UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ITALO BELTRÃO SPOSITO

**Continuidade e Mudança na Política Externa
dos Estados Latino-americanos (1945-2008)**

São Paulo
2016

ITALO BELTRÃO SPOSITO

**Continuidade e Mudança na Política Externa
dos Estados Latino-americanos (1945-2008)**

Tese apresentada ao
Programa de Pós-
Graduação em
Relações
Internacionais do
Instituto de Relações
Internacionais da
Universidade de São
Paulo, para a obtenção
do título de Doutor em
Ciências

Orientador(a): Prof(a).
Dr(a). João Paulo
Cândia Veiga

São Paulo
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

(Sposito, Italo Beltrão).

(Continuidade e Mudança na Política Externa dos Estados Latino-americanos (1945-2008)). / (Sposito, Italo Beltrão).; orientador(a) (Veiga, João Paulo Cândia). - São Paulo, 2016.
(268). p.

Tese (Doutorado) -- Universidade de São Paulo, 2015.

1. (Redirecionamento). 2. (Política Externa). 3. (Janela Política). 4. (América Latina) I. (Veiga, João Paulo Cândia) II. Continuidade e Mudança na Política Externa dos Estados Latino-americanos (1945-2008).

Nome: Italo Beltrão Sposito

Título: Continuidade e Mudança na Política Externa dos Estados Latino-americanos (1945-2008)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências.

Aprovado em: __/__/__

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

À minha companheira Maria Amélia.

AGRADECIMENTOS

À minha família e amigos por tudo o que não esteve diretamente relacionado à tese durante estes quatro anos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga, pelo apoio às minhas decisões e contribuições na elaboração do trabalho. À Profa. Dra. Janina Onuki pela orientação no início do doutorado.

Aos meus queridos revisores: pai, mãe e Karen Honório

Aos colegas de trabalho nesta longa caminhada de quatro anos. Na Assessoria de Relações Exteriores da UNESP, pelo apoio no cotidiano, agradeço aos colegas Pedro, Lana, Patrícia, Shirlei, Marcos, Maria Carolina, Thiago, Paulo, Erikson, Maria Amália, José Celso e Izabel. Na Universidade Federal do Tocantins, agradeço aos colegas Fernando, Carlos, Ana Lúcia, José Pedro, Rodolfo, Eder e Márcia neste início de caminhada docente.

Ao Francisco Urdinez pela ajuda no desenvolvimento dos modelos estatísticos e aos demais colegas do CAENI e da Pós-graduação do IRI pelas conversas acadêmicas e pela organização dos Seminários Discentes, importante espaço de debate para o desenvolvimento deste trabalho.

À FAPESP pelo financiamento da pesquisa entre junho e setembro de 2012.

Aos Departamentos de Relações Internacionais e de Ciência Política da Universidade de São Paulo e seus docentes pelas disciplinas oferecidas e pela organização dos *IPSA/USP Summer School*, que ajudaram no aprendizado das metodologias empregadas nesta tese.

A grande tragédia da ciência: o massacre de uma bela hipótese por parte de um horrível fato.

(HUXLEY, Thomas Henry, 1870)

SPOSITO, Italo Beltrão. Continuidade e Mudança na Política Externa dos Estados Latino-americanos (1945-2008) [tese]. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2016.

RESUMO

Introdução: este trabalho tem como objeto o redirecionamento na política externa (RPE) – conceituado como as mudanças mais radicais, abrangentes e rápidas em política externa. Para analisar este fenômeno, são buscadas as principais condições conjunturais que podem aumentar a chance de ocorrência deste evento. Estas condições estão relacionadas ao conceito de Janela Política, que representa o período em que é rompida a inércia política e os tomadores de decisões têm condições de iniciar um processo de RPE. **Objetivo:** encontrar e delimitar quais as condições conjunturais que aumentam as chances de ocorrência de um RPE. **Método:** são utilizadas ferramentas metodológicas qualitativas e quantitativas. No segundo capítulo, a análise é feita por meio de um modelo de sobrevivência (*Cox Proportional Hazard Model*) que analisa o efeito das variáveis sobre os riscos de ocorrência do evento em foco, definido como as alterações mais extremas de comportamento nas votações da Assembleia Geral das Nações Unidas. No terceiro capítulo, é desenvolvida uma análise qualitativa histórica focando especificamente nos casos mais radicais de RPE, buscando identificar padrões comuns no desencadeamento dos processos em estudo; com base nestes casos, são desenvolvidas tipologias explicativas para identificar diferentes caminhos causais que levam ao evento em tela. **Resultados:** foi identificado que mudanças de regime e de líder político, no âmbito doméstico, e intervenções militares de potências estrangeiras aumentam os riscos de ocorrência de RPE; adicionalmente, a alta polarização política e a mudança de regime, a crise política doméstica com envolvimento de atores internacionais, os processos de isolamento internacional com imposição de sanções econômicas e os períodos de crise econômica com questionamento do modelo econômico vigente por parte dos atores políticos podem combinados levar à ocorrência de RPE. **Conclusões:** apesar da importância dos interesses de atores políticos em empreender um projeto de RPE, foi identificado que determinados eventos aumentam os riscos deste processo ocorrer.

PALAVRAS CHAVE: Redirecionamento, Política Externa, Janela Política, Assembleia Geral das Nações Unidas, *Cox Proportional Hazard Model*

SPOSITO, Italo Beltrão. Continuity and Change in Latin American Foreign Policy (1945-2008) [thesis]. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2016.

ABSTRACT

Introduction: This thesis object is the foreign policy restructuring (FPR) – conceptualized as the most radical, encompassing, and fast changes in foreign policy. To analyze this phenomenon, there will be sought the main conjuncture conditions that might enhance the chances of this event occurrence. These conditions are related to the Policy Window concept, that represents a period during which the political inertia is disrupted and decision makers have the circumstances to undertake a FPR process.

Objective: find and outline the conjectural conditions and variables that increase the chances of occurrence of a FPR. **Methods:** it will be used qualitative and quantitative methodological tools. In the second chapter, a survival model (Cox Proportional Hazard Model) analyses the effect variables related to the Policy Window concept over the risks of happening a FPR, defined as the most extreme changes of behavior in United Nations General Assembly roll-call votes. In the third chapter, a historical qualitative analysis is undertaken focusing exclusively on the most radical cases of FPR to develop explanatory typologies in order to identify causal conjunctures and common patterns that lead to the outcome. **Results:** we identified that regime and political leader changes, in the national context, and military interventions by foreign powers enhance the risks of FPR occurrence; additionally, high political polarization combined with regime change, political crisis with international forces involvement, processes of international isolation with economic sanctions enforcement, and economic crises with political actors questioning the current economic model might be combined, configuring causal paths to a FPR. **Conclusion:** despite the importance of main political actors interest in implementing a FPR process, we identified that specific conjunctures and events raise the risks of a positive outcome.

KEYWORDS: Restructuring, Foreign Policy, Political Window, United Nations General Assembly, *Cox Proportional Hazard Model*

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Total ajuda externa repassada pelos Estados Unidos à América Latina em milhões de dólares americanos	60
Gráfico 2	– Variável diferenciada da coincidência de votos com os Estados Unidos na AGNU por país latino-americano	101
Gráfico 3	– Variável diferenciada do ponto ideal dos países latino-americanos na AGNU	102
Gráfico 4	– Média anual de variáveis internacionais e a mudança na política externa de Estados latino-americanos	110
Gráfico 5	– Média anual de variáveis domésticas e a mudança na política externa de Estados latino-americanos	112
Gráfico 6	– Riscos acumulados de ocorrência de RPE e chances de sobrevivência	120
Gráfico 7	– Resíduos <i>Cox-Snell</i>	122
Gráfico 8	– Resíduos <i>Cox-Snell</i> x risco acumulado	123
Gráfico 9	– Resíduos <i>Cox-Snell</i> e resíduos x riscos acumulados dos modelos adaptados	138
Gráfico 10	– Resíduos <i>Cox-Snell</i> e resíduos x riscos acumulados dos modelos finais	243

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Resultados para os modelos selecionados	117
Tabela 2	– Relação dos casos com altos resíduos	128
Tabela 3	– Resultados para os modelos adaptados	136
Tabela 4	– Tabela dicotômica para aplicação do QCA	211
Tabela 5	– Tabela-verdade dos casos selecionados	211
Tabela 6	– Grupos, casos e soluções	213
Tabela 7	– Resultados para os modelos finais	240

LISTA DE SIGLAS

ACC	Análise de configuração comparada
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CARICOM	Comunidade do Caribe
CONAIE	Confederação das Nacionalidades Indígenas Equatorianas
CSC	Ciências sociais comparadas
CS-ONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
ECA	<i>Economic Cooperation Administration</i>
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSLN	<i>Frente Sandinista de Libertación Nacional</i>
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IAPI	<i>Instituto Argentino para Promoción y el Intercambio</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPE	Mudança da política externa
MREC	<i>Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto</i>
NJM	<i>New Jewel Moviment</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PEC	Política externa comparada
QCA	Análise qualitativa comparada

RI	Relações Internacionais
RPE	Redirecionamento da política externa
SI	Sistema Internacional
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UDU	Unidade Decisória Última
UE	União Europeia
USAID	<i>U.S. Overseas Loans and Grants</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	DISCUSSÃO TEÓRICA E DESENHO DA PESQUISA: UMA TEORIA DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA	26
2.1	DESENHO DA PESQUISA	27
2.1.1	Amostra	36
2.2	DISCUSSÃO TEÓRICA	38
2.2.1	Condições do ambiente	43
2.2.1.1	Fatores domésticos	43
2.2.1.2	Fatores internacionais	57
2.2.2	Papel do ator político	66
2.2.2.1	Unidade decisória última	67
2.2.2.2	Características individuais dos líderes	69
3	POLÍTICA EXTERNA E VOTAÇÕES NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS	74
3.1	ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS	77
3.2	AS VOTAÇÕES NA AGNU COMO VARIÁVEL DEPENDENTE	82
3.3	AS MEDIDAS DE COMPORTAMENTO INTERNACIONAL DOS ESTADOS	88
3.4	A MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA COM BASE NAS VOTAÇÕES NA AGNU	95
3.5	DADOS	104
3.5.1	Ajuda econômica dos EUA	104
3.5.2	Intervenção militar	105
3.5.3	Embargo econômico	105
3.5.4	Regime político	106
3.5.5	Mudança de líder	106

3.5.6	Crise econômica	107
3.5.7	Diferença de poder	107
3.5.8	Comércio bilateral	108
3.5.9	Base de dados	108
3.5.10	Análise preliminar da base de dados	109
3.6	MODELO ESTATÍSTICO	114
3.6.1	Casos desviantes	124
3.6.2	Casos contraditórios	130
3.6.2.1	Colômbia (1953)	130
3.6.2.2	Panamá (1959)	131
3.6.2.3	República Dominicana (1961)	133
3.6.3	Casos de instabilidade contínua	134
3.7	MODELO ESTATÍSTICO AJUSTADO	135
3.7.1	Casos desviantes no modelo ajustado	138
3.7.1.1	República Dominicana (1961 e 1966)	138
3.7.1.2	Suriname (1991)	140
3.7.1.3	Equador (2000)	142
3.7.1.4	Debate sobre os casos desviantes	145
3.8	CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS ESTATÍSTICOS	145
4	ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA E TIPOLOGIAS EXPLICATIVAS	147
4.1	PRESSUPOSTOS DO QCA	151
4.2	DEFINIÇÃO DO RESULTADO POSITIVO	154
4.3	ANÁLISE QUALITATIVA DOS CASOS SELECIONADOS	158
4.3.1	Costa Rica (1947-1948)	158
4.3.2	Argentina (1947-1948)	165
4.3.3	República Dominicana (1959-1960)	173

4.3.4	Cuba (1958-1960)	178
4.3.5	Cuba (1968-1970)	183
4.3.6	Nicarágua (1978-1979)	187
4.3.7	Granada (1983-1985)	192
4.3.8	Argentina (1990-1991)	197
4.3.9	Haiti (2003-2004)	202
4.3.10	Considerações sobre os casos analisados	207
4.4	APLICAÇÃO DO QCA	207
4.4.1	Codificações das condições para aplicação da metodologia	208
4.4.2	Desenvolvimento das tipologias explicativas	213
4.4.2.1	Tipologia I	214
4.4.2.2	Tipologia II	218
4.4.2.3	Tipologia III	223
4.5.	CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE HISTÓRICA	226
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	230
5.1	COMPLEMENTARIDADE DAS METODOLOGIAS NA ANÁLISE EMPÍRICA	231
5.2	GENERALIZAÇÃO DOS ACHADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA	238
5.2.1	Modelo final	239
5.3	COMENTÁRIOS FINAIS	245
	REFERÊNCIAS	248
	APÊNDICE	267

1. INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo discutir o tema da mudança ou redirecionamento na política externa. Seguindo os achados de pesquisa desenvolvida durante o mestrado – cujos resultados foram apresentados em dissertação intitulada “Redirecionamento na Política Externa Brasileira: uma análise comparativa entre os Governos Castello Branco (1964-1967) e Fernando Collor (1990-1992)”. A dissertação resultou na publicação de um livro, em 2013, com o mesmo título, e em um artigo intitulado “*Foreign Policy Change in Brazil: Comparing Castelo Branco (1964-1967) and Fernando Collor (1990-1992)*” (2013), publicado no periódico *Brazilian Political Science Review*. Agora no doutorado, buscamos avançar o estudo do mesmo tema, lançando mão de outros métodos de pesquisa e aumentando a amostra definida no mestrado.

Nosso objeto ainda é a mudança na política externa. Poucos estudos foram direcionados especificamente a explicar sistematicamente os motivos de mudanças na política externa (MPE). De nosso conhecimento da literatura, somente Volgy e Kenski (1976, 1982), Holsti (1982) e Welch (2006) comparam mais de dois casos em busca de padrões. A dupla desenvolveu uma análise quantitativa sobre os casos de *distance change* (mudança de distância) – conceitualmente muito próximo da ideia de MPE – enquanto os últimos fizeram uma comparação qualitativa com base em estudos de MPE. Huxsoll (2003) fez o esforço mais amplo de estudar empiricamente os efeitos de fatores domésticos sobre mudanças na política externa, utilizando variáveis dependentes quantitativas.

Gilpin (1981, p. 4-6) defende que o campo de Relações Internacionais (RI), por ser relativamente jovem, ainda foca na análise estática, e que para termos um avanço duradouro na área, é importante alcançar a análise dinâmica. O foco na explicação da continuidade seria justificado pela ideia de que o desenvolvimento de uma “lei de mudança” não seria possível visto que as mudanças são resultado de eventos únicos e complexos.

O estudo da MPE pode contribuir à literatura de análise de política externa (APE) e de relações internacionais (RI) porque casos de rompimento podem trazer mudanças significativas nas relações de poder entre países no âmbito do sistema internacional (SI). Segundo Huxsoll (2003, p. 17), esses casos podem ainda contribuir para explicar a principal variável dependente nos estudos de APE, o comportamento internacional de um Estado. Também podem servir para

contrapor argumentos consagrados, como o de recorte neorrealista cuja ideia motriz é a de que as MPE só ocorreriam como resultado de alterações no SI.

Rosenau (1976, p. 371) também já defendeu a importância em estudar a questão quando afirmou que na busca por padrões recorrentes, os pesquisadores tendem a tratar as rupturas como empecilhos aos achados, sem atentar para o fato de que é exatamente nestes momentos de fortes alterações que as variáveis chave interagem, se expondo mais; a mudança no comportamento daria uma oportunidade para observar a interação de fatores que determinam a política externa.

Carroll et al. (2012, p. 31-33) argumentam que a literatura em RI tradicionalmente teve mais sucesso em explicar a continuidade que a mudança pelo seu foco em estudar fatores de natureza estável, tais como a estrutura do sistema e as características domésticas (posição geopolítica ou poder). Por isso, defendem a importância de incluir na análise fatores políticos dinâmicos, que nos ajudariam a entender também a MPE, além da sua própria continuidade.

Huxsoll (2003, p. 17) defende que as MPE são significativas, principalmente quando considerados seus impactos profundos no SI, e que estudar este fenômeno pode ajudar a entender a variável dependente no estudo da política externa que é o comportamento internacional dos Estados. O autor também argumenta que as teorias sobre MPE inclusive poderiam servir para desafiar a abordagem estrutural neorrealista que defende que as MPE só ocorrem como resultado de uma reestruturação no SI.

Apontamos ainda outros fatores que reforçam a importância de estudar o tema: a) apesar da urgência em alguns processos de MPE, os resultados e efeitos geralmente são de longo prazo, já que usualmente são seguidos por períodos de estabilidade; b) alterações no comportamento externo de um ator, principalmente as mais radicais, podem ter forte impacto em outros atores do SI; c) aquelas MPE que ocorrem em momentos de crise permitem ao investigador maior acesso a informações pela exposição dos tomadores de decisões ao público; d) processos de MPE podem ter um “efeito surpresa” nos demais atores do SI.

Além dos quatro fatores relacionados acima, existem ainda aqueles fenômenos de caráter extraordinário, como são os casos dos ataques terroristas da Al Qaeda de 11 de Setembro nos Estados Unidos e do Estado Islâmico em 12 de novembro de 2015 na França. Pelo menos em relação aos ataques nos EUA, é possível afirmar que o acontecimento inesperado jogou um importante papel na decisão dos líderes políticos em promover uma ampla alteração na política

externa de seus países. Na medida em que cada vez mais os perigos no sistema internacional são difusos, a análise destes processos se torna mais importante.

Fenômenos extraordinários podem reverter uma tendência histórica, o que nos leva a questionar o foco das teorias de RI em explicar a continuidade como padrão de atuação internacional dos Estados. Na literatura de RI, um de seus mais conceituados teóricos, Kenneth Waltz (1979) expõe em seu clássico *Theory of International Politics* sua preocupação em dar explicações para a continuidade e para as repetições. O fator de continuidade, segundo ele, ocorre na persistência da ocorrência de rupturas como guerras, cuja origem estaria no SI e em sua estrutura, que constroem, restringem e acabam por limitar as ações dos Estados. Além disso, o autor considera que explicações tendo como base o nível do Estado são respostas reducionistas e não serviriam para explicar os padrões de comportamento dos Estados no sistema internacional. Sendo assim, seu objetivo, assim como de outros teóricos do realismo estrutural, foi explicar a continuidade e os limites estruturais que os Estados enfrentam para agir.

Esta escola, também conhecida como neorrealismo, costuma utilizar variáveis sistêmicas, tais como a distribuição de poder no sistema internacional, para explicar alterações no comportamento internacional de um Estado, que trariam como resultado ajustes de posicionamento como resposta às variações na configuração do SI (MEARSHEIMER, 2001 apud ZIV, 2011). A principal contestação à teoria neorrealista emergiu com o final da Guerra Fria, devido ao desmembramento da União Soviética (URSS) e à abertura econômica e a reforma do Estado da Rússia (e Estados federados), um dos casos mais conhecidos e estudados de MPE. Apesar de considerarmos a importância do ambiente internacional como variável que pode incentivar a MPE, não seria possível desenvolver uma moldura teórica para explicar nosso objeto sem a inclusão de variáveis explicativas de origem doméstica. Por isso, consideramos mais adequadas as abordagens desenvolvidas pela literatura que inclui variáveis domésticas e internacionais.

Outra importante contribuição teórica ao estudo da MPE é trazida por Robert Gilpin, em *War and Change in World Politics* (1981). Segundo o autor, a condição hegemônica de uma ou mais potências garante a estabilidade do SI. Neste cenário, um Estado só buscaria promover mudanças no sistema internacional quando os custos de desafiar a potência hegemônica forem inferiores aos benefícios que poderão decorrer da possível alteração do SI (idem: p.10).

Na literatura que estuda especificamente processos de MPE, os principais avanços foram no desenvolvimento de conceitos, explicação de motivos e identificação dos condicionantes de casos de MPE (HUGHES; VOLGY, 1970; VOLGY; KENSKI, 1976, 1982; QISTGARD, 1977; HOLSTI, 1982; GOLDMANN, 1988; HAGAN, 1989; HERMANN, 1990; CARLSNAES, 1993; CHECKEL, 1993; ZHANG, 1993; ROSATI; SAMPSON; HAGAN, 1994; GUSTAVSSON, 1998, 1999; KLEISTRA; MEYER, 2001; HUXSOLL, 2003; GEORGESCU, 2004; GORJÃO, 2005; WELCH, 2005; EIDENFALK, 2006; NIKLASSON, 2006; RYNHOLD, 2007; RATNER, 2009; BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; TSYGANHOV, 2010; YANG, 2010; YANG, 2010; ZIV, 2011; CARROLL; LEEDS; MATTES, 2012; DOESER, 2013).

As principais variáveis independentes utilizadas pela literatura de APE para explicar os casos de MPE são: transição política (RATNER, 2009); partido do líder político nos Estados Unidos (VOLGY e KENSKI, 1976); existência de conflitos no sistema internacional ou no subsistema do qual o Estado é parte (QISTGARD, 1977; VOLGY; KENSKI, 1976, 1986); nível de poder nacional (VOLGY; KENSKI, 1982; AMORIM NETO, 2011); mudança do líder político (VENGROFF, 1976; CARROLL; LEEDS; MATTES, 2012; DREHER; JENSEN, 2013); mudança de regime político (GORJÃO, 2005; RATNER, 2009); cultura (RYNHOLD, 2007); crise econômica (PEI; ADESNIK, 2000); e arranjos políticos-institucionais e sistemas partidários (HUXSOLL, 2003).

Holsti (1982, p. 8) chamou a MPE de fenômeno negligenciado pela literatura argumentando que os aspectos dinâmicos da política externa não receberam atenção teórica e analítica devido à rigidez do SI durante a Guerra Fria e pela preocupação teórica com os efeitos estabilizadores da interdependência sobre a política externa dos Estados. Além da falta de estudos sobre o tema, Volgy e Kenski (1976, p. 144-145) apontam os seguintes problemas na literatura que trata dos processos de MPE: 1) pouca análise sistemática, empírico-teórica, sendo a maioria estudos de caso; 2) universo dos casos de reestruturações é desconhecido, inclusive os casos considerados menos radicais; 3) a diversidade de termos conceituais usados para abordar estas mudanças estruturais. Nas próximas seções, discutiremos a literatura que já trabalhou mais diretamente com o tema.

Podemos dizer que a MPE também é um fenômeno negligenciado na literatura de política externa brasileira (PEB), visto que a maioria dos estudos tratou dos motivos da continuidade como padrão de comportamento externo, sem buscar uma explicação para os motivos da

descontinuidade, considerando as mudanças como ‘momentos de exceção’ (CERVO, 2001; CERVO; BUENO, 2002; LIMA, 2000; PINHEIRO, 2000, 2004; SARAIVA, 2013; VIZENTINI, 2008; entre outros). De nosso conhecimento, apenas Vigevani e Cepaluni (2007) desenvolveram trabalho analisando especificamente o tema da MPE na PEB; mesmo assim, como suporte teórico da corrente que estuda MPE, os autores desenvolvem sua análise utilizando somente a tipologia desenvolvida por Hermann (1990).

Por outro lado, os motivos da continuidade são consenso entre os autores: existência de poder burocrático relativamente autônomo (LIMA, 2000); importância do regime meritocrático na carreira diplomática (ARBILLA, 2000); especialização da agência burocrática como garantia de prestígio para planejar as diretrizes da política externa (FARIA, 2008); homogeneização de pensamento institucional, graças aos cursos de formação (PINHEIRO, 2004). Em linhas gerais, a argumentação é de que o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE) garante ao mesmo, relativa autonomia na definição da PEB.

A literatura específica também já desenvolveu tipologias de MPE. Alguns desses trabalhos desenvolveram uma classificação das MPE como resultado. Holsti (1982) elaborou uma distinção entre adaptação (mudança branda e mais recorrente na política externa) e redirecionamento ou reestruturação, casos de mudança mais radical (típica dos momentos de exceção), enquanto Hermann (1990) e Rosati (1994) desenvolveram escalas de quatro graus de mudança, que partem de alterações mais brandas (mudança de ajuste e intensificação, respectivamente) às rupturas na política externa (mudança de orientação internacional e reestruturação). Gilpin (1981) separa as mudanças políticas em dois grupos: evolutivas ou incrementais e rápidas ou violentas. Já Hagan (1989) elaborou uma escala de cinco graus para analisar a mudança de posicionamento vis-à-vis o *hegemon*, que vai, desta forma, desde uma fortemente pró-EUA a outra, fortemente anti-EUA, sendo o meio termo de caráter centrista.

Goldmann (1988) defende que a mudança final pode ser de três tipos: revisão da política corrente pelos indivíduos dentro de sistema decisório; mudança na composição deste sistema; alteração na balança de poder dos membros do sistema. Kleystra e Meyer (2001) apontam para a necessidade de analisar os efeitos da mudança sobre a estrutura burocrática envolvida na formulação e implementação da política externa.

O tempo do processo de MPE seria outro aspecto determinante para classificar as MPE: a mudança gradual aproxima-se da adaptação (mais branda), enquanto as mudanças que ocorrem

de maneira urgente são os casos de redirecionamento (MPE mais radical) (VOLGY; SCHWARZ, 1994). O caráter de exceção em que ocorrem os processos de redirecionamento garante urgência na tramitação dos processos de MPE, diminui seus custos políticos e provê mais legitimidade ao processo.

Em um estudo sobre conjunturas críticas em que analisa as mudanças políticas, Hogan (2006, p. 664-667) destaca apenas aqueles casos de ruptura políticas mais radicais defendendo a necessidade de estabelecer pressupostos que permitam identificar identificá-los, tais como: rapidez, não podendo ser processos longos e lentos; abrangência, englobando mudanças em diversas áreas. Da mesma forma, Volgy e Schwarz (1994, p. 27) apontam que além do caráter de urgência, os casos de redirecionamento também devem abranger diversas áreas que englobam o comportamento internacional de um Estado, tais como a política, economia e diplomacia.

Considerando estas características particulares, nosso foco será nestes casos de mudança mais radical – processos de redirecionamento na política externa (RPE). Estes seriam aqueles que conseguiríamos identificar de maneira mais eficaz por meio de dados quantitativos por serem os mais extremos (definição objetiva de variáveis dependentes); teriam maior impacto no SI; seriam os casos que cumpririam os pressupostos e hipóteses que serão levantados na discussão teórica da presente tese.

Os trabalhos sobre MPE, pensando em termos amplos, tiveram como objetivo explicar os momentos de exceção, em que a continuidade e a normalidade no comportamento internacional de determinado Estado são rompidas. Rosati (1994, p. 223) argumenta que estes dois tipos de conjuntura se alternariam por ciclos, em que períodos de estabilidade (equilíbrio) predominam, por vezes dando espaço a períodos de transição; estes processos amplos de oscilação resultariam da interação entre Estado, sociedade e ambiente global. Este tipo de análise cíclica aproxima-se de trabalhos institucionalistas, que consideram que as mudanças institucionais ocorrem durante períodos de conjunturas críticas, cujos resultados são reproduzidos por longos períodos de ‘dependência histórica’ (*path dependence*).

Assim, o foco do trabalho é exatamente nestes períodos de desequilíbrio, caracterizados por momentos de exceção. Mesmo assim, vale colocar uma importante observação de Welch (2005, p. 10-11) que também serve de ressalva para nós: a moldura de análise servirá para explicar padrões nestes momentos de exceção, ou seja, buscaremos explicar a ‘normalidade dentro da anormalidade’. Desta forma, já apontamos que mesmo uma teoria que busca explicar os

momentos de exceção dificilmente poderá abarcar todos estes casos, existindo sempre aqueles que não se adéquam a determinado padrão proposto. Gilpin (1981, p. 3), ao discutir a dificuldade em desenvolver uma "lei da mudança", afirma que grandes mudanças políticas são resultados de uma consequência de conjunturas únicas e sobrepostas, e de um grupo de acontecimentos imprevisíveis; mesmo assim, o autor argumenta que é possível identificar padrões, elementos comuns e tendências gerais nestes "pontos de mudança".

A tese está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo, faremos uma discussão teórica em torno do conceito de MPE. Antes disso, uma discussão sobre o desenho da pesquisa e das ferramentas metodológicas utilizadas na tese, de natureza qualitativa e quantitativa visando se valer da complementaridade entre elas. Posteriormente, trataremos com mais profundidade da literatura que trata especificamente este tema, em geral textos de Análise de Política Externa (APE) e de Teoria de Relações Internacionais (TRI), buscando identificar as conjunturas doméstica e internacional em que as barreiras para o desencadeamento de processos de RPE são menores.

No terceiro capítulo, faremos uma análise quantitativa utilizando um modelo estatístico de sobrevivência. O foco desta etapa será identificar as condições do ambiente (tanto internacional quanto doméstico) em que as chances de ocorrência de um processo de RPE são maiores. Buscaremos as variáveis independentes que podem ser tratadas como responsáveis pela abertura de uma janela política, período em que os custos de promover um RPE são menores. Posterior à aplicação das ferramentas estatísticas, por meio de uma análise qualitativa dos casos desviantes, tentaremos identificar os motivos pelos quais estes casos não se enquadraram na teoria e, desta maneira, observar possíveis falhas na instrumentalização das variáveis, capturar exceções às previsões teóricas ou mesmo sugerir um ajuste na teoria proposta.

Analisaremos os casos mais extremos de RPE, no quarto capítulo, com base nos critérios de seleção devidamente justificados, visando agrupar os casos segundo os processos históricos que levaram ao resultado, segundo tipologias explicativas para estes grupos. Elas serão desenvolvidas de acordo com as condições que serão elencadas na análise histórica utilizando a Análise Comparada Qualitativa (QCA – *Qualitative Comparative Analysis*). Esta abordagem também servirá para identificar possíveis falhas na teoria proposta e adicionar inferências conseguidas somente pela análise mais aprofundada dos casos e dos processos políticos e históricos que levaram ao processo de RPE. Ademais, esperamos que, apesar de algumas

variáveis não apresentarem significância estatística na análise quantitativa, pela análise qualitativa poderemos observar seu impacto sobre os processos de RPE. Dessa forma, as ferramentas serão utilizadas de maneira complementar visando refinar uma teoria que sirva para explicar a maior gama de casos de RPE na América Latina.

No último capítulo, discutiremos a complementaridade entre os resultados obtidos na análise empírica dos capítulos 3 e 4. Com base nela, tentaremos generalizar os achados por meio do desenvolvimento de um novo modelo estatístico que inclui as contribuições do capítulo 4. Por fim, trataremos das possíveis contribuições que a tese trouxe à literatura e faremos os comentários finais.

2. DISCUSSÃO TEÓRICA E DESENHO DA PESQUISA: UMA TEORIA DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA

2. DISCUSSÃO TEÓRICA E DESENHO DA PESQUISA: UMA TEORIA DE MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA

2.1. DESENHO DA PESQUISA

As inferências derivadas desta tese terão como base, principalmente, a identificação de padrões existentes em diversos casos de RPE, pela observação e comparação destes. A comparação será a base para o processo de generalização e para a produção de inferência. Seguimos Rihoux e Ragin (2009, p. xvii) que apontam que a comparação é a base para qualquer esforço científico.

Buscaremos contribuir com a literatura que estuda MPE da seguinte forma: a) mapear e analisar os principais casos de RPE latino-americana¹; b) estudar um longo período de tempo, que inclua diversos países e que examine mudanças anuais, visto que, pelo que temos conhecimento, estudos anteriores focaram nas mudanças de política externa entre governos subsequentes; c) utilizar um critério único para analisar especificamente processos de RPE, que torne possível a comparação de casos.

Iniciamos nossa discussão com Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) que consideram que a primeira etapa de um estudo comparado de política externa é a definição do próprio conceito de política externa. Goertz (apud Mahoney, 2010, p. 137) explica duas abordagens para a conceituação: 1) a abordagem clássica estrutura conceitos tratando atributos definidores como individualmente necessários e conjuntamente suficientes para serem incluídos no conceito; 2) não existem condições necessárias para pertencer a um conceito, mas diferentes combinações de atributos entre elas devem ser, isoladamente, suficientes para o pertencimento. Optamos pela abordagem clássica ao definir política externa com base em duas condições individualmente necessárias e conjuntamente suficientes: deve ter origem em um governo nacional e deve ser direcionada a entes fora do território deste mesmo governo.

Fazendo uma análise de cada componente deste conceito, chegamos à definição desejada: a) “externa” é facilmente definida como relacionada ao mundo, fora das bordas territoriais; b) já

¹ Na próxima subseção justificaremos a limitação de nosso escopo de análise aos Estados latino-americanos.

“política” é um termo amplo que representa uma gama de atividades, processos, temas e/ou ações reservadas aos governos, instituições governamentais ou oficiais do governo. De maneira mais geral, o conceito de política externa será utilizado como sinônimo de comportamento internacional de um Estado. Assim, será adotada uma definição minimalista de política externa: política de um Estado direcionada a entes externos às suas fronteiras nacionais.

O mesmo é feito com o conceito-chave desta pesquisa: Redirecionamento da política externa. Os principais critérios para pertencimento ao conceito foram selecionados com base na discussão da literatura são: a) rapidez; b) abrangência temática; c) radicalidade. Para ser considerado como redirecionamento, o caso de MPE deve ser abrupto – acontecer de repente, com início de implementação em curto período temporal – radical – maior grau de deslocamento no espectro político – e abrangente – envolver o máximo de áreas temáticas que englobam a política externa. Visando seguir esta linha e identificar somente os casos mais extremos, colocamos como pertencimento ao caso de RPE a necessidade de presença de todos os critérios. Assim, a relação entre os critérios de pertencimento opta pela lógica excludente (a inclusão de mais critérios, definido pelo "E" na lógica booleana, tem o efeito de restringir o número de casos pertencentes) e tem por objetivo encontrar de fato os casos mais distantes do comportamento normal.

A nosso ver, estes casos são conceitual e empiricamente distintos da continuidade na política externa, ou mesmo de ajustes pontuais, visto que existe uma diferença de tipo entre estes dois polos opostos de variação na política externa. A diferença de tipo aparece como contraposta à diferença de grau, a qual, segundo Beach e Pedersen (2016), tem a lógica de causalidade simétrica, em que um aumento em X significa efeito proporcional em Y. Por sua vez, a diferença de tipo tem causalidade assimétrica, visto que as explicações para seu acontecimento não servem também para explicar sua ausência; isto significaria que os fatores que levam ao RPE não são os mesmo que, quando ausentes, levam à continuidade da política externa. A lógica de diferenciação entre um redirecionamento e a continuidade na política externa é de tipo e não de grau, visto que consideramos que uma mudança de ajuste na política externa não tem o mesmo significado teórico e mesmas características empíricas de um completo redirecionamento na política externa.

O processo para seleção dos casos mais extremos de alteração na política externa responde a tais preocupações metodológicas. Pensemos, por exemplo, na política externa como o posicionamento em um espectro político que varia de 0 a 1. Consideramos haver uma diferença

de tipo nos casos de RPE pelos casos extremos serem causalmente diferentes (alterações extremas próximas de 0,9 ou 1) dos ajustes tradicionais e brandos de posicionamento no espectro político por resultarem de processo com características específicas. A diferença em grau consideraria que uma alteração em 0,9 teria somente o efeito de nove vezes uma alteração de 0,1; a nosso ver, uma alteração de 0,9 tem explicação, causa e efeito diferente de uma alteração de 0,1, não apenas em termos proporcionais, mas em termos de lógica causal. Sendo assim, esperamos que os processos de RPE ocorram em momentos de exceção com características específicas, cuja ausência delas não implicaria necessariamente na continuidade da política externa.

Optamos pelo estabelecimento de um limiar arbitrário para definição dos casos positivos pelos seguintes critérios: a diferença de tipo dos casos de RPE; o objetivo de estudar um longo período temporal – que torna necessária a utilização de critérios replicáveis; a inexistência de estudos anteriores que discutiram especificamente processos de RPE com critérios repetíveis e adaptados para estudar este fenômeno.

Este limiar se faz necessário principalmente porque ainda não foi feito um mapeamento dos principais casos de RPE na América Latina e pela ausência de critérios únicos para identificar estes casos. A definição de tal limiar também visa cumprir os três critérios de pertencimento definidos na pesquisa, conforme discutiremos a seguir. Somente uma padronização nos permite explorar tal ampla gama de casos sem uma análise aprofundada individual, tarefa não exequível por um pesquisador isolado.

Referente aos critérios de pertencimento, fazemos as seguintes considerações:

- Questão temporal: os dados mais adequados seriam os de *event data* (dados de eventos), que utilizam notícias sobre política internacional para quantificar a interação diária entre os Estados. Essa medida permite analisar alterações cotidianas, permitindo estudar com maior detalhe os processos de RPE. O problema é que ainda não há dados disponíveis para uma série temporal longa: a base *Integrated Data for Events Analysis* (IDEA) tem dados de 1990 a 2005, a *Conflict and Peace Data Bank* (COPDAB) inclui o período entre 1948 e 1978, a *World Event/Interaction Survey* (WEIS) compila dados de 1966 e 1978, e a *Global Event-Data System* (GEDS) inclui majoritariamente países do Oriente Médio. Outro problema diz respeito às possíveis diferenças entre as codificações, visto que, mesmo havendo um esforço conjunto para

a compatibilização entre as bases, elas ainda não foram completamente unificadas. As bases que incluem dados para períodos mais longos utilizam as votações na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que incluem o período entre 1945 e 2012. Uma vantagem é que o comportamento dos Estados nesta arena já foi utilizado por diversas pesquisas publicadas em revistas acadêmicas de destaque internacional. A desvantagem é que as interações são anuais, dificultando identificar com maior exatidão o período em que um Estado inicia um processo de RPE. Considerando os objetivos de mapear o maior período temporal possível e utilizar como base estudos anteriores, optamos por usar o histórico de votações na AGNU². Mesmo sendo uma variável observável anualmente, com base nela esperamos capturar mudanças consideradas rápidas em termos amplos de análise de política externa, por acontecerem de um ano ao seguinte.

