

2. Marco teórico

2.1. Aspectos preliminares

Trata a presente dissertação de um estudo de caso. A constituição da Unasul e a consecução de seus objetivos geral e específicos são o item mais ambicioso na agenda de integração regional da política externa brasileira, pois se trata da única organização internacional da América do Sul composta exclusivamente por todos os doze Estados soberanos da região em igualdade de condições jurídicas de membros plenos,

“criada com amplos objetivos políticos, sociais, econômicos, securitários e de infraestrutura, visando à convergência gradual das demais iniciativas de integração na região como meio de alcançar “um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social” (Tratado Constitutivo da Unasul, 2008, preâmbulo)” (Meunier & Medeiros, 2013, p.673-674).

A Unasul integra a agenda da política externa brasileira como item prioritário, pois o Brasil “seeks a higher degree of multilateral institucionalization through a regional framework coupled with the attempt to construct a South American identity” (Teixeira, 2011, p.205).

A execução dos compromissos assumidos na esfera internacional demanda a implementação de políticas públicas na esfera interna: há uma articulação entre políticas públicas conjugando a política externa brasileira com as políticas públicas domésticas da administração federal do Brasil.

Para a compreensão dessa realidade são utilizados conceitos e teorias de análise de políticas públicas, de ciência política e relações internacionais, de economia, de geopolítica e de administração pública, buscando estabelecer contextualizações e conexões transversais entre campos epistêmicos específicos mediante uma abordagem multidisciplinar, com destaque para a aplicação de

conceitos de análise de políticas públicas de natureza taxonômica² (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.177-201).

A presente dissertação analisa o processo de constituição da Unasul a partir da perspectiva brasileira. A abordagem é a do formulador de políticas públicas (Wendzel, 1985) que, de um ponto de vista realista, identifica os interesses em jogo, avalia os recursos de poder e as capacidades do ator Estado nacional brasileiro no processo, e tem por foco a dimensão governamental e administrativa, posto que “uma política de projeção de poder exige objetivos claros e uma coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país, envolvendo a diplomacia, a defesa e as políticas econômica e cultural” (Fiori, 2013, p.50).

As políticas públicas domésticas são os instrumentos capazes de transformar recursos potenciais em capacidades efetivas que possam dar suporte à política externa em um processo que se retroalimenta. Esses recursos e capacidades dão os meios para que a política externa, que também é uma política pública, possa projetar os interesses nacionais brasileiros no espaço externo e, assim, também contribuir por sua vez para a ampliação de recursos e capacidades.

Em seguida, à luz de Cervo (2003, 2008), considera-se que são quatro os paradigmas norteadores da formulação da política externa, que foram identificados por ele e deduzidos da prática política latino-americana, sendo que no caso brasileiro,

“as relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o liberal-conservador que se estende do século XIX a 1930, o Estado desenvolvimentista, entre 1930 e 1989, O Estado normal e o Estado logístico, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais, de 1990 a nossos dias” (Cervo, 2003, p.3).

² Theodore J. Lowi desenvolveu uma taxonomia de políticas públicas (*policies*), identificando quatro tipos básicos: política distributiva, política regulatória, política redistributiva e política constitutiva. Ele identifica uma correlação entre tipos de políticas públicas (*policies*), tipos de política (*politics*) e tipos de coerção governamental. Em suas palavras, “the perspective of entire approach is the very opposite of the typical perspective in political science, for it begins with the assumption that policies determine politics. But the assumption is without value unless the taxonomy of policies captures features of real government that are politically significant; and the most significant political fact about government is that governments coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which politics takes place” (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.182-183)_(sublinhado no original).

Esses paradigmas de relações externas do Brasil vão encontrar correspondência com os paradigmas macroeconômicos descritos por Bresser-Pereira (2001; 2006): primário exportador (da colônia a 1930), nacional-desenvolvimentista (de 1930 a 1990), ortodoxo convencional (de 1990 a 2006) e novo desenvolvimentista. Também guardam correlação com três paradigmas de administração pública, propostos por Bresser-Pereira (2001): o patrimonial, o burocrático e o gerencial. Esses paradigmas são adicionalmente correlacionados com as periodizações históricas de política exterior propostas por Lima (2000) e por Pinheiro (2010).

No que concerne às relações entre Estado, instituições políticas, sociedade e economia, Nunes³ (2010) propõe quatro gramáticas políticas quais sejam: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e a igualdade de procedimentos, que também serão utilizadas como recurso analítico. O insulamento burocrático é especialmente relevante para a análise de questões referentes à política externa em razão de sua categoria tipológica. Tendo em vista que o processo de integração regional expresso pela Unasul tem por base geográfica a América do Sul, serão considerados subsidiariamente os estudos sobre geopolítica e as reflexões sobre o entorno geoestratégico do Brasil. Serão ainda evocados os elementos teóricos e de análise sistêmica de processos de integração (Deutsch, 1983).

2.2. Análise de Política Pública e Política Externa

Política pública é, em uma concepção abrangente, a ação do poder público no sentido de resolver (ou não) um determinado problema de interesse coletivo. Ela envolve a formulação de uma proposta operativa mediante o uso de conhecimento científico e sistemático para enfrentamento de um problema, a tomada de decisão pela autoridade competente e a implementação de ações para materialização dessa decisão. Essa ação sistemática e organizada possui três

³ Há elementos de homologia entre as quatro gramáticas de Nunes (2010) e os quatro tipos de políticas públicas de Lowi (*apud* McCool, 1995), principalmente no suposto de que tanto a gramática do primeiro como a política pública do segundo determinam a política (*politics*). Nunes, entretanto, não faz referência a Lowi na bibliografia de A Gramática Política do Brasil. Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático. O estudo da existência de eventual homologia entre os conceitos e as perspectivas dos dois pesquisadores, no entanto, não é objeto da presente dissertação.

características básicas: coerência, hierarquia e instrumentalidade. Políticas públicas implicam em escolhas a serem feitas pelo tomador de decisão dentro de determinada estrutura de poder, tendo por atributos o exercício da autoridade, a aplicação de conhecimento especializado e a imposição de determinada ordem (Colebatch, 1998).

Segundo Rua & Romanini (2013)⁴, a relação entre políticas públicas (*policies*) e atividade política (*politics*), em termos de variável causal e variável dependente, permanece como um dilema não resolvido⁵. As políticas públicas são imperativas e resultam de demandas originadas tanto do substrato social (*inputs*) como do interior do próprio sistema político (*withinputs*) e envolvem a alocação de valores para a consecução dos fins demandados. Os *inputs* e *withinputs* expressam demandas, mas também suporte ou apoio político. As políticas públicas expressam conflitos em torno da alocação de valores (bens e recursos públicos) por parte de atores políticos, que podem ser públicos ou privados. Entre os atores públicos, cabe uma distinção básica entre políticos e burocratas, cujas ações e decisões respondem a motivações distintas. Para análise de política pública algumas questões devem ser respondidas: Quem faz a política pública, ou seja, quem formula, quem decide e quem participa? Onde ela é institucionalmente feita, em que poder do Estado e envolvendo quais organizações? Para quê ela é feita? Quais são os objetivos? Como ela é implementada, observado o ciclo de decisão, execução, avaliação e retroalimentação do processo decisório? Como se articulam na implementação as perspectivas “*top-down*” (prevalência da autoridade decisora) e “*bottom-up*” (foco em quem implementa e em outros agentes relevantes, sejam “*insiders*” ou “*outsiders*”)? Como a política pública se articula com outras dimensões da vida social (a política, a administração, a burocracia e as organizações)? (Colebatch, 1998).

⁴ RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume I: Conceitos e Teorias. Brasília. IGEPP, 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 02 jan. 2014.

⁵ “Sob o ponto de vista da abordagem sistêmica, é o movimento dinâmico da política que produz as políticas públicas. A política em seu sentido mais abrangente é tomada, logo, como variável independente, ficando as políticas públicas como variável dependente. (...) Já a abordagem das Arenas sustenta exatamente o inverso: as políticas públicas (*policies*) é que desencadeiam o conflito e determinam a dinâmica das interações que caracterizam a política (*politics*). (...) Nessa perspectiva, portanto, as políticas públicas são o movimento inicial, capaz de impulsionar e informar o jogo político” (Rua & Romanini, 2013, p.30).

A política pública é uma forma pacífica de mediação, composição, conciliação, arbitragem e/ou resolução de conflitos que abrange todos os atores cujos interesses podem ser efetiva ou potencialmente afetados por uma política pública. Política pública é, portanto, processar conflito na esfera pública ou estatal nos termos de três padrões que regem, grosso modo, a dinâmica das relações entre os atores - luta, jogo e debate - que variam conforme a natureza da política pública: distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva (McCool, 1995). A política pública pode observar estratégias de implementação diferenciadas, podendo adotar um modelo incremental (Lindblom), um modelo racional compreensivo (Simon) ou uma alternativa “mixed scanning” (Etzioni), segundo se trate de resolver problemas de forma gradual, sem maiores rupturas ou grandes modificações (primeiro caso), ou de adotar grandes decisões para mudanças amplas a partir de uma abordagem global da questão (segundo caso), ou por fim (terceiro caso), de conjugar decisões estruturantes e estratégicas de longo prazo com decisões incrementais de caráter tático e imediato (Rua & Romanini, 2013).

Assim, feitas essas considerações preliminares, no que concerne ao marco teórico de análise e implementação de políticas públicas, três aspectos importantes são considerados. O primeiro refere-se à dupla dimensão do processo da política pública: a vertical e a horizontal. A dimensão vertical diz respeito aos aspectos de autoridade e hierarquia (*top-down*) enquanto o horizontal se relaciona com a maneira pela qual os agentes envolvidos com determinada política pública interagem entre si em um processo coletivo de consecução da mesma (*bottom-up*). O segundo aspecto envolve a conjugação entre o que é, ou seja, o elemento empírico, e o que deve ser, isto é, a dimensão normativa. Por fim, o terceiro aspecto é o discursivo e envolve a percepção de como a narrativa condiciona a ação dos atores envolvidos na política pública.

No caso da presente dissertação, política pública é também considerada na sua dimensão objetiva, pela qual ela é expressa formalmente em um documento que a enuncia, e em sua dimensão processual, pela análise das formas pelas quais os diversos atores interessados se articulam em relação à implementação da política. Mas o foco está centrado fundamentalmente nos atores públicos, tendo em vista a natureza mesma da política externa e o peso desses atores em seus

desdobramentos internos na ação administrativa. Nesse sentido, as teorias de políticas públicas são usadas como subsídio para a compreensão da formação da agenda, da formulação da política, da tomada de decisão, e das etapas de implementação e avaliação, com foco, no caso particular e dado o objetivo da presente dissertação, na expressão administrativa doméstica no governo federal brasileiro dos compromissos assumidos, no nível externo, no âmbito da Unasul.

