas atividades levam a conseqüências distributivas. Na verdade, qualquer conjunto de regras e normas ou expectativas de ação que criam padrões de ação geram igualmente padrões na alocação de recursos políticos, favorecendo as preferências de uns atores em detrimento de outros¹⁷⁰.

Tal premissa gera uma série de conseqüências para a compreensão da continuidade e da mudança em políticas públicas. No que tange a criação de novas instituições, podemos esperar que atores com preferências conflitantes em relação a alocação de recursos via de regra são motivados a buscar a criação de novos arcabouços institucionais. Da mesma forma, quando efetivamente são criadas, estas instituições tenderão a refletir as preferências e os conflitos entre atores com motivações diferentes. Daí a importância de atentarmos para a diferença na capacidade de atores e grupos para criar ou reformar instituições para que estas reflitam suas preferências em relação a alocação de recursos. Cabe ressaltar que, em alguns casos, esta relação entre preferências e desenho institucional não será tão direta quanto se espera. Na verdade, em algumas ocasiões, conseqüências não intencionais das ações dos atores ou de compromissos que estes possam estabelecer entre si para superar determinadas disputas¹⁷¹.

Por fim, a atenção às conseqüências distributivas das escolhas institucionais deve ser suplementada por uma atenção às questões de *compliance* envolvidas na ação cotidiana dos atores. Isso não quer dizer somente que o nível ou a extensão da *compliance* dos atores deva ser examinado; quer dizer também que transformações em instituições acontecem em função de divergências em relação aos significados das normas por parte dos atores participando do processo

¹⁶⁹ Moe, 2005; Hall, 2003. Cf. Finnemore, 1996.

¹⁷⁰ Mahoney e Thelen, *op. cit.*, p.8.

¹⁷¹ *Idem.*

de tomada de decisões¹⁷². Esta expansão do conceito de *compliance* nos permite, então, produzir uma ligação entre normas compartilhadas pelos decisores e suas disputas ideacionais e normativas com o conteúdo de decisões políticas, bem como observar como processos que parecem dissociados de transformação em políticas públicas pode estar conectado com processos de transformação institucional que ocorrem de maneira mais gradativa e incremental¹⁷³.

2.3.2. Unidades de Decisão

Mais do que mostrar a conexão entre um longo processo de transformação nas relações entre as instituições que fazem política de segurança no Brasil a partir da Nova República, esta dissertação ambiciona mostrar as conexões entre estes processos e específicas decisões de política externa tomadas na década de 1990. Para tal, não é suficiente mapear este processo. É fundamental examinar também suas conseqüências para a arena decisória.

A literatura existente na área de Relações Internacionais que discute o processo de tomada de decisões em política externa é vasta e bastante consolidada. Da mesma forma, diálogos frutíferos com os desenvolvimentos teóricos na área de políticas públicas¹⁷⁴ e com as abordagens institucionalistas têm trazido a tona novas agendas de pesquisa e ferramentas analíticas para se explicar decisões em política externa em diversos Estados¹⁷⁵. Nesse sentido, o modelo de unidades de decisão tem a principal vantagem de permitir a integração de elementos importantes de uma série de estudos preliminares sobre o tema, buscando identificar em quais condições cada dinâmica decisória seria mais apropriada para analisar um evento específico de política externa. Nas palavras de Margaret Hermann,

¹⁷² Mahoney e Thelen, *op. cit.*, p.8.

¹⁷³ Idem. Vale notar que o tratamento de normas e idéias dado aqui difere substancialmente daquele feito pela maioria dos autores de Relações Internacionais. Cf. Finnemore e Sikkink, 1998.

¹⁷⁴ Sobre o diálogo entre teorias de processo decisório em Relações Internacionais e em políticas públicas, ver Stern e Verbeek, 1998.

¹⁷⁵ Para trabalhos combinando *insights* da literatura de Análise de Política Externa com o institucionalismo de escolha racional, ver Milner, 1997, e Keohane e Goldstein, 1993. Para exemplos de trabalhos de política externa que se volta para o institucionalismo histórico, ver Kalligas, 2006, e Vieira, 2001.