- Abrangência temática: as votações na AGNU também servem a este critério por incluir resoluções nos mais diversos temas de relações internacionais, sendo também utilizadas pela literatura como uma *proxy* do comportamento internacional dos Estados.
- Radicalidade: serão analisados somente os casos em que houve alteração mais extrema em termos quantitativos nesta variável. No capítulo 3 em que fazemos uma análise com base em um modelo de sobrevivência com todas as 1688³ observações, são selecionados casos que se distanciam dois desvios padrão da média, de modo que são selecionados os 5% dos casos mais radicais; o limiar não é mais alto de modo a garantir que haja variação dentro do universo de casos com resultado positivo, garantido um melhor ajuste do modelo. No capítulo 4, em que são analisados qualitativamente somente os casos mais extremos, o limiar para pertencimento é de quatro desvios padrão distante da média. Nestes capítulos é explicado com mais detalhes a definição dos casos positivos e são expostos os motivos pelos quais as decisões foram tomadas para definir os critérios de pertencimento.

² No próximo capítulo desenvolvemos uma discussão mais aprofundada das opções disponíveis para codificar estes dados e explicamos a decisão tomada.

³ O número de observações se refere ao total de países-ano incluído na amostra, que engloba 33 países latino-americanos para o período de 1945 a 2008. Alguns países não dispõem de observações para todo o período, pois só foram incluídos na amostra após alcançarem a independência, fator primordial para o desenvolvimento de uma política externa intrinsecamente nacional.

Analisando os casos de RPE com base em um critério objetivo esperamos encontrar com maior frequência as características comuns que partilham. Apesar da importância em pensar processos de MPE em graduações (como já realizado pela literatura), defendemos que os casos de RPE – em contraposição à continuidade na política externa e às demais graduações menores de MPE – apresentariam mais frequentemente características específicas, distanciando-se do comportamento normal.

Desta forma, nesta pesquisa buscaremos utilizar vários procedimentos metodológicos se aproximando daquilo que Mahoney (2010, p. 123) chama de "Nova metodologia", que engloba os seguintes componentes: “(1) *process tracing and causal-process observations*; (2) *set-theoretic methods and logic*; and (3) *strategies for combining qualitative and quantitative research*”.

O ponto (1) apresentado acima está baseado em minha pesquisa de mestrado que auxiliou a identificar variáveis intervenientes e independentes importantes na compreensão dos processos de MPE (SPOSITO, 2012). Os mesmos foram alcançados por meio de *process tracing*, definido por Beach e Pedersen (2013, p. 2-3) como um procedimento metodológico para estudar mecanismos causais em estudos de caso. O método mostrou-se ser uma importante ferramenta descritiva para fazer observações teóricas ricas. Por outro lado, é limitado para fazer generalizações, já que investiga mecanismos causais para estudo de casos isolados, deixando incompleta a tarefa de testar a aplicabilidade dos achados a outros casos não estudados.

O ponto (3) deverá ser base da pesquisa atual. Por um lado, usando uma base de dados ampla, buscaremos identificar as condições em que as chances de ocorrência de um RPE são maiores; estudando um longo período de tempo com a inclusão de todos os casos dentro de nosso universo de análise poderemos observar tendências gerais nos processos de interesse. Por outro lado, uma série de casos de RPE será estudada qualitativamente, visando identificar a operação da influência das variáveis que encontrarem significância estatística na análise quantitativa. No estudo destes casos, será feita uma investigação histórica e contextual dos processos de RPE, mesmo que a seleção dos casos seja primordialmente por meio da observação de dados e pela utilização de ferramentas estatísticas, considerando nosso objetivo de estudar os casos mais drásticos de RPE ocorridos na América Latina por meio de critérios objetivos e replicáveis.

A combinação de métodos pode ser uma abordagem poderosa por cada metodologia superar a limitação de outro em determinado grau: estudos estatísticos podem ajudar a identificar

casos desviantes que não se adequam ao modelo (BENNET; ELMAN, 2007, p. 187). Considerando que nas ciências sociais a inferência sempre tem incertezas, o objetivo aqui é utilizar dois tipos de abordagens para diminuir a incerteza das possíveis inferências causais derivadas da pesquisa; os achados originados do modelo estatístico servirão para embasar a análise qualitativa e a própria aplicação do QCA. Concordamos com King, Keohane e Verba (1994, p. 76): o objetivo do pesquisador é sempre diminuir as incertezas quanto à validade dos resultados encontrados.

O QCA também é uma abordagem qualitativa, mas que inclui a utilização da álgebra booleana para encontrar grupos de condições que podem conjuntamente ser responsáveis pelo resultado. Berg-Schlosser e Quenter (1996, p. 22) entendem que o método apresenta as seguintes vantagens: 1) garante uma descrição completa de todos os casos individuais em relação à escolha das variáveis na forma mais curta possível (parcimoniosa); 2) permite testar a hipótese central de diversas explicações teóricas e expor deficiências existentes; 3) ajuda a produzir a descrição mais curta de diferentes grupos e diferencia os padrões de condições, o que pode levar a teorias mais sofisticadas.

Com base nestas ferramentas, buscaremos homogeneidade no espaço e no tempo por meio do processo de generalização e aproximação de casos reais por semelhanças que apresentarem. Os resultados estimados com base no modelo estatístico servirão para dar as condições em que as chances de ocorrência de um RPE são maiores, enquanto a análise qualitativa servirá para identificar os desencadeamentos históricos que resultam em RPE e a aplicação do QCA servirá para agrupar casos em tipologias explicativas que representarão os diferentes modos pelos quais se desencadearam os processos de RPE. Adicionalmente, a observação dos casos individuais serve para trazer novas variáveis que servirão para melhor ajustar ao modelo estatístico. Dessa maneira, nossa abordagem segue o recomendado por Ragin (1987, p. 71) por buscar conciliar os pontos fortes de ambos os tipos de abordagem, em que os estudos de casos serão usados para confirmar os achados da investigação quantitativa e para melhor adequar o modelo.

Concordamos com Mahoney (2010, p. 131) que defende que os achados de estudos que utilizam *process tracing* não podem ser suplantados por aqueles da análise quantitativa (o mesmo serve para o oposto), e que o primeiro deve ser visto como uma complementação a outros métodos, e não como competidores ou excludentes.

Metodologicamente, estes dois métodos usam diferentes raciocínios em relação a problemas fundamentais tais como seleção de casos e operacionalização das variáveis, e no uso da lógica indutiva e dedutiva. No entanto, tais diferenças dão aos métodos vantagens comparativas complementares (GEORGE; BENNETT, 2004, p. 6). Nossa preocupação será a de garantir com que as regras de cada tipo de abordagem para seleção de casos e a operacionalização de variáveis sejam respeitadas⁴.

No que se refere ao tipo de seleção, por um lado, em estudos quantitativos, se a seleção dos casos não resultar em uma amostra representativa do mundo real os resultados não serão válidos por haver viés de seleção: quanto mais esta amostra se aproxima do infinito, menores as chances de ocorrência de viés, pois desta forma pode-se esperar que terá o comportamento normal, seguindo o padrão da população como um todo. Por outro lado, nos estudos qualitativos, o pesquisador pode selecionar deliberadamente os casos a serem estudados visando dois objetivos: identificar potenciais caminhos causais ou buscar variáveis de interesse que levam ao resultado em estudo. George e Bennett (2004, p. 24, 29) apontam que o maior problema na seleção dos casos em estudos qualitativos é quando o autor já tem conhecimento sobre os casos e seleciona aqueles que servem para apoiar a hipótese que está testando. Neste estudo, a abordagem quantitativa servirá para testar as condições do ambiente que aumentam as chances de ocorrência de RPE (ou as características que definiriam uma janela política), enquanto a abordagem qualitativa servirá para identificar possíveis caminhos causais que levam ao resultado de interesse. Concordamos com os autores supracitados que o conceito de graus de liberdade não pode adequadamente ser aplicado aos estudos qualitativos, pois isto significaria a invalidação de qualquer achado utilizando este tipo de metodologia.

Assim, discordamos parcialmente da argumentação de King, Keohane e Verba (1994, p. 108) de que na aplicação de qualquer método é necessário que haja variação inteira da variável dependente. Apesar de esta afirmação ser adequada para estudos quantitativos, visto que nestes a variação completa garante a estimação adequada dos efeitos das variáveis independentes sobre a dependente, na análise qualitativa tal variação não é necessária.

A análise de casos com valores extremos na variável dependente – portanto sem variação completa na variável dependente – serve aos propósitos de autores que adotam a perspectiva

⁴ Nos capítulos 2 e 3 discutiremos estas regras de maneira mais aprofundada. Nesta seção nos limitamos a esclarecimentos iniciais necessários à discussão do desenho da pesquisa.

comparada por considerarem estes casos são qualitativamente diferentes dos demais, o que justifica esta atenção especial em entender sua complexidade, apesar de sua infrequência relativa (RAGIN, 1987, p. 22). O que embasa a argumentação é o *princípio dos opostos conceituais*, que estabelece que o significado e medida de um conceito e de seu oposto não são simétricos (GEORTZ; MAHONEY, 2012, p. 164). Assim, consideramos haver causalidade assimétrica entre a ocorrência de RPE e sua não ocorrência, visto que as causas deste resultado diferem de sua não ocorrência, isto é, as condições e fatores que levam ao RPE são diferentes das circunstâncias em que há continuidade na política externa.

Por isso, outra preocupação no desenvolvimento de nosso modelo será instrumentalizar a análise quantitativa de modo a não romper com pressupostos básicos para aplicação da análise qualitativa: as principais variáveis de interesse na pesquisa serão codificadas como binárias, de modo que o valor positivo nelas corresponda a uma condição, que será baseada na ideia de janela política, conceito que será discutido ainda neste capítulo.

Desta forma, garantimos que os fatores conjunturais identificados como importantes sejam instrumentalizados como variáveis independentes na abordagem quantitativa e como condições no enfoque qualitativo.

Adicionalmente, evitamos problemas com o *princípio fundamental da transformação semântica* que se baseia na ideia de que, a depender da “região de variação” da variável, o efeito pode ser maior ou menor sobre o resultado (GEORTZ; MAHONEY, 2012, p. 144). Ao focar em variáveis binárias, garantimos que haja um limiar de pertencimento à condição, instrumentalizada em forma de variável.

O principal problema está na variável dependente, para a qual foi necessário estabelecer um limiar arbitrário. Neste caso, conforme discutido, defendemos que há um significado na diferenciação entre casos de continuidade e de RPE, e ao selecionar aqueles casos que se distanciam muito da média alcançaríamos estes casos conceitualmente diferentes do comportamento normal.

Geortz e Mahoney (2012, p. 151) também discutem este método de seleção de observações acima de dois ou três desvios padrão. A principal preocupação dos autores é utilizar este método sob uma perspectiva qualitativa após a padronização dos dados, visto que os resultados obtidos após este procedimento estatístico irão depender da base de dados como um todo. Seguindo esta lógica, seria difícil justificar porque o valor para um caso depende da forma

como outros casos foram codificados. Em nossa análise, não há padronização da variável observada (as votações na AGNU) que dá base à variável dependente binária; o que há é uma seleção dos casos que desviam da média com base em um limiar. Ademais, procuramos identificar os casos mais radicais, independente do fato de eles poderem se concentrar em determinado país; o que dá validade para a medida ser aplicada de maneira homogênea é que aqueles levados em consideração no cálculo do desvio padrão estavam inseridos dentro deste mesmo cenário e também votaram na mesma sessão da AGNU.

Outro ponto importante desta discussão é levantado por George e Bennett (2004, p. 11, 12): o objetivo da ciência não pode ser exclusivamente o de testar hipóteses. Apesar de a análise estatística nos permitir testar o efeito de variáveis de interesse sobre o resultado, a análise qualitativa também terá importante papel no desenvolvimento da teoria e formação de novas hipóteses a serem incluídas na análise quantitativa. Assim, seguimos estes autores ao considerar importante estudar casos desviantes, visto que estes podem servir para gerar novas hipóteses ou produzir tipologias explicativas, considerando a possibilidade de existência de equifinalidade e efeitos interativos gerados pela complexidade causal inerente às ciências sociais.

Lieberman (2005, p. 436-443) escreveu um artigo em que discute uma abordagem com base no método misturado (*mixed methods*) chamada de *nested analysis*, em que combina a análise estatística de uma amostra grande com análise aprofundada de alguns casos existentes nesta mesma amostra. O autor defende que enquanto a análise de amostra grande (AAG) serve para dar luz a explicações rivais e como estratégia para seleção de casos na análise de amostra pequena (AAP), a última ajuda a melhorar a qualidade de instrumentos de mensuração e especificação dos modelos usados no AAG. Seguiremos o sugerido pelo autor ao utilizar a AAG como análise preliminar visando estimar a força da relação entre variáveis e pressupostos sobre suas probabilidades e frequências; também servirá para identificar quais as variáveis que merecem atenção na AAP. Complementarmente, a AAP servirá para responder questões não explicadas na AAG e identificar de maneira mais aprofundada os processos pelos quais as condições no ambiente (instrumentalizadas como variáveis dependentes na AAG) levam os tomadores de decisões a implementarem processos de RPE, buscando identificar o aquele que é causal via análise histórica. No entanto, não seguiremos por completo a proposta do autor no que se refere à seleção dos casos para análise qualitativa, visto que o foco não será sobre os casos bem ajustados ao modelo, mas especificamente sobre os casos mais extremos de MPE, devido ao

nosso interesse teórico e empírico nestes casos. O próprio autor considera que raramente há uma estratégia perfeita na seleção de casos para a AAP sendo importante justificar as escolhas, como será feito em momento oportuno. Desta maneira, seguiremos os interesses e objetivos desta pesquisa em estudar um fenômeno que tem como especificidade se diferenciar do comportamento geral em política externa.

Considerando o desenho de pesquisa, consideramos importante frisar que sempre em que forem utilizados os diferentes métodos e interpretados os achados da pesquisa, teremos em mente que há diversos critérios contrastantes entre eles, tais como: abordagens para a explicação, concepções de causalidade, explicações multivariadas, equifinalidade, abrangência e generalização, práticas para seleção de casos, peso dado às observações, determinação dos casos substantivamente importantes, problemas no ajuste do modelo explicativo, e conceitos e medições (MAHONEY; GOERTZ, 2006, p.229).

2.1.1. Amostra

Com base nos métodos discutidos na seção anterior, buscaremos desenvolver e testar de maneira sistemática uma teoria geral sobre os processos de RPE na América Latina. A dificuldade que podemos encontrar é que, por serem momentos de exceção, será mais complicado encontrar padrões generalizantes ou desenvolver teorias que expliquem a totalidade dos casos.

A amostra englobará países latino-americanos pelos motivos que passamos a explicar. Primeiramente, esta amostra foi selecionada pela disponibilidade de dados, literatura e conhecimento prévio sobre processos políticos e históricos na região. Segundo, este subcontinente apresenta especificidades nas dinâmicas geopolíticas e nos regimes políticos, resultado da influência da potência mundial. Mainwaring e Pérez-Liñán (2003), por exemplo, apontam que o nível de renda não tem relação linear com o regime político na América Latina, diferentemente do restante do mundo; visto a importância que a mudança de regime pode ter sobre nossa variável dependente, optamos por restringir a pesquisa à região latino-americana. Além disso, estudos de APE nos países da América Latina têm sido historicamente elaborados com base contraposta entre autonomia e dependência em relação aos EUA (GIACALONE, 2012). Isso demonstra que grande parte da variação na política externa dos países do subcontinente pode ser verificada por meio da análise da mudança de comportamento em relação

ao *hegemon* e como resultado das ações do último sobre este território. Adicionalmente, o poder hegemônico dos Estados Unidos sobre ele significou o desenvolvimento naquele país de uma política externa para a América Latina historicamente marcada pela utilização de ferramentas de coerção e de compensação, que tiveram influência determinante na dinâmica da política regional e nos processos de RPE. Assim, consideramos que os processos estudados teriam uma dinâmica específica neste subcontinente.

Ademais, segundo as teorias de relações internacionais, seus Estados, por sua posição periférica no sistema internacional ou pelo caráter dependente de suas políticas externas, não teriam força suficiente para influenciar de forma significativa a balança de poder mundial. Sendo assim, buscariam apenas manter sua autonomia e, devido à baixa diversidade de parceiros intrínseca à sua condição, teriam sua política externa altamente atrelada às relações com uma potência global (HEY, 1995; PAPADAKIS; STARR, 1987). Dado as características estruturais semelhantes destes Estados, seria possível “anular” tais variáveis, permitindo comparar casos específicos para descobrir quais as variáveis independentes mais determinantes sobre o resultado.

Em relação ao escopo temporal, englobamos o período máximo para o qual há dados coletados para nossas principais variáveis de interesse: período de 1945 a 2008, incluindo os 33 países latino-americanos, sendo que no início do período, haviam apenas 20 países independentes no subcontinente.

Conforme discutido, a análise inicial será feita utilizando métodos quantitativos, visando identificar os cenários em que há maiores chances de ocorrência de RPE. Posteriormente, a análise qualitativa de casos selecionados servirá para aplicação do QCA e identificar padrões nos processos de RPE. A amostra total conta com 1688 observações, disposta em dados de painel com país-ano. Na análise qualitativa, são selecionados somente alguns destes país-ano e feito um retrospecto dos acontecimentos políticos no país e no SI que desencadearam o processo de RPE.

2.2. DISCUSSÃO TEÓRICA

Para identificar as principais fontes dos processos de RPE buscaremos integrar as contribuições anteriores da literatura para desenvolvimento de uma moldura teórica que sirva de

base para analisar todos os casos de RPE ocorridos no período em análise. Por isso, retomaremos nesta seção a análise dos principais textos que discutiram o tema da MPE.

Gustavsson (1999, p. 77-80) separa as abordagens em três categorias: *checklist*, estruturais e cíclicos. O primeiro, cujos principais autores são Holsti (1982) e Hermann (1990), se baseiam em três passos analíticos: (1) identificação de fatores sistêmicos ou do ambiente político como potencialmente importantes; (2) análise do passo intermediário na forma de fatores cognitivos e referentes ao processo de tomada de decisões; (3) relacionamento destes com um resultado na forma de tipologia de MPE. Neste último, não há especificação de quais os fatores mais importantes, há apenas uma ferramenta analítica para estudos empíricos presumindo que a teoria irá se desenvolver de maneira indutiva através de generalizações empíricas.

O segundo grupo, que inclui Goldmann (1988) e Skidmore (1994), foca no passo intermediário identificando os fatores que estabilizam a política externa e evitam que pressões do sistema levem à MPE; trata-se de uma visão de que a inércia institucional terá peso na manutenção da continuidade em política externa.

O terceiro grupo estuda longos períodos para identificar padrões no processo que podem levar à MPE, diferenciando a história entre curtos períodos de mudanças políticas com longos períodos de estabilidade; os principais expoentes são Carlsnaes (1993) e Rosati (1994).

Os trabalhos mais recentes estão incluídos no primeiro grupo, já que todos consideram importante a configuração de condições específicas no ambiente, geralmente agrupadas sob a égide do conceito de janela política, e um ator político interessado no processo, chamado de empreendedor político⁵ (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; DOESER, 2013; EIDENFALK, 2006; ZIV, 2011).

Já Doeser (2013, p. 584-585) separa as abordagens desenvolvidas pela literatura de APE para estudar a MPE em outros três grupos: 1) trabalhos que desconsideram o nível individual, não incluindo o papel do tomador de decisões, usando apenas as mudanças do ambiente, tanto doméstico como internacional, como determinantes do resultado na política externa; 2) estudos que incorporam o tomador de decisões como uma das muitas variáveis independentes que poderá influenciar ou desencadear os processos de mudança; 3) textos que não concordam com a ideia de que mudanças no ambiente gerarão diretamente a MPE; estes defendem que as MPE serão

⁵ O conceito de empreendedor político, também utilizado pela literatura de MPE, foi retirado do trabalho de Roger Kingdon (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, e se refere a um ator político interessado em aproveitar uma janela política para introduzir uma proposta política para solucionar determinado problema.

mediadas pelos tomadores de decisões, que irão analisar as condições do ambiente e dar uma resposta política que será permeada, em última instância, por suas características individuais.

Nosso trabalho enquadra-se no modelo de *checklist* e no terceiro grupo de Doeser, por considerarmos determinante o papel tanto do ambiente quanto dos atores. Incluiremos em nossa análise tanto as variáveis referentes às condições do ambiente quanto o papel dos atores políticos com poder de decisão, mesmo que o segundo grupo não seja incluído na análise quantitativa, visto que não há disponibilidade de dados para tal. Concordamos com o argumento de Carlsnaes (1993, p. 11) de que tratar o ator político como variável independente (fonte), como faz o segundo grupo, resultaria em um problema metodológico porque o ator poderia ser ao mesmo tempo a fonte iniciadora do processo de MPE e aquele que modela o processo de mudança. Dessa forma, consideramos que o ambiente dá as condições para os atores políticos agirem, se for de seu interesse, para promover um processo de MPE.

Outra diferenciação interessante é apresentada por Soifer (2012, p. 1574-1575) quando separa suas variáveis em dois tipos de condições que seriam separadamente necessárias e conjuntamente suficientes para um processo de MPE: a) as condições permissivas são as restrições estruturais que transformam a mudança possível, sendo condições necessárias, mas insuficientes – *“those factors or conditions that change the underlying context to increase the causal power of agency or contingency and thus the prospects for divergence”*; b) as condições produtivas, que, na presença da anterior, produzem resultados que depois são reproduzidos, mesmo após o final da conjuntura crítica e o desaparecimento das condições permissivas – *“the aspects of a critical juncture that shape the initial outcomes”*. A emergência das condições permissivas enfraqueceriam as restrições estruturais, abrindo uma janela de oportunidade, sendo condições necessárias mas insuficientes para uma conjuntura crítica, que só ocorreria com a aparição de um político não comprometido com o *status quo* defensor da adoção de um novo modelo político. Esta separação segue o pensamento de Carlsnaes (1993) por diferenciar o agente do resultado. Seguimos estes autores ao considerarmos importante separar os atores políticos (agentes) dos resultados em política externa (o RPE).

Entre o que se poderia considerar como condições permissivas, os autores apontam principalmente a ocorrência de crises, tanto políticas como econômicas, e o surgimento de uma janela política ou janela de oportunidade (GOLDMANN, 1988; HAGAN, 1989; HAY, 1999; GUSTAVSSON, 1998, 1999; PEI; ADENISK, 2000; WELCH, 2005; HOGAN, 2006; WALSH,

2006; CAPPOCIA; KELEMAN, 2007; BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; HOGAN; DOYLE, 2010; SOIFER, 2012). Entre as produtivas, a aparição de um ator político (empreendedor) que defende uma nova política (CHECKEL, 1993; HOGAN; DOYLE, 2009, 2010; BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; DOESER, 2013).

De modo geral, a literatura considera que uma MPE ocorrerá nestes momentos de exceção, resultado da interação entre as variáveis independentes e intervenientes. Os principais conceitos utilizados pela literatura que analisa MPE são: estabilizadores ou restrições, fontes, janelas políticas ou janelas de oportunidades, conjunturas críticas e crise. Estes conceitos serão discutidos em seguida.

Antes, porém, segue uma explicação geral da interação entre eles e da forma como são incluídos nos modelos de análise como variáveis pela literatura: os tomadores de decisões (variável interveniente modeladora) tornam-se mais sensíveis às fontes, condições do ambiente doméstico e internacional (variáveis independentes) nos momentos de abertura da janela política, caracterizados por serem períodos de crise ou conjunturas críticas em que há maior espaço para a proposição de novas políticas, períodos em que os estabilizadores (variáveis intervenientes restritivas) perdem seu poder de manutenção da estabilidade; este cenário é considerado como mais propenso à MPE. O aumento da sensibilidade dos tomadores de decisão ao ambiente produziria o efeito de aumentar as chances de ocorrência de MPE.

Passamos agora à análise dos conceitos supracitados. Os estabilizadores são fatores que influenciam os tomadores de decisões em favor da manutenção da continuidade (variáveis intervenientes restritivas), podendo ter origem tanto no ambiente internacional como na política doméstica. Goldmann (1988, p. 240) define-os da seguinte forma:

A stabilizer of policy P of agent A: any attribute of P, of the ideas upon which P is based, of A, or of A's relations with the environment that reduces the effects on P of changes in conditions for P, of feedback from P, and of residual factors.

São considerados pelo autor como barreiras à leitura das fontes pelos tomadores de decisões, afetando o grau de sensibilidade destes atores ao ambiente e afetando: a) a probabilidade de que um evento (fonte) leve de fato a um redirecionamento; b) a extensão na qual determinado projeto será implementado, resultando em uma MPE.

O mesmo argumento é apresentado por Volgy e Schwarz (1994), utilizando o conceito de *webs of restraint*. Os autores apontam para a influência restritiva de cinco tipos de rede sobre a

política externa: burocracia envolvida com a política externa, regime político doméstico, comprometimento de recursos, estrutura do SI e integração regional.

Já Hagan (1994), foca sua análise em dois tipos de restrições domésticas: 1) necessidade de o líder buscar apoio político para a MPE; 2) influencia da política externa sobre a legitimidade do regime. Clemens e Cooks (1999) defendem que a continuidade e os procedimentos gerenciais são o padrão de atuação nas instituições, tendo assim papel de estabilizadores, desde que não perturbados por forças exógenas. Kleistra e Mayer (2001) também abordam o tema, utilizando o conceito de barreiras, tratadas como variáveis independentes que dificultam o processo de MPE. Já Welch (2005) defende que um fator estabilizador é a burocracia estatal; seu argumento é o de que em Estados altamente burocratizados, órgãos rivais e embate entre grupos de interesses garantirão maior estabilidade ao processo político.

As fontes são fatores relacionados ao ambiente político, ideológico, cultural e/ou econômico, tendo origem nos âmbitos nacional e internacional, que favorecem uma MPE (variáveis independentes) desde que consideradas pelos tomadores de decisões (as chances de isso ocorrer aumentam na ausência de estabilizadores) (GOLDMANN, 1988; GUSTAVSSON, 1999; HERMANN, 1990; EIDENFALF, 2006). Niklasson (2006, p. 45) utiliza o termo “promotor de mudança” para definir suas fontes, que ele conceitua como: *any factor within or outside agent A that, while stabilizers are held constant, increases the likelihood that A will abandon, or considerably modify, policy P*. Assim como os estabilizadores, as fontes também têm origem tanto no ambiente doméstico quanto no internacional.

Alguns autores listam as fontes possivelmente influentes na MPE: burocracia, mudança na base de apoio do governo, choques externos (HERMANN, 1990); fatores políticos domésticos como apoio eleitoral, social ou partidário e fatores econômicos, tais como condições econômicas e relações público-privadas (GUSTAVASSON, 1999); alteração nas estruturas globais/regionais, ameaças externas, fatores cognitivos (NIKLASSON, 2006); burocracia, opinião pública, mídia, grupos de interesse e partidos políticos como fontes domésticas e estrutura regional, do sistema internacional, relações bilaterais e papel de atores não estatais como fontes internacionais (EIDENFALK, 2006); regime político, mudança no último ou troca do líder político (HAGAN, 1989; CARROLL; LEEDS; MATTES, 2012; GORJÃO, 2006; GUSTAVSSON, 1998, 1999; HERMANN, 1990; HUXSOLL, 2003; MCGILLIRAY e SMITH, 2004; PARK; KO; KIM, 1994; entre outros).

A janela política ou janela de oportunidade irá determinar a influência dos dois grupos de variáveis apontados acima (independentes e intervenientes restritivas) sobre os tomadores de decisões, tendo o efeito de diminuir a influência dos estabilizadores e aumentar a sensibilidade dos líderes às fontes, o que por sua vez, poderá incentivar os líderes políticos a promoverem uma MPE. O conceito foi retirado da literatura sobre reforma política (conceito de *space windows* de Kingdon, 1984) e se refere a períodos em que os tomadores de decisões aproveitam determinada conjuntura para inserir novas propostas políticas na agenda; são momentos em que os custos políticos de promover mudanças políticas se tornam menores⁶.

As condições que caracterizam tais períodos diminuiriam os custos de promover uma MPE, ao mesmo tempo em que garantiriam aos tomadores de decisões, maior grau de legitimidade neste processo. Frente este cenário, há possibilidade de emergência de novos atores políticos defensores da mudança, também considerados como os atores com poder de decisão para alterar os rumos da política externa, membros da Unidade Decisória Última (UDU) (HERMANN; HERMANN, 1989; HERMANN, 1990; HERMANN et al., 2001). Fatores cognitivos e características pessoais, por sua vez, influenciam sobre o modo de decisão e a decisão final destes atores com poder decisório. Por fim, quanto mais concentrada a UDU, maior a influência destas variáveis referentes ao nível individual sobre o resultado político.

A literatura chama estes atores políticos interessados em promover uma mudança política de empreendedores políticos, que, quando interessado em inserir uma nova proposta política na agenda, utilizam seu capital político possibilitando a ocorrência de um RPE (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; CHECKEL, 1993; DOESER, 2013; HOGAN; DOYLE, 2009, 2010).

Vale frisar a importância de considerar diversos fatores na análise do processo de mudança política. Consideramos que há complexidade nos processos de mudança que podem ser determinados por múltiplos fatores. Nosso objetivo aqui é de o elencar as condições que aumentam estas chances e investigar os processos que levaram à ocorrência de RPE.

2.2.1. Condições do ambiente

Seguindo os principais trabalhos no tema de MPE, consideraremos que determinados períodos são mais adequados a produzir mudanças políticas radicais, entre as quais incluímos os

⁶ Uma discussão mais aprofundada do conceito de janela política será desenvolvida na próxima subseção.

processos de RPE. Estes são os momentos em que os estabilizadores perdem sua força e em que as fontes passam a ter maior influência sobre as decisões dos atores políticos com maior poder de decisão. Também seguiremos os trabalhos anteriores em MPE quanto à utilização do conceito de janela política, desenvolvido por Kingdon (1984). Adicionalmente, também utilizaremos os conceitos de conjuntura crítica e dependência histórica, focando especificamente no tema da mudança e reprodução institucional.

Como comentado, configurado este cenário, as variáveis independentes terão maior influência sobre os tomadores de decisões. Sendo assim, fatores relacionados ao ambiente internacional, tais como ameaças estrangeiras, especificidades na configuração do sistema internacional e tendências regionais podem direcionar as escolhas dos líderes políticos, tanto apontando para as oportunidades como às restrições para agir. O cenário doméstico também é de importância no resultado em política externa. Este irá influenciar as ações do líder dando as condições e legitimidade para promover uma mudança política. Por um lado, determinado contexto de crise ou de exceção pode dar as condições políticas para legitimar um novo projeto político, por outro lado, o sistema político e suas características institucionais irão restringir e determinar as possibilidades de ação política do líder.

Por isso, nesta subseção, passamos a analisar como as condições do ambiente podem contribuir para os atores políticos iniciarem um processo de MPE. Tais condições não garantem sua ocorrência, mas aumentam as chances de um ator encabeçar tal projeto. Nossa expectativa é a de que apresentadas estas condições, as chances de um líder político alterar o padrão de comportamento internacional de um Estado serão maiores. Separamos estes fatores entre domésticos e internacionais.

2.2.1.1. Fatores domésticos

Nos estudos de MPE, o conceito de janela política é relacionado a determinada conjuntura em que há espaço para atores políticos defenderem a necessidade de rever os rumos da política externa. Adicionalmente, os conceitos de conjuntura crítica e crise são constantemente relacionados ao de janela política (ou janela de oportunidade em alguns casos), sendo também considerados como cenários políticos e econômicos em que surgem processos de mudança política. Seria nestes contextos que emergiriam atores políticos promotores de mudanças políticas

ou em que se configuraria a concentração decisória necessária para implementar um novo projeto político. Faremos a seguir uma discussão da literatura que já utilizou e definiu tais conceitos. Dessa forma, ela servirá à reflexão de uma conjuntura em que processos de MPE teriam maiores chances de ocorrer. Estes conceitos também podem ser relacionados à ideia de mudanças radicais (redirecionamento ou reestruturação), que são o foco de nossa análise.

O conceito de janela política foi bastante utilizado pela literatura de MPE (CHECKEL, 1993; GUSTAVSSON, 1998, 1999; WALSH, 2006; EIDENFALK, 2009; POTRAFKE, 2009; HOGAN; DOYLE, 2009; CHARLES, 2011; DOESER; EIDENFALK, 2013), mas advém da literatura de políticas públicas, tendo sido criado por Kingdon (1984). Em seu consagrado livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, o autor busca analisar duas etapas do processo de desenvolvimento de políticas públicas: definição de agenda e especificação das alternativas (idem: p. 3). Segundo ele, dois fatores podem afetar a definição da agenda e a especificação das alternativas: os participantes que são ativos e os processos pelos quais os itens da agenda e alternativas se tornam proeminentes (idem: p. 16).

Focando mais especificamente no conceito de janela política, o autor considera que estas ocorrerão quando houver a conjunção de três correntes: problemas, jogo político e políticas públicas (*problems, politics and policies*). Nestes períodos, as janelas se abrem e os empreendedores políticos devem apresentar suas concepções do problema e defender sua alternativa política. Tais janelas abrem por mudanças na corrente do jogo político (mudança de administração é motivo mais óbvio), mas também pode ocorrer por mudança nas percepções políticas (*national mood*). Estes períodos são curtos pelos seguintes motivos: 1) participantes podem sentir que o problema foi resolvido de outras maneiras; 2) participantes podem falhar em agir (se falharem não irão investir em novas ações); 3) eventos que levaram à abertura da janela passam (crise é um evento de curta duração; nova administração tem ‘aval’ político por curto período); 4) novo pessoal na administração pode novamente ser substituído; 5) janela pode fechar por não ter nenhuma alternativa disponível. (idem: p. 176-178).

Assim, além da importância das condições do ambiente, o autor também aponta a importância dos empreendedores políticos para o resultado. Ademais, de maneira semelhante aos autores de institucionalismo histórico, que analisam a alternância entre períodos de conjuntura crítica (curtos e com mudanças políticas) e de dependência histórica (longos e de estabilidade

política) – conforme será discutido neste capítulo – Kingdon também considera que as alterações de agenda são abruptas (geralmente junto com mudança de administração ou em crises).

Charles (2011, p. 59-60) faz uma revisão sobre os modelos de políticas públicas, na qual analisa o conceito de janela política. Segundo a literatura, janelas políticas são oportunidades para iniciativas políticas que podem surgir e desaparecer a qualquer momento. As maiores chances de abertura são quando ocorrem mudanças no fluxo político (por exemplo, mudança no governo ou na opinião pública); de fechar são quando os participantes sentem que o problema foi suficientemente resolvido, quando a ação política para resolver o problema inicial falha ou quando uma solução não está disponível.

Gustavsson (1998, p. 26) aponta que as janelas políticas são os momentos de oportunidade que podem ser utilizados para introduzir reformas. Adicionalmente, cita Keeler (1993 apud GUSTAVSSON, 1998) que levantou a importância das crises para este tipo de ação extraordinária, período em que haveria "abertura" das estruturas institucionais tornando possível para determinados atores menosprezarem interesses contrários e superar a inércia institucional.

Checkel (1993) também inclui o conceito de janela política em sua análise sobre a MPE ocorrida na Rússia no Governo Gorbachev (1985-1991). Segundo o autor, “*a changing external environment and the advent of a reformist general secretary created a series of policy windows through which aspiring policy entrepreneurs jumped*” (idem: p. 273). Assim, ele defende que estímulos internacionais entram no processo político doméstico e criam as janelas, que são momentos adequados para empreendedores agirem contra procedimentos padrões e assim inserirem novos projetos; por isso, para entender estas mudanças é necessário olhar para o nível individual de análise e explorar como uma combinação de circunstâncias (janela política) pode ser utilizada para superar normas e restrições organizacionais. O autor defende que a janela política ocorre sempre que surgir algum problema no sistema internacional que pode ser solucionado pela alternativa política. Sempre que os líderes no poder puderem reconhecer a existência deste problema haverá uma janela política (idem: p. 278).