Assim, em termos analíticos, é importante considerar a forma pela qual a política externa se estrutura e como se relaciona com as demais na conformação dos processos da administração federal voltados para a consecução dos objetivos estabelecidos externamente, no caso, no âmbito da Unasul. Na dimensão interna, as políticas públicas, em regra, não reproduzem as mesmas características taxonômicas, em termos de natureza e peso dos atores, prevaletentes na política externa, onde há um relativo insulamento e uma proeminência indutora da Presidência da República na condução da política pública (Pinheiro, 1998; Puntigliano, 2008). Essa disjuntiva de suas características tipológicas, entre a política externa e a maioria das políticas públicas internas (distributivas, regulatórias e constitutivas), tem caráter heurístico. Com efeito:

“Por décadas, a política externa brasileira não fez parte da agenda pública de debates. Formulada e executada pelo Ministério das Relações Exteriores, com maior ou menor protagonismo da Presidência da República, ela foi, tipicamente, uma política produzida em situação de insulamento burocrático. Assim sua natureza de política de estado – coerente, estável, suprapartidária e pouco suscetível às mudanças de governo – foi explicada pelo predomínio, no processo de sua definição e implementação, do Itamaraty, agência estatal com forte espírito de corpo, memória institucional, treinamento especializado e competência específica.

Para além dos fatores estruturais, ligados à posição do país no sistema internacional, a presença do Ministério das Relações Exteriores foi considerada, pela literatura especializada, a principal razão da existência da política externa como política de estado. Nessas condições, as opiniões das lideranças partidárias e do público eram irrelevantes para a sustentação da ação externa do país. Para entendê-la era suficiente, de um lado, conhecer os condicionantes externos, gerados no nível do sistema internacional, e, de outro, olhar para o Itamaraty, as ideias que ali predominavam, as estratégias traçadas por suas lideranças e as cadeias internas de comando, bem como sua relação com a Presidência da República” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.8).

A política externa é uma política pública que abrange um conjunto de estratégias e ações pelas quais o Estado nacional se relaciona com os demais Estados, as organizações internacionais e demais atores da cena externa, tendo em vista determinados objetivos nacionais em que, no caso brasileiro, ressalta a busca de maior autonomia para a obtenção do desenvolvimento (Brigagão & Rodrigues, 2012; Pinheiro, 2010). A diferença entre política externa e as relações internacionais de caráter geral reside na posição assumida pelo analista, pois no “caso das relações internacionais, o observador não se encontra no contexto de nenhum dos sistemas que compõem o sistema mundial, enquanto que, no caso da política externa, ele está situado no contexto do processo decisório de um dos sistemas observados.” (Deutsch, 1983, p.7). A política externa é ferramenta para a preservação da independência, integridade e segurança do Estado e de promoção e proteção de seus interesses econômicos (Deutsch, 1983).

A perspectiva realista pretende que exista uma especificidade ontológica da política externa em relação às demais políticas públicas, o que a colocaria fora do jogo da política doméstica, mas Lima (2000) sustenta que não existe uma distinção ontológica entre a política internacional e a política interna. Os problemas de ação coletiva são comuns e “os atores domésticos, geralmente, se deparam com problemas estratégicos muito semelhantes àqueles com que se defrontam os Estados” (Lake & Powell, *apud* Lima, 2000, p.275). Nesse caso, não existe um processo decisório externo distinto ontologicamente dos demais, o que não significa que todas as políticas públicas sejam iguais em suas características e tampouco exclui a classificação da política externa dentro da taxonomia de políticas públicas sugerida por Lowi (Lowi, *apud* McCool, 1995, p.177-201).

“Tradicionalmente, a política externa de um Estado ou de um governo é de exclusiva competência do Poder Executivo, sendo formulada e executada pelo Ministério das Relações Exteriores” (Brigagão & Rodrigues, 2012, p.6), ainda que seja competência exclusiva do Legislativo federal, no caso brasileiro, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, nos termos do inciso I, do artigo 49, da Constituição Federal de 1988. Segundo Mazzuoli,

“desde a Primeira República até os dias de hoje, o sistema adotado pelo Brasil no que tange à matéria consagra a participação do Poder Legislativo no processo e conclusão de tratados, não tendo havido, de lá para cá, profundas modificações nos textos constitucionais brasileiros” Mazzuoli (2001, p.28).

Não obstante isso, a iniciativa e o controle da política externa são competência privativa do Presidente da República, nos termos da Constituição Federal, pois:

“O Congresso Nacional não ratifica tratado. Na verdade, por meio de decreto legislativo, o nosso parlamento federal autoriza a ratificação, que é ato próprio do Poder Executivo, a quem compete, nos termos da Constituição brasileira, celebrar tratados, convenções e atos internacionais. O Congresso apenas aprova ou não o texto convencional, de forma que a aprovação dada pelo Poder Legislativo, em relação ao tratado, não tem o condão de torná-lo obrigatório, pois o presidente da República, após isso, pode ou não, segundo o que for mais conveniente aos interesses da Nação, ratificá-lo” (Mazzuoli, 2001, p.47).

A política externa brasileira caracteriza-se, assim, como uma política de Estado, cujos elementos são coerentes com a abordagem “*top-down*” de análise de políticas públicas, em que a proeminência no processo decisório e na condução das ações cabe ao Poder Executivo e à Presidência da República. Essa proeminência é verificável não apenas como esfera terminativa de decisão em matéria de formulação da política externa, mas também como *locus* de comando e controle sobre as políticas públicas implementadas na administração pública federal, com destaque para aquelas que materializam compromissos assumidos no espaço internacional, nos termos do artigo 84, inciso VIII, da Constituição.

Na perspectiva brasileira, é preciso ter em vista que a Unasul foi articulada internacionalmente por decisão e pela ação do Presidente Lula, como iniciativa de Estado e da Presidência, seguindo recomendações e diretrizes dos formuladores da Política Externa Ativa e Altiava - PEAA no período, no caso, Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores; Samuel Pinheiro Guimarães, então Secretário-Geral do Itamaraty; e Marco Aurélio Garcia, então e ainda hoje Assessor Especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República (Pomar, 2013). Não houve um movimento da sociedade civil nesse sentido, ainda que a consolidação do processo exija um crescente envolvimento das sociedades civis dos países participantes. Também no Legislativo, solucionado o impasse político conjuntural entre governo e oposição, não houve reação formal à aprovação do tratado constitutivo da Unasul (Projeto de Decreto Legislativo nº

1.669/2009, na Câmara dos Deputados, e nº 138/2011, no Senado Federal), que foi aprovado por unanimidade, em votação simbólica, nas duas casas do Congresso Nacional⁶.

No caso brasileiro, a política externa se caracterizou (e ainda se caracteriza), apesar de algumas iniciativas em favor de maior democratização e participação social, por um relativo isolamento em relação à competição político-partidária, observando-se elevado insulamento burocrático na sua formulação e execução no âmbito do Itamaraty (Pinheiro, 2010, p.9).

Hoczhacker (2006, p.18) sugere que a sociedade brasileira e o Estado em matéria de política externa estejam passando “por um momento de transição, de uma relação inteiramente “*top-down*” para uma “*bottom-up*”, mas reconhece que “entretanto, considerando-se a grande influência dos diplomatas (...) pode-se sugerir a hipótese de que a opinião pública e a elite tendem a seguir as visões e crenças dos formuladores da política externa brasileira, ou seja, um modelo mais próximo do *top-down*” (Hoczhacker, 2006, p.16). Também Almeida considera que a política externa em sua

“condição de política de estado começa a depender crescentemente, não só da disciplina e capacidade de uma elite burocrática treinada para pensar o país no mundo, mas também dos consensos formados entre os participantes do que Amaury de Souza denominou “comunidade de política externa” e da capacidade desta de produzir visões sobre a ação externa do Brasil compartilhadas pelo público” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.9, sublinhado nosso).

Mas, como sublinhado na citação acima, apenas começa a ocorrer. Para Lima (*apud* Saraiva, 2010), no entanto, o Itamaraty não detém mais o monopólio na definição do que seria o interesse nacional para fins de formulação da política externa na medida em que essa caminha de uma agenda, onde sua arbitragem era central no marco de uma política de Estado, para outra, em que como política pública está mais sujeita a sofrer a influência de diferentes setores da sociedade conforme seus interesses, em um contexto de politização dos assuntos exteriores. O processo de abertura da economia verificado nos anos 90 tendeu a politizar a política externa na medida em que ela ganha contornos redistributivos ao alocar ônus e bônus (Saraiva, 2010) no contexto de mudança do paradigma de inserção

⁶ Informação disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/02/15/adesao-do-brasil-a-unasul-depende-de-solucao-para-impasse-politico>> Acesso em 30 dez. 2013.

internacional do Brasil, na transição do modelo desenvolvimentista para o modelo normal (Cervo, 2003), liberal, de ortodoxia econômica convencional (Bresser-Pereira, 2006). Essa transição, no entanto, reforça o argumento de enquadramento da política externa dentro da tipologia redistributiva de política pública, dados os seus impactos estruturais sobre a distribuição do produto social entre grupos e setores da economia e da sociedade.

Segundo Lima,

“Em primeiro lugar, não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas. Em segundo lugar, os problemas gerados pela operação das instituições democráticas, em particular o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados e setorializados à custa dos interesses coletivos, não apenas não diferenciam a política externa das demais políticas públicas, como existem mecanismos institucionais que podem minimizar esses mesmos riscos.” (Lima, 2000, p.283).

Ainda segundo Lima, em relação a esses mecanismos, “praticamente, todos os realistas, Weber, Schumpeter, Morgenthau e Kennan, apontam para a necessidade de quadros burocráticos profissionais para garantir racionalidade à formação da política exterior nas democracias” (Lima, 2000, p.282).

O modelo “*top-down*” de formulação e implementação da política externa aponta para a relevância do ator público burocrático na conformação desta política pública específica aproximando-a, principalmente em sua dimensão econômica, do conceito de política redistributiva, observada a categorização taxonômica de Lowi (McCool, 1995, p.177-201). Nesse caso, a política pública redistributiva (*policy*) condiciona a forma de exercício da política (*politics*) e de tomada de decisão, de modo que a iniciativa e o ritmo da política pública são dados pelo Poder Executivo, com destaque para a Presidência da República e para a agência burocrática centralizada e hierarquizada responsável pela formulação e execução da política externa, no caso brasileiro, o Itamaraty. Esse tipo de formato decisório e executivo evoca uma relativa autonomia do Estado em relação à sociedade no que diz respeito à execução da política externa, pois remete a um modelo weberiano em que o Estado não é apenas uma arena de disputa, “un simples foro en el que los grupos sociales formulan demandas y empreenden luchas políticas o concluyen acuerdos”, mas sim, em que o Estado pode “formular y perseguir

objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad” (Skocpol, 2008, p.173-174). Skocpol afirma ainda que:

“Esto es lo que se entiende normalmente por “autonomía del Estado”. (...) La articulación de los Estados en estructuras transnacionales y corrientes internacionales de comunicación pueden mover a los altos funcionarios estatales a seguir estrategias de transformación, incluso ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas sociales importantes. (...) La necesidad fundamental para los Estados (...) puede propiciar reformas por iniciativa estatal (...). En cuanto a quién tiene más probabilidades de actuar en esas circunstancias, parece que serán los colectivos de funcionarios de carrera relativamente desvinculados de los intereses socioeconómicos dominantes en el momento, los que probablemente pongan en marcha nuevas y características estrategias estatales (...). Asimismo, los colectivos de funcionarios pueden desarrollar de formas características las políticas públicas ya establecidas, actuando de modo relativamente continuo a lo largo de períodos temporales prolongados. (...) Las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplazar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, consideradas desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado” (Skocpol, 2008, p.174-175).