[w]e want to specify the variables that lead to one particular process as opposed to the others. For example, what factors predispose a cabinet to engage in bureaucratic politics as opposed to groupthink? Thus, instead of exploring which set of variables is most potent in explaining a particular foreign policy action or applying “alternative cuts” to a case assuming that one will have more explanatory power than the others, our approach posits that it is theoretically possible to determine the conditions under which each of the models is most applicable and assumes that all models will apply in certain, specifiable situations. In other words, the various decision-making models are all relevant to understanding the foreign policymaking process; the decision units framework suggests in what political structures, kinds of problems, and situations each type is expected to prevail¹⁷⁶.

Quais são, portanto, as características fundamentais que podem assumir as unidades de decisão? No capítulo anterior, baseado na literatura existente sobre a política externa brasileira, ofereci algumas razões para colocarmos em dúvida a primazia incondicional do Itamaraty na formulação e implementação da política externa brasileira. Se considerarmos como plausível a idéia de que, no caso das questões de segurança e defesa, a arena decisória pode assumir formas mais complexas do que um único grupo ditando as opções de política externa, devemos primeiramente examinar quais são as possíveis configurações que esta arena decisória poderia assumir.

Em primeiro lugar, temos a figura do “líder predominante”¹⁷⁷. Este indivíduo tem o poder de comprometer os recursos de do Estado com um determinado curso de ação quando assim o desejar¹⁷⁸. Neste caso, um único indivíduo tem o poder de tomar decisões em nome de todo o governo sem que outros possam oferecer oposição significativa às suas preferências¹⁷⁹. Mesmo que existam vozes dissonantes e mesmo que elas possam se manifestar publicamente estas preferências não serão consideradas na decisão final. Conforme Hagan coloca, esta é a situação na qual os encontros das autoridades governamentais

¹⁷⁶ M. Hermann, 2001, p.49.

¹⁷⁷ Idem, p.58.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ C. Hermann, M. Hermann e Hagan, 1987, p.311.

assumem a famosa fórmula proferida por Abraham Lincon “gentlemen, the vote is 11 to 1, and the one has it”¹⁸⁰.

Se nos deparamos com uma unidade de decisão na qual existe um líder predominante, duas características serão centrais para explicar o porquê de uma decisão ter sido tomada. A primeira, obviamente, são as características e preferências pessoais deste líder, principalmente no que tange suas idéias acerca da política internacional e seus constrangimentos¹⁸¹. Estas características têm o potencial de definir as percepções deste líder das capacidades de seu próprio Estado, bem como a posição que ele ocupa na ordem internacional¹⁸². Uma segunda característica é a sensibilidade deste líder às influências externas – de assessores, da opinião pública ou da mídia, por exemplo. No exemplo de Lincoln colocado acima, a sensibilidade do líder às opiniões de seus 11 assessores foi claramente muito baixa, mas este não é sempre o caso. Líderes mais sensíveis ao ambiente em que estão inseridos podem confiar em grande medida na opinião de seletos assessores, especialistas, ou até mesmo consultores externos ao governo.

No caso brasileiro, podemos levantar a hipótese de o presidente da República atue como um líder predominante. Neste caso, o Itamaraty ou qualquer outro ministério seriam apenas assessores cuja opinião o presidente levaria em conta de acordo com o seu bel prazer. Diversos estudos sobre o presidencialismo brasileiro, no entanto, nos levam a crer que esta possibilidade não parece ser uma caracterização adequada do sistema político brasileiro¹⁸³. Além disso, mesmo os presidentes que demonstraram ativo interesse em questões de política externa raramente poderiam tomar decisões informadas sobre todos os assuntos da política exterior, principalmente quando pensamos em questões que envolvem alto grau de conhecimento técnico como assuntos de segurança e defesa.

A segunda possibilidade é que a responsabilidade de tomar as decisões recaia sobre um grupo. Neste caso, uma série de indivíduos toma as decisões de política externa baseadas em um processo de construção de consenso entre seus

¹⁸⁰ Hagan, 1989, p.313.

¹⁸¹ C. Hermann, 1978.

¹⁸² George, 1979.

¹⁸³ Abranches, 1985, Limongi e Figueiredo, 1999.

membros¹⁸⁴. Tais grupos podem ser burocracias, *politburos*, partidos, conselhos de segurança nacional e outras organizações similares que possuam alta homogeneidade de preferências entre seus membros. Nestes casos, a hipótese do Itamaraty como agência central da condução e implementação da política externa estaria aqui representado. Finalmente, temos a figura de uma arena decisória mais fragmentada, formada por uma série de atores e instituições com preferências e interesses distintos uns dos outros, mas que precisam negociar entre si para que uma decisão seja finalmente tomada. Este é o caso do que Hermann chama de coalizão, ou coalizão de múltiplos atores autônomos.