Doeser (2013, p. 583-585) se junta a estes autores ao apontar a importância dos empreendedores políticos quando estuda um caso de MPE. No artigo, aborda o papel do ministro das relações exteriores da Dinamarca, Uffe Jensen, responsável por um processo de MPE nos 1990. O autor defende que os processos de MPE podem ter início em um indivíduo que tem um interesse anterior, mas não consegue empreender a mudança por condições estruturais; o processo

torna-se possível quando ocorre uma alteração no ambiente, abrindo uma janela de oportunidade para o líder iniciar uma MPE. No estudo de caso do autor, características pessoais do líder influenciaram as chances dele empreender o processo, assim como a existência de uma janela de oportunidade gerada por uma crise internacional, como a Guerra do Golfo.

Doeser e Eidenfalk (2013, p. 391) inserem o termo janela de oportunidade em seu artigo *The Importance of Windows of Opportunities for Foreign Policy Change* e também defendem a importância do papel do tomador de decisões. Eles buscam especificar o que é uma janela de oportunidade e como a percepção de tal circunstância por um líder pode levar à MPE; o resultado adviria dos esforços de um tomador de decisões que ao perceber mudanças estruturais no SI como uma janela de oportunidade, agiria com o objetivo de liderar tal processo. A janela aconteceria sempre que:

[...] *some kind of structural change occurs, which either creates a situation in which a state possesses a significant military advantage (as conceptualized in the literature on armed conflict) or creates a moment of opportunity which can be used by leaders for introducing new policy proposals* (idem: p. 392).

Para apontar a importância da vontade do indivíduo os autores mostram que antes da mudança estrutural o interessado já mostrava em seus discursos e manifestações políticas o desejo por mudança, outros participantes do processo decisório não haviam ainda defendido a mesma tese, e que a mudança estrutural é declarada como uma oportunidade pelo interessado em seus discursos (idem: p. 393-402). Os autores defendem que o conceito de janela de oportunidade é usado por eles de maneira diferente de Gustavsson (1999), que defende que as mudanças estruturais têm que resultar em mudança na crença dos líderes; em contraposição, argumentam que os líderes já defendem o processo de MPE anteriormente e aproveitam a janela para promovê-lo (idem: p. 392).

De maneira semelhante, Blavoukos e Bourantonis (2010, p. 4) também apontam para a importância dos empreendedores políticos capitalizem as janelas de oportunidades. Estes atores “*not only constitute a source of innovation in terms of policy content or direction but also manage to consolidate innovation into lasting change*”.

Os empreendedores políticos teriam papel central nos processos de MPE sempre que capitalizassem os períodos de conjuntura crítica e a correspondente janela de oportunidade. Os autores afirmam que apesar de haver certo grau de sobreposição entre os conceitos, o primeiro está relacionado a alterações no nível sistêmico que modificam a lógica de funcionamento do SI,

tornando a política externa mais suscetível à adaptação. Já o segundo refere-se a desenvolvimentos específicos ao caso e à conjuntura política doméstica. Sendo assim, diferenciam os dois termos, sendo o primeiro relacionado a choques sistêmicos que constituem uma oportunidade para mudança com alternativas políticas “ortodoxas” (com chances de dominar a agenda), e o segundo a características político-institucional domésticas – número de pontos de veto (formais e informais), grau de envolvimento social, sistema eleitoral e o tipo de governo formado, além do estilo de desenvolvimento de políticas do líder do regime – que influenciam as condições para um ator promover uma MPE (idem: p. 16).

Eidenfalk (2009) faz uma revisão dos trabalhos no tema de MPE e propõe uma moldura de análise que equilibra os achados anteriores e utiliza as melhores características de cada um dos trabalhos. O autor defende que os empreendedores, ou atores chave, agem no processo decisório para aproveitar uma janela política e defender sua agenda de interesses.

Outros autores como Hogan e Doyle (2009, p. 16) apontam que a crise doméstica econômica, se forte o suficiente para levar a uma alteração nas ideias, pode criar as condições para o surgimento de uma janela de oportunidade (citam Kingdon, 1984), resultando em um processo de mudança política radical.

Walsh (2006, p. 498-499) coloca que a falência de uma política existente pode abrir a oportunidade para um processo de mudança política, que só ocorre de fato caso haja uma alternativa política e caso ela seja viável politicamente. Apesar de não usar explicitamente o termo ‘janela política’, na moldura teórica do autor, a falência política seria a janela de oportunidade.

Outro conceito discutido pela literatura em relação aos processos de mudança política é o de conjuntura crítica que teve origem na literatura do institucionalismo histórico (HAY, 1999; THELEN, 1999; PEI. ADESNIK, 2000; KELLER, 2005; HOGAN, 2006; WALSH, 2006; CAPOCCIA; KELLEMEEN, 2007; HOGAN; DOYLE, 2009, 2010). Considerando os trabalhos analisados, em linhas gerais, o argumento dos autores é o de que no desenvolvimento institucional se alternam dois grandes padrões: períodos de *critical junctures* (conjunturas críticas) durante os quais mudanças drásticas ocorreriam e seriam moldadas às políticas que se estabeleceriam, as quais se concretizariam durante os períodos de *path dependence* (dependência histórica). Esta lógica causal enfatiza a duração do impacto destas escolhas tomadas durante os períodos de conjuntura crítica e a dificuldade em alterar estes arranjos criados neste contexto

(CAPOCCIA; KELEMAN, 2007, p. 341-343). O processo de mudança política ocorreria, portanto, dentro de uma lógica cíclica, em que se alternam longos períodos de estabilidade e curtos períodos de mudanças.

Segundo Charles (2011, p. 21), esta visão teria base na chamada *Punctuated Equilibrium Theory*, cuja base define que as mudanças políticas são, em sua maioria, incrementais e aquelas mais radicais seriam raras e causariam alterações rápidas e drásticas.

Durante as conjunturas críticas, ocorreria a adoção de determinado arranjo institucional a partir da escolha dentre algumas alternativas políticas disponíveis, sendo que, após definida esta opção, tornar-se-ia progressivamente mais difícil retornar ao ponto de origem. Portanto, durante as conjunturas críticas, devem existir diversas possibilidades, que se diluem na medida em que este período avança, tornando-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial em que existiam múltiplas opções (HOGAN, 2006, p. 660-661).

Capoccia e Kelleman (2007, p. 347) definem conjuntura crítica como: “*a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies*”. Estes períodos seriam relativamente curtos em termos temporais (em comparação aos períodos de dependência histórica) durante os quais há substancialmente maior probabilidade das escolhas dos agentes determinarem o resultado.

O conceito de dependência histórica (*path dependence*) é definido por Campbell (2007, p. 4, 5) como “*a process where contingent events or decisions result in institutions being established that tend to persist over long periods of time and constrain the range of options available to actors in the future*”. Este processo teria os seguintes efeitos sobre a política: 1) os custos de entrada levariam atores a evitar buscas por mudanças políticas; 2) as bases institucionais resultantes da última conjuntura crítica podem garantir mecanismos que dificultam o processo de alteração na política vigente; 3) o processo leva o estilo político e decisório a ser institucionalizado, com os atores aderindo a determinado modo de funcionamento; 4) os atores favorecidos por determinado arranjo institucional irão reforçar procedimentos correntes de modo a continuar recebendo seus benefícios.

Hogan (2006, p. 664-665) coloca duas condições para classificar um período como conjuntura crítica: é necessário identificar uma clivagem geradora; e a mudança precisa ser significativa – o conceito se aproxima das condições permissivas de Soifer (2012). Como o

conceito de clivagem geradora, o autor lista uma série de eventos possíveis: guerras, revoluções, golpes de Estado, crises econômicas, mudanças na balança de poder, mudanças demográficas, demandas sociais em prol de mudanças políticas ou estruturais. A mudança significativa deve ser rápida e abrangente. Na lógica do autor, uma clivagem geradora somada a uma mudança significativa resultaria em uma conjuntura crítica.

Cappocia e Kelleman (2007, p. 360-631) também buscaram definir o grau de agudez das conjunturas críticas. Os autores defendem que poderá ser medida com base em dois fatores: (a) *probability jump*: define a probabilidade do resultado de interesse originado pela conjuntura e busca capturar o aumento da probabilidade do resultado de interesse em função da conjuntura crítica; (b) *temporal leverage*: mede a duração do impacto da conjuntura crítica comparada à duração da conjuntura em si; quanto mais breve a conjuntura crítica em relação à duração do período de dependência histórica, maior seu grau de agudez. Já Soifer (2012, p. 1577) com base no conceito de mecanismos de reprodução, defende que o grau de agudez da conjuntura crítica será definido pelo resultado gerado pela mesma, e sua persistência histórica.

No entanto, empiricamente é difícil identificar com clareza a duração de uma conjuntura crítica. Hogan e Doyle (2010, p. 69) apontam que a literatura discorda quanto à duração das conjunturas críticas, que poderiam durar décadas. Eles apontam que parte dos autores defende que para ser caracterizada como tal, deverá ser rápida, ou seja, deve estar relacionada com o cenário de crise. Soifer (2012, p. 1585) defende que o final destes períodos ocorrerá junto com o final das condições permissivas, mesmo que as condições produtivas ainda não estejam em condições de operar.

Mostra-se, na prática, ser bastante complicado aplicar esta moldura teórica. Segundo Campbell (2007, p. 6), a abordagem de dependência histórica também apresenta outras fragilidades. Primeiramente, seus argumentos são deterministas, ou seja, haveria uma relação causal entre uma conjuntura que englobe certas características com determinado resultado político. Em segundo lugar, sua moldura teórica considera a possibilidade de mudanças revolucionárias, mas não incluem as mudanças incrementais e evolutivas⁷. Em terceiro lugar, considera que o ímpeto da mudança tem origem em choques externos, desconsiderando que contradições internas nos arranjos institucionais também resultam em transformações estruturais.

⁷ Este ponto, apesar de ser apresentado como uma fragilidade pelo autor, agrega valor ao nosso estudo, visto que nosso foco é nestes tipos de mudança mais radicais.

Por fim, este tipo de abordagem não analisa os processos complexos que levam atores a determinar qual mudança institucional promover.

Apesar dos problemas apontados acima, podemos adaptar tais conceitos à nossa moldura teórica. Primeiro, procuramos não considerar a lógica determinista da conjuntura crítica, já que as condições do ambiente não significarão um determinado resultado, visto que este dependerá fundamentalmente da ação de atores políticos. Segundo, além dos choques externos, também serão considerados os choques endógenos (resultado de alterações nas estruturas domésticas, como mudanças de regime).

Em suma, o conceito de janela política está relacionado a uma conjuntura política específica que pode ser iniciada por uma série de eventos ou fatores que tentaremos identificar, e que tem duração curta durante a qual os empreendedores políticos devem agir para inserir suas propostas políticas na agenda. Portanto, a lógica de funcionamento quanto ao surgimento e duração das janelas políticas se assemelha bastante à da conjuntura crítica, motivo pelo qual consideramos adequado incluir estes conceitos em nossa análise.

No entanto, apesar da literatura analisada ter identificado em seus estudos de casos como se desenharam os cenários específicos de janela política e como os empreendedores políticos aproveitaram esta oportunidade, os autores não determinam uma gama de eventos que podem ser diretamente relacionados à emergência de uma janela política, buscando sempre explicações direcionadas a um caso específico, por isso, nos propomos a tarefa de identificar quais seriam estes eventos. Antes, segue uma discussão de como o conceito de janela política e os demais conceitos discutidos foram empregados pela literatura que estuda especificamente a MPE.

Gustavsson (1998, p. 26) foi o primeiro a trazer o conceito de Kingdon (1984) para estudar o tema, e, apenas, apontou que seria um momento de oportunidade que pode ser usado para introduzir reformas, por meio da capitalização de mudanças nas condições do ambiente.

Já Blavoukos e Bourantonis (2010, p. 3-5) utilizam os conceitos de janela de oportunidade e conjuntura crítica, praticamente como sinônimos; apenas diferenciam as conjunturas críticas como sendo relacionadas ao sistema internacional e as janelas de oportunidade como sendo referentes a fatores domésticos, tendo ambos o efeito de rebaixar barreiras de entrada ou custos políticos de um empreendedor político pressionar por uma mudança. No caso de Checkel (1993, p. 277-279), o autor defende que estímulos internos entram no processo político doméstico e criam janelas para promoção de determinada ideia ou visão; segundo o autor, é necessário para a

abertura da janela que haja problemas externos que podem ser resolvidos pela implementação das ideias do empreendedor e que líderes com poder para isso reconheçam a existência de tal(ais) problema(s). Eidenfalk (2009, p. 16) sugere apresentar uma inovação teórica ao apresentar o conceito de “janela de oportunidade” que seria a ocorrência de mudanças nas condições estruturais, mas que estas oportunidades precisariam ser percebidas como tais pelos tomadores de decisões. Doeser (2013, p. 585) defende que mudanças no ambiente não levam à mudança, mas abrem janelas para o líder iniciar uma mudança política. Doeser e Eidenfalk (2013, p. 391) apesar de analisarem empiricamente a capitalização de uma janela de oportunidade por um tomador de decisões, apenas definem a janela de oportunidade como uma mudança estrutural no ambiente internacional percebida como tal; os autores também seguem visão de Kingdon (1984) ao defenderem que as janelas têm duração rápida.

Neste ponto, a dupla faz uma crítica à Gustavsson (1999): eles defendem que o autor não interpretou bem o conceito de Kingdon (1984), visto que Gustavsson defende que os choques estruturais têm de levar a uma mudança nas ideias dos líderes, levando-os a aproveitar a janela política; segundo os autores, o empreendedor político já defende uma nova política anteriormente e apenas aproveita a janela para a implementar (DOESER; EIDENFALK, 2013, p. 392).

A nosso ver, apesar de importante, esta discussão não leva a avanço em direção a uma definição mais rígida do conceito de janela política, baseada na definição das condições do ambiente internacional e doméstico que podem caracterizá-la⁸.

Algumas conjunturas foram relacionadas pela literatura, direta ou indiretamente, à ideia de janela política: crise econômica ou política (SCRAEDER, 1994; GUSTAVSSON, 1999; HAY, 1999; PEI; ADENISK, 2000; HOGAN; DOYLE, 2010); falência ou falha política (WALSH, 2006; WELCH, 2005); conjunturas críticas (HOGAN, 2006; KELEMAN, 2007; BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; CAPPOCIA; SOIFER, 2012); mudança de regime ou do líder (HAGAN, 1989; HERMANN, 1990; GUSTAVSSON, 1999; entre outros); baixo grau de institucionalização e comprometimento do governo com a política externa corrente (HERMANN, 1990); disputa política doméstica em torno de temas de política externa (CLEMENS; COOKS,

⁸ Na análise quantitativa, o objetivo é identificar estas condições, de maneira a dar um contorno mais rígido ao ambiente e eventos que determinam a aparição de uma janela política. Na análise qualitativa, será possível identificar de forma mais clara o posicionamento dos principais atores políticos quanto ao RPE, e se esse é anterior à abertura da janela.

1999); existência de contradições na política externa vigente e baixa legitimidade da mesma (GOLDMANN, 1988).

Outro conceito que deve ser trazido à discussão é o de crise, que por diversas vezes foi relacionado ao de mudança política. É intuitivo o argumento de que a existência de uma crise representa, por um lado, uma conjuntura em que há oportunidade de promover mudanças políticas e, por outro, as condições para legitimar este processo. A necessidade de promover mudanças está atrelada à percepção dos atores políticos de que a política corrente não está alcançando os resultados desejados, o que Walsh (2006, p. 495) chama de *policy failure* (falência política). Segundo ele, estas ocorrem quando:

[...] the decision makers responsible for initiating the consideration of and approving new policies conclude that current policy is no longer achieving the political and program goals they prefer [...] they conclude that policy has failed when continuing to implement extant policy seriously interferes with their ability to reach their political aspirations.

Seguindo este pensamento, o autor defende que o grau de fracasso da política corrente terá efeito sobre a pressão exercida por outros atores políticos em prol da mudança. Dentre as alternativas políticas existentes, sairá o novo projeto de política pública, que será aquele que apresenta uma solução à falência da política anterior, desde que viável politicamente.

Welch (2005, p. 45-46) defende que uma MPE ocorrerá quando determinada política falha repetidamente, catastroficamente, ou quando líderes se convencem que a falha é eminente; tal definição se aproxima da ideia de falência política. Seu argumento é o de que somente o desastre pode levar atores a superar a inércia e que somente nestes momentos os atores estarão dispostos a correr riscos. O autor defende que os líderes são avessos a riscos e, assim, visto que uma ruptura política radical está atrelada a altos custos políticos, só agirão dessa forma para evitar perdas ainda maiores.

Na mesma linha, Hay (1999, p. 322-327) faz uma análise que distingue a organização do Estado capitalista entre períodos dinâmicos e de inércia, semelhante a de Rosati (1994). A inércia seria o padrão de comportamento, rompido apenas quando: existe ameaça à integridade territorial; ocorrem momentos de instabilidade política e social; a legitimidade estrutural do Estado é minada por falência econômica ou estatal. Para determinar estes períodos o autor faz uma distinção entre falência (acúmulo de contradições) e crise (momento de intervenção decisiva em que tais contradições são identificadas): o primeiro seria uma pré-condição à percepção da

crise pelos atores políticos. Visto que o objetivo do regime vigente é garantir sua legitimidade, a emergência de crises leva os líderes políticos a promover transformações estruturais. O autor, portanto, define crise como um momento de intervenção decisiva, um período de ruptura.

Segundo Hogan e Doyle (2010, p. 67-69, 92), para os institucionalistas, períodos de mudanças políticas abruptas são iniciados por crises. Os autores também trabalham com o conceito de conjuntura crítica, que seria marcado por três estágios: crise, mudança nas ideias e alteração política radical. O argumento é o de que a mudança nas ideias definiria se uma conjuntura crítica tem efeitos sobre o resultado político. Casos em que a crise não gera mudanças nas ideias leva apenas a mudanças de primeira e segunda ordem, não de terceira – estes graus de mudança foram originalmente desenvolvidos por Hall (1993 apud HOGAN; DOYLE, 2010). Nos dois primeiros graus, são mudanças brandas somente com ajustes. Já o terceiro é mais radical, durante o qual um novo paradigma passa a ser adotado. Uma mudança de terceira ordem só ocorreria quando a crise econômica levasse ao questionamento das ideias vigentes. Os autores consideram como determinante para o processo de mudança que a mídia, partidos de oposição, sociedade civil, público em geral e organizações domésticas e internacionais defendam a necessidade de mudança no paradigma econômico; a mera existência de crise não seria tão importante quanto a percepção dos atores políticos sobre a mesma. A consolidação de outro paradigma ocorreria quando houvesse alternativas políticas disponíveis e um empreendedor político estivesse interessado e com capital político suficiente para inserir estas novas ideias na agenda.

As molduras apresentadas por Hay (1999) e Hogan e Doyle (2009, 2010) aproximam-se da diferenciação de condições permissivas e produtivas de Soifer (2012). Se, por um lado, Hay defende que é a falência (acúmulo de contradições) e a crise (momento de intervenção decisiva em que tais contradições são identificadas) que são condicionantes para que o resultado aponte para a mudança política, por outro, Hogan e Doyle defendem que o resultado depende do efeito da crise sobre a mudança nas ideias. Ambas as abordagens apontam para a necessidade de que as condições do ambiente tenham efeito sobre um processo de intervenção por atores interessados, dispostos em alterar o resultado político.

Por sua vez, Pei e Adesnik (2000, p. 39-41) apontam que uma crise econômica também pode afetar a esfera política de três maneiras: 1) o fim imediato do regime vigente, pelo colapso do sistema político; 2) uma mudança do regime pela queda gradual do apoio às elites políticas; 3)

a alteração dos líderes ou partido, sem alteração do regime. Para investigar esta hipótese os autores analisam 93 crises econômicas entre 1945 e 1998, selecionadas com base em dois critérios, dos quais o Estado deve apresentar ao menos um para configurar uma crise: a) inflação anual maior que 15%; b) variação negativa ou nula do PIB. Os resultados vão contra o consenso de que as crises causam alterações políticas. Apesar de metade dos casos terem levado a algum tipo de mudança política, apenas seis levaram à queda imediata do regime e 24 causaram alterações no grupo político dentro de um intervalo entre 18 e 30 meses. No entanto, os autores concluem que o contexto histórico no qual as crises ocorreram é o fator determinante para o resultado político: regimes latino-americanos dos anos 1990 sobreviveram a crises mais extremas que aquelas que derrubaram regimes nas décadas de 1960 e 1970; o que teria determinado as quedas seria o grau de politização doméstica, a violência da guerrilha de esquerda e o poder dos sindicatos, forças que teriam desestabilizado governos em momentos de crise. Os autores defendem, portanto, que fatores políticos teriam primazia sobre os econômicos na derrocada de um regime; este argumento vai contra aquele de que a legitimidade dos regimes autoritários depende diretamente de seu desempenho econômico.

Gorjão (2005, p. 9-10) defende que variáveis econômicas e militares não são condições suficientes para ocorrência de uma mudança de regime: a) o governo pode agir para que a crise não evolua para contestação da legitimidade (não politização da crise); b) a crise pode não afetar a base de apoio do regime, não minando sua estabilidade política. De maneira semelhante, Brownlee (2002, p. 56-57) defende que mesmo com insurgências sociais e falta de apoio político, regimes autocráticos (foca especialmente em regimes neo-patrimonialistas) podem sobreviver. A variável que determinaria a sobrevivência ou não de um regime enfrentando crise política seria a pressão de forças internacionais. Caso a manutenção do regime seja de interesse de uma superpotência ou o governo seja independente economicamente desta superpotência, instrumentos de repressão política garantem sua continuidade.

Com base nesta discussão, podemos afirmar que há relativo consenso na literatura acerca de que condições do ambiente (crise econômica, crise política, crise estrutural, falência política) não levam necessariamente a um processo de mudança política, mas podem desencadear este processo, cabendo aos tomadores de decisões determinarem se há necessidade para tal. Há diferença na argumentação quanto à influência do ambiente sobre o resultado político, podendo ter os seguintes efeitos: uma mudança nas ideias (HOGAN; DOYLE, 2009, 2010), o aumento da

pressão política pró-mudança (WALSH, 2006), os atores recalcularem a relação entre os custos de manter política corrente ou promover uma mudança drástica (WELCH, 2005), transformações estruturais (HAY, 1999) e o posicionamento de apoio ou contrário de uma potência internacional (BROWNLEE, 2002).

Assim, mostra-se necessário analisar o ambiente político e econômico de um Estado para identificar as condições que promovem o aumento das chances de iniciar um processo de MPE. A existência de uma crise política, que levaria à queda de legitimidade do regime, pode gerar assim dois resultados sobre a política externa: apontar a necessidade de rever o projeto político internacional; ou levar à ruptura do regime ou início de um novo governo que poderá decidir por alterar os rumos externos.

Adicionalmente, os efeitos da crise econômica sobre a política externa podem ser diretos, visto que nos Estados da periferia, a política externa além de ter uma função de legitimar o regime, também serve como instrumento para promover o desenvolvimento econômico (MOON, 1995, p. 195); ou os efeitos podem ser indiretos, com a crise econômica afetando a esfera política, trazendo mudanças na atuação internacional do Estado.

Importante aqui é que existe consenso de que as condições econômicas não têm relação direta com o resultado político, dependente da interação com outras variáveis. Assim, não esperamos que haja efeito direto sobre as chances de ocorrência de RPE. Ao contrário, esperamos encontrar indícios na análise qualitativa sobre efeitos de crises econômicas sobre RPE, visto que será possível fazer uma análise conjuntural mais detalhada que permitirá identificar os efeitos dos fatores econômicos sobre os processos políticos.

Por fim, dentre os choques endógenos, outras variáveis importantes com possível influência sobre o comportamento internacional de um Estado são a mudança de regime político ou de líder político. Hagan (1989, p. 528) já mostrou que mais da metade das mudanças de regime pela via revolucionário em países em desenvolvimento levaram a uma alteração no comportamento em relação aos Estados Unidos nas votações na AGNU. Gorjão (2005, p. 17) também defende que uma mudança de regime pode levar à abertura de uma janela de oportunidade para adoção da MPE, visto que pode abrir espaço a novos atores políticos para a implementação de um novo projeto de política externa.

De maneira semelhante, Gilpin (1981, p. 47, 55) defende que uma mudança na divisão interna dos custos e benefícios de ação na sociedade, como ocorre após uma mudança de regime,

também pode aumentar a propensão de mudança na política externa. A mudança rápida ou violenta no nível doméstico aconteceria mais correntemente em casos de revolução ou guerra civil.

De modo semelhante, a MPE pode estar associada a alterações na base de apoio do líder. Para trabalhar neste tema, Carroll, Leeds e Mattes (2012, p. 1-2, 16, 25) focam no teste de uma hipótese relacionada especificamente à mudança do líder político. Segundo o proposto pelos autores, dois fatores devem definir o efeito da mudança de líder na MPE: 1) o tamanho da coalizão de apoio necessária para manter o líder no poder influencia a probabilidade de MPE (quando a base de apoio é grande, o líder deve perseguir políticas amplas e gerais, resultando em maior estabilidade na política externa); 2) a independência do executivo em controlar políticas determina a possibilidade de promover uma MPE. Os autores utilizam um modelo espacial para estimar o ponto ideal de votação na AGNU de cada governo e compará-lo com seu predecessor. Com base nos resultados estatísticos, os autores defendem que, nas não democracias, mudanças na fonte de apoio do líder (*“source of leader support”*) têm efeito significativo nas votações na AGNU; o efeito nas democracias é menos significativo.

Já Park, Ko e Kim (1994, p. 170-175) focam apenas em um tipo de mudança de regime, qual seja, os processos de democratização. O argumento é o de que a queda de um regime autoritário leva a uma mudança no sistema de valores da sociedade, que influencia a relação entre Estado e sociedade, assim como as estruturas políticas. Como resultado destes desdobramentos, a política externa também passa a ter outros objetivos (segurança nacional perde espaço), com uma nova estrutura decisória em que há aumento da participação popular e diminuição da concentração de poder em torno do chefe do executivo.

Huxsoll (2003, p. 113-115) defende ainda que a entrada de novos líderes significa também a inserção de novas crenças, preferências, objetivos e ideias na agenda política. No entanto, o autor só analisa a diferença entre mudanças de líderes em democracias e não democracias, tentando identificar se nas segundas as mudanças de líderes têm maior impacto sobre a política externa. Mesmo assim, aponta a importância de levar em consideração a mudança de governo.

Feita esta discussão sobre os cenários em que os processos de RPE são mais propensos de acontecer, passamos agora a definir os critérios que utilizaremos para identificar a janela política no que se refere a fatores domésticos. Apesar de nosso interesse em identificar o papel do líder

nos processos de RPE, seguindo a discussão da relação entre o tomador de decisão (ou empreendedor político) e a janela política, a tarefa inicial é identificar as condições do ambiente (tanto internacional quanto nacional) que podem configurar a janela política ou janela de oportunidade (daqui em diante utilizaremos o conceito de janela política). Por isso, visamos contribuir com a literatura seguindo outro tipo de abordagem, que busca relacionar a ocorrência de determinados eventos com a ocorrência de um RPE, mesmo que frente a estes eventos os tomadores de decisões possam, em alguns casos, optar por manter o curso político vigente.

Dentre as questões discutidas, consideramos importantes inserir em nossa análise como sendo possíveis características de uma janela política no contexto doméstico: mudança de regime e mudança de líder; crise econômica. As variáveis econômicas também serão incluídas na análise quantitativa (apesar de resultar em uma amostra menor, visto que dados completos só estão disponíveis a partir de 1960), mas acreditamos que só será possível analisar seus efeitos sobre a instabilidade da política externa pela análise qualitativa, visto que esperamos que este efeito seja indireto.

2.2.1.2. Fatores Internacionais

Passamos agora a analisar o papel de fatores internacionais sobre a abertura de uma janela política. Hagan e Rosati (1994, p. 270) consideram os momentos de mudanças estruturais do sistema internacional (SI) como oportunidades para adaptações ou uma forma de pressão em prol da MPE. A reconfiguração do sistema internacional pode influenciar tomadores de decisão de duas maneiras: representando o momento ideal para adaptar a atuação internacional e apontando para a necessidade de iniciar um processo de redirecionamento.

Gilpin (1981, p. 10-11) defende que o SI é estável até que um Estado considere os custos de mudar menores que os proveitos que terá com uma nova configuração. Fatores domésticos e internacionais "pressionam" o sistema a mudanças, na medida em que alteram os cálculos dos Estados na relação dos custos e benefícios em custear as mudanças. Durante o período de mudança do sistema, as chances de MPE são maiores visto que há um período de acomodação até um novo *status quo*.

O autor também discute a influência do tipo de sistema: por um lado, sistemas multipolares poderiam ser mais estáveis visto que a divisão de poder e a flexibilidade de

alinhamentos levariam os Estados a serem mais cautelosos; por outro lado, sistemas bipolares poderiam ser mais estáveis porque a incerteza inerente aos multipolares poderia aumentar a ocorrência de guerras (idem: p. 88-92). O autor aponta que ambos os tipos de estruturas (multipolar e bipolar) têm elementos de instabilidade, e o fator mais importante seria a distribuição de poder no sistema e a diferença no ritmo de crescimento de poder dos membros, o que geraria o incentivo para os Estados alterarem suas políticas externas em busca de transformações no sistema internacional (idem: p. 93).

Outro argumento interessante é apresentado por Volgy e Kenski (1982, p. 453-456) quanto à interação entre nível de conflito e o SI: em momentos de tensão entre superpotências, o distanciamento de um membro de um subsistema deverá ser visto como inaceitável pelo *hegemon*, enquanto que em período multipolares, o aumento no nível de conflito poderá levar ao reposicionamento dos demais Estados. Assim, o sistema bipolar deve aumentar a coesão dentro de um bloco ou subsistema, enquanto que nos sistemas multipolares, potências terão maior tolerância à flexibilidade de posição em sua área de influência.

Em suma, é bastante complicado pré-definir quais foram os períodos históricos em que as chances de ocorrência de RPE na América Latina seriam maiores, já que tanto o tipo de sistema internacional e o nível de disputa entre os polos podem ser influentes e bastante inconstantes.

Por isso, defendemos que mais influente sobre a política externa dos países da América Latina foi o âmbito hemisférico, devido à hegemonia norte-americana e à relação que a potência desenvolveu com esta área de influência consolidada. Para dominar a dinâmica política na região, os Estados Unidos pressionaram regimes adversários via embargo econômico, invadiram militarmente para instalar regimes aliados e financiaram regimes para garantir seus interesses políticos, estratégicos e econômicos. A coerção pode ter resultado na substituição de regimes políticos por outro politicamente oposto e, consequentemente, em diversos casos de RPE.

O objetivo central do uso do poder nas relações internacionais é conseguir impor seus interesses sobre outros governos. Considerando este objetivo, há duas opções básicas: o uso da violência (ou sua ameaça) ou o aliciamento, o que a literatura chama da lógica *carrot and stick*, fazendo uma alusão à condução de um equino utilizando ou uma cenoura (recompensa) ou um bastão (punição). Portanto, nos casos em que a ferramenta de aliciamento – tal como repasses, investimentos ou empréstimos financeiros – não tem os efeitos desejados, outras ferramentas de política externa, mais radicais são utilizadas, tais como a imposição de embargos econômicos e o

uso da força militar. Nas relações hemisféricas, a utilização de uma ou outra ferramenta dependeu do nível de atenção dispensado e se determinado acontecimento era visto pelos Estados Unidos como um perigo à sua segurança nacional; no último caso, a possibilidade de intervenções militares era considerada.

Como o conceito de nível de atenção é vago, alguns autores utilizaram outras formas de analisar esta questão. A principal variável referente ao aliciamento usada pela literatura se refere ao nível de ajuda externa que os EUA repassaram a outros Estados (WANG, 1999; LAY; MOREY, 2006; SCHAEFER; KIM, 2007; DREHER; NUNNENKAMP; THIELLE, 2008; MOON, 2009; RATNER, 2009; CARTER; STONE, 2011).

Wang (1999) analisa a relação entre ajuda externa recebida por países em desenvolvimento e apoio aos Estados Unidos nas votações em temas importantes (definidas pelo Departamento de Estados dos EUA) na AGNU. Apesar de não encontrar relação direta entre os níveis, o achado do autor é interessante para nossa análise: coincidência de votos na AGNU não é resposta ao montante de ajuda externa recebida, mas caso haja uma alteração no apoio de determinado Estado aos EUA, o último poderá punir ou recompensar o primeiro. Assim, uma MPE pode ser motivada pelo objetivo de determinado Estado em buscar financiamento internacional. Similarmente, Carter e Stone (2011) também buscam analisar se os EUA usam ajuda externa como ferramenta para conseguir apoio na AGNU e demonstram que os países pobres estão mais sujeitos a serem punidos do que os ricos, quando adotam postura contrária aos interesses da potência. Lai e Morey (2006), por sua vez, buscaram medir o efeito de mudança na dependência de ajuda externa dos EUA sobre o apoio à potência na AGNU.

Pastor (2001) aponta que o nível de ajuda externa também foi historicamente influenciado pela percepção estadunidense de ameaça à segurança (idem: p. 213). A principal ameaça à segurança dos EUA que os países da América Latina apresentaram desde o início da Guerra Fria foram as crises de sucessão: quando um ditador em declínio que apoiou os EUA enfrenta um movimento nacional para retirá-lo do poder, a transição de poder se torna um problema de segurança nacional visto que há possibilidade de um grupo anti-EUA tomar o lugar, podendo tanto minar os interesses das empresas norte-americanas em seu território quanto se tornar um importante aliado da União Soviética (idem: p. 154). A questão da segurança apareceu, portanto, como fator determinante na alocação de ajuda externa pelos Estados Unidos. O gráfico abaixo relata as variações neste montante, podendo ser identificado um pico no início da década de 1960,

desdobramento da Revolução Cubana, e pontos baixos durante a *Détente* (1970-1979) e após o final da Guerra Fria (1990):

Gráfico 1 - Total ajuda externa repassada pelos Estados Unidos à América Latina em milhões de dólares americanos

Fonte: U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, 2013.

A definição da alocação da ajuda externa, apesar de ter objetivos oficiais de diminuir a pobreza e incentivar a democracia na América Latina, visava garantir os interesses dos Estados Unidos no país, sendo o objetivo principal a contenção comunista. Mesmo havendo um componente moral nos programas de ajuda econômica, na prática, seu objetivo era conseguir apoio de determinado regime ou pressioná-lo a seguir seus interesses, ameaçando corte nos repasses.

Além da alocação de recursos financeiros, propomos outra maneira de pensar no nível de atenção: a utilização pelos Estados Unidos de outra ferramenta de política externa, que é a imposição de embargos econômicos. Na medida em que determinado Estado desenvolveu política externa ou doméstica adversas aos interesses norte-americanos, a imposição de embargos econômicos serviu para pressioná-los a reverter tal comportamento.

Apesar de diferentes justificativas utilizadas para a imposição destes embargos, o objetivo seria sempre o de impor a vontade do *hegemon*, seguindo a lógica do *carrot and stick*. Nos dados complicados por Morgan, Bapat e Kobayashi (2013) os embargos estão classificados em 15 categorias, segundo as justificativas utilizadas para sua imposição. Analisando os dados, pudemos notar que os EUA recorreram a esta ferramenta diversas vezes desde o final da década de 1950, aumentando sua intensidade nos anos 1980, mantida até o final do nosso período de análise. Portanto, apesar de variações na política externa norte-americana, o país recorreu a este tipo de medida para impor seus interesses sobre os Estados da região. Por isso, esperamos que a utilização desta ferramenta tenha um efeito sobre os processos de RPE na região: no primeiro ano de imposição de um embargo econômico, o efeito seria de desestabilizar a política externa do Estado alvo, aumentando as chances de RPE devido ao impacto que teria sobre a economia daquele país, enquanto a continuidade do embargo (e imposição de outros tipos de embargo econômico) teria o efeito contrário, ao diminuir as opções políticas disponíveis ao líder e aumentar a pressão sobre seu governo, o que levaria à diminuição das chances de RPE.

Nos casos em que a coerção econômica não funcionava, o último recurso era a intervenção militar, seguindo a máxima das relações internacionais apresentada por Clausewitz (1979, p. 91) em seu clássico “Da Guerra”: a guerra é meramente a continuidade da política por outros meios. Livinstone (2009, p. 237, 238) informa terem ocorrido 39 intervenções militares entre 1823 e 1990 e listou outras 38 entre 1898 e 1994, o que demonstra o quão corrente a potência recorreu ao uso da força.

Desde o final da 2ª Guerra Mundial, a *Domino Theory* foi a base da política externa dos Estados Unidos para o Terceiro Mundo. Inicialmente pensada por Truman sobre a Grécia em 1947, passou a ser usada com esse nome por Eisenhower nos anos 1950 em relação ao Vietnã. A base da teoria tinha quatro componentes: 1) as revoluções são resultado de forças expansionistas soviéticas; 2) também são relações de contaminação que podem se espalhar pelos países vizinhos; 3) devido à dispersão, os EUA devem agir rápido para evitá-las; e 4) mesmo que uma revolução em determinado país seja desimportante, pode levar à queda de uma região inteira, representando uma ameaça para segurança nacional estadunidense (SLATER, 1987, p. 107).