Skocpol salienta que essas situações não ocorrem apenas em casos extraordinários de caráter não constitucional em situações caracterizadas como de “*revolución desde arriba*”, mas también “en casos más limitados de autonomía del Estado en la historia de la elaboración de la política pública en sistemas políticos constitucionales, democráticos y liberales” (Skocpol, 2008, p.177).

“En lo que se refiere a la política exterior de Estados Unidos, los actores estatales fundamentalmente son el presidente y el secretario de Estado, y las instituciones más importantes son la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Lo que distingue a estos papeles y organismos es su alto grado de aislamiento de presiones sociales concretas y una serie de obligaciones formales e informales que los encargan de favorecer los intereses generales de la nación” (Krasner, *apud* Skocpol, 2008, p.179).

Também segundo Lima, Krasner

“argumentava que, a despeito da fragmentação do sistema político norte-americano e do elevado grau de acesso dos grupos de interesse, a coerência da política externa norte-americana e mesmo a autonomia com respeito aos interesses particularistas de grupos econômicos poderosos podiam ser mantidas, em função de o Executivo dispor de capacidade para definir a agenda e a natureza das questões externas, bem como sua arena de decisão” (Lima, 2000, p.274).

A similitude dos modelos constitucionais de presidencialismo federal que são adotados pelos EUA e pelo Brasil permite estender as considerações acima ao

caso brasileiro, ainda mais quando a tradição política e a trajetória constitucional do Brasil ensejaram uma história de concentração de poder na esfera do Executivo federal (Lima, 2000).

Em relação às relações entre Estado, instituições políticas e sociedade civil, Nunes (2010) trabalha com a hipótese de que:

“o processo de construção institucional brasileiro é quádruplo, já que sustentado por “quatro padrões institucionalizados de relações ou “gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimento” (Lessa *apud* Nunes, 2010, prefácio, p.20).

Esses quatro padrões “embora tenham gêneses históricas distintas convivem simultaneamente no âmbito das instituições políticas estatais, variando o maior ou menor peso de cada padrão conforme a conjuntura específica” (Bresser-Pereira, *apud* Nunes, 2010, prefácio, p.26).

O clientelismo foi o modo predominante de articulação entre sociedade e sistema político na Primeira República brasileira. Com a revolução de 30, um novo paradigma foi introduzido para reger as relações entre Estado e sociedade: o corporativismo. Mas esse novo paradigma não substituiu o anterior, tendo na verdade se superposto, gerando uma situação de articulação e de desenvolvimento combinado. Posteriormente, o insulamento burocrático foi introduzido para assegurar a constituição da capacidade estratégica do Estado, dentro de um arranjo cujo escopo era o de evitar a captura política, clientelista ou corporativista, do controle de certas agências públicas consideradas vitais para o esforço de desenvolvimento do país. Quanto ao universalismo de procedimentos, “este sempre existiu, embora nunca tenha sido dominante, como consequência de uma ordem política e jurídica que foi formalmente liberal durante a maior parte da vida republicana” (Lessa *apud* Nunes, 2010, prefácio, p.20-21).

Bresser-Pereira (*apud* Nunes, 2010, prefácio, p.25) chama a atenção para o fato de que o padrão clientelista faz parte da tradição secular brasileira, e se confunde com o patrimonialismo e o fisiologismo. Segundo ele, os outros três padrões ganharam impulso sob o Governo Vargas, a partir dos anos 30, em um contexto de *state building*, com centralização política e administrativa e

intervenção estatal na economia interna e nas relações econômicas internacionais (Nunes, 2010, p.73-92). A construção do Estado nacional brasileiro, desenvolvimentista e industrializante, dependeu da capacidade de conjugar simultaneamente esses quatro padrões concomitantes de modo virtuoso, buscando pontos de compromissos entre essas gramáticas. O clientelismo e o corporativismo funcionaram e funcionam como instrumentos de legitimação política. O insulamento burocrático foi uma ferramenta por excelência das elites modernizantes. Por fim, o universalismo procedimental acompanhou a transição do Estado patrimonialista para o Estado burocrático racional-legal.

Com esse enfoque, Nunes (2010) superou o padrão bipolar derivado da tensão entre dois Brasis, um dualismo entre dois polos em permanente oposição: por um lado um Brasil rural, subdesenvolvido, oligárquico e tradicional por oposição a um Brasil urbano, desenvolvimentista, industrializante e moderno. O Brasil para construir as instituições compatíveis com as necessidades de uma economia capitalista moderna e internacionalizada teve que conjugar não apenas dois polos antinômicos, mas quatro formas de relações entre Estado, sociedade, economia e instituições políticas formais, construindo um sistema político nacional, sincrético e multifacetado a partir dos anos 30 (Nunes, 2010, p.36).

Com efeito, é nesse cenário que o Itamaraty - que já existia desde 1834 enquanto órgão autônomo, quando se emancipou do Ministério da Guerra e assumiu o papel de condutor do planejamento e da execução da política externa brasileira – começa a ganhar o formato contemporâneo de uma agência pública burocrática e profissionalizada. É no contexto de desenvolvimento da gramática específica do insulamento burocrático que o Ministério das Relações Exteriores nos anos 30 é submetido ao processo geral de modernização e racionalização que foi conduzido pelo Departamento de Administração do Serviço Público - DASP na Era Vargas (Puntigliano, 2008).

Até o momento, foram utilizadas as ferramentas de análise de políticas públicas para caracterizar a política externa como uma política pública específica, que é tipificada como redistributiva, com preponderância do papel do Executivo Federal, por meio da Presidência da República, em sua condução; com alto grau de autonomia em relação aos demais poderes do Estado e em relação à sociedade,

onde ganha relevo a existência de uma estrutura burocrática profissionalizada e insulada a quem incumbe planejar e executar a política exterior. É uma política “*top-down*”, vertical, guiada por razões de Estado e, que no caso concreto da ação do Brasil para a constituição da Unasul, conjuga decisões estruturantes e estratégicas de longo prazo com decisões táticas e imediatas de natureza incremental (*mixed scanning*), aliando empirismo e normatividade na dimensão objetiva do tratado formal, na dimensão narrativa de afirmação de uma identidade coletiva regional, e na dimensão processual, com a especialização funcional de conselhos regionais de articulação da ação coletiva, no âmbito do organismo internacional, com os correspondentes homólogos nacionais (ministérios setoriais) em cada parceiro.

Mas o objetivo da presente dissertação não é analisar nem a política externa e nem as relações internacionais do Brasil. O estudo da política externa tem caráter subsidiário e é instrumental para a análise e contextualização do modo operacional da administração interna no que concerne à implementação da agenda de compromissos que integra o tratado constitutivo da Unasul. O descompasso entre uma esfera e outra fornece evidência adicional de que em termos de estratégia de implementação o que prevalece é o formato “*mixed scanning*”, onde a política externa fornece a estratégia estruturante de longo prazo, enquanto a consecução das medidas no âmbito das políticas públicas domésticas se dá de maneira incremental, por meio de decisões táticas de alcance imediato e regidas pelas contingências setoriais.

Entretanto, para o desenvolvimento teórico da análise cumpre caracterizar o contexto em que a política externa é planejada e executada e no qual atua a agência burocrática responsável por lhe dar materialidade. Para tanto, são utilizados recursos conceituais e analíticos derivados de paradigmas de campos epistêmicos específicos, tais como as relações internacionais, a ciência política, a economia, a administração pública e a geopolítica, mas saliente-se que os paradigmas em todos os campos de conhecimento mencionados terão caráter subsidiário para fins descritivos do processo e das condicionantes que levaram à constituição da Unasul. Já o instrumental analítico de políticas públicas é utilizado para a análise do problema e da hipótese propostos na introdução desta

dissertação, qual seja, a relação entre a política externa e a ação administrativa destinada a materializá-la, em que há um hiato entre a prioridade presidencial expressa no âmbito internacional e o modo de operação adotado no plano interno, onde se observa um déficit de comando, coordenação e controle.

A inspiração para a linha de pesquisa adotada encontra-se em Pinheiro (1998):

“Se, portanto associarmos o estudo sobre a lógica de processamento das demandas com vistas à formulação das políticas e sobre os padrões de alocação dos recursos e seu impacto na sociedade à problemática da interseção entre o doméstico e o internacional na conformação destas mesmas demandas, um novo campo de investigação se abre para os estudiosos de processos de formulação de política externa, a saber: a possibilidade de associação dos estudos sobre políticas públicas com as perspectivas interativas de análise de política exterior. Em outras palavras, trata-se de explorar as possibilidades teórico-metodológicas, de se tratar a gestação da política externa incorporando o debate sobre soberania e interconexão global e a esta associar o plano das discussões sobre políticas públicas, onde duas variáveis fundamentais se somam: representatividade e eficácia. Desta forma seria possível identificar os diferentes padrões de comportamento presentes na arena de formulação da política externa, tanto em termos do processamento de pressões e demandas internas e externas, quanto em termos de seu impacto no ambiente internacional e doméstico, tendo em vista os padrões de alocação de recursos porventura adotados. Trata-se aqui da possibilidade de classificar as decisões de políticas externas seja como do tipo regulatório, distributivo ou redistributivo, para usarmos a clássica categorização de Theodore Lowi, associando sinergicamente o contexto internacional e doméstico” (Pinheiro, 1998, p.2).

Na presente dissertação é utilizada a categorização de Lowi (*apud* McCool, 1995, p.177-201) para trabalhar a disjuntiva entre política pública externa e a correspondente repercussão nas políticas públicas domésticas. Outro ponto a ser salientado é que, com inspiração em Deutsch (1983), a presente dissertação adota a perspectiva do formulador de política externa. A diferença proposta por Deutsch entre a política externa e as relações internacionais de caráter geral reside na posição assumida pelo analista, pois no “caso das relações internacionais, o observador não se encontra no contexto de nenhum dos sistemas que compõem o sistema mundial, enquanto que, no caso da política externa, ele está situado no contexto do processo decisório de um dos sistemas observados.” (Deutsch, 1983, p.7). É isso que será tratado em seguida mediante análise das características da formulação da política externa em uma perspectiva realista (Wendzel, 1985).

2.3.