Decisões, no entanto, não são tomadas em ambientes alheios a constrangimentos. Na verdade, outra questão que deve ser colocada quando se considera esta definição é o problema das influências internacionais sobre o comportamento dos Estados. Se, por um lado, é fundamental lembrar que um grande número de fatores no sistema internacional afeta o comportamento de política externa dos Estados, a premissa aqui é que estas influências são canalizadas através do arcabouço institucional do governo, principalmente aquelas autoridades responsáveis pela decisão e implementação da política externa¹⁸⁵. Em outras palavras, claro que não seria correto afirmar que a política externa brasileira é – ou em algum momento foi – influenciada apenas pela interação entre militares, diplomatas e presidentes. Na verdade, um grande número de fatores, domésticos e internacionais, tem potencial para influenciar o comportamento internacional dos Estados de uma maneira geral. O que argumento aqui é que estas influências necessariamente são canalizadas por meio do aparato político-institucional dos Estados e que os decisores que se encontram nestas posições centrais usualmente são aqueles que tomam decisões, identificam perigos e oportunidades e implementam a maior parte da política exterior.

Em diversos casos já trabalhados na literatura de política externa, decisões acerca de questões de política externa são tomadas por uma variedade de entidades¹⁸⁶. Entretanto, qual é a diferença que faz se uma junta militar, um parlamento ou um conselho de segurança nacional é o organismo responsável, em

¹⁸⁴ Hermann, Hermann e Hagan, 1987, p.315.

¹⁸⁵ C. Hermann, 1989, p.326.

¹⁸⁶ Idem, p.361.

última instância, pelas decisões relativas à política externa de segurança? A resposta mais cética a esta pergunta é que os imperativos sistêmicos são tão fortes, a interdependência entre os Estados é tão evidente que a margem de ação para quem quer que esteja no poder é bastante reduzida. Por outro lado, uma literatura interessante que surge principalmente a partir dos anos XX contesta a preponderância de explicações sistêmicas. A Guerra da Coreia (1950-1953), por exemplo, nos oferece uma ilustração interessante. No armistício assinado pelas partes beligerantes em 1953, os termos para o fim das hostilidades foram praticamente os mesmos oferecidos em 1951. Como, portanto explicar que as partes envolvidas permaneceram em um conflito por dois anos sem nenhuma esperança de ganhos relativos, mas com um aumento gradativo no número de mortes de ambos os lados? Elizabeth Stanley nos mostra que, neste caso, os obstáculos de burocracias domésticas – tanto nos EUA quanto na URSS – foi um fator decisivo na decisão dos dois presidentes em não assinar um armistício¹⁸⁷.

O que pretendo demonstrar com esta breve digressão é que, em muitos casos, um olhar apenas para o nível do Estado unitário e monolítico falha em explicar decisões estratégicas importantes. Um exercício analítico que olhe para dentro do Estado – o que se convencionou chamar de “abrir a caixa preta”¹⁸⁸ –, embora não seja o único nível de análise com grande potencial explicativo nas Relações Internacionais, tem a possibilidade de mostrar ao pesquisador em que tipos de condições fatores exógenos importam, identificar como decisores entendem e interpretam os constrangimentos domésticos aos quais podem estar submetidos, bem como a importância dos ambientes domésticos, de decisões individuais e das pressões de indivíduos e grupos no que tange a construção da política externa de um país. Em suma, ao privilegiar o olhar sobre o processo decisório, pretendo recuperar estes elementos que considero centrais para entender as rupturas e continuidades da política externa de segurança do Brasil.

Outra vantagem fundamental desta escolha é que ela nos permite separar com maior exatidão as características de cada indivíduo ou burocracia que sejam relevantes para a explicação do conteúdo da decisão, bem como sua posição em relação aos outros decisores e capacidade de influir decisivamente na substância

¹⁸⁷ Stanley, 2009.