Por isso, sempre que um regime aliado balançava frente a uma revolução de esquerda ou à instabilidade política em determinado país abria-se a hipótese para este desfecho, ou seja, uma possibilidade de intervenção militar era considerada pelos tomadores de decisão norte-

americanos. Pastor (2001, p. 155) chama estes processos de crises de sucessão, e as desagrega em quatro fases: 1) identificação da relação do líder impopular com os EUA no imaginário popular; 2) frente disputa entre ditador e oposição com a possibilidade de resultado revolucionário, inicia-se o estágio de dissociação do regime; 3) enfraquecimento do ditador e formação da coalizão de oposição (moderados podem se juntar ou não a grupos revolucionários); 4) se oposição inclui grupos radicais, busca pelos EUA de persuasão dos militares a rejeitar seu ditador e apoiar uma terceira via. Nos casos em que esta estratégia falha, é analisada a possibilidade de intervenção militar.

No último estágio, de fato, as opções eram restritas: a) esperar o desenrolar da crise política; b) apoiar o ditador, garantindo um regime anticomunista, mas com os custos políticos de se associar a um regime em crescente isolamento doméstico; c) opor-se ao ditador. No terceiro caso, a tentativa em geral era para pressionar o ditador a promover uma transição política pacífica, algo dificilmente aceito pelo líder em questão (idem: p. 170).

No caso de intervenção militar, esperamos que as chances de ocorrência de um RPE sejam aumentadas. O argumento se baseia na percepção de que as intervenções militares, em geral, tinham dois resultados: 1) derrubada do regime vigente e instalação de um regime oposto politicamente ao anterior, o que pode resultar na total renovação das linhas de política externa daquele país; 2) continuidade do regime, o que o levaria a se afastar definitivamente dos Estados Unidos, em resposta à agressão sofrida. Seguimos Hay (1999, p. 322) ao considerar que a inércia e o padrão de comportamento podem ser rompidos em casos de ameaça ou ruptura da integridade territorial.

Outros fatores também poderiam ter um papel importante na desestabilização da política externa dos países. Primeiro, a ocorrência de invasões por grupos exilados de opositores políticos ao regime vigente (ocorridas em diversas oportunidades na América Latina) por um lado, contra regimes comunistas, treinados com apoio dos Estados Unidos (ou mesmo Estados financiados pelo *hegemon*), ou contra ditaduras de direita, treinados com apoio de Cuba, principalmente, e Granada (1979-1983) e Nicarágua (1979-1990) durante seus regimes comunistas. Segundo, realização de operações secretas da CIA para desestabilizar regimes adversários, seja financiando campanhas eleitorais de candidatos de perfil moderado, seja auxiliando militares em golpes de Estado. Para estes fatores, não há dados compilados, portanto, não serão incluídos na análise

estatística do próximo capítulo, mas serão analisados sempre que presentes em um dos casos selecionados no capítulo 4.

Assim, consideramos que estas três ferramentas da diplomacia norte-americana poderão ter um efeito sobre as chances de processos de RPE da seguinte forma. Pensando em uma escala das ferramentas, os repasses financeiros seriam a maneira mais branda de buscar apoio político: as variações nos níveis de repasse seguiam a lógica "recompensa e punição", respondendo ao comportamento dos Estados receptores quanto a suas ações em política doméstica e externa – mesmo que regimes de direita tinham menores chances de serem punidos e os de esquerda de serem recompensados, conforme nos mostraram Carter e Stone (2011, p. 18). Em seguida, viria a imposição de embargos econômicos, uma ferramenta a qual já se recorria em um estágio de conflito entre os pares. Por fim, as intervenções, como ferramenta mais radical para reverter um cenário político adverso aos interesses da potência. Neste quadro, esperamos que as alterações no nível ajuda externa tenham menores chances de produzir o impacto necessário para conduzir a um processo de RPE, enquanto as demais ferramentas já tendam a causar um efeito mais drástico, sendo o mais determinante o uso da força.

O principal fator que determinou as chances de engajamento neste último estágio foi a identificação ideológica com o marxismo do regime no poder ou sua associação direta à URSS, fatores que influenciaram o grau de atenção da potência para a região e as chances de recorrência ao uso da força. Em geral, esta ferramenta era utilizada no momento em que as tensões políticas domésticas do regime alvo já estavam em estágio avançado, com uma forte polarização política. Como resultado, tanto uma intervenção militar, quanto uma queda do regime em crise levavam a um processo mais extremo de MPE, visto que sempre o novo grupo no poder estava distante do anterior no espectro político.

Segundo Pastor (2001, p. 33):

The United States policy toward Latin America is often described as fluctuating between neglect of the region and panic when events seem to veer in an adverse direction. This cycle is consistent with the view that U.S. motives are primarily strategic rather than economic or political: the United States seeks not to impose political systems or to exploit economies but rather to avoid the possible emergence of hostile governments or policies. For this reason, the United States does not act until the situation becomes grave.

Por isso, tanto a atenção quanto a radicalidade das ferramentas utilizadas aumentava à medida que se desenhava um cenário de crise na região, e tal processo gerou instabilidade na política externa de diversos países da América Latina, resultando em processos de RPE.

Assim, defendemos que a lógica das relações continentais foi entre um *hegemon* e sua periferia em que há uma condição de desequilíbrio de poder que garante a um Estado poder tão superior aos demais que permite que exerça liderança ou dominação. Dentre as maneiras de abordar o tema da hegemonia, optamos pela abordagem com base no agente, que serve aos objetivos de analisar as relações entre dois agentes, no caso em tela, as díades formadas pelos Estados Unidos e determinado país da América Latina. Nesta abordagem, há foco no *hegemon* e os diferentes tipos de poder que usa para manter sua hegemonia.

Neste tipo de relação, Ikenberry e Kupchan (1990, p. 285, 286) defendem que há duas maneiras pelas quais um Estado hegemônico pode exercer poder sobre os demais e garantir sua obediência: 1) manipulação de incentivos materiais via ameaças de punição e promessas de recompensa; 2) alteração em crenças substantivas de líderes de outras nações, com aceitação de alegações normativas sobre o sistema internacional ou regras que embasam a sua configuração, como as organizações internacionais. Estes dois tipos de exercício de poder hegemônico se reforçam mutuamente.

No primeiro tipo apontado pelos autores, vemos claramente a lógica de *carrot and stick* discutida anteriormente. A segunda é possível identificar analisando o processo de institucionalização do sistema hemisférico liderado pelos Estados Unidos logo após o final da Segunda Guerra Mundial. A institucionalização é iniciada com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947 e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1948, dando espaço para a potência direcionar seus esforços e atenções a outras áreas do globo. O primeiro foi um tratado de segurança coletiva com compromisso de todas as nações de responder coletivamente a agressões extracontinentais; o segundo buscava reforçar a solidariedade no campo político buscando soluções multilaterais aos problemas continentais. O anúncio do lançamento do Plano Marshall, em junho de 1947, também marcou este processo. Frente a este cenário, os latino-americanos demandaram o mesmo tipo de investimento na região. Na Conferência do Rio (1947), em que foi assinado o TIAR os Estados Unidos haviam se recusado a discutir ajuda econômica, pelo objetivo da reunião ser, primordialmente, o de firmar o tratado militar, apesar dos protestos dos vizinhos. Na Conferência das Nações Unidas sobre

Comércio e Emprego, sediada em Havana no final de 1947, novamente os latino-americanos pediram aumento de investimento na região, citando o Plano Marshall como modelo. Mais uma vez, na primeira metade de 1948, na IX Conferência Pan-Americana, os Estados Unidos novamente conseguiram seu objetivo de institucionalizar sua hegemonia regional com a criação da OEA, sem, no entanto, ceder aos demais países do hemisfério quanto a uma mudança significativa no volume de ajuda financeira.

A projeção do poder hegemônico seria garantida principalmente pelo aspecto consensual do poder, em que o Estado dominado aceita a liderança do *hegemon*; a coerção é sempre latente, mas aplicada somente a casos desviantes (COX, 1983, p. 51). Dessa forma, os EUA sempre buscaram a dissuasão com base na manipulação de incentivos materiais (*carrot and stick*) e na institucionalização de um sistema continental (OEA e TIAR), ao mesmo tempo em que recorreram ao uso da coerção em momentos de crise (casos desviantes), que consideravam um perigo à segurança nacional.

Por fim, outro importante fator influente sobre MPE é colocado por Gilpin (1981, p. 55): mudanças no poder de um Estado em relação aos demais. Tal condição poderia levar um Estado a buscar uma política externa mais agressiva objetivando proporcionar alterações no sistema internacional. Mouron e Urdinez (2014, p. 101) apontaram que a diferença de poder entre as díades é uma variável importante para explicar o grau de proximidade política entre um país sul-americano e os Estados Unidos, o que levanta a importância de considerar o poder como variável influente no processo de RPE, principalmente, o efeito de uma alteração nesta distância sobre as chances de ocorrência de RPE. Sendo assim, consideramos importante adicionar uma variável referente ao poder para explicar os processos de RPE, visto que é a principal variável explicativa da teoria realista das Relações Internacionais.

Por isso, vamos analisar se diferença total de poder entre os pares influenciará as chances de RPE. O esperado é que uma diferença muito grande diminua os custos de desestabilização para o *hegemon*. Nestes casos, as ferramentas de política externa teriam um efeito mais forte da seguinte forma: alterações nos repasses econômicos e imposição de embargos teriam mais chances de influenciar o regime alvo devido ao grande impacto que teriam sobre a economia local; a diferença de poder também teria impacto sobre as chances de sucesso de uma intervenção militar e também sobre as próprias chances da potência optar por esta via, significando maiores riscos de RPE.

Seguimos os achados de Mouron e Urdinez (2014, p.95) que apontam que a diferença, mais que o poder absoluto, tem impacto sobre o grau de proximidade política entre os pares, tendo o poder uma natureza relativa. Os autores baseiam-se no conceito de poder desenvolvido por Dahl (1957 apud MOURON; URDINEZ, 2014). Esperamos que esta mesma lógica também se aplique quando consideramos o poder que o *hegemon* terá para desestabilizar a política externa de regimes adversários.

Dessa forma, quatro variáveis referentes a fatores internacionais serão incluídas em nossa análise estatística: repasses financeiros via agência de financiamento externo, embargos econômicos, intervenção militar e diferença de poder entre os pares. Na análise qualitativa, além destes fatores, também tentaremos identificar a influência de ações políticas realizadas por grupos exilados, operações secretas da CIA e outros fatores conjunturais não observáveis por meio da análise de dados.

2.2.2. Papel do ator político

Discutido o tópico da influência do ambiente nos processos de mudança política, passamos a analisar o papel que os agentes políticos teriam nestes processos, ao capitalizar este tipo de conjuntura para encabeçar a inserção de um novo projeto na agenda política. A concentração decisória irá definir as condições para a promoção de uma MPE: quanto menos atores envolvidos no processo decisório e, quanto menor a responsabilização destes atores no que diz respeito à sociedade em geral (quanto mais fechado o regime), menos custoso será a proposição e implementação de um novo projeto político. Complementarmente, a existência de um ator político individual – o empreendedor político – interessado em promover um novo programa político poderá determinar o resultado em política externa.

2.2.2.1. Unidade decisória última (UDU)

A ideia de analisar os processos decisórios ganhou destaque com o clássico *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missil Crisis* (1971) de Graham T. Allison. O autor desenvolveu três modelos para explicar o comportamento dos envolvidos naquela crise internacional. Os modelos foram complementados por Kellerman (1983) e revistos por Bendor e Hammond (1992).

O importante para nossa análise é o argumento de que é necessário estudar o processo decisório e os atores envolvidos para compreender o comportamento internacional dos Estados.

Em uma revisão crítica sobre as respostas políticas às crises, Lehmann (2011, p. 31-33) aponta que, em geral, a literatura informa que as reações à crise seguem um padrão: centralização do poder em torno do chefe do executivo, que deverá formular uma resposta não ambígua para solucionar o problema; o líder se cerca de assessores com *expertise* no tema; a resposta política deve ter embasamento científico (proposta pelos especialistas) para garantir sua legitimidade. Como resultado, o processo político torna-se mais rígido e alguns atores, geralmente identificados com a política anterior, são excluídos do processo decisório. A resposta deve ser rápida, controlada, com concentração do poder e não ambígua. Ainda assim, o autor defende que, na prática, os processos são complexos e é difícil identificar com regularidade estes padrões.

Por sua vez, o tipo de UDU influencia as chances de MPE da seguinte maneira: quanto mais concentrado o poder decisório, mais facilitado o processo de MPE; isso acontece porque a necessidade de consenso dificulta a promoção de mudanças extremas no curso político (comportamento padrão é continuidade pela inércia burocrática) e faz aumentar os seus custos. Em linhas gerais, as democracias têm poder decisório menos concentrado que as autocracias.

No caso de unidades decisórias concentradas, haverá mais chances de ocorrer uma MPE sempre que houver interesse e envolvimento do líder ou quando o problema é visto como essencial para a manutenção de seu regime (HERMANN et al., 2001, p. 85). Assim, em regimes autoritários, por exemplo, em que geralmente a decisão é tomada por um único ator, a MPE dependerá apenas da vontade política deste líder. No caso em que a UDU é de líder predominante, um único indivíduo tem o poder de tomar a decisão e a autoridade para evitar que outros atores revertam sua decisão sem custos políticos muito altos (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 363).

Focando nos regimes decisórios específicos da política externa, Hermann e Hermann (1989, p. 365-369) classificam as unidades decisórias em três grupos: 1) líder predominante: indivíduo tem o poder de fazer escolhas, sendo que aqueles que discordam não se manifestam por respeito ou por temerem represálias políticas; 2) grupo único: se todos os indivíduos necessários para decidir participam de um mesmo grupo e este toma decisões através de um processo interativo entre os membros, sendo necessário obter consenso; 3) atores autônomos múltiplos:

entidades múltiplas e separadas com estruturas de autoridade independentes, em que nenhum consegue tomar a decisão sem a concordância dos outros.

Huxsoll (2003, p. 173), em um estudo quantitativo usando dados em painel, concluiu que as democracias têm maior estabilidade na política externa. As decisões políticas enfrentam maiores restrições nestes tipos de regime pelas seguintes razões: 1) as restrições legais e estruturais; 2) as restrições decisórias devido ao jogo político doméstico e partidário; 3) a saliência do interesse público; 4) a natureza procedimental e jurídica do regime democrático.

Segundo Hagan (1994, p. 144-146), na implementação de um projeto de política externa, um regime tem que enfrentar dois jogos políticos domésticos: 1) construir coalizões políticas – buscar apoio na arena doméstica e alcançar consenso quanto à política externa a ser adotada; 2) reter poder político – o regime trabalha para manter e aumentar a base política necessária para permanecer no poder. Assim, para obter sucesso no projeto de MPE, a fragmentação do regime aparece como determinante por dois motivos: a) a oposição na arena doméstica é a primeira possibilidade de bloquear uma mudança; b) a divisão política é comum em qualquer tipo de regime, por isso a identificação de fragmentação significativa representaria uma dificuldade adicional em obter consenso em torno de um novo projeto de política externa.

O autor classifica os regimes em cinco tipos de acordo com suas características institucionais e estruturais: 1) regimes de partido único, dominados por um líder – quando um indivíduo não pode ser desafiado por qualquer grupo ou ator rival; 2) regimes fragmentados pela existência de instituições políticas autônomas estabelecidas – único partido controla a política, mas poder é disperso entre indivíduos; 3) regimes controlados por um único partido que é internamente dividido em facções – estes grupos, de ideologia semelhante, lutam para controlar o governo; 4) regimes governados por uma coalizão de grupos de atores autônomos com um líder predominante claro – regime é fragmentado, mas tal característica é amenizada pela presença de um grupo com predomínio sobre o poder; 5) regimes governados por uma coalizão em que não há um ator predominante claro – a autoridade é muito fragmentada.

O argumento geral é o de que o resultado político será influenciado pelas condições institucionais em que o tomador de decisões opera e por suas características individuais. No que se refere a processos de RPE, as características pessoais dos líderes políticos teriam maior peso, visto que tendem a ocorrer em cenários de exceção, quando há uma tendência à concentração decisória. Nestes cenários, mesmo restrições institucionais e constitucionais podem ser superadas,

tendo o líder político sobrepor sobre as decisões políticas, garantindo as condições para implementação de um RPE.

2.2.2.2. Características individuais dos líderes

As características individuais e interesses dos líderes também poderão aumentar as chances de um RPE. Doeser (2013, p. 585) aponta quais características decisivas para a promoção de uma MPE: convicção – interesse de longo prazo no projeto; energia – disposição a arcar com os custos políticos; poder – habilidade, experiência, *expertise* do indivíduo, medida em anos em que esteve envolvido com o tema. Segundo o autor, as mudanças iniciadas pelo líder terão maiores chances de ocorrer a depender destas características pessoais.

Já Guy Ziv (2011) defende que a psicologia cognitiva pode nos ajudar a entender os processos de MPE. Dado o peso que um ator político individual pode ter neste processo, o autor constrói seu artigo em torno de duas variáveis: abertura cognitiva e complexidade cognitiva. O argumento do autor é o de que:

[...] while systemic-structural and domestic political factors shape the circumstances that facilitate a major foreign policy change, it is decision-makers' cognitive structure that determines the likelihood that they will pursue such a change (idem: p. 427).

Com base na análise de discursos, memórias e entrevistas o autor define as estruturas cognitivas de tomadores de decisões: alta abertura e alta complexidade cognitiva dão aos indivíduos capacidade de buscar ou aceitar novas informações, o que os levaria a líderes com maior propensão a mudar suas crenças e, conseqüentemente, em promover uma MPE.

Margareth Hermann desenvolveu uma série de estudos em que analisou as características pessoais de líderes políticos em busca de identificar relações entre elas e as decisões tomadas por eles. Com base em quatro tipos de características pessoais – crenças, motivação, estilo decisório e estilo interpessoal – a autora apresenta uma diferenciação entre líderes agressivos e conciliadores: os primeiros teriam necessidade de manter o controle e dificuldade em manter alternativas políticas, tendo a falta de confiança nos demais atores políticos o impacto de levá-los a adotarem políticas externas de isolamento internacional e de defesa da soberania nacional; os conciliadores estariam mais dispostos em manter relações cooperativas e abertos a um leque mais amplo de alternativas políticas (HERMANN, 1980, p. 9-12).

Outro ponto importante discutido pela autora é a flexibilidade dos líderes para iniciar uma mudança política. Ela discute quatro aspectos da liderança que teriam efeito sobre sua habilidade para mudar ou sobre os diferentes tipos de mudança, como resultado político: (1) quais tipos de líderes são mais propensos; (2) qual o tipo de eleitorado que permite a seus líderes se engajarem em processos de mudança; (3) que tipo de relação entre líder e eleitorado que facilita flexibilidade do líder; (4) em quais condições líderes conseguem iniciar ou produzir mudança (HERMANN, 1995, p. 150-160).

No aspecto primeiro aspecto (1) a autora defende que três fatores determinarão a propensão do líder em iniciar uma mudança: (a) quão interessado o líder está no problema corrente; (b) quão concedente é em relação às restrições políticas; (c) quão experiente é em decisões relacionadas a este tipo de problema. Os líderes mais propensos à mudança (a) teriam menor envolvimento com a política executada anteriormente (falha), (b) seriam mais concedentes ao seu eleitorado e às restrições, pois teriam interesse em alterar a política a depender da situação e (c) teriam maior experiência no tema, possibilitando a proposição de soluções alternativas e específicas ao contexto. Hermann também frisa que a propensão ou aversão ao risco irá influenciar a possibilidade do ator se engajar em uma MPE. Em relação ao segundo (2), a autora defende que aqueles líderes (a) predominantes no sistema político, (b) cujo eleitorado é leal (por recompensa ou por coerção) e (c) cujo eleitorado o considera como eficiente serão mais propensos a promover MPE, visto que não temerão represálias. No terceiro aspecto, a relação com o eleitorado (3), aqueles líderes com foco na definição da agenda são mais propensos a aproveitar as oportunidades para promover mudanças, se comparados com os construtores de consenso, que optarão por mudanças mais amenas e acordadas com outros atores políticos. Por fim, haverá maior propensão a promover MPE (4) quando os líderes (a) gozam de alto apoio de seu eleitorado (popularidade), o que diversas vezes ocorre no período inicial de seu mandato, (b) em períodos de crise, já que nestes momentos, o eleitorado buscam líderes que tomam o comando em busca de soluções, e (c) quando o líder tiver mais poder que os demais membros da UDU ou os recursos necessários para promover mudanças (idem: p. 150-160).

Com base nestes diversos trabalhos desenvolvidos na área de psicologia política, Margaret Hermann (1999) elaborou uma metodologia chamada de *Leadership Traits Analysis* (LTA) cujo objetivo é quantificar, com base em entrevistas dos líderes à mídia (casos em que respostas são mais espontâneas), o nível de complexidade cognitiva, criando um índice que varia de 0 a 1. O

procedimento metodológico tem o seguinte pressuposto: quanto mais frequentemente líderes usarem certas palavras, mais importante seu conteúdo para eles. O líder com baixa complexidade (aproxima-se de “0”) cerca-se de assessores com ideias próximas às suas e trata opiniões contrárias como deslealdade, desconsiderando-as e o resultado é uma menor propensão a promover MPE. Ao contrário, o líder com alta complexidade busca mais informações e aceita opiniões divergentes, estando mais aberto a promover MPE.

Yang (2010, p. 437-443) utilizou esta metodologia para fazer uma interessante comparação entre as características de Bill Clinton e George W. Bush que teriam determinado as variações na política externa dos Estados Unidos em relação à China. A autora aponta que por ser um líder com alta complexidade cognitiva, Clinton optou por uma mudança gradual na política externa em relação à China, enquanto uma mudança radical foi a opção de Bush, por ter baixa complexidade cognitiva.

Hermann et. al. (2001, p. 86-89) afirmam que o estilo de liderança também determinará as práticas do líder: aqueles focados em objetivos analisam o ambiente com base em suas crenças e agem de acordo com estes padrões pessoais, aproximando a direção da política externa de sua posição; aqueles dirigidos pela situação são mais flexíveis nas decisões e abertos a informações, decidindo com base no contexto e posicionamento de outros grupos e instituições.

Para determinar o estilo de liderança, os autores apresentam três variáveis, cuja combinação dá origem a uma tipologia de líderes: 1) sensibilidade em relação às restrições do ambiente; se for alta, o líder irá considerar o posicionamento de seu eleitorado, e se for baixa, buscará superar as restrições para controlar o processo decisório; 2) abertura à informação; se for alta, o líder irá considerar as opiniões divergentes de assessores, enquanto que se for baixa, irá buscar assessores com visão similar; 3) busca por posição de liderança e apoio institucional; se for alta, o líder irá buscar apoio político para garantir sua sobrevivência e/ou de seu regime, enquanto que se for baixa, buscará implementar políticas com base somente em seus interesses e/ou sua ideologia (idem: 90-94).

Tipologia semelhante é desenvolvida por George (1988, p. 108-110), cujas dimensões que considera importante para analisar a tomada de decisões no nível individual são: 1) o estilo cognitivo determinará a interpretação de informações e a construção de respostas aos problemas; 2) o senso de eficácia está relacionado ao gerenciamento e ao tipo de organização e estruturação

das unidades de decisão; 3) a orientação em relação ao conflito político terá influência na relação do líder com a política burocrática e modo de relacionamento com seus assessores.

Mesmo que a análise quantitativa das características do líder poderia ser de ajuda à análise em tela, para aplicá-la é necessário ter acesso a ao menos 50 entrevistas em veículos de mídia em língua inglesa para cada líder, exigência dificilmente cumprida já que analisaremos líderes latino-americanos e de períodos cujos discursos não estão digitalizados. Uma possível solução seria utilizar o *U.S. Foreign Broadcast Information Service* que é uma agência de informação do governo dos Estados Unidos que aglomera e traduz notícias diárias de rádio, televisão, mídia impressa, discursos oficiais, livros e outras fontes de informação mundiais. Mesmo assim, dificilmente seria possível calcular os índices LTA para todos os líderes incluídos na análise quantitativa do capítulo 3; nossa expectativa é que na análise qualitativa do capítulo 4 será possível observar os processos de RPE com maiores detalhes e identificar como os líderes agiram durante sua implementação.

Portanto, inicialmente, a análise dos líderes será qualitativa já que não será possível utilizar os métodos quantitativos desenvolvidos por M. Hermann (1999) pela indisponibilidade de dados; inclusive foi pedido via e-mail acesso a base de dados da autora, mas o pedido não foi atendido até a data de depósito deste trabalho.

Ainda com foco no nível individual de análise, passamos a discutir o papel dos empreendedores políticos. Blavoukos e Bourantonis (2010, p. 3) defendem que ocorrerão MPE sempre que atores políticos domésticos individuais defenderem um novo projeto político. Esta capacidade de angariar apoio político será determinada pelo seu poder de capitalizar as janelas de oportunidade. Segundo os autores, “*policy entrepreneurs embrace and push forward specific proposals advocating policy change in the hope of a future political return that will exceed the incurred cost of taking up any such entrepreneurial activity*”. Estes atores também teriam o papel de defender a consolidação das mudanças promovidas, perdurando o período de dependência histórica posterior à conjuntura crítica. Já Walsh (2006, p. 494) aponta que estes atores “*seek openings in the political stream to call attention to failure in the problem stream and to push their preferred solutions in the policy stream*”.

Checkel (1993, p. 278) também defende o papel dos empreendedores políticos; estes seriam determinantes para promover alterações na política doméstica em momentos de janelas de oportunidade. O argumento do autor é o de que como o padrão de comportamento é a

continuidade, os membros de instituições que definem a política externa são moldados e treinados segundo normas específicas, sendo estes atores políticos que defendem uma nova agenda política, condição necessária ao processo de MPE.

Doeser (2013, p. 585) também dá peso ao papel de um ator político individual em sua análise. O autor coloca o indivíduo com interesse de longa data em promover MPE – mesmo sem poder para tal devido a restrições estruturais – como o responsável por iniciar estes processos. As alterações no ambiente não teriam efeito de causar mudanças na intenção do ator em alterar os rumos, mas garante a abertura de uma janela política para que o mesmo inicie um processo no qual já tinha interesse anterior; o mesmo é defendido em Doeser e Eidenfalk (2013).

Gustavsson (1999, p. 86) também insere o empreendedor político em seu modelo de MPE como o responsável por interpretar as fontes, capitalizar as mudanças nas condições políticas e lançar uma proposta política nova; após inseri-la na agenda política, passa a agir para formar coalizões a fim de conquistar o resultado desejado. A diferença é que o autor considera o impacto do ambiente sobre uma alteração na percepção do indivíduo, levando-o a mudar de estratégia.

Há relativo consenso acerca da importância do papel de um ator individual nos processos de MPE, principalmente os mais radicais. A interferência deste é determinante para romper a inércia institucional. Quanto mais concentrada a UDU, maior o poder de decisão do líder, mais influente suas características pessoais, menor a possibilidade da decisão ser revertida, menores as restrições da política doméstica sobre a MPE e o mais radical poderá ser a MPE (política burocrática e negociação doméstica poderão diminuir o grau da mudança, devido à necessidade de busca de consenso). Considerando que a continuidade é o padrão de comportamento dos Estados, é necessária a ação de agentes humanos para que ocorram alterações drásticas. Como o resultado advém de decisões humanas, fatores psicológicos e cognitivos determinam o processamento das informações disponíveis e a escolha final dentre as alternativas políticas.

Assim sendo, em um ambiente de janela política diminuem as restrições para uma ação política extraordinária, resultando na concentração decisória ao redor do líder (assim como a influência de suas características individuais); neste cenário, aumentam as chances de emergência de um empreendedor político e, assim, ocorrer um RPE.

3. POLÍTICA EXTERNA E VOTAÇÕES NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

3. POLÍTICA EXTERNA E VOTAÇÕES NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Neste capítulo será discutida a literatura que utiliza as votações da AGNU como variável para observar o comportamento internacional dos Estados. O objetivo é analisar os principais avanços desta literatura de maneira a desenvolver um modelo para testar se as variáveis de interesse discriminadas têm, de fato, efeito estatisticamente significativo sobre a variável dependente – RPE – conceituada como o tipo mais radical de mudança na política externa nesta pesquisa.

Seguiremos as contribuições da literatura discutida no segundo capítulo para buscar identificar as condições do ambiente que favorecem os processos de RPE, que servirá de base para a continuidade do trabalho. Utilizaremos, nesta seção, duas variáveis que se baseiam no histórico dos votações dos Estados na AGNU. Primeiramente, a coincidência de votos entre cada país latino-americano e os EUA será uma das medidas utilizadas para observar o comportamento internacional dos países da América Latina. Neste caso, a variável dependente não é diretamente uma medida de RPE, mas de alteração de comportamento *vis-à-vis* à potência global. O argumento que embasa o procedimento é o de que grande parte da variação da política externa dos países do subcontinente pode ser verificada por meio de uma análise da mudança de comportamento em relação ao *hegemon*. Apesar de ser uma medida imperfeita, ela já foi utilizada por diversos autores com resultados interessantes, e será explorada neste capítulo. O recurso a este tipo de medida será adotado devido ao objetivo aqui manifesto de encontrar padrões gerais nos processos de RPE para o desenvolvimento de uma análise comparada a partir de uma gama ampla de casos – tarefa inexecutável utilizando exclusivamente estudos de caso. Adicionalmente, acreditamos que recorrer a uma medida numérica servirá como critério objetivo para definir quais são os casos de RPE efetivamente comparáveis visto que não há consenso na literatura a respeito de como classificar um processo de RPE. Esperamos encontrar significância estatística em nossas variáveis de interesse, para posterior análise do papel de indivíduos em estudos de caso, visto que também é uma preocupação da pesquisa refletir a respeito da importância dos tomadores de decisões no resultado. Adicionalmente, utilizaremos uma variável que calcula os pontos ideais dos Estados nas sessões anuais da AGNU. Esta variável é mais adequada por representar a posição de cada país independente da posição dos Estados Unidos – mas sim considerando a

posição de todos os outros países na mesma sessão – mas por ter um componente de incerteza em seu cálculo, sua utilização como variável dependente em modelos estatísticos deve ser feita com ressalvas.

O foco teórico será em torno da ideia de janela política e sobre quais seriam as condições ou acontecimentos das conjunturas nacional e internacional que poderiam aumentar as chances dos atores políticos empreenderem um processo de RPE. A análise do nível individual não será incluída no modelo quantitativo por não haver dados disponíveis sobre as características individuais de todos os líderes incluídos na amostra. Dessa forma, buscaremos identificar as condições em que estes agiriam se aproveitando do ambiente para iniciar processos de RPE.

Apesar de o próximo capítulo utilizar ferramentas metodológicas com fundamentação epistemológica e ontológica diferentes da utilizada neste terceiro capítulo, consideramos que isto não impede o uso de metodologias quantitativas com propósitos exploratórios e com fins de inferência, desde que sejam justificadas as decisões quanto ao modo em que as condições e os conceitos serão instrumentalizados em forma de variáveis. Concordamos com Mahoney (2010, p. 131) que defende que os achados de metodologias qualitativas não podem suplementar aqueles dos métodos quantitativos, e vice-versa.

Por fim, consideramos que a pesquisa sobre o tema de RPE não pode se restringir aos métodos quantitativos porque determinadas condições históricas, assim como fatores relacionados ao nível individual, não podem ser completamente identificadas com a observação exclusiva de dados. Não há dados disponíveis para análise em larga escala e período de tempo sobre fatores cognitivos individuais e unidades decisórias últimas em política externa, motivo pelo qual seguiremos no próximo capítulo à utilização de outras ferramentas metodológicas, como será explicado posteriormente.

O modelo estatístico do capítulo 3 será usado para, depois, conduzir uma análise com amostra pequena de modo a testar os achados da análise quantitativa (teste de modelo) e aprimorar seu ajuste (construção de modelo) (MAHONEY, 2010). Esta etapa da pesquisa também ajudará na seleção de variáveis com maior impacto sobre o resultado para posterior aplicação do QCA.

O capítulo está estruturado a partir de uma rápida revisão da história e estrutura da AGNU, arena que dá origem à variável dependente, analisando a trajetória histórica do comportamento dos Estados durante sua história para definir algumas de suas regras de

funcionamento; em seguida, discutimos o que a literatura fala a respeito da utilização das votações na AGNU como medida de comportamento internacional; na terceira seção, discutimos as medidas já desenvolvidas pela literatura a fim de capturar o comportamento internacional dos Estados e justificamos a opção pelas variáveis dependentes utilizadas nesta tese; na quarta seção, analisamos os trabalhos que utilizaram as votações na AGNU para analisar casos de MPE, apontamos como buscaremos contribuir ao avanço da literatura no tema e fazemos a definição final de como é medida nossa variável dependente; em seguida, são apresentadas as variáveis independentes e suas fontes; e, ao final, estão os modelos estatísticos, seus ajustes, a análise de casos desviantes e os resultados.

3.1. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

A Organização das Nações Unidas foi criada em 1945 com base na Carta das Nações Unidas (ONU, 1945, p. 9-10). A última previa na estrutura da ONU a Assembleia Geral – considerada um dos seis principais órgãos desta Organização Internacional (Artigo 7) – a ser formada por todos os membros das Nações Unidas, estabelecendo um máximo de cinco representantes de cada Estado nesta plenária. Esta teve seu objetivo estabelecido no Artigo 10 da Carta:

[...] discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos Membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos.

Apesar de não poder fazer recomendações em temas que estão sob análise do Conselho de Segurança – conforme estabelecido no Artigo 12 – o Artigo 11 define que a AGNU pode discutir quaisquer questões relacionadas à ordem internacional que forem submetidas para apreciação por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança ou mesmo por um Estado não membro (desde que de acordo com o Artigo 35, parágrafo 2), podendo também fazer recomendações ao Conselho de Segurança (idem: p. 11-12).

Assim, as sessões anuais da AGNU servem como plenária em que são tratados os mais diversos temas referentes às questões internacionais, constituindo-se um espaço para discussão dos assuntos de interesse dos membros da ONU, e para votação de resoluções que servem como

recomendação aos Estados e outros atores internacionais envolvidos. Nela, cada Membro tem direito a um voto, sendo as decisões tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes (idem: p. 15) – vale frisar que a maioria das decisões é tomada por consenso (casos em que há apoio unânime das delegações).

Historicamente, a agenda da AGNU teve variação, resultante em parte pelas alterações no sistema internacional e em parte pela entrada de novos membros. De início, a liderança exercida pelos EUA nos anos 1940 e 1950, após sua emergência como potência vitoriosa da Segunda Guerra Mundial, foi substituída pelo domínio de uma maioria proveniente do chamado Terceiro Mundo⁹, inicialmente ancorada pelo bloco Afro-asiático e após pelo Movimento dos Não Alinhados¹⁰ e pelo Grupo dos 77¹¹, principalmente nos anos 1970 e 1980 (PETERSON, 2006, p. 3). Em meados dos 1950, as superpotências já identificaram os países subdesenvolvidos como o alvo de sua disputa ideológica. Em resposta, estes países se agruparam e criaram o Movimento dos Não Alinhados em 1961, coalizão que crescentemente influenciaria a agenda da AGNU (idem: p. 16). Estes países foram, em grande medida, os responsáveis pela resolução que garantiu a realização da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), posteriormente, configurada como uma entidade permanente, liderada por Raul Prebisch. O ápice do otimismo do terceiro mundo aconteceu com a Sessão Especial sobre *Development and International Economic Co-operation* em 1975, momento em que foi formalmente defendida a criação de uma nova ordem econômica internacional. Os anos 1970 também foram marcados pela ascensão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como importante ator político internacional, representando um período de forte autoafirmação dos países do terceiro mundo nas conferências da ONU para fazer frente às superpotências do sistema da Guerra Fria. O movimento perdeu força com a não concordância quanto aos termos das negociações entre países

⁹ Conceito originalmente criado por Alfred Sauvy em 1952 para definir as colônias que conseguiram a independência após 1945, por assemelharem-se ao Terceiro Estado da França pré-revolucionária, um estado que não tinha os privilégios dos demais, a nobreza e o clero. O conceito adquiriu significado global por ter sido adotada na década de 1950 por algumas ex-colônias de peso político (Índia, Egito e Indonésia). Grosso modo, foi adotado para identificar os países que representariam as nações “proletariadas” no sistema mundial (OUTWAIT; BOTTOMORE, 1996, p. 769).

¹⁰ Maior organização intergovernamental de países em desenvolvimento das Nações Unidas (115 membros). Provê as diretrizes para os países do Sul articularem interesses coletivos comuns e aumentarem sua capacidade de negociação em temas de política econômica no âmbito mundial, além de promover as relações Sul-Sul (NAM, 2016).

¹¹ Movimento formado por países em desenvolvimento durante a Guerra Fria que visava reivindicar os direitos de seus membros (115 países) a não participar do conflito geopolítico mundial e sofrer devido às disputas entre EUA e URSS, de modo a direcionar seus esforços para o desenvolvimento socioeconômico nacional (THE GROUP OF 77, 2016).

do primeiro e do terceiro mundo e devido à ascensão dos tigres asiáticos (PETERSON, 2006, p. 22-23).