A Formulação da Política Externa na Perspectiva Realista

A atuação do Brasil no cenário internacional tem se pautado por uma abordagem realista das relações internacionais (Cervo & Bueno, 1992; Guimarães, 2002; Pinheiro, 2010). Com efeito, nessa abordagem paradigmática, do ponto de vista de sua estrutura, o sistema mundial tem nos Estados nacionais o seu principal protagonista, não obstante o advento de novas funções para velhos atores (organizações internacionais, organizações não governamentais – ONGs, empresas transnacionais etc). Para Guimarães, no que se refere a sua dinâmica, o sistema mundial pode ser concebido “como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não estatais), em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento” (2002, p.2). Acrescente-se que para Guimarães

“o sistema e a dinâmica internacionais, portanto, seriam permanentemente caracterizados pela existência simultânea de múltiplas situações de paz, de cooperação, de tensão e de conflitos armados, estes periódicos e localizados (excepcionalmente globais), dependendo da evolução das relações de forças, em especial entre os Estados (...)” (Guimarães, 2002, p.2).

E conclui que “a política exterior de um país deve ter como seu objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de terceiros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional.” (Guimarães, 2002, p.2).

Pinheiro considera que na política externa brasileira houve

“a hegemonia de uma visão realista de relações internacionais e do papel que o país deveria desempenhar no sistema. Essa visão realista percebe o sistema internacional como anárquico, onde o Estado é o principal, embora não o único, ator no sistema internacional agindo tanto em busca de ganhos relativos, na vertente hobbesiana, quanto de ganhos absolutos, na vertente grotiana. E assim como varia a concepção realista das relações internacionais (...), veremos que sua adoção pela diplomacia brasileira diferiu no tempo e com relação à natureza das questões em pauta” (Pinheiro, 2010, p.8-9).

Já para Bernal-Meza (2010), no período mais recente, no campo das relações internacionais do Brasil, a visão de política internacional e de

globalização entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva foram distintas e opostas. Segundo ele:

“FH Cardoso’s and Lula da Silva’s views on world politics and globalization were confronted and opposed. The first adhered to neoliberalism, while Lula and his colleagues adhered to neo-realism. Thus, while Cardoso confided in ideal configuration of a new multipolar order with the progressive development of more just and harmonious international relations, Lula kept a hierarchical view of world power and was skeptical about de idealistic vision of a world overall more peaceful, cooperative and harmonious.

The opposition between these two visions of international politics was already reflected in the debate between two trends: the “bilateral-hemispheric” and “global-multilateral” (CERVO and BUENO, 2002). The first, wich promoted the alliance with de United States, was predominant in the Cardoso government. The second would be dominant in the government of Lula, during which Brazil returned to selective universalism, by reprising its alliances and ties with India, China, South Africa and Russia” (Bernal-Meza, 2010, p.198-199).

Não obstante a visão de Bernal-Meza, a posição majoritária, como foi visto anteriormente, é de que a política externa brasileira sempre foi realista. Nesse momento de delimitação de marco teórico, cumpre considerar as relações internacionais na perspectiva do formulador da política pública. Wendzel (1985), dentro de uma perspectiva realista, considera que as relações internacionais têm como seus principais atores os Estados nacionais, ainda que se reconheça uma importância crescente para os atores não estatais. Segundo ele, os Estados caracterizam-se por cinco aspectos:

- Territorialidade;
- Exercício da autoridade soberana em seu espaço de jurisdição;
- Igualdade jurídica e autonomia formal no sistema internacional;
- População permanente; e
- Sistema econômico.

São atores não estatais as organizações internacionais, quer possuam propósitos gerais ou específicos, funcional ou regionalmente; e as empresas multinacionais. Além desses, emergiram na política internacional mais recentemente organizações não governamentais de caráter transnacional (Ziglio, 2008). Em relação a sua dinâmica de funcionamento, o sistema internacional é anárquico, pois não possui uma instituição central que exerça as funções executivas de uma instância de governo, dependendo cada Estado para a

consecução de seus interesses da ameaça ou do uso da força em relação a terceiros. Dado o caráter não coercitivo do direito internacional, cuja observância depende da conveniência das partes, as relações internacionais são moldadas pelo poder de cada Estado conforme suas capacidades, ainda que matizadas “pelo direito, pela ética e pela ideologia” (Wendzel, 1985, p.45). Nesse quadro, as relações internacionais podem ser de conflito ou de cooperação, sendo mais provável que sejam mistas, variando conforme cada caso específico. Na análise de cada situação internacional, o formulador de política deve buscar identificar quais as partes envolvidas e qual o peso deste envolvimento, quais os objetivos de cada parte em diversos horizontes temporais e quais as capacidades internas das partes e os meios externos para afetá-las para, a partir desta avaliação, determinar uma orientação de política externa. Contemporaneamente, devem merecer especial atenção por parte do formulador a avaliação dos meios pelos quais um Estado pode limitar a autonomia do outro, quer pela criação de dependência externa, quer pela manipulação de aspectos da capacidade interna (Wendzel, 1985, p.100)⁷.

⁷“*O segundo, e importante tipo de limitação da autonomia, é a manipulação dos componentes da capacidade interna do adversário.* O formulador de política buscará reduzir a capacidade de seu oponente de controlar os fatores do seu poder interno e, com isso, levá-lo a restringir seu potencial relativo ou até mesmo a diminuir a qualidade e volume dos recursos. Possivelmente até mesmo procure influenciar a composição ou estrutura do próprio governo-alvo. Através de uma ampla variedade de possíveis ações, é possível intervir nos assuntos de outrem, interferindo (ou se infiltrando) nas questões internas desse país, em detrimento do mesmo e com resultantes benefícios para o estado provocador da ingerência.

A lista de potenciais métodos é quase infinita e nos devemos contentar com apenas alguns exemplos (...). Um importante componente da capacidade diz respeito ao grau de apoio que um governo recebe de seu povo, e por isso um dos principais objetivos tem sido o de reduzi-lo. Talvez existam rivalidades étnicas, raciais ou religiosas capazes de serem exploradas, ou diferenças de classe, contendo as sementes de conflito que possam ser exacerbadas. Talvez seja possível infiltrar-se nas principais organizações operárias, despertar ou exacerbar a sua amargura contra as administrações e provocar greves desastrosas. Às vezes é possível infiltrar-se nos meios de comunicação e levar seus porta-vozes mais importantes a se oporem ao governo. Talvez exista uma situação capaz de ser utilizada para gerar um escândalo e provocar a queda de determinada autoridade ou administração, ou talvez ocorra uma inquietação generalizada e se torne possível patrocinar distúrbios civis. Talvez, através de recursos não ostensivos de propaganda, o formulador de política possa “inundar” a população com “notícias” sobre os fracassos e a duplicidade do seu governo. Talvez determinada autoridade governamental possa ser subornada e então denunciada. Talvez falsos rumores possam ser iniciados, ou histórias falsas serem “plantadas” na imprensa a fim de gerarem ainda mais ressentimentos. Todos esses e outros procedimentos afetam o apoio que um governo recebe.

Naturalmente também outros componentes mais tangíveis do poder poderão ser afetados. Os fatores governamentais influenciam a capacidade e talvez seja possível entrar seriamente o sistema de formulação da política, ou deliberadamente distorcer o processo de informação em que se acha baseado. Talvez se possa lesar a capacidade militar através de revelação de segredos de defesa, ou influenciando os métodos de treinamento, ou as concepções estratégicas, de modo a deixar o adversário despreparado para as contingências possíveis. Talvez equipamentos e instalações possam ser sabotados. Possivelmente a capacidade econômica possa ser afetada através

O poder do Estado no sistema internacional depende de suas capacidades que, no longo prazo, vão determinar seu potencial de influência. A análise de capacidades deve levar em conta cada situação específica, mas a carência de algumas elimina de imediato a possibilidade de um Estado exercer influência.

Fatores geográficos afetam as capacidades, tais como localização, extensão, clima, relevo e configuração do território. As características da população também: quantidade de habitantes, as tendências demográficas, o contingente em condições produtivas, o nível educacional, a densidade demográfica e a distribuição da população no território. Outro aspecto a ser considerado é a dotação de recursos naturais e a capacidade de explorá-los. A principal capacidade ainda é o poder econômico expresso pelo tamanho da economia, pela renda per capita, pelo nível de desenvolvimento do sistema produtivo, científico e tecnológico, pela disponibilidade de energia e pela alocação dos recursos e formação de capital. Há os aspectos quantitativos e distributivos de poder militar, o padrão tecnológico, a qualificação de pessoal e da liderança. No que diz respeito às funções governamentais e ao grau de transformar capacidades potenciais em reais, isto depende das formas, estruturas e processos de ação governamental: das restrições formais e informais impostas pelo processo político à flexibilidade do sistema; da capacidade de obter informação e de implementar políticas adequadas a cada objetivo. Outro ponto a ser considerado é o grau de coesão da sociedade e o apoio popular conferido ao governo. Por fim, também contam a capacidade do formulador e do executor de políticas, em suas

de infiltração em importantes organizações e, então, manipulá-las de modo contrário aos objetivos do estado, ou talvez seja possível contribuir para uma psicologia de inflação através de métodos não ostensivos. Talvez o formulador de política possa influenciar o surgimento de disputas internas pelo poder, inclusive as eleições, e ocasionar uma mudança de regime. E, assim, a lista poderia ser ampliada, mas sem qualquer propósito prático a esta altura; o ponto é suficientemente claro.

Elevar a capacidade relativa através da manipulação dos componentes da capacidade interna do inimigo está se tornando cada vez mais importante, tanto qualitativa como quantitativamente. As razões parecem suficientemente evidentes. Em primeiro, porque a utilização de técnicas para esse propósito é difícil de ser detectada e provada. Em segundo, porque o custo, em termos de pessoal, equipamento, finanças e prestígio, é relativamente baixo. Isso significa que quase todos os Estados podem se dar ao luxo de utilizarem essas técnicas. Em terceiro, porque há menor perigo de retaliação por parte do lado contrário ou de oposição pública se descoberto tal recurso, diferentemente do que aconteceria caso fossem utilizados meios tradicionais. Em quarto, porque muitos Estados são vulneráveis a alguma espécie de manipulação, inclusive as superpotências (...)" (Wendzel, 1985, p.102-104, grifo no original).

características individuais, experiência, consciência das responsabilidades que exerce, além da higidez física e mental (Wendzel, 1985).

É com base nessas capacidades que o formulador de política desenvolve sua política externa e os instrumentos tangíveis e intangíveis para sua implementação nas dimensões política, econômica, militar e psicossocial (informação, comunicação e propaganda). Partilhando de pressupostos similares, também Guimarães (2006), um dos principais formuladores da política externa do Governo Lula quando exerceu a função de Secretário-Geral do MRE, ao analisar a estrutura e a dinâmica do sistema internacional, considera que o mesmo é:

“Um sistema com múltiplos atores em que os Estados têm uma posição central e essencial em uma teia complexa de relações, visão que parece melhor refletir a realidade -, a política exterior de um país deve ter como objetivo primordial a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional. Como esses interesses são políticos, militares e econômicos, a política exterior está vinculada, em uma inter-relação ativa, com a política de defesa nacional e com a estratégia geral de desenvolvimento econômico e político, as quais, de um lado, ela deve auxiliar o governo vigente a formular e, de outro lado, a executar, sempre com base nos princípios constitucionais e legais” (Guimarães, 2006, p.246).