¹⁸⁸ Singer, 1961, p.81.

das escolhas. Isto é essencial em virtude do fato de que, de acordo com as premissas da literatura, os aspectos institucionais, burocráticos e até em alguns casos, psicológicos, dos componentes das unidades de decisão, são fundamentais para a explicação de como estes atores reagem aos constrangimentos internacionais, domésticos e àqueles constrangimentos que os decisores impõem uns aos outros. Finalmente, também vale ressaltar a importância desta abordagem em nos permitir examinar como o poder é compartilhado entre toda a gama de atores envolvidos e como o processo de formação de preferências de um ou outro grupo afetará o processo final de tomada da decisão, em outras palavras, ao mapearmos os atores que participam dela, bem como a maneira como eles interagem para chegarem a consensos e implementarem resoluções/decisões é elemento fundamental para a explicação do conteúdo das decisões efetivamente tomadas em política externa¹⁸⁹

Um último ponto que merece ser ressaltado é que uma unidade de decisão não é algo permanente, ou cuja variação está condicionada a mudanças profundas no regime político ou nas preferências de um ou outro chefe de Governo. Na verdade, o processo de tomada de decisões é algo bastante contingente. A definição de quais atores vão ou não participar e qual será sua força relativa em cada momento dependerá em grande medida de circunstâncias, como a força relativa de certos indivíduos ou burocracias, a estrutura institucional do governo e, principalmente, a questão sobre a qual deve se tomar uma decisão.

2.4. Hipóteses de Trabalho

Diante do quadro teórico apresentado as hipóteses a serem trabalhadas nos estudos de caso que se seguem podem ser enunciadas da seguinte forma:

1. As mudanças no período pós-1985 no conteúdo da política de segurança no Brasil estão associadas a um processo de transformação da arena decisória, que diminui a influência de instituições militares na formulação

¹⁸⁹ Milner, 1997, p.99.

da política de segurança e abre espaço para que outros atores façam valer suas preferências sobre temas de segurança internacional.

2. Esta transformação na arena decisória está relacionada, por sua vez, a uma série de transformações institucionais que tem origem no processo de democratização brasileiro que se inicia em 1985.

Estas hipóteses serão trabalhadas através do estudo da adesão do Brasil aos regimes de controle de armamentos e tecnologias sensíveis no âmbito da Organização dos Estados Americanos e da ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). No caso da adesão do Brasil ao TNP, demonstrarei como a evolução da posição brasileira ao longo do período analisado se relaciona diretamente com transformações endógenas nas instituições que participavam mais ativamente do processo decisório acerca do tema: o ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas. Procuro mostrar como estas transformações institucionais acarretaram mudanças no posicionamento dos atores que participavam da arena decisória.

Da mesma forma, o capítulo seguinte analisa as transformações na política brasileira de produção e venda de armas. Neste caso, bem menos explorado na literatura brasileira de política externa, argumento primeiramente por uma conexão fundamental entre as iniciativas brasileiras de produção e venda de armamentos para outros países e as prioridades da agenda de política externa. Argumentarei também que as transformações domésticas nas agendas de produção e venda de armas afetou diretamente as pretensões de setores nas Forças Armadas de fomento de um parque industrial nacional na área de defesa, da produção de sistemas de armas específicos, bem como da transferência de tecnologia por meio de acordos internacionais.

Finalmente, como afirmei no capítulo anterior, não considero este estudo como um “teste” das hipóteses apresentadas. O resultado que espero obter com este trabalho é a apresentação sistemática de uma série de fontes coletadas que possibilitem a produção de interpretações concretas sobre alguns aspectos da política de segurança no Brasil após o fim do regime militar. Dessa forma, não acredito este trabalho possa oferecer uma interpretação final sobre estes temas. Caberá a pesquisadores futuros levantar um número maior de fontes e, na medida

em que estas se tornam disponíveis, refutar ou confirmar os argumentos aqui apresentados.

Dessa forma, os dois capítulos que se seguem não pretendem ser estudos exaustivos dos temas tratados. Em ambos os casos, problemas de acesso a fontes e a qualidade daquelas que estão disponíveis para consulta não permitiram tal esforço, justamente em virtude da própria natureza dos temas em questão. Também em virtude do tipo de material primário que está à disposição no momento em que esta pesquisa é feita, as possibilidades de comparação são limitadas, tanto dentro dos casos, quanto com outros casos em países que passaram por reorientações similares em suas políticas de segurança.

Cabe ter em mente que uma explicação histórica das razões que levaram o Brasil a tomar decisões específicas em política externa e em política de segurança neste período certamente precisa olhar tanto para variáveis no nível internacional quanto para elementos do nível doméstico. Entretanto, o que espero deixar claro nos próximos capítulos é que as características do processo pelo qual decisores domésticos escolheram lidar com as pressões e oportunidades internacionais são, *a fortiori*, relacionadas a transformações institucionais domésticas.