Devido ao congelamento das discussões em temas relacionados à disputa entre os blocos Ocidental e Oriental (Divisão Leste-Oeste), emergiu na plenária da AGNU a discussão dos temas referentes ao desenvolvimento econômico e social, descolonização e supranacionalismo¹² (da própria ONU) (idem: p. 15). Sendo assim, visto que a AGNU não tinha capacidade política para buscar soluções à disputa entre as duas superpotências que dominavam as relações internacionais, a agenda teria sido substituída pela divisão Norte-Sul onde os líderes de cada polo passaram a atrair o apoio do terceiro mundo nos novos temas da agenda internacional por esta maioria de países (idem: p. 17).

O crescimento em número de membros resultou no aumento do número de resoluções, visto que a agenda da AGNU é formada por propostas de qualquer Membro, pelo Conselho de Segurança ou mesmo por Estado não membro (ONU, 1945, p. 11). Em 1946, foram votadas 119 resoluções, número que chegou a 356 em 1985 (MARIN-BOSCH, 1987, p. 707). As sessões da AGNU seguem um ritual, qual seja, têm início na quinta-feira da terceira semana de setembro e tem data final fixada no início de cada sessão, sendo que, em geral, se encerram em dezembro (UN, 2008, p. 1). Grosso modo, a Sessão regular anual vai da terceira semana de setembro até a terceira semana de dezembro, com alguns encontros adicionais ocorrendo na primavera do hemisfério norte (PETERSON, 2006, p. 41).

A primeira ação é sempre eleger a assembleia e os principais membros dos comitês e os nove Estados que servirão de *Committee Credentials*. A primeira sessão (debate geral) serve para as delegações apresentarem questões e visões de seus Estados sobre os assuntos internacionais. Enquanto o Debate Geral ocorre, o Comitê Geral – formado por presidente, vices e principais chefes de comitês – inicia suas tarefas, que consistem em: 1) recomendar se um item deve ser incluído na agenda; 2) sugerir alocação de itens entre comitês e plenária; 3) ajudar o presidente a definir a própria agenda; 4) coordenar os trabalhos dos principais comitês; e 5) editar o texto das principais resoluções para melhorar sua forma (PETERSON, 2006, p. 58-59).

¹² Esta agenda política estava diretamente relacionada aos interesses destes novos membros não industrializados, para os quais a existência de uma instituição superior aos Estados representaria uma força protetora frente à política de poder dominante nas relações entre os Estados, enquanto as políticas de desenvolvimento serviriam a ajudá-los a conseguir superar entraves históricos a este processo.

Em outubro e novembro, a maioria dos trabalhos ocorre nos comitês principais. Durante este período são consideradas questões organizacionais e ‘temas polêmicos’ na plenária: resoluções e decisões geralmente tomadas em relação a itens rotineiros, seleção de membros para os corpos da ONU, análise de relatórios de órgãos da ONU (PERTERSON, 2006, p. 59). Entre 15 de novembro e cinco de dezembro, os comitês devem apresentar os trabalhos ao plenário para formação da agenda, um esforço que envolve o balanço entre a agenda nominal aberta e a agenda efetiva, resultado das restrições temporais que obrigam à seleção de um grupo menor de temas. Após esta etapa, a agenda é finalizada e levada à votação (idem: p. 66).

Em sua análise sobre o histórico de votações na AGNU em que usa estimação de pontos ideais com base em um modelo espacial, Voeten (2000, p. 197-202) – além de apontar o crescente isolamento dos EUA nesta arena a partir da emergência dos temas caros ao terceiro mundo e devido à construção de alianças da URSS com o Sul – afirma que uma única dimensão representou a estrutura base do conflito mundial durante a Guerra Fria, a disputa Leste-Oeste, porcentagem que ultrapassou os 90% após o final da ordem bipolar.

Voeten (2000, p. 202-205) ainda afirma que *“the main East-West dimension of conflict has been very stable and consistent across the forty-three years of voting behavior being analyzed”*. O autor completa alegando que:

The first dimension represents a continuum, with the United States and its Western allies on one extreme, followed by the Orthodox former Soviet republics, the Latin American countries, a group of African and Asian countries in the middle, and at the other extreme a counter hegemonic voting bloc of countries that challenge U.S. hegemony. The countries on the “non-Western” pole are not the prototypical representatives of the countries that were seeking to establish a new international economic order in the 1970s and 1980s.

Dessa forma, apesar das alterações de agenda, uma dimensão única explica, em grande parte, o agrupamento dos Estados e a disputa que tomou conta da AGNU durante sua história. Outras tendências foram identificadas por Marin-Bosch (1987, p. 707, 713, 718), tal como a adoção por resoluções sem necessidade de votações (por consenso) – proporção que alcançou 80% nos 1950, mas caiu para 55% nos anos 1960 e para cerca de 40% nos anos 1980 – e o processo de inversão no isolamento dos opostos ideológicos – nos anos iniciais países do Leste europeu tinham maior taxa de rejeição às resoluções (anos 1950), posição que passou a ser ocupada por países da Europa Ocidental, Israel e, principalmente, pelos EUA nos anos 1980.

Outra característica identificada por Voeten (2000, p. 75) é a dispensa de votação formal como uma prática comum na AGNU. Na primeira sessão, três quartos das 113 resoluções foram adotadas sem votação; esta proporção caiu para um terço nos anos 1950 e foi, em média, a metade entre 1975 e 1990, chegando a mais de 75% desde 1991.

Apesar destas alterações na agenda, no número de participantes e em seus respectivos posicionamentos, autores defendem que a estabilidade domina o comportamento dos Estados na AGNU. Holcombe e Sobel (1996, p. 18) defendem que tal assembleia teria fontes adicionais de instabilidade, se comparada às nacionais (parlamentos): 1) não há partidos políticos; 2) número de membros mais que dobrou desde seu início; 3) há alterações das ideologias nacionais devido a fatores domésticos. Por meio do cálculo de coeficientes de correlação para analisar proximidade entre Estados e usando como material as votações nas Sessões entre 1946 e 1973, os autores posicionam os países em um espectro político único demonstrando que os Estados tendem a manter posicionamento e pertencimento a um mesmo bloco durante o tempo, com poucos casos de mudança de bloco e de realinhamento. Complementarmente, Voeten (2000, p. 202) revela haver um surpreendente grau de estabilidade nos padrões de votações, tendo grande parte do conflito Leste-Oeste se mantido como principal divisão no sistema mesmo após o final da Guerra Fria.

O contraponto é apresentado por Kim e Russett (1996) – os autores dividiram os votantes em cinco grandes grupos por meio de *clustering routines* dando as coordenadas de posição de cada países por *factor scores*. Eles apontaram, que no fim da Guerra Fria, o padrão das votações indicou uma alteração na divisão dos países dentro da AGNU na qual a divisão Norte-Sul teria substituído a anterior (Leste-Oeste). No entanto, estes autores só compararam votações entre 1991 e 1993 com aquelas entre 1983 e 1985, fator que aponta os resultados aplicáveis apenas a estes períodos, impossibilitando a generalização.

Alinhamo-nos a Holcombe e Sobel (1996) e Voeten (2000) ao consideramos ser uma arena política estável e passível de análise das votações. Também seguimos uma vasta literatura que já utilizou estas votações como medida de comportamento dos Estados no sistema internacional, como discutiremos a seguir.

3.2. AS VOTAÇÕES NA AGNU COMO VARIÁVEL DEPENDENTE

Utilizando o histórico de votações na AGNU como variável dependente, a literatura de RI buscou identificar os determinantes do comportamento dos Estados nesta arena. Como variáveis explicativas, os autores já apontaram as seguintes: participação como membro temporário no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS-ONU) (DREHER; STURM; VREELAND, 2006); pertencimento a blocos, grupos ou regiões (REISELBACH, 1960; LIJPHART, 1963; TOMLIN, 1985; KIM; RUSSETT, 1996; HOLCOMBE; SOBEL, 1996); oferecimento de ajuda externa – econômica ou militar – pelos EUA (MOON, 1985; WANG, 1999; LAI; MOREY, 2006; SCHAEFER; KIM, 2007; DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008; RATNER, 2009); empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) (THACKER, 1999; POTRAFKE, 2009; CARTER; STONE, 2011); nível de liberdade econômica ou política (SCHAEFER; KIM, 2007); ideologia do governo (POTRAKE, 2009); tipo de regime (HUXSOLL, 2003; MCGILLIVRAY; SMITH, 2004; LAI; MOREY, 2006); comércio exterior ou riqueza (CARTER; STONE, 2011).

O desenvolvimento de muitas pesquisas sobre o histórico de votações na AGNU conduziu os autores à discussão de questões substantivas quanto à adequação de sua utilização como reflexo genuíno do comportamento internacional dos Estados. Consideraremos o conhecimento acumulado por esta literatura e o utilizaremos a medida que melhor se adequar ao objetivo de verificar processos de mudança radical no comportamento dos Estados.

Carter e Stone (2011, p.5) dividem os autores entre aqueles que tratam votações na AGNU como índice sincero das preferências dos Estados e aqueles que tratam como uma evidência de compra de votos. O principal argumento trazido por alguns autores é de que posicionamento na AGNU não representaria posições políticas dos Estados, mas uma maneira de dar apoio político aos EUA em troca de ajuda externa. Lai e Morey (2006, p. 287) também defendem que existem duas abordagens para entender o padrão de votos na AGNU: similaridade de preferências e compra de votos. A primeira examina o alinhamento de votos na AGNU usando análise de escala e dimensional para identificar padrão de votos e coalizões; a segunda analisa a habilidade dos EUA (e outras potências econômicas e políticas) em usar ferramentas de política externa para levar países a cooperar. No primeiro grupo podemos situar Kim e Russett (1996) e Voeten (2000), e no segundo podemos incluir Wang (1999) e Thacker (1999).

Tomlim (1985, p. 193) propõe uma maneira de testar se o comportamento na AGNU reflete o posicionamento internacional dos Estados. O autor estava preocupado com a utilização das votações como sinônimo de política externa pela literatura. Para testar a validade desta medida usou análise fatorial visando comparar a interação entre Estados da África negra com base em dados de evento do *AFRICA Project* – que classifica interações entre Estados como cooperativas, conflituosas ou neutras com base em notícias – com seu comportamento nas votações na 21ª Sessão da AGNU. Com base nesta análise, aponta que há correspondência substancial entre a posição dos Estados nos temas da Guerra Fria em relação aos EUA visto que quanto mais “ocidental” em determinado tema, mais cooperativo foi em relação à potência (idem: p. 202). O autor conclui que o comportamento na AGNU pode tanto representar um indicador válido das orientações nacionais em relação à disputa bipolar, quanto um indicador válido de concordância com os EUA neste tema – não somente nas Nações Unidas, mas também no sistema internacional. No entanto, ele demonstra preocupação na utilização do histórico de votações em circunstâncias em que tal validade não foi claramente estabelecida, visto que em seu artigo o autor apenas analisa o comportamento de países africanos em intervalo temporal limitado (idem: p. 205-206).

Voeten (2012, p. 14) alega que os autores que utilizaram o histórico de votações na AGNU falharam em fundamentar o argumento a respeito do indicador, qual seja, a escolha dos Estados nas votações da AGNU como um meio apropriado para operacionalizar teoricamente o conceito de interesse. Sua visão é de que a medida deve e pode ser utilizada para analisar o comportamento dos Estados em temas globais (“*common foreign policy interests*”), e não em questões locais.

Em trabalho anterior, Voeten (2004, p. 733-734) pondera que para utilizar tais dados, é necessário ter como premissa a de que os votos são indicadores manifestos do grau no qual os interesses percebidos por cada Estado coincidem com aqueles dos EUA. Dreher e Jensen (2012, p. 184) apontam que, apesar de ser considerada uma instituição fraca, a AGNU é um ambiente relativamente único em que é possível observar as posições políticas relativas de praticamente todas as nações do mundo em um mesmo arranjo institucional. Na mesma linha, Volgy e Kenski (1976, p. 148) defendem que as resoluções da AGNU concedem aos países uma oportunidade para registrar (ao menos simbolicamente) sua oposição à postura de seu *hegemon* em temas globais. Em trabalho posterior, Volgy e Kenski (1982, p. 449) voltam a defender que para

analisar se há uma mudança na política externa de um Estado é possível comparar seu comportamento em relação a outros membros de seu subsistema (principalmente em relação ao poder hegemônico), por meio de uma medida de díade.

Carroll, Leeds e Mattes (2012, p. 9-10) se juntam a estes autores e argumentam que as votações na AGNU são um registro de como os Estados querem ser vistos pelos demais e da posição que cada um está disposto a tomar publicamente em uma variedade de temas; a medida seria um indicador latente das estratégias internacionais de um país. Complementarmente, é uma medida informativa da mudança no comportamento dos Estados porque: 1) eles podem rever suas posições, sem enfrentar restrições legais; 2) o voto tem natureza não vinculativa, levando países a votar refletindo seu comportamento e representar os interesses do grupo no poder; 3) não envolve interdependência entre Estados, sendo apenas um reflexo de decisões autônomas de cada governo. Huxsoll (2003, p. 189) segue a mesma linha ao ponderar em suas conclusões que os votos na AGNU podem ser uma expressão relativamente “grátis” de política externa. De modo semelhante, Volgy, Frazier e Ingersoll (2003, p. 53) defendem que a AGNU é a única arena institucionalizada da política internacional onde todos os Estados respondem formal e regularmente a diversas resoluções; eles chamam as votações de um processo de tomada de posição que reflete as preferências dos Estados.

Em contraposição ao primeiro grupo apresentado, Moon (1985) considera que as votações na AGNU não representam posições sinceras dos Estados em política internacional, visto que o alinhamento não ocorreria por motivações ideológicas ou políticas domésticas, mas pela troca entre apoio nesta arena por aumento no volume de ajuda externa. Segundo o autor,

Such transactions may be the cause rather than the consequence of foreign-policy agreement, however, since they are determined largely outside government [...] The observed agreement thus may be primarily the result of consensus, not compliance [...] major constraints may be as much the domestic manifestation of long-term dependency as the overt threats of a powerful external actor (idem: p. 298)

Wang (1999, p. 200-208) analisa o vínculo entre alocação de ajuda externa e o apoio político aos EUA na AGNU. O autor argumenta que o processo teria começado no Governo Reagan (1981-1989), período em que a potência passou a monitorar o comportamento dos receptores de ajuda externa com base na análise dos votos que o Departamento de Estado considerava como sensíveis aos interesses internacionais dos EUA. Para a análise empírica, o autor utiliza um modelo de série de tempo transversal (*time-series cross-section*) com dados de

65 países, entre 1984 e 1993, e demonstra que o montante de ajuda não tem efeito sobre o alinhamento político nas votações importantes, mas apresenta impacto no montante de ajuda externa; portanto, os EUA punem ou recompensam aqueles que mudam de posição na AGNU, conseguindo utilizar seus programas de ajuda externa para induzir a aproximação em matéria de política externa de forma bem sucedida nos temas que considera sensível.

A respeito do mesmo tema, Carter e Stone (2011, p. 18-19, 30) apontam que a decisão de usar ajuda externa como ferramenta em busca de apoio político depende do nível de desenvolvimento do receptor e de comércio bilateral. Os países mais pobres estão mais sujeitos à punição quando se opõem aos EUA, e os ricos à recompensa quando o apoiam. Também descobrem que a ideologia do Executivo dos países receptores importa, existindo menores chances de punir governos de direita quando estes se opõem aos EUA e menor propensão a recompensar regimes de esquerda. Os autores defendem a ideia de que o uso das votações importantes não é adequado para ser utilizado como medida de preferências sinceras do Estado, exatamente pelo fato de serem importantes o suficiente para disporem de peso estratégico na arena internacional.

Thacker (1999, p. 61) também encontra indícios de influência do apoio político aos EUA na AGNU com o recebimento de ajuda financeira do FMI. Ele também encontra forte efeito dos realinhamentos de posições dos Estados, que teriam impacto muito mais determinante na alocação de ajuda externa pelo FMI do que sua posição inicial na AGNU. Segundo Carter e Stone (2011, p. 6), um dos achados mais robustos da literatura é o de que os empréstimos do FMI são significativamente moldados por preferências geopolíticas dos países que contribuem com mais recursos à Organização Internacional (OI), particularmente os EUA.

Outro ponto fundamental na relação entre ajuda externa e apoio político na AGNU é apresentado por Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008, p. 157). Eles demonstram, empiricamente, que as formas de ajuda externa diferem quanto à habilidade de induzir apoio político pelos receptores; em particular, programas de ajuda (em forma de apoio financeiro geral), doações e ajuda não vinculada têm maiores chances de moldar o posicionamento político na AGNU.

Baehr e Gordenker (1994 apud LAI; MOREY, 2006, p. 387) ponderam que as votações na AGNU são uma medida única e importante do comportamento dos Estados: ao invés de fazer declarações gerais de apoio em um tema, o Estado é forçado a tomar uma posição registrada frente a uma plateia global; quando uma resolução é votada, uma postura política vaga é

transformada em uma posição política clara. Seria o único órgão que pode ser considerado uma assembleia mundial, de maneira que leva os Estados a evitarem confrontação direta ou condenação nela. Por outro lado, Lai e Morey (2006, p. 403) demonstram preocupação com a real habilidade de medir as preferências de um Estado visto que na realidade podem representar tentativas de manipular as preferências de um Estado, mesmo que em seu artigo concluam que isto poderá não ser um problema por que os países não democráticos são aqueles que cooperam com os EUA com base nesta relação de dependência em ajuda externa ao mesmo tempo em que são exatamente aqueles com menor propensão a desafiá-lo.

Uma importante diferenciação – tanto prática como teórica – é feita entre o total dos votos e os votos considerados como importantes pelo Departamento de Estado estadunidense. Segundo informação da própria instituição, apesar de fatores estratégicos, econômicos e morais serem os aspectos mais importantes das relações bilaterais, o comportamento de um país em relação aos EUA na AGNU não é trivial. Segundo o relatório, o que acontece na AGNU envolve temas centrais da política internacional e frequentemente toca interesses e objetivos nacionais. Tal arena teria importância pelos seguintes motivos: 1) as decisões da AGNU determinam fortemente as políticas das Nações Unidas; 2) as votações direcionam a atenção da audiência global a alguns temas, tendo influência no que é considerado um problema global; 3) as decisões afetam o contexto em que governo e empresas estadunidenses operam; 4) as decisões definem a “opinião global” em temas relevantes da agenda internacional, visto que não existe outra arena com o mesmo alcance em termos de participação. O relatório afirma que nem todos os votos têm importância para os EUA (mesmo sendo uma potência global), estando o país interessado em temas que afetam diretamente seus interesses nacionais. Estas resoluções devem ser antecipadamente identificadas de modo a comunicar seus aliados e países neutros de sua preocupação com o tema, informar fatos relacionados à questão e solicitar apoio nas votações (U.S. STATE DEPARTMENT, 1984-1985, p. 3-4).

Com base nesta diferenciação, Potrafke (2009, p. 250) considera que a concordância em votos chave teria repercussão junto aos EUA, enquanto as votações como um todo seriam uma medida de similaridade das preferências de um país em relação aos EUA. Complementarmente, a análise empírica de Dreher e Jensen (2013, p. 194) apontou que apenas as votações alinhadas a temas considerados importantes para os EUA têm propensão à recompensa, diferentemente do que acontece quando utilizadas todas as votações na AGNU. Andersen, Harr e Tarp (2005, p. 15)

também consideram que, em relação aos votos não considerados importantes pelo Departamento de Estado norte-americano, os países tendem a votar de acordo com suas reais preferências políticas, já que não há pressão dos EUA. Por fim, Wang (1999, p. 201) defende não ser relevante, nem teoricamente, nem substantivamente, analisar o efeito da ajuda externa sobre o total das votações na AGNU, mas somente em votações importantes, visto que para os EUA os custos em exercer pressão em todas elas seriam muito altos se comparados aos seus ganhos marginais.

Considerando nosso objetivo de observar o comportamento geral e genuíno dos Estados – não estamos interessados especificamente na compra de votos – e ponderadas as discussões e achados da literatura em relação às maneiras de utilizar a rica base de dados de votações na AGNU, a opção adequada é utilizar todas as votações na AGNU, ao invés de focar somente nos votos considerados importantes pelo Departamento de Estado.

3.3. AS MEDIDAS DE COMPORTAMENTO INTERNACIONAL DOS ESTADOS

Passamos agora a considerar os diversos índices numéricos desenvolvidos para medir o comportamento internacional dos Estados. Nos anos 1960, alguns autores analisaram a existência de blocos ou coalizões de Estados na arena internacional com base nas votações na AGNU (BALL, 1951; RIESELBACH, 1960; LIJPHART, 1963; RUSSETT, 1966; MARIN-BOSCH, 1987). De início, os autores buscaram identificar a existência de blocos de votações, que agrupariam os Estados e que dariam maior força àqueles com menor poder político e militar *de facto*, mas que estariam sobre representados em número devido à regra paritária de votação. Outro tema que norteou o debate destes pesquisadores se refere às medidas utilizadas para verificar tanto o agrupamento dos Estados quanto à aproximação política entre pares. A discussão girou em torno de qual a melhor maneira de agrupar as nações, haja vista suas características e comportamento. Nesses estudos, foram usados *S-scores* para identificar a aproximação entre pares ou grupos nas votações.

O estudo pioneiro foi de Ball (1951, p. 2) que buscou analisar como os grupos operam e se alguns Estados exerciam poder de liderança com base na observação dos votos nas cinco primeiras sessões. A autora parte do pressuposto que um bloco é qualquer grupo que

consistentemente vota como uma unidade em determinados temas, independentemente se os Estados participam de determinada organização internacional, se interferem questões geográficas, ideológicas, ou interesses comuns. Ainda com base no mesmo estudo, a autora conclui que “*First, the unanimity of the great powers does not hold. Second, the Commonwealth almost never votes as a unit. [...] Third, the solidarity of the Soviet bloc is striking*” (idem: p. 25).

A principal crítica feita à autora por Reisenbach (1960, p. 292) é o fato de ela analisar os blocos como pré-existentes, sem agrupá-los com base em seu histórico de votações. Este autor se debruça sobre o mesmo tema e critica a literatura anterior pela falta de uma definição adequada de bloco de votação que, como Ball, havia usado uma definição geral ou criado grupos pré-determinados definidos por regiões. Para isto, o autor define bloco como “*a given number of nations voting as a unit a given percentage of the time on all or on a given set of issues*” e utiliza *Scalogram Analysis* para criar coeficientes de coesão e identificar aqueles países que votaram em conjunto e, desta forma, definir os blocos a partir do histórico de votações, e não em características comuns. O principal problema neste trabalho é que a análise só engloba as votações da 11ª sessão da AGNU.

Este caminho também é tomado por Lijphart (1963, p. 902-903) que adota dois passos para analisar a votação em blocos na AGNU: 1) identificação dos blocos; 2) medição da coerência interna ou comportamento dos blocos. O autor defende a necessidade do estabelecimento de uma medida única e comparável entre os blocos para medir sua coesão, o que seria possível com a utilização do Método *Rice-Beyle* (idem: p. 909-910).

Outro autor que se propõe a identificar grupos na AGNU é Russett (1966). Seguindo a acumulação do conhecimento, o autor aponta os avanços das contribuições de Lijphart (1963) com a utilização de métodos gráficos, mas também critica o fato de que do colega só conseguir identificar pares ou grupos de Estados que excedem 87,5% de concordância. Assim, Russett (1966, p. 328) defende que um método satisfatório deve identificar todos os agrupamentos e ser aplicável tanto a determinado tema específico quanto a todas as votações. O método proposto é a aplicação de análise fatorial e da *Q-technique*. A análise fatorial já havia sido aplicada por Alker (1961 apud RUSSETT, 1966, p. 328), mas com a ferramenta de *R-analysis*. Com esta técnica o autor identifica seis fatores que explicariam 73% da variação de posicionamento dos Estados, que se agrupariam em sete grupos na 18ª Sessão da AGNU. Como conclusão, o autor critica a divisão correntemente tomada como consenso pela literatura e veiculada pela imprensa da época em

torno do eixo Leste-Oeste-Neutro (RUSSETT, 1966, p. 339). As inferências são limitadas por se basearem em apenas uma sessão.

Neste mesmo período, surgiram também os primeiros textos em Política Externa Comparada (PEC) que desenvolveram um método para sintetizar dados baseados em eventos a serem utilizados como descritores do comportamento dos Estados, com vistas ao desenvolvimento de explicações sobre o comportamento internacional de países com base em tipos-ideais de nação, características sociais, e modos de comportamento (RYNNING; GUZZINI, 2001, p. 2-3). O objetivo era estabelecer uma relação causal entre o tipo de Estado e seu possível comportamento em política externa; pesou o incentivo do governo estadunidense em desenvolver teorias “científicas” que seriam utilizadas para auxiliar as decisões em política externa durante a Guerra Fria (HUDSON, 2005, p. 8). Como resultado desta corrente, também surgiram projetos de coleção de dados quantitativos em política externa, os dados de eventos (*event data*) com financiamento do governo dos EUA; esperava-se que estes dados poderiam ser utilizados pelos tomadores de decisões. Segundo Schrodtt (1995, p. 2), dados de eventos é uma metodologia formal de medir o fenômeno que contribui para as percepções da política externa, pois o mesmo é gerado: “[...] *by examining thousands of newspaper reports on the day to day interactions of nation-states and assigning each reported interaction a numerical score or a categorical code*”.

Diversas bases de dados foram desenvolvidas, por meio deste tipo de coleta de dados: *Conflict and Peace Data Bank* (AZAR, 1982) e sua continuação, *Global Event-Data System* (DAVIES e MCDANIEL, 1994), *Behavioral Correlates of War, World Events Interactions Survey* (MCCLELLAD, 1978) e as mais atuais *Integrated Data for Events Analysis* e *10 Million International Dyadic Events* (KING; LOWE, 2003). Com estes dados, os pesquisadores esperavam, por meio da enumeração de eventos periódicos (diário, mensal, anual), demonstrar a realidade cotidiana das interações entre Estados; a mídia seria a fonte interminável de informações (KING; LOWE, 2003, p. 617). No entanto, alguns problemas são apontados: 1) a dificuldade em conseguir grande quantidade de dados com alta qualidade; 2) as limitações nas molduras tradicionais sobre eventos pela falta de flexibilidade estrutural e dimensões analíticas para analisar a escalada de conflitos (BOND et al., 2003, p. 733-734). Parte destes problemas foi superada com códigos automáticos para a coleta dos dados e criação de escalas mais detalhadas para classificar o tipo de interação entre Estados.

Alguns autores buscaram integrar estas duas fontes de dados (AGNU e dados de eventos), para criar um índice que capturasse de maneira completa o comportamento internacional dos Estados. Inicialmente, Hughes e Volgy (1970), depois complementados por Quistgard (1977) e Volgy e Kenski (1976, 1982), buscaram desenvolver uma medida para capturar a mudança de distância (*distance change*). Os autores desenvolveram um conceito relacional para analisar as mudanças no comportamento dos Estados que incorporasse: i) mudanças no comportamento dos Estados no tempo; ii) comportamento em relação a outros atores; iii) direção da mudança proposta. Para isto, utilizaram cinco indicadores de política externa: 1) importações e exportações bilaterais com os EUA; 2) coincidência de votos na AGNU; 3) número de representações diplomáticas; 4) interações conflituosas; 5) interações cooperativas (estas últimas duas baseadas em dados de eventos) (VOLGY; KENSKI, 1976, p. 145-147)¹³.

Outros autores utilizam o modelo espacial, que estima os pontos ideais dos países nas votações da AGNU. Segundo Bailey, Strezhnev e Voeten (2015, p. 1), este modelo separa a mudança de agenda das mudanças de preferências por meio da fixação das resoluções de um mesmo tema em sessões diferentes. Na estimação desta medida só são incluídas as resoluções aprovadas com margem menor que 65%, ou seja, aquelas em que houve pelo menos relativa disputa em torno da votação.

Para Bailey, Strezhnev e Voeten (2015, p. 2, 11-13), os pontos ideais podem ser interpretados como a posição dos Estados em relação à ordem liberal liderada pelos EUA na ONU. Esta medida tem algumas vantagens: tem menos “barulho”, coincide melhor com os registros históricos, identifica melhor as mudanças nas posições dos países e facilita comparações intertemporais por controlar as mudanças na agenda da AGNU durante sua história. A identificação da mudança de posição dos países é possível pela identificação de 799 resoluções idênticas, que são utilizadas como comparativo entre diferentes anos – permitindo melhor análise intertemporal – visto que em 97,2% dos casos, os países mantiveram posição nestas resoluções de mesmo tema, em anos diferentes. Ademais, é uma medida de posição política de um Estado que não depende de seu comportamento em relação a um par, mas apenas de seu posicionamento em dada sessão da AGNU.

¹³ Optamos em não utilizar tal índice nesta pesquisa por não ser adequada a utilização de variáveis compostas como variável dependente em estudos quantitativos visto que dificulta a interpretação dos resultados e levanta questionamentos quanto aos coeficientes gerados nos modelos matemáticos, por relacionarem determinadas variáveis independentes a um grupo de variáveis que compõem o índice.

Adicionalmente, os autores apontam alguns problemas da medida de coincidência de votos, correntemente utilizada pela literatura: 1) só consegue identificar mudança nas preferências entre dois Estados, mas não qual deles promoveu tal alteração; 2) o modo de tratamento das ausências, consideradas como similar à abstenção. O problema, neste caso, é que as ausências costumam ocorrer por problemas domésticos e podem não representar a posição política do país em uma resolução, visto que 68% das ausências são seguidas por outra na votação seguinte, o que demonstra que as ausências não representam uma posição política, mas a não participação de determinada delegação em uma sessão anual (idem: p. 4-5).

Este método teve origem em análises de posição de partidos e políticos em votações de assembleias nacionais, mas é facilmente adaptado para análise da AGNU, visto que também se trata de uma assembleia, tendo os Estados uma função similar a dos legisladores. Lupu (2012), por exemplo, já adaptou este modelo para analisar a adesão de Estados a tratados internacionais. Para formular a base de dados, os autores usam as bases teóricas desenvolvidas por Poole e Rosenthal (1991; 2001).

Apesar destas vantagens para nosso objeto de estudo – principalmente, a possibilidade de melhor identificar alterações na posição dos países de maneira independente da posição dos EUA e das alterações na agenda – há problemas na utilização deste tipo de estimativa como variável dependente em regressões.

Lewis e Linzer (2005, p. 106) explicam o motivo:

NOMINATE produces ideal points for the legislators and two points—one corresponding to the Yea outcome and one corresponding to the Nay outcome—for every roll call along with the parameters of the utility function. If there are 100 legislators and 500 roll calls, NOMINATE estimates 1,101 parameters in one dimension and 2,202 parameters in two dimensions using the 50,000 observed choices. In a classical maximum likelihood framework the standard errors are obtained from either inverting the information matrix or inverting the analytical Hessian matrix directly. Unfortunately, this entails inverting a very large matrix and is computationally difficult even with modern computers. Because of these difficulties, NOMINATE computes only conditional standard errors. NOMINATE computes only conditional standard errors. Interestingly, how the scale, location, and rotation of the issue space are defined complicates not only comparisons of the point estimates across models but also comparisons of uncertainty estimates. How the space is identified affects in subtle ways which members' locations are estimated to be more or less uncertain. Thus, while we find similar general levels of uncertainty in the estimates generated by each model, the way in which estimation uncertainty is distributed across members varies considerably. As described below, this should not be surprising given that

the definition of the issue space is arbitrary and ultimately what these models recover are the relative locations.

Armstrong II et al. (2014, p. 278) ponderam que pelos pontos ideais serem estimativas, suas incertezas devem ser consideradas nas configurações dos modelos; por isso, nestas estimativas não é possível tratar a variável latente para cada caso como observada, mas deve-se permitir que a incerteza presente na medida propague-se pelo modelo, variando a depender de seu poder preditivo.

Assim, quando a variável dependente de uma regressão se baseia em estimativas, os resíduos devem ser pensados como tendo dois componentes: o primeiro referente ao erro de amostra (diferença entre o valor real da variável dependente e seu valor estimado); o segundo componente é o choque aleatório que existiria mesmo se tivéssemos observado a variável. O problema é que o primeiro será heteroscedástico se a variação da amostra for diferente entre as observações (AMSTRONG II et al., 2014, p. 346).

Em nosso caso, a variável dependente será binária e usará como base a variável latente (ou variável observada no caso da medida de coincidência) buscando selecionar os casos mais radicais de MPE; é possível que usando os pontos ideais, conseguiremos melhor selecionar estes casos visto que a medida é mais sensível às mudanças de posição e controla as mudanças na agenda.

Se, por um lado, a maioria dos trabalhos que utilizam votações na AGNU como variável dependente em modelos de regressão utiliza medidas de coincidência, trabalhos recentes passaram a utilizar os pontos ideais e apontaram achados interessantes (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015; CARROLL; LEEDS; MATTES, 2012).

A opção mais segura é utilizar a coincidência de votos entre determinado país latino-americano e os EUA, seguindo outros autores já consagrados e que conseguiram resultados interessantes neste caminho, mas também rodaremos modelos com a variável dependente baseada nos pontos ideais. Bailey, Strezhnev e Voeten (2015, p. 3) encontraram 75 artigos publicados e 12 *working papers* que usam votações na AGNU como medida de preferência nacional, apenas desde 1998.

Para capturar a posição política com base na coincidência de votos é necessário discutir qual a melhor maneira para medir esta afinidade política entre os pares. Um ponto desta discussão já foi desenvolvido na seção anterior: optamos por utilizar todas as votações, visto

nosso interesse em observar a posição política internacional geral dos Estados; a utilização somente dos votos considerados importantes pelo Departamento de Estado norte-americano pode sobredeterminar o impacto da ajuda externa alocada pelos EUA em determinado Estado. Cabe, agora, discutir as várias maneiras em que se pode medir a proximidade política em relação à potência global na AGNU.

Alguns autores consideram que o modo adequado para analisar a convergência política entre pares na AGNU seria por meio da atribuição de um peso menor nos momentos em que a coincidência de voto ocorre nos casos de abstenção, dando um peso maior quando a coincidência ocorresse em votos “sim” ou “não”. No entanto, dada à possibilidade de um país ausentar-se nas votações, o voto “neutro” também pode ter um peso político e pode ser parte da estratégia de um país de não se comprometer com uma posição mais firme (“sim” ou “não”) dado seus possíveis custos políticos. Por isso, alguns autores medem estritamente a coincidência de votos, ou seja, se um país se absteve de maneira idêntica aos EUA é considerado que houve coincidência, assim como no caso dos dois terem votado positivamente ou negativamente (DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008).

Lai e Morey (2006) optaram por usar o *S-score* desenvolvido por Signorino e Ritter (1999 apud LAI; MOREY, 2006, p. 391): o índice representa uma medida espacial contínua de similaridade em política externa que varia de -1 (discordância perfeita ou máxima distância) a 1 (perfeita similaridade). Os autores argumentam que a vantagem desta medida em relação à porcentagem de concordância é que trata as abstenções como meio-termo. Nesta medida só são incluídas votações aprovadas com margem inferior a 65%.

Thacker (1999, p. 53), por sua vez, usa um índice de concordância política que varia de 0 a 1 em que votos em concordância recebem valor 1, em discordância 0, e abstenções e ausências recebem o peso de 0,5, dividindo o total pelo número de votações em determinado ano. Tal medida também é adotada por Dreher e Jensen (2013, p. 185), que justificam a escolha por razões teóricas e estatísticas. Do ponto de vista teórico, ponderam que é importante considerar as abstenções porque países podem oferecer ajuda econômica não somente em troca de apoio político, mas também para evitar a discordância. Do ponto de vista estatístico, os autores apontam que esta variável dependente tem uma distribuição em forma de sino.

Dheher, Nunnekamp e Thiele (2008) discutem as alternativas utilizadas previamente; além da medida de Thacker (1999), os autores citam a opção de Barro e Lee (2005 apud

DHEHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008, p. 144), que usam a fração de vezes em que há coincidência de votos (só conta quando votos são idênticos, ou seja, se ambos votam sim, não, se ausentam ou se abstêm), e de Kegley e Hook (1991 apud DHEHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008, p. 144) que descartam as abstenções e ausências.

A questão das abstenções e ausências é complicada por haver discordância quanto à maneira de tratá-las. Como vimos, alguns autores as incluem, enquanto outros as descartam, sem maiores justificativas. Voeten (2012, p. 4-5) considera necessário diferenciá-las: enquanto as abstenções podem representar um posicionamento político de protesto contra determinada resolução, as ausências, na maioria dos casos, não são; o autor aponta que 68% das ausências foram seguidas por outra – percentual que chega apenas a 23% nas abstenções – o que significaria que o motivo da ausência não seria político, mas alguma crise doméstica ou restrição orçamentária que impediu a participação do país na sessão anual ou votação específica.

Huxsoll (2003) usa a variável *Affinity of Nations Index* da base de dados de Gartzke e Jo (2002 apud HUXSOLL, 2003, p. 124) que mede a similaridade de votos entre pares de Estados que representaria a proximidade entre as posições políticas dos pares. A medida é dada por $S = 1 - 2 \cdot (d) / d_{max}$, em que d é a soma das distâncias métricas entre díades de membros (em termos de votos) em determinado ano e d_{max} é a máxima distância métrica destes votos. Outro recurso, utilizado por Carroll, Leeds e Mattes (2012), é calcular o log da medida de coincidência para dar a esta uma distribuição normal.