Para ele, o sistema internacional é oligarquizado e constituído por um pequeno grupo de grandes potências que detém o controle político, econômico e militar do planeta em meio a uma miríade de pequenos Estados de capacidades diminutas e “grandes Estados da periferia, que dispõem de territórios, populações e estoques de capital acumulado significativos, e que têm relevância regional, tais como Brasil, Argentina, a África do Sul, a Índia, o Irã, a Coreia, a Indonésia etc” (Guimarães, 2006, p.247). Todos esses Estados estão imersos em uma teia formada por interesses de empresas multinacionais, uma rede de acordos de todo tipo e um sistema de agências e regimes internacionais. O objetivo das grandes potências nesse cenário é consolidar juridicamente sua posição de domínio e proeminência, sendo que todos os processos de negociação e governança dessa ordem global são influenciados especialmente pela política dos EUA.

Segundo ainda Guimarães, os desafios postos por esse sistema à formulação da política externa brasileira dizem respeito à definição de uma estratégia de inserção internacional que maximize a autonomia do Brasil na

persecução de seus objetivos fundamentais, em especial o desenvolvimento. Mas a estratégia de política externa eventualmente adotada, mesmo em um contexto de insulamento burocrático, estará sujeita à influência da opinião pública, dos partidos políticos e dos grupos de interesse, principalmente em ambientes democráticos. De acordo ainda com Wendzel:

“Na maioria das situações, o formulador “oficial” é apenas um dos participantes do processo de formulação da política. Toda uma variedade de outros elementos é envolvida, cada um deles tentando influenciar o desenvolvimento da ação. Em consequência, o grau de complexidade do processo de formulação da política normalmente vai além daquele permitido pelas relações internacionais. Ocorrem uma quantidade e uma variedade indetermináveis de interações recíprocas que contribuem para que as relações mútuas se transformem numa trama bastante complexa e nebulosa” (Wendzel, 1985, p.275).

No âmbito da opinião pública, é preciso distinguir três públicos: o grande público que envolve a população em geral; o público atento, que é o segmento informado que acompanha as discussões de política externa; e a elite de opinião que “representa o articulado núcleo de influência política da população que dá certa forma de estrutura às discussões da formulação política e propicia os meios efetivos de acesso àqueles que se acham encarregados dessa tarefa” (Wendzel, 1985, p.276). A elite de opinião equivale ao que foi denominado por Amaury de Souza como “*comunidade de política externa*”. Essa comunidade de política externa é um público heterogêneo, que não necessariamente se conhece ou se relaciona regularmente, mas que são convergentes ou homogêneos

“no que diz respeito às premissas e aos critérios de avaliação a que seus integrantes recorrem quando se trata de atribuir prioridades e definir diretrizes estratégicas de política externa (...), as ideias e avaliações dessa “comunidade” delimitam o discurso político visto como legítimo, fixam o molde dentro do qual se formam as percepções da opinião pública e de outros segmentos sociais, e assim influenciam, direta ou indiretamente, o curso das decisões de política externa” (Souza *apud* Almeida, Onuki & Carneiro, 2012, p.9).

Já a influência dos partidos políticos na formulação e implementação da política externa varia conforme o sistema político. O Brasil, como já mencionado, em função da similitude dos sistemas constitucionais presidencialistas, se assemelha nesse aspecto ao modelo americano, em que “os formuladores de política (...) raramente são influenciados, de forma significativa, pelos partidos políticos” (Wendzel, 1985, p.285). Entretanto, no caso brasileiro, houve influência do PT sobre a política externa, por meio da atuação do Assessor Especial da

Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, principalmente durante o Governo Lula (Saraiva, 2010).

Por fim, há os grupos de interesse como outra grande categoria que pode influenciar na formulação e execução da política externa, definida essa categoria

“como associação de indivíduos estranhos às grandes esferas de atividade da formulação da política, que se acham ligados por uma série de interesses mais ou menos comuns. Um de seus objetivos é influenciar o formulador no que tange às decisões políticas específicas que se antecipariam a esses interesses particulares” (...) [sendo tais associações] “frequentemente de natureza econômica” (WENDZEL, 1985, p.286).

No Brasil,

“embora o MRE continue ocupando o centro nervoso que comanda a política externa brasileira, ela já não pode mais ser pensada como um caso bem sucedido de insulamento burocrático, possibilitado pela indiferença das lideranças políticas e sociais e da opinião pública, ou daquela parcela mais envolvida na discussão política” (Almeida, Onuki & Carneiro, 2011, p.8-9).

Apesar de a teoria realista partir do pressuposto da especificidade da política externa diante da política interna porque o Estado agiria como um ator unitário capaz de definir por si o interesse nacional a ser almejado; esta perspectiva deve ser matizada, principalmente em contexto democrático e em situações em que a política externa potencialmente gera perdas e ganhos distribuídos assimetricamente entre grupos e setores sociais. A definição do que é interesse nacional tem uma dimensão contingente que varia conforme a disputa entre atores internos na luta por seus interesses e pelo poder político e, portanto, a definição de interesse nacional, pelo menos em parte, vai ser condicionada, posto que “depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar como é objeto de conflito interno” (Lima, 2000, p.287). No caso brasileiro, a mudança nas coalizões políticas dirigentes levou a mudanças nas relações de hegemonia entre correntes de pensamento e ação (institucionalistas e autonomistas) dentro da corporação diplomática (Saraiva, 2010).

Putnam (*apud* Lima, 2000, p.276) busca integrar os dois níveis, o da política internacional e o da doméstica, já que o sucesso da negociação internacional requer que a mesma seja sancionada pela matriz de distribuição de poder doméstica, indo ao encontro dos interesses nela hegemônicos,

principalmente quando há efeitos redistributivos internos. Esse jogo em dois níveis expressa uma interdependência entre interesses internos e externos, principalmente em ambientes democráticos, ainda que se admita que “uma parte da política externa é política de Estado no sentido de sua definição como prerrogativa do soberano” (Lima, 2000, p.283).

Considerados os pressupostos realistas que condicionam a formulação da política externa, no caso concreto do presente estudo de caso que envolve uma modalidade de integração regional específica envolvendo Estados soberanos, é preciso passar à análise do conceito de integração, para a qual se recorre a Deutsch (1983).

2.4. Integração

Deutsch (1983) apontou para um aumento da interdependência no sistema internacional, com um maior grau de complexidade das relações internacionais. Essa interdependência é assimétrica na medida em que as partes não se equivalem nem se equilibram. Integração para Deutsch, segundo Plöger

“significa compor um todo pela reunião harmônica das partes, isto é, transformar unidades anteriormente separadas em componentes de um sistema coerente. Por sua vez, a interdependência dos componentes das unidades consiste na probabilidade de que uma mudança em um deles ou uma ação efetivada sobre um deles venha a provocar uma mudança previsível nos demais” (Plöger *apud* Deutsch, 1983, prefácio, p.8).

A integração tem como consequência fazer com que seus agentes ajam de modo diverso do que o fariam se ela não existisse. A integração tem uma finalidade, o que pressupõe a existência de interesses das partes e a expectativa de recompensas por integrá-la. Por meio da integração as partes têm a expectativa de aumentar o seu poder, ou seja, a sua capacidade de fazer com que aconteçam coisas que de outra maneira não aconteceriam e, assim, também aumentar sua influência sobre o curso da realidade. A integração ao gerar um novo sistema caracteriza-se por coesão e covariação: as partes não apenas formam um conjunto como também mudam em conjunto. Se identificada coerência e covariância entre as partes, pode-se falar em interdependência. A interdependência é criada por meio de transações que são cadeias de acontecimentos que vinculam uma parte a

outra. Transações podem ser observadas, medidas e quantificadas e a frequência relativa de transações evidencia ou não, conforme sua magnitude, a existência de um sistema integrado.

A diferença na frequência de transações dentro e fora de um sistema define seus limites, sendo constituída a fronteira pela diminuição perceptível na frequência das transações. No caso de integração entre Estados, a sua materialização depende efetivamente de um aumento na frequência de transações entre os próprios Estados, os indivíduos, as famílias e as empresas, de maneira que as fronteiras entre eles possam ser diluídas em favor de um novo espaço de coesão, capaz de gerar uma nova identidade. “A frequência de transações é uma fonte de coesão que mantém unido um sistema de relações humanas” (Deutsch, 1983, p.152). Mas as transações têm importâncias variadas que dependem do ganho ou perda de valores ou da expectativa de ganho ou perda decorrente de cada transação. Assim, a importância da transação depende da recompensa ou prejuízo dela decorrente. As transações podem gerar efeitos secundários que chegando a um determinado patamar demarcam a liminaridade de uma etapa a partir da qual

“em um processo pequenas mudanças numa espécie de coisa ou acontecimento importam muito em outra. Esses limiars, quando existem, são capazes de influenciar os limites de um sistema, mesmo que a própria frequência de transações esteja a mudar apenas muito gradualmente” (op.cit., p.152).

Além das transações que determinam a união e coesão de um sistema, também a covariação de recompensas vai definir a solidariedade entre as partes de um processo de integração. A covariação positiva reduz desequilíbrios enquanto que a negativa gera tensão: a primeira induz as partes à solidariedade enquanto a segunda é fonte de conflitos. A duração e estabilidade de uma integração dependem não apenas do número de transações, mas também da espécie das mesmas de maneira que em seu conjunto elas gerem mais ônus do que bônus, favorecendo assim sua continuidade. No mundo real, o mais provável é que as covariações sejam mistas, ora positivas, ora negativas, conforme a conjuntura e o tipo da transação, o que impõe que os parceiros interdependentes encontrem um modelo *”de cooperação competitiva ou de competição cooperadora”*, nas palavras de Deutsch (1983, p.159).

“Nestas situações de covariação mista, seria ingenuidade, por parte de qualquer dos parceiros, agir como se o outro só pudesse ser um amigo: sê-lo-ia, igualmente, tratar o outro apenas como inimigo ou rival. (...) Cada um deles deve aprender a prever as consequências de suas próprias ações através das dos outros; além disso, ambos têm de aprender a coordenar o seu comportamento” (op.cit., p.159).

Um sistema integrado por covariação positiva gera o que Deutsch (op.cit., p.159) chama de “*comunidade de interesse*”.