Assim, no que se refere à medida de coincidência de votos, optamos por dar metade do peso às abstenções seguindo a argumentação de Dreher e Jensen (2013). Considerando nosso objetivo de identificar as preferências sinceras dos Estados na AGNU como maneira de capturar sua posição quanto aos diversos temas da arena internacional, ponderamos que esta opção é a melhor visto que a abstenção representa uma maneira do Estado demonstrar uma posição intermediária quanto a um tema; sua escolha de fato não representa nem a total concordância à resolução nem sua discordância, mas sim uma maneira de não se posicionar no tema representando, portanto, um voto com peso intermediário. Serão usados dados da base de Strezhnev e Voeten (2013), mais especificamente, aqueles da variável que computa três categorias de votos ("sim", "não" e "abstenção") em que as abstenções são contadas como meia-concordância com o voto "sim" ou com o voto "não" e que também disponibiliza o ponto ideal de cada Estado nas sessões anuais. Na medida de coincidência de votos, serão incluídas todas as

votações (não somente as importantes), visto que nosso objetivo é observar o comportamento geral dos Estados em política externa e as votações em que algum país da díade não esteve presente são descartadas.

3.4. A MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA COM BASE NAS VOTAÇÕES NA AGNU

A seguir, analisaremos os trabalhos que utilizaram as votações na AGNU para estudar especificamente casos de MPE. Além de discuti-los, iremos apontar quais as diferenças destes estudos anteriores em relação ao que será desenvolvido neste capítulo para atender ao objetivo aqui proposto. Por fim, faremos a definição final de como será nossa variável dependente.

Com exceção de Huxsoll (2003), que analisa os efeitos de fatores institucionais e políticos domésticos sobre a instabilidade do posicionamento dos países na AGNU, os demais autores que serão discutidos a seguir tratam diretamente do tema focando no efeito de determinados eventos sobre a MPE, tais como a mudança de regime e de líder. Nós nos juntamos a este grupo de autores por buscar encontrar quais fatores aumentam as chances de ocorrência de uma MPE – com foco específico nos casos mais radicais (RPE) – e não no contexto institucional político doméstico específico que torna as políticas externas mais ou menos estáveis. Assim, nosso interesse está em determinadas condições conjunturais relacionadas ao que a literatura chama de janela política. Tal conceito, como já discutido em nosso segundo capítulo, foi retirado da literatura de políticas públicas e é aplicado à análise de casos de MPE, mas sem uma definição clara dos fatores específicos que levam a sua abertura. Nosso objetivo é aprofundar o conhecimento acerca de quais seriam as condições conjunturais em que os processos de RPE são mais prováveis, características estas que poderiam ajudar na delimitação do conceito de janela política para estudo dos casos de MPE¹⁴.

O primeiro estudo que se enquadra neste grupo que estuda processos de MPE usando votações na AGNU como medida de comportamento internacional é o de Vengroff (1976); neste, são analisados os processos de MPE em países da África negra entre 1963 e 1975. O autor busca

¹⁴ É importante informar que não estamos propondo uma reformulação do conceito proposto por Kingdon (1984), mas desenvolver o que diversos autores chamam de janela política na aplicação deste conceito para estudo de processos de MPE.

correlação entre o efeito da instabilidade política doméstica – observada com base em quatro variáveis de Morrison et al. (1972 apud VENGROFF, 1976, p. 428), referentes à instabilidade nas elites, índice geral de turbulência política, instabilidade municipal e instabilidade total – sobre a proximidade política anual em relação aos EUA e à URSS (VENGROFF, 1976, p. 427). O autor não encontra relação significativa entre as medidas de instabilidade política e MPE; adicionalmente, não encontra relação entre golpes de Estado bem sucedidos e variação na política externa, se comparado às nações que não sofreram golpes (idem: p. 432). Em sua conclusão, considera que pode não ter encontrado relação sistemática pelos seguintes motivos: tais nações podem ser consideradas “sistemas penetrados”, sendo variáveis sistêmicas (relacionadas ao sistema internacional) mais determinantes; representantes destes países votam livremente, não sendo influenciados por turbulências domésticas; fatores sociais podem, em determinadas circunstâncias de instabilidade, ter papel contrário à MPE (idem: p. 436-437). Apesar de ser um estudo bem estruturado, os achados do autor são restritos: não são passíveis de generalização ampla pela restrição temporal e de número de países analisados; o modelo do autor não controla para outras variáveis possivelmente influentes, de modo que os métodos disponíveis atualmente podem indicar a possibilidade de alcançar achados mais robustos; por fim, outras variáveis relacionadas à política doméstica, tais como mudança de regime ou de líder, pode ter efeito mais significativo sobre a MPE, do que as medidas de instabilidade política utilizadas pelo autor.

Mais interessado no efeito da mudança de regime, Hagan (1989, p. 506) busca testar a premissa teórica de que “*political revolution is the primary type of regime change likely to transform a country's foreign relation*” analisando uma amostra de 87 países de terceiro mundo entre 1946 e 1984. Para isto, propõe uma classificação gradual de cinco tipos de mudança de regime – variando desde mudança de chefe do Executivo sem alteração na base política do governo até mudança revolucionária com entrada de grupo anti sistema – e busca correlação com cinco gradações de orientação de votos na AGNU – variando desde fortemente pró-EUA até fortemente anti-EUA; para calcular esta medida, o autor usou a média de coincidência de votos para cada governo e tirou sua média, separando os resultados nesta escala de cinco graus. O autor conclui que a transição de regime foi importante para explicar mudança de votos em metade dos casos, tendo o alinhamento no voto ocorrido em todos os tipos de mudança de regime, com as mudanças não revolucionárias representando cerca de 80% das mudanças de posição em relação

aos EUA, mesmo que as mudanças mais radicais na política externa terem ocorrido após mudanças revolucionárias de regime (idem: 508-509, 515-516, 540).

Consideramos que Huxsoll (2003, p. 85, 92, 98, 101, 106, 108, 111, 113, 115) fez o esforço mais completo para analisar a MPE. Em sua tese de doutorado, o autor testa nove hipóteses relacionadas ao efeito de estruturas políticas domésticas sobre a estabilidade da política externa dos Estados, utilizando um modelo de *Generalized estimatins equation*, a saber: tipo de regime (democracia x autocracia), tipos de democracias (presidencialismo x parlamentarismo), coalizão no presidencialismo (divididos x unidos), sistemas partidários presidencialistas (bipartidário x multipartidário), coalizão no parlamentarismo (unipartidário x governos de coalizão; número de partidos), tipos de autocracias (militares x civis), nível de desenvolvimento, interação entre mudança de líder e tipo de regime (autocracia x democracia). O autor usa três medidas para observar o comportamento internacional dos Estados: dados de eventos, votações na AGNU (índice de afinidade geral e índice de afinidade somente com votos importantes) (idem: p. 117, 122, 125). Apesar de ter tido que rejeitar algumas hipóteses, Huxsoll demonstra que as democracias têm políticas externas mais estáveis, as mudanças no executivo aumentam as chances de MPE, a Guerra Fria está positivamente relacionada com MPE, os países desenvolvidos têm a política externa mais estável e os sistemas multipartidários presidencialistas têm a política externa mais estável (idem: p. 173-187).

Carroll, Leeds e Mattes (2012, p. 1-2) testam o efeito de mudanças nas fontes de apoio político doméstico dos líderes sobre a política externa onde duas variáveis intervenientes afetariam esta relação: o tamanho da coalizão necessária para a manutenção do líder no poder e a independência do executivo em controlar políticas. O objetivo é saber se mudança na fonte de apoio do líder aumenta as chances de MPE, e se as democracias são mais estáveis em comparação com as não-democracias (idem: p. 26-27). Para isto, os autores usam o líder como unidade de análise, comparando o padrão de voto de um mandato com aquele do predecessor, estimados a partir de um modelo espacial gerado pela abordagem de simulação *Markov chain Monte Carlo*, com base na média de cada mandato a partir dos pontos ideais das votações em cada sessão (idem: p. 14, 20). A partir da análise empírica, os autores defendem que, nas autocracias, a mudança na base de apoio do líder tem efeito significativo na alteração do padrão de votações na AGNU. Tal efeito seria também observado nas democracias, mas em menor grau (idem: p. 30).

Ratner (2009, p. 391) também desenvolve um interessante trabalho sobre MPE. Ele defende que as transições democráticas são uma importante causa do realinhamento junto aos EUA, condicionado pela existência ou não de apoio da potência ao regime não democrático anterior. Este apoio político externo influencia a política doméstica durante a transição, moldando as preferências políticas em política externa da oposição. O autor atenta para a influência do apoio dos EUA: quando este existe previamente, o novo regime busca se legitimar via discurso nacionalista e anti-imperialista culpando o apoio da potência pela duração do regime anterior (idem: p. 393). Para testar sua hipótese, o autor analisa a interação entre democratização e apoio dos EUA em um modelo de série temporal transversal entre 1950 e 2000 com base em díades de países. Operacionalizando o nível de alinhamento político com os EUA por meio de uma variável tricotômica – alinhado, neutro, divergente – derivado do *affinity of nations index*, Ratner encontra uma porcentagem muito mais baixa de aproximação política após a democratização nos casos em que o regime anterior tinha apoio dos EUA (5% contra quase 30% naqueles que não tiveram apoio) (idem: p. 405).

Outra importante variável utilizada para explicar a MPE é a mudança de líder. Dreher e Jensen (2013, p. 184) investigam se a entrada de um novo líder significa alterações na política externa e atestam que, em média, os países se tornam mais “amigáveis” aos EUA após a entrada de um novo líder. Diferentemente de Ratner (2009) eles consideram as mudanças para ambas “direções” como análogas e analisam a relação entre mudança de líder e MPE com um modelo de série temporal transversal para 132 países entre 1985 e 2008 (DREHER; JENSEN, 2013, p. 189). Com base na análise empírica, defendem que o motivo da aproximação destes novos líderes pode resultar da busca pelo aumento de ajuda externa no início de um mandato (idem: p. 193).

Estes estudos ajudaram no avanço do conhecimento que temos acerca do tema de MPE e servirão também de base para o desenvolvimento de nosso modelo. Todos apontaram para a importância de algumas variáveis sobre os processos de MPE: a mudança de regime, a mudança de líder e a influência da política externa norte-americana.

Nosso objetivo é considerar o efeito destas variáveis – e outras que relacionamos ao conceito de janela política – ao mesmo tempo em que desenvolvemos um modelo direcionado a explicar os processos de RPE, que são conceituados como os: mais rápidos (marco temporal, considerado de um ano ao seguinte), mais radicais (maior alteração de comportamento na

AGNU) e mais amplos (considerando seu comportamento geral, medido pela coincidência no total de votos na AGNU) de MPE¹⁵.

Em se tratando da questão temporal, as pesquisas de Hagan (1989) e Carroll, Leeds e Mattes (2012) não estudam as mudanças anuais em sua análise, mas de um mandato executivo ao seguinte; apesar de interesse em analisar o efeito de uma mudança de governo (ou de regime) sobre a política externa, também estamos interessados em estudar outros casos de alterações drásticas que tenham ocorrido dentro de um mesmo mandato executivo, de maneira que optamos por usar como medida de análise o país-ano.

Em relação à amplitude dos processos, conforme comentado na seção anterior, serão utilizadas medidas que incluam todas as votações, garantindo observação ampla do comportamento internacional dos Estados.

No que se refere à radicalidade dos processos, nenhum destes autores instrumentalizou a variável dependente de modo a focar nestes casos exclusivamente. Conforme argumentamos, os processos mais radicais teriam características específicas que diferem das alterações padrões e ajustamentos na política externa dos países sendo, portanto, necessário moldar a variável dependente visando observar exatamente estes processos. Huxsoll (2003) e Dreher e Jensen (2013), por exemplo, usam uma variável contínua com base no padrão de votações na AGNU, não indicando haver uma diferenciação teórica entre mudanças mais radicais e pequenas alterações no alinhamento político de um ano em relação ao seguinte (casos de "ajustes" nos rumos). Esta diferenciação é apenas feita por Ratner (2009, p. 403), que usa uma variável tricotômica, mas os limiares estabelecidos pelo autor são muito baixos se considerarmos nosso objetivo de analisar os casos mais radicais de MPE: abaixo de -0,15 e acima de 0,15 para casos serem considerados de distanciamento e aproximação, respectivamente, estando a neutralidade entre estas categorias. A utilização destas variáveis dependentes ocorre principalmente pelos diferentes objetivos que cada autor estabeleceu em suas pesquisas.

Assim, nosso modelo utilizará uma variável dicotômica buscando “isolar” os casos de RPE. Para desenvolver tal medida, serão necessárias duas etapas. Primeiro, (a) pela subtração da média de coincidência de votos e (b) do ponto ideal no *ano t* em relação ao *ano t-1* será dada a medida de MPE, de aproximação ou distanciamento político de um ano ao seguinte;

¹⁵ Estamos levando em conta as condições estabelecidas para pertencimento ao nosso conceito conforme discutidas na seção 2.1.

consideramos que quanto maior o valor deste índice, maior terá sido a MPE sendo que um aumento no índice significa aproximação aos EUA, e uma queda, o distanciamento.

$$(a) \quad \text{coincidência}_t - \text{coincidência}_{t-1} = MPE$$

$$(b) \quad \text{ponto ideal}_t - \text{ponto ideal}_{t-1} = MPE$$

Em segundo lugar, com base nesta variável, será desenvolvida uma variável dicotômica (RPE) em que será assinalado valor 1 para sempre que o índice MPE superar dois desvios padrão, designando o valor nulo para os demais países-ano. Desta maneira, selecionamos cerca dos 5% mais radicais processos de MPE, determinados como o evento de RPE. Apesar da necessidade de estabelecer um limiar arbitrário, esta foi a solução prática para diferenciar processos de ajustamento na política externa dos processos de RPE, que teriam causas e efeitos diferentes tanto em termos teóricos quanto práticos.

Por fim, um procedimento para evitar viés em nossa variável: não foram considerados casos positivos aqueles em que determinada delegação de Estado latino-americano votou em menos de 10 resoluções. O motivo da exclusão é que nestes países-ano, há altas chances de haver total concordância ou discordância com os EUA, o que, quando comparado com o ano anterior, acaba apontando alterações drásticas de comportamento na AGNU. O limiar estabelecido é arbitrário, mas após uma análise detalhada dos dados, percebemos que nestes anos identificamos que a medida de coincidência entre as díades apresentaram valores extremos (ou 0 ou 1). Consideramos que ela não representa o mesmo que votar identicamente ou completamente diferente dos EUA em um alto número de resoluções (p. ex. 100 votos coincidentes em 100 resoluções) como costuma acontecer em outros países-ano. Tal procedimento excluiu do pertencimento ao resultado positivo seis casos.

Nos gráficos 2 e 3 estão as variáveis que serão utilizadas na tese para identificar os processos de RPE. No primeiro, está a variável diferencia da coincidência de voto dos países latino-americanos com os EUA; no segundo, a variável diferenciada dos pontos ideais¹⁶. As linhas vermelhas representam os limiares estabelecidos para determinar se houve ou não RPE; as

¹⁶ A variável diferenciada mede a mudança na variável em foco entre um ano e o seguinte. Utilizando-a, podemos verificar os anos em que os países alteraram de forma mais extrema seu comportamento na AGNU em comparação ao ano anterior. Defendemos que quando estas alterações foram mais extremadas, houve RPE.

linhas mais próximas do centro representam dois desvios padrão, enquanto as mais distantes representam quatro desvios padrão da média¹⁷.

Gráfico 2 – Variável diferenciada da coincidência de votos com os Estados Unidos na AGNU por país latino-americano

Fonte: STREZHNEV, A.; VOETEN, E. United Nations General Assembly Voting Data. UNF:5:s7mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw== Erik Voeten [Distributor] V7 [Version]. 2013.

¹⁷ A análise referente aos casos a quatro desvios padrão da média será feita no próximo capítulo.

Gráfico 3 – Variável diferenciada do ponto ideal dos países latino-americanos na AGNU

Fonte: STREZHNEV, A.; VOETEN, E. United Nations General Assembly Voting Data. *UNF:5:s7mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw== Erik Voeten [Distributor] V7 [Version]*. 2013.

Apesar de alguns países não terem dados para o período inicial de nossa série temporal – visto que muitos só alcançaram a independência no final da década de 1960 e início da década de 1970 (Bahamas, Jamaica, Trinidad e Tobago, Barbados, Dominica, St. Lúcia, São Vicente e Granadinos, Antigua e Barbuda, São Cristóvão e Neves, Belize, Guiana e Suriname) – é possível observar que diversos países tiveram mais casos de RPE até o início da década de 1960. Considerando a medida de coincidência de votos, identificamos: Cuba, Haiti, México, Guatemala, Colômbia, Venezuela, Equador e Uruguai. Considerando os pontos ideais: Cuba, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Equador e Peru.

Também é possível identificar que determinados países apresentam políticas externas mais estáveis durante todo o período histórico, se comparados aos demais. Os mais estáveis que identificamos foram: Bahamas, St. Lúcia, Antígua e Barbuda, Honduras, Colômbia, Guiana, Peru, Brasil, Paraguai e Uruguai. Estes são os casos em que as séries históricas menos "tocam" as linhas definidas como limiares.

Mais importante nesta análise gráfica é mostrar a variação de comportamento dos Estados na AGNU, maneira como iremos observar de maneira ampla a ocorrência de processos de RPE na América Latina entre os anos de 1945 e 2008. Também serve para mostrar que a ocorrência destes processos aparecem como infrequentes para os países, se considerando o período histórico como um todo. O padrão é o de pequenas alterações e flutuações, mas nosso foco será nestes momentos em que há uma ruptura neste padrão e ocorre uma variação drástica..

Por meio da definição destes como casos de RPE, neste capítulo buscaremos contribuir ao entendimento dos processos de RPE cumprindo dois pontos: primeiro, buscaremos preencher lacunas deixadas pela literatura que já analisou casos de MPE, ao mesmo tempo em que seguimos estudos anteriores na inclusão de algumas variáveis de interesse que consideramos que também podem ter impacto sobre nossa variável dependente (visto que é definida de maneira diferente dos estudos anteriores); segundo, buscaremos identificar as condições mais adequadas para ocorrência de processos de RPE – neste ponto, buscaremos discutir quais as condições conjunturais que podem ser consideradas como componentes de uma janela política em se tratando especificamente de processos de RPE.

As principais variáveis de interesse nos estudos anteriores foram fatores institucionais (tipos de regime político), alterações de regime ou líder e assistência econômica por parte dos EUA. Consideramos haver duas lacunas nos estudos anteriores: 1) não ter sido analisada a ferramenta de política externa mais radical utilizada pelos EUA para conseguir regimes aliados, as intervenções militares; conforme discutimos, diversos autores deram bastante destaque ao poder de aproximação que os EUA conseguem desempenhar utilizando incentivos e punições econômicas aos governos de países em desenvolvimento, mas nenhum inclui intervenções militares diretamente, utilizadas pela potência em diversas ocasiões como modo de derrubar regimes ideologicamente opostos e colocar no poder aqueles representantes da elite local cujos interesses se aproximam mais de seus próprios; adicionalmente, em se tratando de fatores econômicos, estudos anteriores focaram nos repasses financeiros, pormenorizando os efeitos dos

embargos econômicos, outra importante ferramenta de coerção internacional; 2) estudos anteriores não analisaram especificamente os casos mais radicais de MPE, diferenciando-os das alterações graduais e correntes em política externa; consideramos que os primeiros são empírica e conceitualmente diferentes por haver uma diferença em tipo (em contraposição à diferença em grau) na variável, o que significaria que os casos extremos são causalmente diferente de um ajuste padrão em política externa (pequena alteração ou manutenção da continuidade).

3.5. DADOS

Seguindo os trabalhos discutidos neste capítulo e a literatura analisada no segundo capítulo, iremos desenvolver um modelo que busca identificar as condições conjunturais que aumentam as chances de um ator político doméstico se engajar em um processo de RPE. Consideraremos que tais condições conjunturais podem apresentar as características conjuntas que representam uma janela política em política externa.

3.5.1. Ajuda econômica dos EUA

Diversos autores já buscaram analisar os efeitos de programas de ajuda externa sobre o alinhamento político dos países em relação aos EUA na AGNU (MOON, 1985; WANG, 1999; LAY; MOREY, 2006; SCHAEFER; KIM, 2007; DREHER; NUNNENKAMP; THIELLE, 2008; CARTER; STONE, 2011; RATNER, 2009). Nosso objetivo é tentar identificar a influência de alterações no nível ajuda externa sobre os processos de RPE; esperamos que nos anos em que os repasses financeiros são aumentados, as chances de ocorrência de processos de RPE sejam mais baixas, visto que um aumento no nível atenção teria um efeito de manter a política externa de determinado país latino-americano mais estável.

A variável referente ao montante total de ajuda externa repassada pelos EUA via seus programas internacionais foi retirada do *Green book* (U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS, 2013). A variável utilizada está definida em milhares de dólares em valores constantes.

3.5.2. Intervenção militar

Outra variável de origem internacional se refere à atuação dos EUA como potência hegemônica em sua principal área de influência, a América Latina. Buscando suprir uma lacuna da literatura, testaremos o efeito de uma intervenção armada dos EUA sobre a política externa de Estados alvo na região; a expectativa é encontrar uma relação positiva entre intervenção militar e ocorrência de RPE. Os dados foram compilados para o subcontinente e período usando a base de dados *International Military Intervention Data* (PEARSON; BAUMANN, 1993; KISANGANI; PICKERING, 2008). O contingente militar, tipo de recurso utilizado, número de mortes, objetivos da incursão militar e outros fatores que qualificam a intervenção militar não são considerados. Assim, a variável utilizada em nosso estudo foi codificada da seguinte forma: nos anos em que foi iniciado algum tipo de intervenção militar dos EUA sobre determinado país da América Latina recebeu o valor 1, contra o valor 0 quando nenhum evento deste tipo aconteceu.

Esperamos que sempre que uma intervenção tiver início, as chances de ocorrência de RPE irão aumentar. Não recebem valor positivo os anos em que há continuidade de uma intervenção por acreditarmos que o início deste evento é que terá impacto sobre processos de RPE, enquanto a continuidade de uma ocupação teria o papel de estabilizar o cenário político, com efeitos semelhantes sobre a política externa também. A explicação para o efeito do início de uma intervenção sobre a política externa pode se basear em dois contextos: uma reação adversa do grupo no poder frente à ingerência dos EUA; a intervenção levar a substituição do grupo no poder por um próximo politicamente aos EUA, resultando em um processo de aproximação política.

3.5.3. Embargo econômico

Outra ferramenta utilizada pelos EUA para pressionar os Estados a adotarem linhas de política externa e doméstica de acordo com seus interesses internacionais é o embargo econômico. Sua imposição foi historicamente utilizada para enfraquecer regimes rivais e seus líderes ou mesmo para pressionar regimes aliados a promoverem reformas domésticas ou revisarem práticas em suas políticas externas. Os dados sobre embargos econômicos foram compilados por Morgan, Bapat e Kobayashi (2014) e codificados em 15 temas na base *Threat*

and Imposition of Sanctions (TIES) Data 4.0. Apesar das justificativas para imposição de embargos terem variado historicamente (dentro destas 15 categorias propostas pelos compiladores), o objetivo sempre foi de pressionar o governo alvo.

Por isso, utilizamos a base dos autores e incluímos duas medidas referentes a embargos: a) variável que identifica se um Estado está em determinado ano sofrendo algum tipo de embargo; nos anos em que o país sofreu mais de um tipo de embargo, seguindo a categorização da base, a variável recebe como valor a soma destes tipos; b) variável diferenciada para os embargos, que recebe valor 1 sempre que o país passa a ser alvo de qualquer tipo de embargo é iniciado e valor -1 sempre algum embargo é finalizado; a variável recebe valor nulo quando nenhum destes eventos ocorre. Esperamos que o número de embargos tenha o papel de estabilizar a política externa do país, visto que restringe as opções de ação do país; por outro lado, o início de um embargo teria o efeito de aumentar as chances de RPE.

3.5.4. Regime político

Passamos, agora, a discutir variáveis de origem doméstica. Apesar de termos ciência de que as democracias podem ter a política externa mais estável que as autocracias, conforme analisado por Huxsoll (2003), esperamos que esta influência só exista quando a variável dependente aparece como contínua, e não binária como a proposta. Esperamos que a mudança de regime tenha impacto sobre o RPE; dessa forma, seguimos os achados de Hagan (1989). São incluídas na análise as mudanças de regime com base em uma classificação de seis tipos: democracias parlamentares, democracias mistas, democracia presidencialista, ditadura civil, ditadura militar, ditadura monárquica (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2010). A mudança de regime é codificada como variáveis binária recebendo o valor 1 quando o evento ocorre. Esperamos que a mudança de regime tenha o efeito de aumentar as chances de RPE.

3.5.5. Mudança de líder

Além da mudança de regime, outra variável referente à mudança política pode ter efeito sobre o RPE, a mudança de líder. Dreher e Jensen (2013) demonstraram que novos líderes tendem a se aproximar dos EUA em busca de apoio econômico-financeiro (no entanto, tais

alterações não seriam drásticas e não estariam relacionadas aos processos de RPE). Mais importante é que Kingdon (1984) aponta as mudanças de administração (que incluem tanto mudança de regime quanto de governo) como o exemplo mais claro de janela política. Os dados para a mudança de líder também são tirados da base dados *Democracy and Dictatorship Revisited* e a variável utilizada conta quantas mudanças de chefe de executivo de fato tiveram em determinado ano (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2010). Esperamos que quanto maior o número de mudanças de líder, maiores as chances de RPE, visto que cada troca pode ser vista pelo novo líder como uma janela política para implementar um novo projeto de política externa.

3.5.6. Crise econômica

A literatura também discute hipóteses sobre a influência das condições econômicas sobre a mudança política (PEI; ADESNIK, 2000; GORJÃO, 2005). Apesar de defenderem que a crise econômica só causará uma mudança política se a primeira tiver efeito sobre a esfera política, consideramos importante incluir variáveis referentes às condições econômicas para analisar seus efeitos sobre os processos de RPE.

Para a seleção das variáveis, o principal critério foi a disponibilidade de dados para a maior série temporal e a discussão da literatura sobre crise econômica (PEI; ADESNIK, 2000; HOGAN; DOYLE, 2009, 2010). As variáveis utilizadas são a variação per capita do PIB e a inflação anual; os dados serão retirados da base *World Bank Indicators* (WORLD BANK, 2013). Esperamos que a variação negativa do PIB e a alta na inflação tenham o efeito de aumentar as chances de ocorrência de RPE.

3.5.7. Diferença de poder

Seguindo achados de Mouron e Urdínez (2014) – que apontaram que a diferença entre o índice composto de capacidades nacionais (CINC) nas décadas tem mais importância sobre o grau de proximidade política entre um país sul-americano e os EUA que o montante total – incluiremos esta variável para testar se o efeito também existe sobre processos de RPE. O argumento dos autores, originário de autores realistas, é de que o poder deve ser considerado em termos relativos e não absolutos.

A diferença entre os EUA e o país latino-americano será medida com base no CINC que inclui seis indicadores de poder militar e demográfico dos Estados (produção de aço e ferro, gastos militares, pessoal militar, consumo de energia, população total e população urbana) e que mede a parcela de poder nacional de um Estado em relação ao restante do globo. Os dados são da base *National Material Capabilities* (v.4) do projeto *Correlates of War* (SINGER; BREMER; STUCKEY, 1972). É uma importante variável nesta amostra pela grande diferença populacional e militar entre os 33 Estados latino-americanos, que inclui o "gigante" Brasil e pequenos Estados caribenhos. Ademais, também incluiremos uma variável diferenciada para identificar se alterações neste índice durante o tempo aumentam as chances de ocorrência de RPE.

Esperamos que quanto maior a diferença de poder, maior a instabilidade na política externa, visto que estaria mais vulnerável a pressões da superpotência. Adversamente, quanto mais próximo dos EUA em termos de poder, menores serão as chances de ocorrência de RPE. Por fim, uma diminuição na diferença de poder entre os pares também teria o efeito de diminuir as chances de RPE.

3.5.8. Comércio bilateral

Visando identificar possíveis efeitos referentes ao comércio entre as díades, incluiremos uma variável como controle; não esperamos que o nível de comércio tenha efeito sobre as chances de RPE. Seguimos trabalhos anteriores ao incluir esta variável como controle. O comércio entre as díades será analisado como as variações na balança de pagamentos (total de importações subtraído do total de exportações); o possível efeito seria que alterações nas relações comerciais bilaterais poderiam resultar em processos de aproximação ou distanciamento político. Os dados são retirados da base *Bilateral Trade* também do projeto *Correlates of War* (BARBIERI et al., 2009).

3.5.9. Base de dados

Utilizando as dados das bases citadas foi criada uma base de dados de série de tempo transversal composta por díades de país-ano entre os EUA e todos os países da América Latina (33 no total) entre 1945 e 2008. A seleção do período se deu exclusivamente pela disponibilidade

de dados. Estamos cientes do problema apontado por Geddes (1990) de que a seleção dos pontos finais de uma análise temporal pode afetar os resultados, mas consideramos que o período é longo o suficiente para que padrões gerais sejam identificados. Ademais, não é nossa intenção expandir os achados para outros períodos que não o analisado; assim, estamos cientes dos limites no processo de generalização de achados empíricos.

3.5.10. Análise preliminar da base dados

Uma análise dos dados reunidos para esta pesquisa poderá nos ajudar a identificar as variações no comportamento dos países latino-americanos, nas condições domésticas e nas ferramentas de política externa norte-americana.

Conforme discutido na subseção referente aos fatores internacionais do capítulo anterior, não há consenso a respeito de quais tipos de sistemas internacionais o comportamento dos Estados é mais estável. Por isso, esperamos que os dados nos ajudem a identificar quais os períodos em que os países do subcontinente tiveram a política externa mais instável e como estes acontecimentos podem ter relações com os dois grupos de fatores discutidos neste capítulo: condições domésticas e os tipos de ferramenta de política externa utilizada pelos Estados Unidos.

De início, vamos analisar os dados das ferramentas de política externa utilizadas pelos Estados Unidos, que buscaram captar o “nível de atenção” dispensada à região entre 1945 e 2008, compiladas no gráfico 4.

O gráfico mostra a média das variáveis se aglomerados todos os países latino-americanos. Além das variáveis de interesse, também estão as duas variáveis dependentes a serem utilizadas na análise empírica (RPE). As variáveis de RPE são binárias, selecionando os países no ano em que a variação na coincidência de votos na AGNU (azul) ou no ponto ideal nas votações da AGNU (vermelha) foram superiores a dois desvios padrão. Além delas, aparecem as variáveis independentes: intervenções militares, também binária; embargos econômicos, que é a somatória dos tipos de embargos econômicos impostos pelos Estados Unidos, seguindo critérios utilizados pelos desenvolvedores da base de dados; e total de repasses financeiros via USAID, em milhões de dólares estadunidenses. No gráfico, aparece a média para a toda a América Latina.

Gráfico 4 – Média anual de variáveis internacionais e a mudança na política externa de Estados latino-americanos

Fontes: KISANGANI, E.; PICKERING, J. International Military Intervention, 1989-2005. Inter-University Consortium for Political and Social Research. Data Collection n. 21282. Ann Arbor: University of Michigan, 2008.

MORGAN, T. C.; BAPAT, N.; KOBAYASHI, Y. The Threat and Imposition of Sanctions: updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science*, v. 31, n. 5, p. 541558, 2014.

PEARSON, F.; BAUMANN, R. International Military Intervention, 1946-1988. Inter-University Consortium for Political and Social Research, Data Collection no 6035. Ann Arbor: University of Michigan, 1993.

STREZHNEV, A.; VOETEN, E. United Nations General Assembly Voting Data. *UNF:5:s7mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw== Erik Voeten [Distributor] V7 [Version]*. 2013.

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, 2013.

Podemos identificar alguns padrões. De início, é possível notar que as duas variáveis de política externa latino-americana apresentam valores mais altos até o início da década de 1960; na década de 1970 voltamos a ter relativa instabilidade, ainda que menor se comparada à década de 1950. Em seguida, podemos identificar alterações nas ferramentas de política externa utilizadas pela potência: aumento no número de tipos de embargos econômicos com seu início na década de 1960, outro pico identificável nos anos 1970 e uma forte ascensão nos anos 1990, e que continua nos anos 2000; quanto aos repasses via USAID, há um pico durante a década de 1960 com estabilização ao longo de todo o período posterior em um nível mais baixo; quanto às

intervenções militares, há uma concentração de ocorrências na primeira metade da década de 1960 e entre 1978 e 1990.

Os padrões identificados no gráfico seguem o que esperávamos, considerando o histórico das relações hemisféricas. O histórico dos repasses financeiros mostra bem a prioridade que a América Latina representou na política externa dos EUA: um aumento substancial no montante ocorre logo após a Revolução Cubana, marco na alteração da política externa dos Estados Unidos para a região. Este montante cai bastante no final dos anos 1960, início do Governo Nixon, período em que os Estados Unidos passam a apoiar abertamente ditaduras e voltam seus esforços para o Vietnã. O histórico dos embargos mostra o período de transição para o sistema pós Guerra Fria, em que se deu ênfase à esfera econômica nas relações continentais, como forma de dominação hegemônica: há um drástico aumento no número de embargos impostos a partir dos anos 1990. O quase desaparecimento de ameaças diretas à segurança dos Estados Unidos oriundos da América Latina (com exceção do narcotráfico) e o aumento de fluxo de informações e transparência nas relações continentais levaram a este deslocamento do eixo da segurança para a esfera econômica nas relações hemisféricas, seguindo também uma tendência global.

Já o histórico de intervenções mostra a preocupação do desenvolvimento de regimes comunistas na região, e a ameaça do avanço soviético sobre o continente: primeiro, a Revolução Cubana marcou o aumento de ocorrências entre 1958 e 1966, com o posterior abandono desta estratégia à medida que aumenta o engajamento da potência com o conflito no Vietnã; segundo, a Revolução Sandinista marcou o início de outro período em que há concentração de ocorrência de intervenções (entre 1978 e 1990), período marcado pela presidência de Reagan, e o apoio aberto aos movimentos “contrarrevolucionários”.

Esta análise contribui para nossa argumentação de que as fases da política externa dos Estados Unidos para a região podem ser bem capturadas por meio da análise do emprego das três ferramentas de política externa utilizadas pelos Estados Unidos para exercer sua hegemonia na região.

Considerando o quadro geral, a instabilidade parece maior quando os Estados Unidos utilizaram menos ferramentas de política externa na região. No entanto, é necessário recordar que a depender da ferramenta utilizada, o efeito sobre a estabilidade da política externa varia, não havendo uma relação direta entre nível de atenção e estabilidade na política externa: enquanto o montante total de repasses financeiros tem efeito estabilizador, intervenções militares e início de

embargo econômico têm efeito contrário. Ademais, não é possível tomar qualquer conclusão precipitada sem analisar outras variáveis que consideramos importantes e identificar o efeito *ceteris paribus* de cada variável sobre a variável dependente.

Seguindo, também compilamos duas variáveis domésticas em que há relativo consenso na literatura como sendo responsáveis pela abertura de uma janela política no momento em que se desencadeiam processos de RPE.

Gráfico 5 – Média anual de variáveis domésticas e a mudança na política externa de Estados latino-americanos

Fonte: CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. Democracy and Dictatorship Revisited. Public Choice, v. 143, n. 2-1, p. 67-101, 2010.
STREZHNEV, A.; VOETEN, E. United Nations General Assembly Voting Data. UNF:5:s7mORKLIZZ6/P3AR5Fokkw== Erik Voeten [Distributor] V7 [Version]. 2013.

Neste gráfico, podemos observar que há coincidência entre o período de maior instabilidade no início de nossa série temporal (1946-1960), e casos de mudança de regime e de mudança de líder. Dessa forma, não é possível afirmar que a instabilidade se deu isoladamente devido às ações dos EUA (ou ausência delas) em relação à região, podendo ter resultado também de processos domésticos. Importante é apenas identificar que desde o início da Guerra Fria até a Revolução Cubana, evento que leva a potência a aumentar sua atenção para a região, a política

externa dos países foram mais instáveis, assim como o ambiente doméstico, visto que o período foi marcado por muitas mudanças de regime e de líder.

Neste período, houve dois processos contrários. Primeiro, o florescimento democrático na região. Em parte como resultado da vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial, eleições livres trouxeram democracias para o Equador, Cuba, Guatemala, Venezuela, Peru e Bolívia; e aprofundamento das democracias na Costa Rica, Colômbia e Chile. O Governo Truman (1945-1953) iniciou um processo para pressionar ditaduras a darem espaço para regimes democráticos. O objetivo seria desvencilhar os EUA da imagem de proximidade a ditadores por meio do fomento às democracias na América Latina e negação de pedidos de ajuda financeira (PASTOR, 2001, p. 226).