Entretanto, os interesses de um sistema podem discrepar dos interesses de um sistema maior ou de um subsistema que o integra. Avaliar, comparar e conjugar esses interesses é sempre o desafio central da política. É preciso ter clareza de que um sistema integrado pode ter características diferentes das partes que o integram. É preciso também ter em vista que um processo de integração pode ter escalas e escopos variados. É possível, por exemplo, haver integração econômica sem que haja simultaneamente integração política. (op.cit., p.160).

A natureza da integração está condicionada por paradigmas que moldam o tipo de inserção internacional do país. A variação do paradigma de inserção no caso sul-americano levou à variação do modelo de regionalização aberta para o pós-liberal. Cabe agora analisar os paradigmas que informam a política externa do Brasil e que dão os limites e possibilidades do país no processo de integração regional.

2.5. Os Paradigmas de Cervo, Bresser-Pereira, Pinheiro e Lima: descrição, periodização e correlação recíproca

Cervo (2003) identifica quatro paradigmas conformadores da inserção internacional e das políticas externas do Brasil. Segundo ele, as relações internacionais do Brasil originaram os seguintes paradigmas, sendo que “*os três últimos coexistem*” (Cervo, 2003, p.3) de 1990 até hoje:

- liberal-conservador, que abrange da independência até 1930;
- desenvolvimentista, “que vai de 1930 a 1989” (Cervo, 2003, p.3);
- normal; e
- logístico.

O primeiro paradigma corresponde a um Estado de instituições liberais, quer na sua versão imperial, quer na da Primeira República, que se assenta sobre uma sociedade de grandes proprietários rurais e comerciantes em uma economia primário-exportadora. Esse período corresponde por um lado à adoção dos tratados desiguais de comércio e de uma política aduaneira livre-cambista que impunham ao Brasil uma condição periférica em relação ao sistema internacional. Por outro, se expressa na delimitação das fronteiras e na ordenação territorial, com a consolidação do Estado central, um “malogrado projeto de industrialização nos anos 1840” e o exercício de “certo controle sobre o subsistema platino de relações internacionais” (Cervo, 2003, p.5). Nele se verifica a chamada “*diplomacia da agroexportação*”, conceito de Clodoaldo Bueno que “retrata a essência da funcionalidade do Estado na área externa” (Cervo, 2003, p.5).

O segundo paradigma, do Estado desenvolvimentista, decorre de uma ruptura com a “diplomacia da agroexportação” e envolve a promoção da indústria, a busca de maior autonomia decisória que se faz acompanhar de uma nova diplomacia econômica, e o surgimento de projetos nacionais de desenvolvimento calçados no nacionalismo econômico. Esse paradigma tem consciência de sua natureza transicional, é realista e pragmático em sua conduta e tem por vetor o desenvolvimento, atribuindo uma nova função ao setor externo. Nesse período, a ideologia desenvolvimentista foi unânime, mas os modelos a serem implementados dividiram os dirigentes políticos e os intelectuais entre uma vertente de desenvolvimento associado, com estreitos vínculos com os EUA, e uma vertente de desenvolvimento mais autônomo. Cumpre ressaltar que nesse período as ideias de autonomia e desenvolvimento passaram a reger a política externa, em graus diferenciados, conforme a conjuntura (Pinheiro, 2010).

O Estado normal coincide com o advento de políticas neoliberais consubstanciadas nas recomendações do Consenso de Washington, com a prevalência do pensamento monetarista sobre o estruturalismo desenvolvimentista, em um contexto de forte crise fiscal e de balanço de pagamento, não só no Brasil, mas nos principais países da América Latina (Argentina e México). As instruções do centro do sistema internacional eram no sentido de

“abertura dos mercados de consumo, abertura dos mercados de valores, abertura do sistema produtivo e de serviços, eliminação do Estado empresário, privatizações, superávit primário, proteção ao capital e ao empreendimento estrangeiro e adaptação das instituições e da legislação por modo a produzir esse novo ordenamento” (Cervo, 2003, p.8).

Nesse período, no âmbito latino-americano, houve uma revisão do pensamento cepalino com a formulação da doutrina de regionalismo aberto. Os neocepalinos propuseram uma combinação do processo de abertura ampla da economia com a adoção de medidas de integração bilateral ou regional, como, por exemplo, o Mercosul. Segundo Cervo, “os dirigentes normais esterilizaram, de pronto, duas ideias-força do paradigma desenvolvimentista: as ideias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento” (Cervo, 2003, p.9).

Por fim, o autor constata a emergência do que é o paradigma logístico, que associa ao elemento liberal, imposto pela globalização, o componente interno de retomada em novas bases de aspectos do desenvolvimentismo brasileiro. Esse paradigma envolve a transição conceitual da “*globalização benigna*” para a “*globalização assimétrica*”, e envolve o resgate da ideia de autonomia decisória e de interesse nacional. Nele ocorre a transferência das atribuições empresariais do Estado para a sociedade, mas o Estado preserva as funções de garantir não apenas a estabilidade econômica, como também de dar suporte logístico ao desenvolvimento, com vistas à ampliação da competitividade e ao fomento de novas vantagens comparativas. Conforme Cervo:

“O comportamento do Estado logístico, como se percebe, descola-se da teoria estruturalista e se aproxima dos requisitos da teoria realista das relações internacionais. Supõe concluída a fase desenvolvimentista e projeta nova etapa. Põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer as vantagens comparativas, não mais as naturais, mas as de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial.” (Cervo, 2003, p.11).

Cervo identifica no governo Fernando Henrique, em especial no segundo mandato, a existência concomitante dos três últimos paradigmas e percebe no governo Lula uma tendência para o predomínio do Estado logístico.

Os paradigmas propostos por Cervo encontram correspondência em paradigmas desenvolvidos por Bresser-Pereira (2001, 2006) para a evolução do Estado, da sociedade, da economia e da administração pública no Brasil.

Bresser-Pereira (2001) identifica no Brasil uma sociedade mercantil-senhorial baseada em uma economia primário-exportadora, com um Estado oligárquico em regime de administração patrimonialista, que prevalece da independência até 1930, o que corresponde à periodização do paradigma liberal-conservador de relações internacionais, conforme proposto por Cervo (2003).

A partir de 1930, Bresser-Pereira constata o surgimento de uma sociedade capitalista industrial a que corresponde um “*Estado autoritário capitalista*”, nos períodos de 1930 a 1945 e de 1964 a 1985, respectivamente, o primeiro governo Vargas e o regime militar, e um período de “*Estado Democrático*”, de 46 a 64, a que ele atribui a condição de “*democracia de elites*”. A esse período ele associa a existência de uma administração burocrática.

Por fim, a partir de fins dos anos oitenta e início dos 90 do século passado, ele identifica o surgimento de uma sociedade pós-industrial a que corresponderia o surgimento de uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública ganha um papel preponderante, e onde se observam os primeiros sinais de surgimento de uma administração gerencial.

“Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas, mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado e dual. (...)”

Usarei para caracterizar a sociedade brasileira, três termos: Sociedade Mercantil-Senhorial, até 1930; e Sociedade Capitalista Industrial, a partir de então, embora já se possam notar nela sinais da Sociedade Pós-industrial. Para definir o Estado brasileiro, no plano político, empregarei três expressões: Estado Oligárquico, até 1930; Estado Autoritário-Capitalista, entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985; e Estado democrático, entre 1946 e 1964, e a partir de 1985. Assim, a primeira forma assumida pela democracia, em 1946, é a de uma democracia de elites, em 1985, volta-se ao mesmo tipo de regime político, mas há indicações de que começamos a transitar para uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública, ao invés das alianças de classe, assume papel determinante do processo político. No plano administrativo, farei uso de três termos: Estado Patrimonial, ou Patrimonial-Mercantil, até 30; Estado Burocrático ou Burocrático-Industrial, entre 1930 e 1995; e Estado Gerencial, ou Gerencial- Pós-Industrial, a partir de 1995. Os nomes simples indicam o tipo de administração: patrimonialista, burocrática e gerencial; os nomes duplos acrescentam a noção de classe ou relação de produção dominante. Admito desde logo que a terceira fase e seus respectivos nomes são imprecisos. A reforma gerencial do Estado está apenas

começando; a formação social continua capitalista embora seja crescentemente pós-industrial, dada a enorme classe média profissional ou tecnoburocrática já existente. De qualquer forma, temos também nessas três fases alianças de classe correspondentes. Na primeira, a aliança do estamento patrimonial com a burguesia mercantil rural e urbana; na segunda, a aliança da burguesia industrial e a nova classe média profissional; na terceira, a progressiva substituição das classes por camadas ou estratos sociais cujo poder e renda derivam do controle do conhecimento técnico e organizacional” (Bresser-Pereira, 2001, p.223-224).

Assim, fazendo uma análise comparada entre os paradigmas de Cervo (2003) e Bresser-Pereira (2001), a segunda fase identificada por Bresser-Pereira coincide basicamente com o período do Estado desenvolvimentista de Cervo, e a última fase de Bresser-Pereira com os paradigmas de Estado normal e logístico propostos por Cervo.

Mas, em outro artigo, Bresser-Pereira (2006) propõe uma periodização que se apresenta mais próxima da periodização dos paradigmas de relações internacionais do Brasil propostos por Cervo (2003). Com efeito, ele reconhece três estratégias de gestão econômica adotadas no País a partir dos anos 30. A estratégia desenvolvimentista ou nacional-desenvolvimentista, que abrange dos anos 30 até os anos 80. Em seguida, o período de gestão econômica ortodoxa convencional, que materializa não só no Brasil, mas também na América Latina, a influência do Consenso de Washington⁸. E por fim, a emergência após a crise de 99 no Brasil de uma nova estratégia chamada de novo desenvolvimentismo. Essas duas novas caracterizações da história recente no que concerne às estratégias de condução de política econômica correspondem aos paradigmas normal e logístico de que tratou Cervo (2003).

Segundo Bresser-Pereira, duas são as variáveis intervenientes que diferenciam o novo desenvolvimentismo do desenvolvimentismo antigo:

⁸ “O Consenso de Washington, formulado em 1989, é um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico proposto por economistas do Departamento do Tesouro dos EUA e de instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial. Entre essas "regras" que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual.” Disponível em: < <http://www.politicaeconomia.com/2011/10/os-efeitos-do-consenso-de-washington-na.html> >. Acesso em 04 jan. 2014.

“de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; de outro os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis” (Bresser-Pereira, 2006, p.14).

Bresser-Pereira (2006) assinala ainda que o desenvolvimentismo se caracterizou por um Estado que desempenhava um papel central na geração de poupança forçada e na promoção do investimento das empresas, Estado este que era leniente com a inflação, protecionista e não era disciplinado do ponto de vista fiscal. Já o Estado no novo desenvolvimentismo preza a estabilidade da moeda e a disciplina fiscal, promove a exportação e tem papel subsidiário, mas importante, tanto na geração de poupança quanto na promoção do investimento.