Apesar do apoio norte-americano, ditadores começaram a cair na segunda metade da década iniciando um processo contrário. Em 1955, caiu Perón na Argentina, seguido por Somoza no ano seguinte na Nicarágua. Em 1959, Pinilla na Colômbia, Jiménez na Venezuela, Manuel Odría no Peru, Getúlio Vargas no Brasil já haviam caído (PASTOR, 2001, 229).

Somado a este efeito dominó, outros dois acontecimentos levariam os Estados Unidos rever sua política para a América Latina. Em 1958, em visita à Venezuela, Nixon, então vice-presidente de Eisenhower, pôde presenciar o aumento do descontentamento com a política intervencionista dos Estados Unidos, que havia levado ao recrudescimento do nacionalismo dos países da região, o que aos olhos dos norte-americanos significou a ascensão da ideologia comunista. Como resposta, os Estados Unidos decidiram criar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando aumentar os investimentos no subcontinente. O segundo acontecimento foi a Revolução Cubana (1959), concretizada dias depois do estabelecimento do BID, o que aumentou a preocupação estadunidense com o avanço comunista. Este, portanto, representa um período conturbado na política doméstica que deve ter desencadeado processos de RPE.

Assim, há um efeito complexo que a combinação das diferentes variáveis independentes podem ter sobre a dependente. Por um lado, períodos críticos em que a atenção para a região foi máxima podem ter levado a potência a adotar ferramentas mais radicais de política externa (intervenção e embargo), levando à queda de regimes; por outro lado, a negligência para a região também pode ter resultado no desenvolvimento de processos nacionais autônomos que resultaram em mudanças políticas. Os três períodos mais instáveis na política doméstica latino-americana

foram: período pós Segunda Guerra Mundial, em que houve uma onda de democratização para uma posterior onda autoritária, resultados de desenvolvimentos domésticos e dos efeitos do final do conflito mundial, não tendo os Estados Unidos uma relação direta (a não ser pelo seu desinteresse pela região); período pós-Revolução Cubana em que regimes militares passam a receber apoio financeiro e político dos Estados Unidos; e o Governo Reagan, quando há aumento da pressão sobre os países em desenvolvimento para adesão ao receituário norte-americano, que incluía reformas domésticas e terminou com o Consenso de Washington já em 1989, sob o governo Bush, o que influenciou o processo de desenvolvimento democrático na região.

De qualquer maneira, somente uma análise estatística, conforme será desenvolvida neste capítulo permite observar o efeito de cada variável controlando para o efeito das demais. Esperamos que as diversas variáveis selecionadas para a análise estatística tenham os efeitos esperados (tanto positivos quanto negativos) sobre as chances de ocorrência de RPE.

3. 6. MODELO ESTATÍSTICO

O projeto inicial de pesquisa era o de utilizar um modelo específico para resultado binário (recebendo valor 1 sempre que ocorresse um caso de RPE) – logit ou probit – buscando explorar como cada variável explicativa afeta a probabilidade do resultado ser 1 ao invés de 0 (LONG; FREESE, 2001, p. 99). No entanto, como nossa base inclui série temporal e análise transversal, seguimos a sugestão de Beck, Katz e Tucker (1998, p. 1261) de substituir o modelo de resultado binário com série de tempo por um modelo de sobrevivência. Os autores argumentam que há um problema em utilizar modelos de resultado binário para séries temporais porque estes pressupõem uma independência temporal, pressuposto que quando rompido leva a resultados super otimistas. Para superar o problema, os autores sugerem a utilização dos modelos de sobrevivência onde o resultado positivo significa a ocorrência do evento de interesse. Este tipo de modelo tem a vantagem de ser estimado considerando a dependência temporal em sua especificação, calculando as taxas de risco de acontecimento do evento durante o tempo de análise.

Sendo assim, nosso modelo será estimado com base em uma função de sobrevivência, que analisa o efeito das variáveis sobre as chances de ocorrência do evento em análise (RPE). O modelo sugerido por Beck, Katz e Tucker (1998, p. 1266) é o *Cox Proportional Hazard Model*, o mais comumente utilizado neste tipo de análise. O modelo é calculado com base em uma função

de risco semiparamétrica, que tem dois componentes: (a) uma função de risco que muda a partir do tempo de sobrevivência (período durante o qual o evento de interesse ainda não ocorreu); e (b) uma função de risco que oscila a partir das alterações nas variáveis independentes (HOSMER; LEMESHOW; MAY, 2008, p. 69-70).

O modelo estatístico é definido abaixo:

$$h(t, x, \beta) = h_0(t)r(x, \beta)$$

Em que: (a) $h_0(t)$ caracteriza como a função de risco muda em função do tempo de sobrevivência; (b) $r(x, \beta)$ especifica como a função de risco muda em função dos regressores.

Os coeficientes são interpretados a partir de razões de risco (semelhante a razões de chances), que representam a diferença na probabilidade de ocorrência do evento quando há mudança em uma unidade em determinada variável de interesse. O único problema neste modelo é que ele não contém um intercepto, o que na prática significa que não é possível estimar as razões de risco para subgrupos (os países em nossa análise) sendo estimado somente o comportamento médio da amostra (CLEVES et al., 2004, p. 131). Mesmo assim, existe um comando no software *Stata* – *cluster* – que permite informar que há observações relacionadas, fazendo com que haja o agrupamento delas. Inserimos esta opção para que seja identificado que há 33 países na amostra (STATACORP, 2011).

Para determinar qual o modelo adequado para analisar os dados devemos levar em consideração dois fatores: se há uma ordem pré-estabelecida dos eventos e se há recorrência do mesmo tipo de evento (THERNEAU, 1996, p. 4). Em relação à ordem de eventos, nosso modelo não inclui tal especificação visto que a ocorrência do RPE não depende de outro evento anterior¹⁸. Quanto à possibilidade de recorrência do evento, esta existe em nosso modelo, visto que um mesmo país pode passar por mais de um processo de RPE durante o período em análise.

Nosso modelo, portanto, considera a possibilidade de eventos não ordenados do mesmo tipo, ou seja, cada um dos 33 Estados pode passar por mais de um processo de RPE (sendo este o único tipo de evento analisado) durante os 63 anos em análise. Há um total de 1688 observações (alguns Estados entram somente a partir dos anos 1970 na análise após terem se tornado

¹⁸ Este tipo de especificação em geral é posto para pesquisas que se analisam dois tipos de eventos, em que a ocorrência de um tipo depende da ocorrência anterior do outro.

independentes) com ocorrência de 90 eventos para a variável dependente que usa coincidência de votos e 89 eventos para aquela que se baseia nos pontos ideais. Estatísticas descritivas destes dados estão no apêndice. O evento trata da ocorrência de um RPE, enquanto que a sobrevivência é o número de anos corridos até que o evento tenha acontecido em determinado país; na nomenclatura comumente utilizada por aqueles que trabalham com este tipo de modelo, a “falência” representa a ocorrência do evento e o fim da sobrevivência.

Após encontrar as variáveis adequadas para serem inseridas nos modelos, foram rodados modelos utilizando ambas as codificações da variável dependente (com coincidência de votos e com ponto ideal) e variações para cada uma delas.

Observando os resultados dos modelos reportados na tabela 1, passamos agora à interpretação de seus resultados. Nela, aparecem seis modelos, sendo que os três primeiros utilizam como variável dependente a alteração na coincidência de votos com os EUA, enquanto os últimos usam a variação no ponto ideal como variável dependente. Para cada tipo de variável, o primeiro modelo usa somente as variáveis disponíveis para o período completo, o segundo inclui a alteração na diferença de poder entre as díades em intervalos de 10 anos, enquanto o terceiro inclui duas variáveis econômicas, buscando identificar os efeitos de crises econômicas. Destes modelos, apresentaram problemas significativos, que invalidam a interpretação de seus dados, os modelos 2, 3, 5 e 6, ou seja, aqueles que incluem variáveis econômicas e a variável diferenciada para a diferença de poder entre as díades. Por isso, não interpretaremos seus resultados por duvidarmos de sua validade. Após a interpretação, voltaremos a discutir a adequação dos modelos utilizando ferramentas estatísticas de pós-estimação.

Tabela 1 – Resultados para os modelos selecionados

Variável dependente	Coincidência de votos			Ponto ideal		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Mudança de regime	1.977* (2.22)	2.575* (2.43)	3.608* (2.57)	4.544*** (4.10)	4.687*** (3.80)	7.807*** (5.04)
Mudança de líder em t-1	1.319 (1.63)	1.720*** (3.41)	1.194 (0.77)	1.419* (2.24)	1.533** (2.66)	1.627* (2.10)
Início Intervenção	7.609*** (4.40)	12.15*** (5.03)	12.93*** (4.95)	3.917** (3.28)	4.337** (3.25)	6.238** (3.21)
Δ USAID	1.001 (0.65)	1.001 (1.06)	1.002 (1.14)	0.999** (-3.29)	0.998** (-2.70)	0.998** (-3.00)
Diferença de poder	1.076*** (6.53)	1.172*** (5.49)	1.086*** (4.23)	1.098*** (5.23)	1.145*** (5.11)	1.084** (2.98)
Início de Embargo	3.648* (2.48)	3.914* (2.34)	3.114** (1.79)	1.552 (1.09)	1.469 (0.88)	1.902 (1.07)
Total de tipos de Embargo	0.306* (-2.31)	0.401 (-1.61)	0.289* (-2.20)	0.749 (-0.85)	0.882 (-0.36)	0.547 (-1.86)
Δ Superavit	1.000 (-0.41)	1.000 (-0.29)	1.000 (-0.50)	1.000 (-0.49)	1.000 (-0.41)	1.000 (-0.73)
Δ*10 Diferença de poder		0.9998*** (-5.17)			0.9998** (-1.91)	
Δ PIB per Capita			0.992 (-0.15)			0.960 (-1.78)
Δ Inflação			0.999 (-0.46)			1.000* (2.48)
N	1606	1310	1274	1606	1310	1274

Exponentiated coefficients; t statistics in parentheses
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

A primeira questão importante relevada pelo resultado é que nossas variáveis de interesse encontraram significância estatística e na “direção” esperada. Primeiro, a interpretação do modelo 1. Nele, a mudança de regime aumenta em quase 98 pontos percentuais os riscos de ocorrência de RPE; a troca de líder no ano anterior não alcançou índices satisfatórios de certeza estatística; no ano em que os EUA iniciam uma intervenção no país multiplicam em 7,6 vezes as chances de RPE; um aumento na diferença de poder em um ponto (medida pelo CINC x 1000) entre os Estados aumentam em 7,6 pontos percentuais os riscos de RPE (vale informar que a distância média entre as díades é de 172 pontos); o início de um embargo econômico aumenta os riscos de ocorrência de RPE em 3,6 vezes, no entanto, a continuidade de um embargo reverte esta tendência e diminui em 69 pontos percentuais o risco; nas variáveis referentes aos empréstimos via USAID e a balança comercial, não encontramos significância estatística. As demais variaram entre 95% e 99% de certeza estatística, conforme reportado na tabela.

O modelo 4 inclui as mesmas variáveis e tem resultados parecidos. Neste, a mudança de regime apresenta um efeito mais forte, aumentando as chances de RPE em 4,54 vezes, enquanto o início de uma intervenção tem efeito semelhante, subindo os riscos em 3,9 vezes (ambas com ao menos 99% de significância estatística); já a mudança de líder no ano anterior aumentaria estas chances em 41 pontos percentuais, com 95% de certeza. Um ponto na diferença de poder aumenta as chances em 9,8 pontos percentuais (99,9% de significância estatística). Os resultados deste modelo se diferenciam do anterior em dois fatores primordiais: a) as variáveis referentes a embargos econômicos tiveram *valores z* baixos, não alcançando significância estatística; b) a variável referente à alteração no nível de ajuda externa repassada pelos EUA alcança significância estatística de 99%, sendo que um aumento no montante em um milhar de dólares estadunidenses diminui os riscos de RPE em 0,15 ponto percentual; a média dos repasses anuais foi de US\$ 116 milhares, o que significaria que um corte completo nesta ajuda média significaria o aumento das chances em 17,4 pontos percentuais nos riscos de RPE.

As mudanças políticas domésticas tiveram o papel de janela política, conforme originalmente defendido por Kingdon (1984), seguido por diversos autores que trabalharam com o tema de MPE. As intervenções militares também tiveram o mesmo papel, exercendo efeitos ainda mais fortes, o que também seguiu o esperado, conforme a discussão do segundo capítulo. A diferença de poder mostrou que os Estados mais fracos em relação aos EUA têm políticas externas menos estáveis e mais sujeitas à RPE, o que poderia significar que elas estão mais

vulneráveis a coerção diplomática e militar dos EUA ou por terem instituições políticas mais fracas e menos estruturadas; provavelmente, deve resultar da combinação destes dois fatores. Já os embargos econômicos tiveram um efeito interessante: sempre que um embargo foi imposto pelos EUA, as chances de ocorrência de RPE aumentaram, mas a continuidade do embargo diminuiu bastante os riscos, mostrando que o efeito de instabilidade ocorre no momento em que as medidas produzem impacto sobre a economia do país alvo. Os embargos econômicos, no entanto, não alcançaram índices aceitáveis de significância estatística nos modelos que usam pontos ideais, enquanto as alterações nos repasses de ajuda econômica e militar pelos EUA só foram estatisticamente significantes no modelo que usa coincidência de votos. Grosso modo, apesar de algumas diferenças nos resultados, de acordo com a variável dependente utilizada, os achados seguiram o previsto na teoria.

Aparentemente, os fatores econômicos não tiveram influência sobre as chances de ocorrência de RPE, mostrando que os efeitos sobre a política externa podem ser apenas indiretos. Conforme discutido no capítulo anterior, duas explicações possíveis são apresentadas pela literatura: Hogan e Doyle (2010) defendem que a existência de uma crise não seria tão importante quanto à percepção dela pelos atores políticos, momentos em que as mudanças poderiam ser mais abruptas; Pei e Adesnik (2000) acreditam que a crise econômica poderia ter influência sobre a sobrevivência do regime político o que, por sua vez, conforme demonstrado pelos modelos, poderia ter efeito sobre os riscos de RPE.

Adicionalmente, as ferramentas de coerção econômica utilizadas pela superpotência para influenciar o comportamento internacional dos Estados em sua área de influência também não tiveram um efeito tão forte como a coerção física, como é o caso de uma intervenção militar.

Assim, fatores econômicos, tanto internacionais como domésticos, não tiveram efeito tão determinante sobre os processos de RPE quanto os fatores políticos. Parece plausível a hipótese de que, para terem influência, fatores econômicos domésticos devem impactar na esfera política. Complementarmente, a ferramenta da política externa norte-americana mais radical (intervenção militar) tem efeito mais determinante sobre processos de RPE do que as ferramentas econômicas. Soma-se, ainda, o fato dela ser utilizada geralmente em casos considerados como de risco elevado à segurança nacional dos Estados Unidos (possibilidade de ocorrência e/ou consolidação de um regime comunista) o que aumenta significativamente as chances de mudanças políticas domésticas de um polo do espectro político ao seu oposto.

Os resultados de modelos de sobrevivência também são interpretados utilizando gráficos de riscos acumulados e de chances de sobrevivência:

Gráfico 6 – Riscos acumulados de ocorrência de RPE e chances de sobrevivência

Nos gráficos à esquerda estão os riscos acumulados das chances de ocorrência de RPE. No gráfico referente ao modelo 1, na linha azul, as variáveis binárias (mudança de regime, mudança de líder, início de intervenção militar e início de embargo) recebem o valor zero, representando um país em normalidade política doméstica, sem sofrer pressões internacionais. Os riscos só são menores quando o país está sofrendo três diferentes tipos de embargos econômicos dos Estados Unidos, mas sem nenhum deles estar no primeiro ano (este caso está representado

pela linha vermelha). Na linha verde, os riscos aumentam levemente devido a uma mudança de líder no ano anterior. A linha vinho representa os riscos em caso de mudança de regime, levemente mais inclinada que a anterior. Por fim, as linhas cinza e laranja representam os casos mais instáveis, de início de embargo econômico e início de intervenção militar, respectivamente. A principal diferença no gráfico referente ao modelo 4 é que a mudança de regime se equipara à intervenção militar como principal fator de instabilidade.

Nos gráficos à direita estão representadas as chances de sobrevivência (não ocorrência de RPE) de três tipos ideais: a) estabilidade máxima: variáveis binárias recebem o valor zero (país não passa por mudança de regime ou líder, não é alvo de intervenção militar ou de embargo econômico), distância de poder é a menor em relação aos EUA, país passa por três tipos de embargo (número máximo de tipos ao qual um país esteve submetido em um mesmo ano), mas nenhum tem início naquele ano; b) médio: todas as variáveis estão em sua média, inclusive as variáveis binárias (mesmo que isto seja impossível na prática); c) instabilidade máxima: país passa por mudanças de líder e de regime, ano marca início de uma intervenção militar e de um embargo econômico, além da distância de poder entre os pares ser a maior possível. De acordo com o modelo 1, o país que apresentasse as características de (a) não passaria por nenhum RPE em sua história, enquanto que aquele semelhante ao (c) as chances de não haver passado por um RPE até o ano de 1980 seriam de 20%. No modelo 4, as chances de não passar por um RPE enfrentando instabilidade máxima todo ano seriam nulas já antes da década de 1970. Novamente, apesar de algumas variações nos resultados, as variáveis de interesse tiveram o efeito esperado sobre nossa variável dependente.

Passando agora a analisar o ajuste dos modelos, o primeiro passo na análise da adequação do modelo é verificar se o pressuposto de risco proporcional é violado. Um rápido comando no software nos apresenta os resultados. Nos modelos 2, 3, 5 e 6 não podemos rejeitar a hipótese nula de que tal pressuposto foi violado, tanto para as variáveis individuais quanto para o modelo global; nos demais, não há nenhum problema identificado. O teste nos permite pressupor que a função do log da razão de risco é constante no tempo, possibilitando a generalização dos índices de risco relativos reportados no modelo para o período completo em análise (1945-2008) nos modelos 1 e 4.

Cleves et al. (2004) também defendem a importância do *linktest* que analisa se o coeficiente predictor linear quadrado é significativo; com base nele podemos verificar se a

especificação de $x\beta_x$ está correta, ou seja, se não há variáveis omitidas. Somente os modelos 1 e 4 cumprem o requisito deste teste.

Passamos à análise dos resíduos, outra maneira de identificar possíveis problemas na estimação do modelo. Trataremos apenas dos modelos 1 e 4, visto que são aqueles cujos resultados foram interpretados, e que cumpriram o pressuposto de risco proporcional e o *linktest*. Inicialmente, analisamos os resíduos *Cox-Snell*. No gráfico 7 abaixo, podemos analisar os resíduos do modelo estimado.

Gráfico 7 – Resíduos *Cox-Snell*

A maior preocupação com base nestes gráficos é a concentração de casos com resíduos altos nos anos 1950, principalmente no modelo com usa coincidência de votos. Voltaremos a tratar destes casos quando analisarmos os casos desviantes (*outliers*).

Seguindo a análise dos resíduos, no gráfico 8, podemos acessar outra maneira de verificar o ajuste do modelo. Se o modelo é bem previsto, o risco acumulado dos resíduos Cox-Snell deve ser igual a 1 para toda a amostra, representado no gráfico pela linha vermelha; é esperado que haja alguma variação em torno desta linha (CLEVES et al. 2004, p. 223-228).

Analisando a linha do modelo 1 identificamos que para os casos em que os resíduos são superiores a 0,3 o ajuste é pior; no modelo 4, o mesmo padrão é identificado. Com base neste gráfico, o modelo que usa coincidência de votos parece melhor ajustado. Apesar de o modelo 1 não prever bem casos com resíduo superior a 0,3, está ajustado para os demais que representam

mais de 96% dos casos. O modelo 4 também está ajustado para uma alta porcentagem dos casos: mais de 98%.

Gráfico 8 – Resíduos *Cox-Snell* x Risco acumulado

Estes casos mal ajustados seriam aqueles em que o resultado positivo também dependeu dos interesses e decisões dos líderes que, mesmo tendo condições para, poderiam optar por não promover um processo de RPE; dessa forma, não é uma preocupação central que o modelo não explique todos os casos, mas que dê indicações de condições gerais que podem aumentar as chances de um líder político se engajar em um processo de RPE. Neste capítulo faremos uma análise de alguns destes casos desviantes que apresentam problemas de ajustes, tentando identificar se de fato o motivo de resultado negativo se deu pelo desinteresse dos tomadores de decisão em aproveitar uma janela política para promover um processo de RPE.

Na análise das estatísticas de pós-estimação comparamos os modelos 1 e 4, visto que não há diferença no tamanho das amostras. Primeiro, aquele que usa a coincidência de votos apresenta menor valor no *log pseudolikelihood* (LP) e no *Akaike's information criteria* (AIC). Segundo Long e Freese (2001, p. 86), mantendo todo o resto igual, o modelo com menor valor na AIC é o melhor ajustado.

Por fim, outra ferramenta para análise do ajuste do modelo é a estatística de concordância de Harrell (HARRELL et al., 1982 apud CLEVES et al., 2004, p. 219-223). O resultado aponta que nossas variáveis independentes identificam corretamente a ordem do tempo de sobrevivência para mais de 92% dos casos no primeiro modelo e para mais de 87% dos casos do quarto modelo.

Estas porcentagens caem nos demais modelos, que incluem mais variáveis independentes. Apesar de ser desejado que a porcentagem se aproxime dos 100%, na prática, tal valor não é alcançado pelas estimações. Considerando esta análise, os números nos levam a acreditar que o modelo 1 tem melhor ajuste que o modelo 4; mesmo assim, seguindo o defendido pela literatura sobre modelos de sobrevivência, os resultados do modelo 4 também são passíveis de interpretação, por apresentarem estatísticas de pós-estimação satisfatórias.

3.6.1. Casos desviantes

Nesta seção, faremos uma rápida análise dos casos desviantes discutidos anteriormente. O objetivo é dar maior robustez aos achados da parte quantitativa e abrir o caminho para a análise qualitativa dos casos. De início, faremos uma análise deles no primeiro modelo.

Analisando em conjunto os casos desviantes é possível identificar que vários estão entre 1951 e 1953. Este padrão traz certa preocupação, mesmo tendo já rodado um teste para analisar se havia cumprimento do risco proporcional do modelo. Nos anos 1951, 1952 e 1953 existem resíduos médios de, respectivamente, 0,43, 0,37 e 0,36 (no modelo de coincidência de votos) frente à média na amostra de 0,05; já no modelo que usa ponto ideal na variável dependente, esses valores são de 0,17, 0,19 e 0,21, frente à média de 0,05. Em ambos os modelos, são os maiores valores anuais.

Para tentar identificar se o fator temporal está trazendo algum tipo de viés, rodamos novamente nossos principais modelos incluindo o comando de agrupamento para ano, para verificar se o agrupamento dos casos pelo ano diminuiria os resíduos para este período inicial, mas os resultados encontrados são bastante parecidos, persistindo o predomínio de *outliers* no período em questão. Outra explicação seria por que na amostra há mais casos de RPE neste período: entre 1945 e 1962 há uma média de 2,31 ocorrências de RPE, enquanto que no período total a média é de 1,4.

Conforme discutido no segundo capítulo, os anos 1950 apresentam mais casos de RPE porque foi um período mais instável domesticamente para os Estados latino-americanos, o que pode explicar a dificuldade do modelo em lidar com os resultados do período em tela. Dessa forma, os casos de RPE neste período não seriam tão facilmente explicados pelas variáveis independentes do modelo, tendo sido resultado mais de fatores idiossincráticos e, portanto, mais

difíceis de enquadrar dentro da moldura explicativa do modelo. Ademais, o início da Guerra Fria representou um período de instabilidade política na América Latina como um todo. No âmbito regional, a ascensão da militância anticomunista na América Latina e nos Estados Unidos, representada pelo período em que Dulles esteve à frente do Departamento de Estados durante o Governo Eisenhower, marcaram um processo de radicalização da ideológica. Adicionalmente, houve muitos momentos de turbulência doméstica – representados por mudanças de líder e de regime sucessivos – diferentemente de períodos posteriores.

Começamos a análise dos casos desviantes pelo modelo 1, com foco nas observações com maiores resíduos. As observações número 1384, 1385 e 1386 representam a Bolívia entre 1951 e 1953. Este foi um período turbulento durante o qual o país passou por três mudanças de chefe de Estado e duas mudanças de regime. Apesar da instabilidade doméstica, o país não passou por um processo de RPE. Se, por um lado, o esperado seria que tal período fosse propício para desencadear processos de RPE, por outro, o que pode explicar o não aproveitamento de tal janela política pelos atores seria o fato do país ter passado por quatro mudanças de regime entre 1946 e 1953. Isso significa que tais janelas não seriam momentos há muito aguardados pelos líderes para promover qualquer processo de mudança. Assim, é possível afirmar que apesar da instabilidade política, o resultado não foi RPE. Os motivos podem ser a falta de interesse dos empreendedores políticos; e/ou a não percepção dos mesmos da abertura de uma janela política. De qualquer maneira, os acontecimentos neste país e o período considerado não seguem o previsto no modelo.

Outras três observações representam o Panamá nos anos de 1951, 1952 e 1959 (935, 936 e 943). Entre 1949 e 1952, o Panamá passou por período semelhante ao boliviano, durante o qual houve três mudanças de regime. Da mesma forma, não passou por RPE. A explicação anterior para a Bolívia se aplica também aos dois anos do caso panamenho. Quanto ao ano de 1959, o país não passou por mudança de líder ou regime, mas sofreu uma intervenção dos Estados Unidos tendo como resultado um processo de RPE. Apesar disto, a intervenção não teve como objetivo destituir um regime adversário, as tropas foram enviadas somente para defender a zona do Canal do Panamá. Mesmo assim, resultou na ascensão de reivindicações nacionalistas no âmbito doméstico e favoreceu o aumento das tensões nas relações bilaterais com a superpotência. Desta forma, uma análise mais aprofundada deste caso se mostra necessária.

O Haiti de 1951 (observação 104) apresenta resultado positivo, apesar de não carregar os valores esperados nas variáveis independentes. Isto pode ser explicado porque no ano anterior

houve uma mudança de líder e de regime, após um longo período de 80 anos de estabilidade até 1950. Pelo fato da mudança de regime ter ocorrido um ano antes, e não no mesmo ano do RPE, o caso não se ajusta adequadamente ao modelo. Feita essa ressalva, o caso segue o esperado.

Já a República Dominicana de 1961 (176) não passou por processo de RPE, apesar deste ser o resultado esperado. Neste caso, pode haver discordância sobre o resultado ser negativo. Considerando-se a medida de redirecionamento usando o ponto ideal, o resultado seria positivo. O mesmo pode-se dizer sobre a Colômbia em 1953 (999): mudança de líder e de regime sem processo de RPE considerando a variável de coincidência de votos, mas com resultado positivo usando a medida do ponto ideal. Estes dois casos são problemas que aparecem devido aos *trade-offs* necessários ao optar-se por uma medida ou por outra. Também sabemos que, apesar de ter apresentado bons resultados, a definição de pertencimento aos casos positivos por meio da definição de um limiar arbitrário trás sempre alguns problemas que podem resultar em dificuldades de ajuste. No entanto, a observação de que estes casos mal ajustados não surgiram devido à inadequação das variáveis selecionadas (ou pelos casos contradizerem o esperado), mas sim por possíveis desajustes intrínsecos à codificação de complexos processos como os de RPE em uma variável dicotômica transmite a confiança necessária à análise de que os resultados alcançados são robustos.

Cuba, em 1952, representa um caso de mudança de regime, mas sob o comando de um mesmo líder de fato, Fulgência Batista, desde 1944. A alteração de regime não teve efeitos sobre o curso da política externa por não ter representado uma ruptura nem orientação política, nem na estrutura institucional do país. Portanto, apesar da mudança de regime, um mesmo grupo se manteve no poder, o que significaria que não haveria tido a abertura de uma janela política.

Analisaremos agora os *outliers* do modelo 4, com vistas à identificação se os modelos apresentaram problemas comuns. De saída, percebemos que existem muitas coincidências, o que mostra que os modelos trazem ajustes semelhantes. Apresentaram resíduos altos também no modelo que usa pontos ideais os seguintes países-ano: República Dominicana (1961), Panamá (1951, 1952 e 1959), Bolívia (1951 e 1952), Colômbia (1953) e Cuba (1952). As explicações seriam as mesmas para todos estes casos, mas duas exceções devem ser consideradas: a República Dominicana (1961) e a Colômbia (1953). Para estes dois países tínhamos apresentado a justificativa de que o problema de ajuste advinha da codificação da variável dependente. No entanto, na análise de outro modelo descobrimos que apesar da mudança no resultado (devido à

diferença na codificação) o problema de ajuste persiste. Desta forma, estes dois casos deverão ser analisados de maneira mais cuidadosa na sequência deste capítulo.

Adicionalmente, se por um lado, o Haiti de 1951 não aparece com resíduo tão alto no modelo que usa coincidência de votos, por outro lado, outros dois novos apresentam este problema: a República Dominicana em 1966 e a Nicarágua em 1967.

A República Dominicana em 1966 vinha de um período de forte instabilidade na política doméstica e sofria forte pressão internacional. A instabilidade havia sido iniciada por problemas em duas frentes: no plano doméstico, forças políticas pediam a saída da família Trujillo e, no âmbito externo, o país sofria sanções econômicas e diversos países haviam rompido relações diplomáticas com a República Dominicana. Este processo culminou com o assassinato de Rafael Trujillo em maio de 1961, resultando em sete mudanças no líder efetivo do país e quatro mudanças de regime entre 1961 e 1965. O início deste período foi marcado por processos de RPE, ocorridas nos anos de 1959 e 1960, o que explicaria porque a continuidade da instabilidade política doméstica e internacional não teriam resultado em processos de RPE em 1966. Adicionalmente, o país sofreu uma intervenção dos Estados Unidos em 1965 que perdurou até 1966. O esperado seria, portanto, um processo de RPE, porém, este não foi identificado por nenhuma de nossas medidas quantitativas.

No âmbito doméstico, a justificativa se aproxima da Bolívia entre 1951 e 1953 e do Panamá entre 1951 e 1952: por serem períodos de instabilidade contínua, mudanças de líderes e de regime não foram percebidos como janelas políticas, não sendo, portanto, capitalizadas pelos tomadores de decisões para legitimarem processos de RPE. Entretanto, pensando no acontecimento de origem internacional (intervenção militar), o país-ano República Dominicana-1966 se apresenta como um interessante caso para a análise.

Em maio de 1967, a Nicarágua passou por uma mudança de líder e de regime, no entanto, somente houve a substituição de Luis Somoza Debayle por Anastasio Somoza Debayle. Não houve intervenção internacional nem tampouco embargo econômico. Grosso modo, apesar destas mudanças, entre o final da década de 1940 e meados dos anos 1970, o regime dos Somoza manteve uma política externa implacavelmente anticomunista e cliente dos EUA: enquanto a família Somoza centralizava o poder econômico e político, e se mantinha no poder pela promoção de eleições fraudulentas e repressão a forças opositoras, no âmbito externo colaborava com os objetivos estratégicos dos EUA na região e apoiava suas posições políticas na OEA e na

ONU, recebendo como contrapartida assistência militar, investimentos diretos e aprovação em pedidos de empréstimos junto a bancos multilaterais (MORLEY, 1994, p. 35). Dessa forma, apesar das mudanças de líder e de regime, o poder político continuou concentrado com a família Somoza e as boas relações com Washington se mantiveram constantes, o que explicaria a continuidade na linha de política externa anticomunista do país. O processo tem as mesmas características de Cuba em 1952, outro caso com resíduos altos.

Na tabela abaixo, estão relacionados os casos com altos resíduos. Nela, buscamos agrupá-los de acordo com a explicação utilizada para justificar os problemas de ajuste nos respectivos modelos. Os casos que geram maior preocupação serão analisados de maneira mais aprofundada no próximo capítulo.

Tabela 2 – Relação dos casos com altos resíduos

Casos	Variável depende do modelo		Valor do resíduo (Cox-Snell) no modelo		Explicação
	Coincidência de votos	Ponto ideal	Coincidência de votos	Ponto ideal	
Bolívia 1951-1953	0; 0; 0	0; 1; 0	0,82; 0,83; 0,6	0,59; 0,6; 0,39	Instabilidade contínua (condições não percebidas como janela política)
Panamá 1951-1952	0; 0	0; 0	0,85; 0,85	0,61; 0,74	
Rep. Dominicana 1966	0	0	0,48	0,83	
Colômbia 1953	0	1	0,59	0,62	Resultados contraditórios
Rep. Dominicana 1961	0	1	0,53	0,88	
Panamá 1959	1	0	0,71	0,43	
Cuba 1952	1	0	0,52	0,47	Mudança de líder e de regime (mesmo grupo no poder)
Nicarágua 1967	0	0	0,18	0,55	

Os casos referentes à mudança de líder e regime com o mesmo grupo no poder não desafiam diretamente o modelo por resultarem de detalhes de codificação intrínsecos a qualquer tipo de análise qualitativa: sempre haverá casos em que a codificação da variável independente não captura de maneira exata o processo que buscamos identificar. No caso de Cuba, apesar de haver tido uma mudança de regime, o mesmo líder se manteve à frente do governo, o que explica o fato de não ter havido um RPE; no caso da Nicarágua, tivemos mudança de regime e de líder, mas tudo ocorreu dentro do espaço temporal do regime Somoza que perdurou entre 1936-1979, o que também explica o fato de não haver ocorrido um RPE. Este é um problema bastante comum

em análises quantitativas, e não é motivo para maiores preocupações. Outras medidas em relação à mudança de líder e de regime foram testadas, no entanto, sem encontrar resultados estatísticos. Ademais, a opção por estas variáveis atendeu a critérios específicos: a medida de mudança de líder marca o número de mudanças de líderes efetivos, ou líderes de fato – no caso de Somoza, não parece haver tido uma mudança de líder, visto que Anastasio Somoza foi o líder de fato do regime desde sua implantação até o final – e a mudança de regime atende a uma classificação de seis tipos que visa identificar as mais variadas alterações no sistema político possível – a outra opção seria uma variável que identificasse somente as mudanças entre democracias e autocracias.

Uma solução para este problema seria utilizar a variável desenvolvida por Carroll, Leeds e Mattes (2012), referente a mudanças na fonte de apoio do líder (“*source of leader support*”) ou mesmo a medida de Hagan (1989) que classifica as mudanças de regime em cinco graus. No entanto, a base de dados dos primeiros ainda está em construção e não inclui todos os países considerados em nossa amostra (existem dados apenas para 21 países latino-americanos). Já os dados do último se limita ao intervalo temporal entre 1946 e 1984. Por isso, por ora, mantemos nossa opção por utilizar as variáveis sobre mudança de líder e de regime, visto que está disponível para um número maior de países, e por serem variáveis já bastante exploradas pela literatura discutida na tese.

Nossa preocupação está centrada nos dois outros grupos: resultados contraditórios e períodos de instabilidade política contínua. Para identificar o motivo da não adequação destes casos ao modelo, faremos uma análise mais detalhada de cada um deles, com vistas a determinar quais os fatores de continuidade ou ruptura na política externa, a despeito das condições propícias ou contrárias à ocorrência de processos de RPE.

Como anteriormente assinalado, os casos que mais questionamentos levantam sobre os modelos estatísticos propostos foram separados em três grupos. Um deles abarca os casos em que esperamos que a instabilidade política não tenha sido percebida pelos tomadores de decisões como uma janela política: Bolívia (1951-1953), Panamá (1951-1952), República Dominicana (1966). O outro grupo inclui casos contraditórios: Colômbia (1953), República Dominicana (1961) e Panamá (1959). Nestes, há variação quanto ao resultado a depender da codificação da variável dependente mas, mesmo assim, os resíduos são altos em ambos os modelos, o que nos leva a crer que outros problemas afetam o ajuste destes casos.

Nas próximas subseções, faremos uma análise mais detalhada dos dois primeiros grupos, buscando desenvolver uma explicação mais detalhada do motivo da não ocorrência de RPE.

3.6.2. Casos contraditórios

3.6.2.1. Colômbia (1953)

Este ano é marcado pela transição de poder de Roberto Urdaneta Arbelaez para Gustavo Rojas Pinilla e a substituição de uma ditadura civil por uma militar (CHEIBUB, GANDHI e VREELAND, 2010). Anteriormente, em 1948, o assassinato do líder do Partido Liberal, Jorge Eliécer Gaitán havia gerado uma crise institucional, que levava o presidente Mariano Ospina Pérez a fechar o Congresso e romper a ordem institucional. Os governos da chamada República Liberal, desde Enrique Olaya Herrera (1930-1934), haviam sido atacados constantemente pelas elites e setores conservadores por promoverem reformas de cunho popular, tais como a reforma agrária, implantação de leis trabalhistas modernas e para garantia de direitos políticos. Frente a este contexto de instabilidade política, estas forças apoiaram o golpe militar que levou Pinilla ao poder (MANRIQUE, 2005, p. 3-4).