Já em relação à ortodoxia convencional, o novo desenvolvimentismo, coincidentemente com ela, almeja preservar a estabilidade econômica, mas enquanto a primeira foca no controle fiscal, na implementação de reformas orientadas para o aumento da eficiência do mercado e para a priorização da obtenção de poupança externa para financiamento do crescimento econômico, o novo desenvolvimentismo almeja reformas institucionais que aperfeiçoem o mercado e o Estado, advoga uma política industrial ativa e se preocupa com a geração de poupança interna e a promoção da inovação. Para a ortodoxia convencional, a manutenção da estabilidade econômica requer a obtenção de superávit primário, um Banco Central cujo único mandato é controlar a inflação por meio da política monetária e da taxa de juros básica da economia, e a abertura da conta capital com flutuação cambial. Para o novo desenvolvimentismo, o governo deve fazer controle fiscal para gerar poupança pública e financiar seus investimentos, o Banco Central deve exercer um duplo mandato que envolve o controle da inflação e do balanço de pagamentos por meio da gestão das taxas de juro e de câmbio, buscando-se um ponto ótimo entre ambas de modo a garantir a competitividade, sem comprometer a estabilidade monetária.

Assim, Cervo (2001) e Bresser-Pereira (2001, 2006), tomados de maneira compreensiva, advogam a existência de etapas da evolução econômica, social, política, administrativa e de relações internacionais do Brasil que são coetâneas e reciprocamente condicionadas, e que a cada modelo corresponde um padrão de política externa respectivo. Entretanto, ambos reconhecem que esses modelos

conceituais, embora constituam instrumentos para a análise teórica sistemática da realidade brasileira, em verdade coexistem em uma simultaneidade de não coetâneos, assim como as quatro gramáticas de relacionamento entre Estado, economia, sociedade e instituições políticas formais, a que se referiu Nunes (2010), que embora possuam origens históricas distintas, coexistem em arranjos de geometria variada na regência dessas relações: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e igualdade de procedimentos.

Cervo (2001, 2008) e Bresser-Pereira (2006) constatam ainda que a partir dos anos 30 são dois os vetores que funcionam como condutores da trama histórica brasileira: a busca do desenvolvimento e a busca da autonomia para a sua consecução. Para Bresser-Pereira:

“O novo desenvolvimentismo, assim como o nacional-desenvolvimentismo, da década de 1950, ao mesmo tempo supõe a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado. A nação é uma sociedade de pessoas ou famílias que, compartilhando um destino político comum, logra se organizar na forma de um Estado com soberania sobre determinado território. A nação, portanto, como o Estado moderno, só tem um sentido no quadro do Estado-Nação, que surge com o capitalismo.

Para que a nação possa compartilhar um destino comum, deve ter objetivos comuns, entre os quais o historicamente mais importante é o desenvolvimento. Outros objetivos, como a liberdade e a justiça social são também fundamentais para as nações, mas estas, como o Estado e o capitalismo, surgem tendo como parte de sua lógica, o desenvolvimento econômico. Nações, Estado-Nações, capitalismo e desenvolvimento econômico são fenômenos históricos coetâneos e intrinsecamente correlatos. Na sua forma mais desenvolvida, - a da globalização dos dias atuais – o capitalismo não tem como unidades econômicas constitutivas apenas as empresas que operam em nível internacional, mas também, senão principalmente, os Estados-Nação ou estados nacionais. Não são apenas as empresas que competem em nível mundial nos mercados, como pretende a teoria econômica convencional: os Estados-Nação são também competidores fundamentais. O critério principal de êxito dos dirigentes políticos de todos os Estados nacionais modernos é o do crescimento econômico comparado com o dos outros países. Um governante é bem sucedido, do ponto de vista do seu povo e do ponto de vista internacional, se logra taxas de crescimento maiores do que a dos países julgados seus concorrentes diretos. A globalização é o estágio do capitalismo em que, pela primeira vez, os Estados nacionais cobrem todo o globo terrestre e competem economicamente entre si, por meio das suas empresas.

A nação envolve uma solidariedade básica entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. Empresários, trabalhadores, burocratas do Estado, classe média profissional e intelectuais podem entrar em conflitos entre si, mas

sabem que têm um destino comum, e que este depende de seu êxito em participar de forma competitiva do mundo dos Estados-Nação.

Envolve, portanto, um acordo nacional, o contrato social básico que dá origem à nação e a mantém forte ou coesa. É o grande acordo entre as classes sociais de uma sociedade moderna que permite que esta se transforme em uma verdadeira nação, ou seja, em uma sociedade dotada de um Estado capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2006, p.10).

Também Cervo (2008) salienta que de Manoel Bonfim - que atribuía “*os males da civilização dos trópicos*” não à raça ou ao clima, mas ao modelo de inserção internacional do Brasil - ao nacionalismo dos isebianos, pensadores de expressão nacional “tomavam consciência do atraso econômico e requeriam a autonomia da política exterior como instrumento necessário de promoção da prosperidade”. (Cervo, 2008, p.15). E acrescenta:

“O paradigma liberal-conservador estende-se da independência a 1930, baseado na apropriação do liberalismo clássico europeu e é responsável por manter o atraso histórico da nação segundo análise estruturalista dos pensadores da Comissão Econômica para a América Latina – Cepal. O desenvolvimentista é destilado do pensamento modernizador de que demos algumas referências e induziu as conquistas do progresso durante sessenta anos. O neoliberal dos anos 90 representa uma volta ao passado pela subserviência que pratica, ao mesmo tempo, um salto para o futuro quando abre economia e sociedade aos fluxos da globalização. O logístico, enfim, no século XXI, que transfere à sociedade e a seus agentes as responsabilidades do desenvolvimento sem deixá-lo a mercê do mercado porque lhes dá suporte em sua ação externa” (Cervo, 2008, p.16).

Pinheiro (2010) considera que a política externa do Brasil ao longo do século XX, mesmo em parte do período do paradigma liberal-conservador, foi caracterizada pela busca da autonomia e de recursos de poder que a propiciassem, em especial pela persecução do desenvolvimento. Na busca por seus interesses, o país evoluiu de um modelo agroexportador para um modelo industrializante com forte participação do Estado até a década de noventa, quando prevaleceu um modelo mais orientado para o mercado, de modo que “ao longo dos anos a satisfação dos interesses perseguiu estratégias econômicas diferentes, mas sempre em busca do mesmo objetivo: o desenvolvimento” (Pinheiro, 2010, p.8). Nesse processo, e considerados esses objetivos, a orientação da política externa variou da aproximação com os polos de poder no sistema mundial, havendo mesmo alinhamento com um deles, até a universalização de parcerias e maior participação em instituições internacionais.

Para Pinheiro (2010), dois paradigmas orientaram a política exterior brasileira no século XX: o americanismo e o globalismo (ou universalismo). Até o Império, a política externa brasileira era voltada para a Europa, tendo por eixo as relações com o Reino Unido. O Brasil era uma monarquia parlamentarista ao estilo britânico. Com a proclamação da República, o Brasil se aproxima dos EUA do qual mimetiza o sistema constitucional presidencialista e federativo, e em relação ao qual há um crescimento da dependência econômica na medida em que aquele país se torna o maior importador da produção nacional de café. Na estratégia americanista, o Brasil busca aumentar seus recursos de poder, inclusive na política regional sul-americana, por meio de uma relação próxima com os EUA. Já no globalismo (ou universalismo), o ganho de autonomia e de poder de barganha, inclusive em relação aos próprios Estados Unidos, se dá pela diversificação das relações internacionais do Brasil.

A orientação americanista é classificada por Pinheiro em duas vertentes: a ideológica e a pragmática. Houve predomínio do americanismo ideológico nos períodos de 1946-51 e 1964-67, quando o alinhamento ocorreu em bases normativas dada a identificação ocidental e capitalista do Brasil no contexto da bipolaridade mundial. Já o americanismo pragmático teve caráter instrumental, conforme as conveniências do país na conjuntura, tendo sido prevacente nos períodos de 1902-1945, 1951-1961 e 1967-74. Já a origem do globalismo “deve ser buscada na combinação da crítica nacionalista da matriz americanista da política externa, com a visão cepalina das relações centro-periferia e com a matriz realista das relações internacionais” (Pinheiro, 2010, p.65).

O globalismo pode ser caracterizado, ainda conforme Pinheiro (2010), como hobbesiano ou como grotiano. No hobbesiano, o suposto é que vige no sistema internacional um estado de natureza de todos contra todos, enquanto na versão grotiana se admite que o sistema seja normativamente regulado e que há a busca não apenas de ganhos relativos, mas também de ganhos absolutos. Nesse sentido, o período de 1961-64, foi de globalismo grotiano. Já o globalismo hobbesiano prevaleceu de 1974-90.

A cada um desses momentos, cada estratégia correspondeu à busca de algum tipo de autonomia. Afirma Pinheiro:

“Pois bem, embora seja muitas vezes difícil admitir que o americanismo pudesse conjugar alinhamento e desejo de autonomia, toda vez que ele veio acompanhado de uma conotação pragmática, o que se viu de fato foi uma busca por garantir certos espaços de autonomia, mesmo que com larga margem de dependência aos Estados Unidos. Já com relação ao globalismo, é sabido que uma de suas marcas ao assumir sua conotação hobbesiana foi a adoção de uma distância qualificada – pragmática – no debate e na negociação dos principais temas do período da Guerra Fria justamente como forma de garantir autonomia. Mantinha-se o país aliado aos valores fundamentais do ocidente, mas se evitava um engajamento automático. Da mesma forma, ao assumir uma vertente grotiana, enfatizava-se a estratégia multilateral a fim de, pragmaticamente, diminuir os custos de transação na busca da maximização de ganhos absolutos.” (Pinheiro, 2010, p.66-67).

Em síntese, Pinheiro considera que a política exterior brasileira foi realista em todo o século XX, tendo sido também pragmática, à exceção dos curtos períodos de americanismo ideológico.

Nos anos 90, a política exterior teve que se adaptar às circunstâncias do Estado normal (Cervo, 2003, 2008) e da gestão econômica ortodoxa convencional (Bresser-Pereira, 2006). Nesse contexto, segundo Pinheiro:

“a política externa manteve sua histórica fidelidade aos princípios realistas na busca da autonomia. Sua satisfação, entretanto, passou a estar associada ao projeto de ajuste liberal da economia, que se traduziria pelos objetivos do país de negociar sua adesão aos regimes internacionais em vigor com vistas a aumentar sua capacidade de acesso a recursos financeiros e tecnológicos em direção ao maior desenvolvimento” (Pinheiro, 2010, p.67).

Nos anos 90, a integração regional surgiu como uma alternativa de aumento dos recursos nacionais de poder em face do processo de globalização, de maneira a agregar apoios e aliados nos foros internacionais em que são definidos os novos regimes normativos internacionais. Mas “para FHC, foi também um meio de promover a liderança brasileira na região” (Pinheiro, 2010, p.63). Ao fim dos anos 90, com a crise da estratégia ortodoxa convencional, a visão de globalização benigna deu lugar à percepção do conceito de globalização assimétrica (Cervo, 2003) e a tendência adesista do Brasil à nova ordem vai ganhando condicionalidades em direção a uma abordagem mais ponderada e pragmática (Pinheiro, 2010, p.67). Assim como a busca do desenvolvimento trilhou por estratégias econômicas diferenciadas (Bresser-Pereira, 2006) de acordo com a conjuntura, também a busca por autonomia foi qualificada conforme as circunstâncias: autonomia na dependência, autonomia pela distância, autonomia pela participação e autonomia pela integração (Pinheiro, 2010, p.68).

Em outra chave de interpretação, Lima (2000) periodiza a política exterior brasileira considerando o binômio opositor de bens coletivos/política redistributiva na definição do que seria o interesse nacional para fins de definição dos objetivos de política externa. Mesmo utilizando outro critério de avaliação, sua periodização mimetiza a adotada por Cervo (2003) e Bresser-Pereira (2001, 2006), o que reforça o caráter heurístico dos paradigmas considerados na presente dissertação. Com efeito, Lima considera que:

“a politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade” (Lima, 2000, p.289).

Em função dessa disjuntiva, Lima propõe três etapas para a classificação da política exterior brasileira. Um primeiro momento da construção do Estado, que compreende o Império e a Primeira República, o que coincide com o paradigma liberal conservador de Cervo (2003): tratou-se aí fundamentalmente, segundo ela, de institucionalizar os serviços diplomáticos e delimitar as fronteiras geográficas para configurar a identidade espacial brasileira. A política econômica externa no período está voltada para dirimir, segundo ela, as disputas entre segmentos da oligarquia. Os objetivos de política externa foram neutros do ponto de vista distributivo, o que permitiu que a política internacional não fosse contaminada pela política doméstica e a disputa entre interesses divergentes que a caracteriza, levando a uma política externa insulada que defendia um interesse público incontestado: neste sentido, política externa e interesse nacional se enquadrariam na perspectiva realista clássica.

Um segundo momento, que é o do período da industrialização protegida, que coincide com o paradigma desenvolvimentista proposto por Cervo (2003), em que a política externa é, segundo ela, estruturada para consolidar um modelo industrial de substituição de importações e a então emergente agenda do desenvolvimento que surgia no plano multilateral. De acordo com Lima,

“possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham características de bem coletivo, no sentido de que nenhum setor econômico seria penalizado pelos seus resultados. (...) Dessa forma, a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais (...). Os agentes diplomáticos representavam *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial” (Lima, 2000, p.294);

E por fim, um terceiro momento, que é a fase da integração competitiva, que coincide com a redemocratização e a vigência da Constituição de 1988; e a abertura econômica, decorrente da crise do Estado e do modelo de industrialização protegida. Esse terceiro momento equivale ao paradigma normal de Cervo (2003). Ele representa uma “potencial diminuição na autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa em razão de seu novo componente distributivo (...)” (Lima, 2000, p.295).

Posteriormente, Lima, em outro texto de elaboração coletiva, admite um quarto momento que corresponde ao paradigma logístico de Cervo (2003) e ao paradigma novo desenvolvimentista de Bresser-Pereira (2006). Assim é que

“Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à estabilidade macroeconômica e tinha a função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, proativa e pragmática, é um dos pés da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica, retomada do papel do estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas” (Hirst, Lima & Pinheiro, 2010, p.23).

2.6. Considerações Finais

Cervo (2003) considerou no início do governo Lula que este pôs em marcha simultaneamente três das quatro estratégias de inserção internacional e de relações internacionais dando continuidade ao paradigma logístico que já se insinuara com Cardoso. Segundo ele:

“o comportamento do Estado logístico, como se percebe, descola-se da teoria estruturalista e se aproxima dos requisitos da teoria realista das relações internacionais. Supõe concluída a fase desenvolvimentista e projeta nova etapa. Põe em marcha dois componentes de conduta advogados pelos realistas: a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais as naturais, mas as de natureza intangível, como a ciência, a tecnologia e a capacidade empresarial. Os impactos do ensaio de paradigma logístico sobre a formação nacional, durante a era Cardoso, não foram desprezíveis” (Cervo, 2003, p.11).

Se considerarmos as estratégias de condução e gestão da economia identificadas por Bresser-Pereira, poder-se-ia falar de uma transição de um paradigma ortodoxo convencional para um paradigma novo desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2006), o novo desenvolvimentismo é uma nova realidade que supera o nacional-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, adequando a estratégia desenvolvimentista ao contexto contemporâneo da globalização.

Assim é possível estabelecer uma identidade entre o paradigma de Estado logístico de Cervo (2003) com a estratégia econômica novo-desenvolvimentista. Nesse sentido, o Governo Lula deu continuidade à transição do Estado normal para o Estado logístico, bem como também processou a transição, ainda que parcial, da ortodoxia convencional para o novo desenvolvimentismo, nos termos de Bresser-Pereira (2006). Essas duas transições se fazem acompanhar por uma transição concomitante na esfera política, de uma “democracia de elites” para uma democracia de massas, e de uma sociedade capitalista industrial para uma sociedade pós-industrial, como sugerido por Bresser-Pereira (2006). Só que ao contrário do que supunha Bresser-Pereira (2001), essas duas transições não se fizeram acompanhar por uma transição do Estado burocrático para o Estado gerencial. Com efeito, Alverga (2011) salienta que a reforma administrativa proposta por Bresser-Pereira nos termos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, não logrou êxito na construção de uma administração pós-burocrática ou gerencial.

Em síntese, concluindo este capítulo, a compreensão da participação do Brasil na iniciativa de integração regional materializada pela Unasul se dá no marco da teoria realista das relações internacionais, que é abordagem tradicional adotada pela diplomacia brasileira (Wendzel, 1985, Guimarães, 2006; Pinheiro, 2010). Para o entendimento do atual estágio de inserção internacional do Brasil o conceito utilizado é o de Estado logístico (Cervo, 2003, 2008). O conceito de novo desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2006) é a expressão do Estado logístico no que concerne à estratégia de gestão e de condução da economia. Assim como o Estado logístico representa um salto de qualidade em relação aos paradigmas de Estado desenvolvimentista e de Estado normal, gerando um

conceito que supera aquela antítese; também a estratégia novo desenvolvimentista representa um salto qualitativo em relação ao nacional-desenvolvimentismo e à ortodoxia convencional, expressando uma estratégia de desenvolvimento compatível com o processo de globalização. A expressão política e social desses dois paradigmas é um Estado democrático de massas e uma sociedade capitalista pós-industrial (Bresser-Pereira, 2001). Do ponto de vista administrativo, não houve a adoção do Estado gerencial esperada por Bresser-Pereira (2001), já que a implantação da reforma administrativa expressa pelo Plano Diretor de Reforma do Estado não obteve êxito (Alverga, 2011), sendo que convivem padrões diversos de interação entre Estado, sociedade, economia e instituições políticas formais nos termos das quatro gramáticas identificadas por Nunes (2010): clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e igualdade de procedimentos.

Do ponto de vista operativo, a política externa é conduzida por um arranjo burocrático insulado, de excelência técnica e profissional, liderado política e pessoalmente pela Presidência da República, em uma tipologia que emula, no caso da integração sul-americana e da construção da Unasul, o padrão de política pública redistributiva, de Lowi (*apud* McCool, 1995, p.177-201), mas cuja expressão no âmbito interno não encontra a mesma organicidade no que concerne à execução das políticas públicas correspondentes nos diversos ministérios setoriais, dada a coexistência simultânea das diversas gramáticas a que se refere Nunes (2010), e também ao fato de que estas políticas públicas domésticas se enquadram em outras categorias da classificação lowiana.

No que diz respeito ao padrão de regionalização, a inserção regional acompanha a mudança no paradigma de inserção internacional: passou-se do padrão de regionalismo aberto, de corte liberal, para um regionalismo pós-liberal, que conjuga o paradigma logístico com o novo desenvolvimentismo. Do ponto de vista dos atores sociais, o novo desenvolvimentismo expressa uma “forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem constituir uma nação real para promover o desenvolvimento econômico” (Bresser-Pereira, 2006, p.12). Bresser-Pereira assinala que o novo desenvolvimentismo é o consenso possível entre esses atores sociais em torno de uma estratégia em que a liderança cabe ao governo e aos membros mais

dinâmicos da sociedade civil, tendo por instrumento o próprio aparato estatal, mediante a articulação de políticas e instituições orientadas para o desenvolvimento. Essa coalizão interna de suporte ao novo projeto de desenvolvimento, tendo por eixo estruturador o governo, tem adversários externos e internos:

“haverá sempre os adversários internos, de alguma forma identificados com o imperialismo ou com o neo-imperialismo de hoje, sem colônias e com os grupos locais colaboracionistas ou globalistas. No caso do Brasil, hoje, são os rentistas que vivem de altos juros e o setor financeiro que dos primeiros recebe comissões” (Bresser-Pereira, 2006, p.11).

Na política exterior, os vetores condutores permanecem sendo a busca do desenvolvimento e da autonomia (Guimarães, 2006; Pinheiro, 2010) dentro de um paradigma de diversificação de relações e parcerias internacionais em que a autonomia se dá, por um lado, pela participação nos foros globais de definição dos marcos normativos e regimes internacionais configuradores da nova ordem mundial; por outro, pela integração regional da América do Sul, no âmbito hemisférico, em que o Brasil se projeta para seu entorno geoestratégico, por meio da Unasul e, subsidiariamente, pelo Mercosul reformulado (Pinheiro, 2010).

A integração hemisférica é uma construção política que, na perspectiva do Brasil, ocorre em círculos concêntricos (Simões, 2011, p.45), havendo uma gradação do propósito de maior para menor integração, se forem considerados os critérios de frequência, intensidade e complexidade de transações, sugeridos por Deutsch (1983). Círculos concêntricos que vão do Mercosul, que abrange a banda ocidental e atlântica da América do Sul; passando pela Unasul, que agrega o conjunto de Estados soberanos da América do Sul; e chegando à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos - Celac⁹, que abarca a totalidade dos países da América Latina e do Caribe. Todas essas três instâncias de integração hemisférica excluem os EUA e o Canadá, que participam ambos apenas do sistema interamericano representado pela Organização dos Estados Americanos -

⁹ O Brasil participou em 2010 da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe que deliberou pela criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC que **“vem a ser um novo mecanismo de concertação política e integração”**, composto pelos 33 países da América do Sul, Central e Caribe, que facilitará a **“conformação de uma identidade própria regional”**. Em janeiro de 2013, no Chile, foi realizada a primeira cúpula do novo organismo. Em janeiro de 2014, a segunda, em Cuba. Mais informações sobre a CELAC estão disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac>>. Acesso em 02 jan. 2014.

OEA. Na sequência, analisa-se a constituição da Unasul, seu contexto atual, a trajetória da integração e seus impactos no redesenho do sistema interamericano.