O regime militar tomou como bandeira a política anticomunista nas esferas doméstica e internacional. Na doméstica, a luta se legitimava em contraposição aos avanços dos governos liberais anteriores, que haviam atendido às demandas das classes mais baixas no bojo das transformações sociais e econômicas ocorridas na América Latina a partir do pós-guerra. Na esfera internacional, esteve vinculada à política de defesa hemisférica frente ao perigo comunista. O regime foi financiado via assistência militar e econômica oferecida pelo governo dos EUA durante a administração republicana de Eisenhower. Assim, Pinilla incrementou o nível de subordinação da Colômbia aos Estados Unidos para conseguir financiamento e ajuda militar a fim de conter as guerrilhas populares em diversas regiões do país (MANRIQUE, 2005, p. 7, 8).

O ano que marca o início do governo Pinilla teve um montante total de US\$ 58,1 milhões repassados, frente aos 35 milhões de dólares no ano anterior e 4,4 milhões em 1951; este valor chega a US\$ 138,1 no último ano de seu governo (1957) (U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS, 2013).

Com base nesta rápida análise histórica, pudemos identificar os possíveis motivos dos altos resíduos em ambos os modelos. Em relação ao modelo com ponto ideal, o resultado previsto está de acordo com a teoria: a ascensão de um regime militar que se torna um aliado norte-americano e recebe como recompensa um aumento na ajuda leva a um processo de RPE, de aproximação à ordem liberal. Neste, o resíduo alto deve resultar da variável que mede os repasses financeiros via USAID. No primeiro ano do novo regime, houve um aumento substancial, o que vai contra o previsto no modelo, que considera que sempre que há um aumento no repasse total, as chances de RPE caem. De acordo com a discussão teórica, o modelo segue o previsto, no entanto, se torna um problema quando pensamos nestes casos específicos em que um aumento anual resulta no processo de aproximação aos EUA. Mesmo assim, ainda dependemos da análise dos casos seguintes para identificar outros fatores que levaram a este alto resíduo.

Quanto à variável dos repasses estadunidenses, não vemos outra maneira de instrumentalizá-la de uma forma que capturasse tanto seu efeito estabilizados, quanto o efeito de aproximar novos regimes aliados. A única saída seria codificar a variável dependente em três tipos: aproximação, continuidade e distanciamento. No entanto, não se adequaria à discussão teórica desenvolvida nesta tese, visto que defendemos que determinadas condições aumentam os riscos de RPE, independente da “direção” do movimento no espectro político. O importante a frisar é que, em geral, um aumento no repasse diminui os riscos de RPE, mesmo que em alguns casos específicos possa ter este efeito de aproximação aos EUA em política externa, se configurando um RPE em determinados casos.

Quanto ao modelo com coincidência de votos, o resíduo é alto porque neste o resultado é negativo, ao contrário do esperado. Um poderia dizer que neste caso o aumento na ajuda externa teria um papel oposto neste caso, mas neste modelo, a variável que captura as mudanças anuais de repasses financeiros não alcançou significância estatística.

3.6.2.2. Panamá (1959)

O cerne da questão neste caso são as negociações quanto aos acordos bilaterais sobre o Canal do Panamá. Inaugurado em 1914, a construção do canal resultou de um acordo firmado em 1904. Em 1936 houve uma renegociação dos termos do acordo, seguindo uma demanda dos panamenhos, devido ao desequilíbrio dos termos presentes no contrato: neste se reconheceu a

soberania compartilhada panamenha sobre a zona do canal. Após atender a demandas nesta nova edição, novamente em 1955 outro acordo foi assinado, e nele foram feitas concessões econômicas. No entanto, frente à nacionalização do Canal de Suez pelos egípcios em 1956, surgiram insatisfações populares quanto ao acordo bilateral, o que novamente levantou uma disputa entre os países quanto aos termos da cessão (CONNIFF, 2012, p. 107-110).

Na convenção em que se discutia a nacionalização do Canal de Suez, o Secretário de Estado norte-americano Dulles declarou que iria representar o Panamá, pois o país não tinha soberania sobre o território do canal. A declaração levou a diplomacia panamenha a desafiar a soberania norte-americana na zona do canal (HARDING, 2006, p. 55).

Desde 1956 estava no poder Ernesto de la Guardia, um membro conservador da oligarquia. Seu ministro de relações exteriores, Aquilino Boyd propôs a divisão igualitária dos lucros do canal, mas sua demanda foi ignorada pelos estadunidenses, levando a uma reação nacionalista panamenha.

Em 1958, um grupo de estudantes invadiu a zona do canal para hastear uma bandeira do Panamá. A resposta do regime foi o assassinato de 120 estudantes pela Guarda Nacional panamenha, apoiada pelos soldados dos EUA. A Revolução Cubana (1959) também aumentou o descontentamento com a situação do canal, aumentando a tônica anti-imperialista dos protestantes, com a ocorrência de insurreições em 1959 (uma delas contou com assistência cubana). Em novembro de 1959, estudantes novamente entraram na zona do canal no dia da independência panamenha e foram igualmente repelidos pela força policial da zona e da Guarda Nacional panamenha (HARDING, 2006, p. 55-56). Resultante do aumento de tensões nas relações bilaterais, houve uma queda nos repasses de recursos de um montante de US\$ 60,2 milhões em 1958 para US\$ 21,7 milhões em 1959 (U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS, 2013).

Em nossa base de dados, aparece uma intervenção neste ano. No entanto, ela foi direcionada a conter estes grupos rebeldes, e não depor o governo vigente, como geralmente era o objetivo deste tipo de manobra militar. Na próxima seção, discutiremos uma nova codificação desta variável, de modo a capturar somente os casos em que a intervenção foi direcionada a depor ou desestabilizar o regime vigente, visto que estes seriam os casos em que a intervenção teria efeito de redirecionar a política externa. Este problema de codificação explica os resíduos altos neste caso.

3.6.2.3. República Dominicana (1961)

Este ano foi marcado pelo assassinato de Rafael Trujillo por forças opositoras com apoio da CIA, que havia dominado o comando político do país desde 1930. Durante grande parte de sua ditadura, o líder havia tido apoio norte-americano, mas nos últimos anos, o regime sofreu com um crescente isolamento internacional.

Frente a este cenário de instabilidade política no país, a potência temia a ascensão de forças de esquerda e a ocorrência de um resultado semelhante ao cubano, apesar das diferenças entre os processos de sucessão política entre os países. Em Cuba, a ditadura havia caído fruto de uma revolução popular, enquanto que os conspiradores contra Trujillo vinham de setores conservadores e de alta classe social, e a esquerda não parecia ter força política suficiente para promover uma mudança de regime.

Após a morte de Trujillo, o objetivo norte-americano passou a ser o de impedir os filhos de Trujillo de tomar o poder e assim promover um processo de transição democrática. Para conseguir este objetivo, enviou 40 navios à costa, ao mesmo tempo em que exerceu pressão sobre a família para que deixasse o país (PASTOR, 2001, p. 160).

Ramfis Trujillo, irmão de Rafael, retornou de Paris em 1º de junho para assumir o comando do exército e iniciar a repressão à oposição que havia assassinado seu pai. Ele manteve Joaquin Balaguer na presidência¹⁹, enquanto buscava ocupar o vazio de poder deixado por seu pai (CIDOB, 2015). No entanto, os Estados Unidos, temendo a continuidade de um regime pela família Trujillo acabou pressionando pelo exílio de seus membros – pela alocação de oito navios e 1800 marines na costa – ao mesmo tempo em que manteve Balaguer no poder para promover a transição política (BLUM, 2004, p. 178).

No entanto, tendo sido um amigo próximo da família Trujillo durante um longo período e participado de seu regime, Balaguer não estava tão interessado em democratizar o país. Dado este contexto, os Estados Unidos pressionaram por sua saída após dois meses no poder de fato e o governo foi passado a um conselho de Estado, implementado em 01/01/1962 por iniciativa de

¹⁹ O jurista já estava no comando da presidência desde 1960, quando Rafael havia passado este cargo, buscando dar sinais de liberalização de seu regime, mas na prática havia se mantido como líder político de fato.

John Kennedy; a objetivo do conselho seria promover eleições livres e plurais (BLUM, 2004, p. 179).

Considerando este caso, a intervenção militar norte-americana não teve como resultado a instalação imediata de um regime aliado ou cliente, como ocorreu em outras ocasiões. A queda do regime levou a um período mais longo de transição, que chegaria ao fim apenas em 1962, com a eleição de Juan Bosch. O período entre a morte de Trujillo e a eleição de Bosch não foi marcado por uma mudança nas regras institucionais e no grupo no poder ou na política externa do país, apesar da intervenção militar realizada pelos Estados Unidos e a consequente mudança de regime. Desta forma, apesar do modelo prever a ocorrência do RPE, questões específicas deste processo de transição política não levaram à ocorrência da mudança na política externa.

3.6.3. Casos de instabilidade contínua

Antes de estudar cada um destes casos, utilizaremos outras rotinas estatísticas para tentar analisar estes em conjunto, pois o fator ano parece ter jogado um importante papel para que estes casos aparecessem com os resíduos tão altos.

Para isso, observamos os valores das variáveis independentes, buscando identificar o motivo do comportamento anormal dos resíduos para estes três anos. Algumas delas já haviam sido analisadas na parte final do segundo capítulo, mas em formato de gráfico.

Nesta etapa, fizemos uma análise das médias das variáveis para cada ano. Com base nesta observação pudemos identificar uma variação distante da normal nestes três anos na variável que mede a diferença de poder entre os pares, com base no índice CINC. Nesta, nos anos 1951 a 1953, os valores são os mais altos de toda a série histórica da amostra. Ao retirar esta variável do modelo, desaparece o problema de resíduos altos para este período.

Esta simples análise parece ter resolvido este problema de viés temporal nos resíduos, o que aponta para a necessidade de rodar novos modelos, que não incluam esta variável, de modo a identificar se o tratamento escolhido de fato resolve o problema.

Não obstante, a análise mais detalhada de alguns casos serviu para identificar problemas no ajuste do modelo. A recodificação da variável referente às intervenções militares poderá trazer novos achados.

3.7. MODELO ESTATÍSTICO AJUSTADO

Aproveitando este processo de reanálise, também tentaremos instrumentalizar a variável referente a intervenções militares, conforme discutido no estudo do caso panamenho, de modo a tentar diferenciar as intervenções norte-americanas que buscaram ajudar o regime vigente daquelas que tinham como objetivo derrubar o governo.

A classificação da base de dados separa as intervenções entre os seguintes tipos: 1) intervenção neutra; 2) apoiar governo (inclusive restauração para reverter golpe); 3) opor reledes ou grupos de oposição; 4) opor governo; 5) apoiar rebeldes ou oposição; apoiar ou opor um governo de um terceiro partido; 6) apoiar grupos rebeldes refugiados. Considerando esta classificação, separamos as intervenções em dois grupos: a) no primeiro, incluímos os tipos (2) e (3), que englobam as intervenções em que os EUA agiram para manter um regime no poder; nestes casos, esperamos que não haja aumento do risco de RPE, visto que o objetivo é estabilizar o cenário político; b) no segundo grupo, entram os tipos (4), (5) e (6), que abarcam as intervenções em que os EUA agiram para derrubar ou tentar derrubar um governo; nestes casos, esperamos que aumentem os riscos de RPE. Não foram incluídas as ocorrências do tipo (1).

Com base nesta alteração rodamos os modelos 7 e 8, sendo que o primeiro usa como variável dependente a coincidência de votos, e o segundo usa o ponto ideal. Os modelos cumprem novamente os pressupostos necessários e os testes estatísticos já apresentados em nossa discussão. Uma piora dos novos modelos é em seu poder explicativo: no modelo 7, as variáveis independentes explicam somente 69% dos resultados, enquanto no modelo 8, este valor é de 71%. De início, é possível identificar que retirar a variável referente à diferença de poder entre os pares resulta na perda de poder explicativo do modelo, em comparação com os modelos 1 e 4; no entanto, não vimos alternativa a retirar esta variável independente. Quanto às demais estatísticas de pós-estimação, não podemos fazer comparações com os modelos anteriores porque há variação na amostra, mas o importante é que os novos também apresentam ajustes satisfatórios. Na Tabela 3 abaixo estão os resultados:

Tabela 3 – Resultados para os modelos adaptados

Variável dependente	Coincidência de votos (7)	Ponto ideal (8)
Mudança de regime	3.600*** (4.66)	6.760*** (5.41)
Mudança de líder (t-1)	1.439* (2.35)	1.490** (2.61)
Intervenção de oposição	5.931** (2.97)	7.628*** (6.92)
Intervenção de apoio	2.129 (0.74)	1.95e-14*** (-74.12)
Δ USAID	1.000 (0.53)	0.999*** (-3.43)
Início de Embargo	3.565** (3.05)	1.696 (1.41)
Total de tipos de Embargo	0.157*** (-4.82)	0.439** (-3.01)
Δ Superavit	1.000 (0.39)	1.000 (0.28)
N	1638	1638
Exponentiated coefficients; t statistics in parentheses .. p<0.1 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001		

Passamos à interpretação dos resultados. Novamente, as variáveis de interesse encontraram significância estatística e na “direção” esperada. Primeiro, a interpretação do modelo 7. Nele, a mudança de regime aumenta em 3,6 vezes os riscos de ocorrência de RPE (99,9% de certeza); a troca de líder também aumenta as chances em 43 pontos percentuais (95% de certeza); no ano em que os EUA iniciam uma intervenção no país de oposição ao regime vigente, os riscos de RPE foram multiplicados 5,9 vezes (99% de certeza); o início de um embargo econômico aumenta os riscos de ocorrência de RPE em 3,5 vezes, no entanto, a continuidade de um embargo reverte esta tendência e diminui em 84 pontos percentuais os riscos. As variáveis referentes à

intervenção de apoio ao regime vigente, às alterações nos repasses via USAID e a mudanças no superávit dos países não alcançaram significância estatística.

Agora, a interpretação do modelo 8. Neste modelo, com exceção das variáveis referentes ao superávit na balança comercial e ao início de um embargo, todas alcançaram significância estatística de 99 ou 99,9%. Uma mudança de regime aumentou os riscos em 6,7 vezes; a mudança de líder no ano anterior em 49 pontos percentuais; uma intervenção de oposição ao regime aumentou os riscos em 7,6 vezes, enquanto uma intervenção de apoio, praticamente anulou as chances de RPE. Um aumento nos repasses de mil dólares diminuiu os riscos em 0,13%; um corte total na média anual de repasses (US\$ 116 mil) significaria uma queda nas chances de 15%.

De maneira semelhante aos modelos anteriores, os resultados seguiram o previsto e apesar de algumas alterações, os resultados são bastante semelhantes. A divisão de intervenções em dois tipos foi uma alteração que trouxe resultados interessantes. Se, por um lado, perdemos poder de explicação com este modelo ao excluir a variável referente à distância de poder entre os pares, por outro, não temos mais preocupação quanto ao viés temporal dos resíduos, visto que não há mais concentração de resíduos altos nos anos 1951, 1952 e 1953.

Mesmo assim, apesar de ter resolvido este problema, ainda se faz necessária uma nova análise destes modelos reformulados, para observar os casos desviantes. De início, a análise gráfica.

Os gráficos apontam um ajuste semelhante aos dos modelos anteriores, mas com uma leve melhora tanto na dispersão dos resíduos (que deve ser aleatória) e na relação entre resíduos e riscos acumulados. Nos casos com resíduos baixos, obviamente, o ajuste é melhor. Com base nestes gráficos, selecionamos novos casos desviantes para análise, de modo a discutir novamente possíveis falhas no modelo. As observações que apresentam altos resíduos em ambos os modelos são: 176, 180, 393, 1175, 1246. Elas representam, respectivamente, os seguintes países-ano: República Dominicana (1961 e 1966); Granada (1984); Suriname (1991) e Equador (2000). O caso de Granada será estudado de maneira mais detalhada em nosso próximo capítulo.

Gráfico 9 – Resíduos *Cox-Snell* e resíduos x riscos acumulados dos modelos adaptados

Modelo 7 (VD: coincidência de votos)

Modelo 8 (VD: ponto ideal)

3.7.1. Casos desviantes no modelo ajustado

3.7.1.1. República Dominicana (1961 e 1966)

Referente ao ano de 1961, a análise desenvolvida anteriormente também serve para este caso: a intervenção norte-americana não levou à imediata instalação de um novo regime, resultando em um período mais longo de transição, onde foram mantidas as linhas gerais de política externa do regime Trujillo. A intervenção não teve efeito imediato sobre a política externa, o que explica a dificuldade do modelo em detectar o caso. Em relação ao ano de 1966, a

explicação pode ser bastante semelhante, mas não a utilizaremos sem antes desenvolver uma análise contextual.

As primeiras eleições democráticas da República Dominicana foram realizadas em 1962, um ano após a morte de Trujillo: Juan Bosch foi eleito. O presidente foi deposto depois de sete meses no poder por um golpe militar. Os Estados Unidos condenaram o golpe e cortaram a ajuda econômica, mas não agiram para tentar recolocar Bosch no poder, devido a seu comportamento enquanto presidente, pois havia tolerado grupos de esquerda (LIVINGSTONE, 2009, p. 44-45).

Uma junta conservadora tomou o lugar de Bosch, mas, em 1965, oficiais militares progressistas se levantaram para tentar reinstalar o presidente eleito. Assim que estas forças tomaram o poder, Johnson enviou à ilha 500 marines; dentro de um mês, 20000 soldados norte-americanos foram mandados ao pequeno país caribenho. Isto foi o suficiente para derrubar os apoiadores de Bosch. Nas eleições seguintes, os EUA investiram US\$ 13 milhões na campanha de Joaquin Balaguer, que se tornou o novo presidente (LIVINGSTONE, 2009, p. 45-46).

Neste caso, a intervenção norte-americana teve como objetivo conter uma contrarrevolução e impedir Bosch de retornar ao poder. Assim, a ocupação garantiu a realização de eleições, nas quais saiu vitorioso Balaguer, um líder apoiado pelos EUA. O novo governo, segundo Mariñez (2002, p. 40-42), adotou uma política externa reativa e subordinada aos interesses de Washington, em moldes bastante semelhantes à política externa do Governo Trujillo durante o período em que manteve boas relações com a superpotência. Por isso, não representou uma mudança significativa quando comparada à política externa do triunvirato militar – que governou entre dezembro de 1963 e setembro de 1965 – ou do presidente Hector Garcia-Godoy Cáceres – presidente até agosto de 1966 – que governou durante o período de transição. Todos estes atores políticos se apresentaram como agentes aliados a Washington, e como versões mais moderadas do Regime Trujillo, portanto, um governo nos moldes desejados pelos norte-americanos.

Apesar da mudança de regime, não era de se esperar um processo de RPE. Não consideramos que este caso específico invalide os resultados obtidos nos modelos estatísticos. Conforme discutido nesta tese, fatores idiossincráticos também determinam a não ocorrência de processos de RPE, o que aponta para a importância da análise dos contextos políticos doméstico e internacional – tarefa que será desempenhada com maior profundidade no próximo capítulo – para entender os motivos de ocorrência do resultado negativo em determinados contextos

políticos, ou para observar os processos de desencadeamento histórico que possam ter levado a um resultado inesperado.

3.7.1.2. Suriname (1991)

O Suriname conseguiu sua independência da Holanda em 1975. Durante sua história, o desenvolvimento econômico esteve atrelado à ajuda econômica repassada pela metrópole. Dessa forma, apesar da independência política formal, a dependência econômica garantiu à Holanda um importante papel na política do Suriname, retardando seu processo de emancipação. Entre 1949 e 1980 o país foi democrático e pluralista, com os principais partidos tendo bases representativas nas maiores etnias nacionais, Hindustani, Criolos e Javaneses. Os partidos usaram políticas clientelistas com suas bases, o que dificultou o avanço de políticas de desenvolvimento de abrangência nacional (SECOD-DAHLBERH, 1990, p. 17-19).

A ajuda repassada pela Holanda seguia as diretrizes do *Planning Bureau*, instituição autônoma da política surinamesa, o que dificultava a tomada de decisões soberanas. A falta de independência e a incompetência política levaram a problemas econômicos com alto desemprego e má gestão pública, resultando na quebra da expectativa de melhoria nas condições de vida da população conforme esperado após a independência do país. O mal desempenho econômico resultou em tensões sociais e disputas políticas entre governo e exército quanto às diretrizes nacionais e política de salários, fator que levou à crise política e ao golpe de Estado pelos oficiais não comissionados do exército, liderados pelo Sargento-Major Desi Bouterse em 25/02/1980 (SECOD-DAHLBERH, 1990, p. 25, 26).

O regime militar foi marcado por um duplo objetivo: superar a crise econômica e controlar a oposição política. Durante a primeira metade da década de 1980, os militares conseguiram manter o poder estatal e o apoio militar de aliados regionais. Brasil, Cuba, EUA e Líbia concorreram para dar apoio armamentista e treinamento militar ao Suriname. A Holanda também manteve os repasses financeiros ao país, buscando manter sua influência política até 1982 quando o apoio financeiro foi cortado como resultado da execução de opositores políticos por Bouterse. O corte dos repasses promoveu o aumento da dívida pública do país de 27 para 550 milhões de dólares entre 1980 e 1985, enquanto as reservas internacionais caíram de 220 para sete milhões de dólares no mesmo período (SECOD-DAHLBERH, 1990, p. 28-30).

A repressão do regime militar resultou em condenações internacionais por violação aos direitos humanos e desencadeou uma crise de refugiados. Frente à pressão internacional, Bouterse promoveu processo de abertura, com uma nova constituição aprovada por *referendum* nacional em 30/09/1987 e a criação de um governo de coalizão formado pelas três principais etnias, mas ainda sob supervisão dos militares, que mantiveram o poder de veto sobre as decisões parlamentares. A manutenção do poder militar ficou evidente na véspera do natal de 1990 quando o exército removeu o governo eleito por um telefonema: Bouterse alegou que o governo havia falhado em não protestar contra um insulto a ele, visto que havia sido negado seu acesso à mídia pelo governo holandês quando em trânsito no Aeroporto de Schiphol (SINGH, 2008, p. 82, 83).

A crítica internacional ao novo golpe militar em 1990 foi unânime. Foi aprovada uma resolução de consenso na OEA de repúdio ao golpe militar por atentar contra a democracia. Frente às pressões de Brasil, Estados Unidos e Holanda, Bouterse agendou novas eleições para 25/05/1991. Novamente, uma coalizão das principais três etnias ascendeu ao poder. No entanto, desta vez, com apoio político de forças internacionais, o novo governo enfrentou os militares. Com a presença militar de tropas francesas e norte-americanas na Guiana e norte-americanas e holandesas no Mar do Caribe, o novo governo ascendeu fortalecido politicamente (SINGH, 2008, p. 82-84).

O retorno ao poder civil foi marcado por iniciativas de abertura econômica. Ronald Venetiaan (1991-1996) e seu sucessor Jules Wijdenbosch (1996-2000) tomaram diversos passos na direção de inserir o Suriname na economia global. Além de diversas iniciativas de participação em foros multilaterais nos anos 1990, também foram adotadas medidas unilaterais de liberalização econômica. No entanto, no início da década de 1990, o processo de liberalização comercial foi limitado, devido ao esforço nacional de estabilização econômica. Os maiores progressos aconteceram somente na parte final da década, com o advento de uma reforma substancial do sistema de licença comercial protecionista do país. Entre as principais medidas, Jessen e Katona (2001, p. 3-9) enumeram: comprometimento com medidas da Rodada Uruguai (1994), participação como membro fundador na OMC (1995), membro ativo da agência de garantia de investimentos do Banco Mundial (MIGA) e da *United States Overseas Private Investment Corporation* em 1993, adesão ao CARICOM em 1995.

Apesar da ruptura constitucional, a participação de forças internacionais garantiu a substituição do regime militar por um governo de união nacional representado por uma coalizão

moderada formada pelas três principais etnias nacionais. A mudança de regime não representou a alternância entre grupos políticos opostos – mas sim de um grupo de direito por outro de coalizão centrista – como é o caso em processos de ruptura constitucional, em que a queda do regime ocorre após revoluções ou golpes de Estado. No caso da política externa isso significou a adoção de um processo gradual de revisão das relações internacionais do país, com medidas visando a integração do Suriname à economia global e ao modelo de regionalismo aberto. Isto indica por que o modelo não explica adequadamente este caso específico.

3.7.1.3. Equador (2000)

A literatura separa a história política recente do Equador em três períodos. Após o final do regime militar, entra em vigência uma nova constituição em 1979 e toma posse Jaime Roldós Aguilera. Até 1996, houve a sucessão de cinco governos constitucionais em que todos completaram seus mandatos. O ano de 1996 marca o início de um período de instabilidade política, em que há sucessão de oito governos em um curto intervalo de 10 anos, período que se encerra com eleição de Rafael Corrêa em 2007, fato que marcou o início de um novo ciclo em política doméstica e externa (PAZ e CEPEDA, 2009, p. 29-32).

O período que nos interessa aqui é o de instabilidade política, entre 1996 e 2006. Neste, três presidentes foram derrubados – nos anos de 1997, 2000 e 2005 – pelo Congresso com apoio do exército. Entre os fatores que favoreceram a instabilidade política no país durante o período estão 1) a Constituição de 1978 não produziu representação política satisfatória ou maioria estáveis no Congresso, 2) a falência em implementar reformas administrativas e econômicas, 3) os escândalos de corrupção, 4) a dependência no petróleo e 5) as práticas clientelistas de partidos políticos tradicionais (*Partido Social Cristiano e Izquierda Democrática*) (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007, p. 2-6).

Junto a estes fatores políticos, os problemas sociais completaram o cenário de instabilidade no Equador. A desigualdade social e a pobreza da maior parcela da população levaram à ascensão de presidentes antissistema, de caráter populista, como lideranças de novos partidos políticos. Ao mesmo tempo, o período foi marcado pelo retorno dos militares à cena política como árbitros e mediadores políticos, levando ao enfraquecimento da regra de lei, o que

propiciou a aparecimento de ações anticonstitucionais na cena política equatoriana (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007, p. 2-6).

A primeira queda foi de Abdala Bucaram, eleito em 1996 com 54% dos votos pelo Partido Roldosista. O presidente se elegeu com um discurso populista se apresentando como um candidato antissistema e representante de movimentos sociais. Devido à falta de alcance político de sua candidatura, se aliou a movimentos indígenas para vencer o segundo turno, mas para conseguir governar teve que buscar apoio de partidos tradicionais, resultando em ações políticas contraditórias. Esta conjuntura o levou a adotar uma política econômica de austeridade fiscal com redução do Estado e um programa de privatizações, o que minou sua base original de apoio eleitoral. Como resposta, a Confederação das Nacionalidades Indígenas Equatorianas (CONAIE) se uniu a sindicatos e grupos campestres formando a coalizão denominada de *Frente Patriótico* e iniciou protestos contra a política econômica do presidente. Frente a este cenário, o Congresso o retirou do poder por voto de maioria simples sob alegação de "incapacidade mental" e evitou assim um complicado e longo processo de *impeachment*; o exército se manteve neutro frente à delicada manobra política (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007, p. 3).

O presidente do Congresso, Fabian Alarcón se tornou o interino em 11 de fevereiro de 1997. Durante seu mandato de 18 meses, promoveu uma reforma partidária e política, por meio do desenvolvimento de uma nova constituição redigida por uma Assembleia Constituinte. O presidente interino deu continuidade à política econômica ortodoxa.

A nova constituição passa a vigorar em 1998 com a eleição de Jamil Mahuad, candidato de centro-direita. O novo presidente se apresentou como uma esperança de retorno ao crescimento por sua competente administração durante dois mandatos na prefeitura de Quito. No entanto, Mahuad, além de herdar um complicado quadro de crise econômica e fiscal, não teve competência para desenvolver um modelo de desenvolvimento apto a superar a crise. Em 1998 adotou uma série de medidas de ajustes com a eliminação de subsídios e a adoção de políticas compensatórias que desagradaram a população e geraram uma série de manifestações populares (VALLE JR., 2004, p. 778-779). Dado à falta de base de apoio político no Congresso, o presidente governou por decreto, o que levou à centralização da culpa pelas medidas de ajuste econômico e à eclosão de greves gerais que paralisaram o país em 1999. Entre agosto de 1998 e final de 1999, buscou formar cinco diferentes coalizões no congresso sem sucesso (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007, p. 4).

No início de 2000, frente à forte oposição popular e à crise econômica, Mahuad tentou sua última cartada: a dolarização da economia. O anúncio da medida levou a uma revolta indígena, com apoio da população e setores do exército. Ainda em janeiro daquele ano foi criada a *Junta de Salvación Nacional* formada por um militar, uma liderança indígena do CONAIE e um ex-membro da Corte Suprema, de um partido político tradicional (PAZ e CEPEDA, 2009, p. 32). A junta fechou o Congresso e criou o "parlamento do povo" que emitiu um decreto depondo Mahuad, que abandonou o palácio após a invasão dos manifestantes. No dia 22 de janeiro, o comando das forças armadas se recusou a reconhecer a junta e o Congresso apontou o vice presidente, Gustavo Noboa, como novo presidente alegando abandono de cargo por Mahuad (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007, p. 5).

Noboa deu continuidade às políticas de inspiração neoliberal do governo anterior com imediata implementação da dolarização da economia e abertura de negociações com instituições financeiras internacionais.

Dessa forma, apesar da ruptura da ordem constitucional, houve continuidade na política doméstica e internacional no Equador. A política de austeridade teve prosseguimento com Noboa, tendo a política de dolarização contado com o apoio do FMI, organização internacional que veio ao socorro do novo governo tão logo foi ratificada pelo Congresso a adoção da moeda ianque. Esta postura levou à continuidade da instabilidade política e social no país, apesar dos acordos terem dado início à recuperação da economia (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2007, p. 6).

Assim, apesar das sucessões presidenciais sem a conclusão dos mandatos, o período entre 1996 e 2006 representou a continuidade de um modelo de desenvolvimento econômico que determinou o padrão de comportamento internacional equatoriano, de adesão ao receituário neoliberal baseado no "Consenso de Washington" e capitaneado pelos Estados Unidos. Apesar das ascensões de grupos e partidos populares e da oposição dos movimentos sociais ao processo de dolarização da economia, que levaram ao aumento da instabilidade política, os governos sucessivos insistiram na estratégia de liberalização econômica e comercial para a superação do problema da dívida externa e a retomada do crescimento econômico, e a tradicional aliança com os Estados Unidos na esfera internacional. Mesmo com as rupturas institucionais, o Congresso dominado pelos partidos tradicionais – graças ao desenho constitucional que dificultava a formação de coalizões – se manteve como fiel da balança e garantiu a manutenção da política

econômica austera, com influência determinante na política externa do país. Assim, as sucessivas rupturas políticas não significaram uma alternância das forças políticas no poder, garantindo a continuidade da política externa equatoriana até a inauguração de um novo ciclo político com a eleição de Rafael Correa em 2007.

Este caso representou um processo em que, apesar da ruptura da ordem constitucional, há continuidade de um modelo político e econômico de liberalização com o alinhamento político aos Estados Unidos. Assim como no caso anterior, a mudança de regime não representou uma substituição completa do grupo no poder ou alteração da ordem constitucional. Novamente, temos um indicativo da dificuldade do modelo em explicar tais casos.

3.7.1.4. Debate sobre os casos desviantes

Nestes três casos, apesar das variáveis referentes à mudança de regime e de líder apontarem para o aumento das chances de RPE, a análise histórica apontou para dois tipos de processo: transição política pacífica para um grupo moderado ou mudança de regime sem representar uma ruptura de fato na ordem constitucional ou substituição do grupo no poder por outro ideologicamente oposto.

Isto aponta para a necessidade de se discutir outras variáveis que identifiquem de maneira mais determinante a substituição do grupo no poder por outro politicamente oposto, o que poderia resultar em processos de RPE. A análise qualitativa do próximo capítulo visa identificar outras maneiras de captar estes processos, seja pela identificação de outras variáveis que melhor representem uma janela política, seja pela observação de outros fatores que influenciam em prol do RPE, de modo a melhor ajustar nossa teoria e nosso modelo estatístico. Após uma análise mais aprofundada de outros casos (discutidos no próximo capítulo), esperamos identificar outros fatores que levaram ao desencadeamento de processos de RPE, assim como os desdobramentos históricos que levaram a este resultado.

3.8. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS ESTATÍSTICOS

Consideramos que o modelo apresentou um ajuste satisfatório e, apesar de alguns problemas pontuais, chegamos a resultados satisfatórios, pelos índices de significância

alcançados, seguindo o esperado. As mudanças de líder e de regime já haviam sido apontados como importantes variáveis para explicar a alteração de comportamento na AGNU, mas a literatura ainda não havia considerado o papel das intervenções militares, nem das imposições de embargos econômicos especificamente sobre os processos de MPE, apesar destas terem sido importantes ferramentas da política externa da potência global para a América Latina. Essa é uma contribuição específica da presente tese de doutorado.

A análise dos casos desviantes levou a adequações que garantiram um modelo melhor ajustado e a identificação de fatores importantes: a) conforme esperado, algumas mudanças de regime não tiveram efeito sobre a política externa por não terem representado uma troca de fato do grupo o poder por se tratar de uma alternância entre grupos próximos no espectro político; isto explica porque não se pode tratar esta variável como uma condição suficiente para um RPE b) a divisão entre dois tipos de intervenções militares se adequou melhor a identificar os efeitos que este tipo de ferramenta pode ter sobre a política externa dos países alvo.

Ademais, a instrumentalização da variável dependente segundo os critérios apresentados, seguindo a relação entre a teoria e os dados disponíveis, significou o isolamento o fenômeno em voga nesta tese, possibilitando o estabelecimento de uma relação direta entre a ocorrência de determinados eventos no ambiente e de processos de RPE. Não havia ainda sido desenvolvido um modelo com objetivo específico de explicar os casos mais radicais de MPE, os RPE – conforme defendido nesta tese. Tais processos seriam diferentes daqueles ajustes tradicionais em política externa, em termos teóricos e práticos. Dessa forma, o presente esforço de sistematização apresenta estas importantes contribuições para a literatura que estuda MPE e votações na AGNU. Uma análise qualitativa específica de casos de RPE, seguindo um critério único de seleção, que será desenvolvida no próximo capítulo, servirá para dar luz a outros fatores influentes neste processo.

4. ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA E TIPOLOGIAS EXPLICATIVAS

4. ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA E TIPOLOGIAS EXPLICATIVAS

Neste capítulo, recorreremos a outra ferramenta metodológica para aprimorar nosso conhecimento sobre os processos de RPE. Utilizando uma amostra de tamanho médio, selecionada a partir da variável dependente, iremos aplicar Álgebra booleana a exemplo do método da Análise Comparada Qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis - QCA*) para desenvolver um estudo comparado dos casos mais radicais de RPE. Estes casos serão identificados com base nas mudanças anuais na estimativa dos pontos ideais dos países latino-americanos nas votações da AGNU.

O objetivo é ir além das variáveis utilizadas no capítulo anterior e desenvolver uma análise baseada em fatores conjunturais e processos históricos não identificáveis pela análise quantitativa. Para isso, iremos agrupar os casos de acordo com as condições conjuntas que os levaram ao resultado positivo²⁰. O agrupamento visa desenvolver tipologias explicativas que sirvam para determinados subgrupos de casos que tenham em comum a ocorrência de RPE resultante de causas múltiplas conjuntas. A análise da contextualização histórica de uma série de processos de RPE também servirá para discutir a possibilidade da existência de equifinalidade em tais processos (quando múltiplas causas são responsáveis conjuntamente pelo resultado), complementando a análise quantitativa anterior, que analisou o impacto das variáveis *ceteris paribus*. Esperamos assim, aprimorar a teoria em desenvolvimento nesta tese complementando os resultados do capítulo anterior com a observação de processos históricos de RPE.

Nesta etapa, também será possível conhecer alguns casos de maneira mais aprofundada e verificar os resultados empíricos obtidos no capítulo anterior, analisando se as condições identificadas como constituintes de uma janela política se apresentam como condições presentes nos processos mais radicais de RPE estudados neste capítulo. Este tipo de análise se enquadra no que Ragin (1987, p. 4-7) chamou de ciências sociais comparadas (CSC), que usa configurações de condições que podem ser associadas com resultados ou processos. Esta tem base no método lógico, que usa dados disponíveis relacionados às pré-condições de um resultado específico e o

²⁰ A literatura que trabalha com ferramentas qualitativas (que será discutida no início deste capítulo) considera que neste tipo de análise, os conceitos não devem ser pensados como variáveis com polos positivos e negativos, mas devem ser pensados como condições, cujo pertencimento deve ser definido com base em critérios informados.

exame das similaridades e diferenças entre instâncias relevantes, para encontrar as causas. Adicionalmente, o método permite a análise de casos com valores extremos, como será desenvolvida neste capítulo, pois são considerados pelos comparativistas como qualitativamente diferentes dos demais, o que justifica atenção especial a eles, apesar de sua infrequência relativa.

O QCA também se enquadra na técnica de análise de configuração comparada (ACC) (*configurational comparative analysis*). No processo de análise, o autor deve promover o diálogo entre os casos e teorias relevantes de modo a identificar os "ingredientes" chave para explicar os casos. A escolha das variáveis e dos casos deve ser informada levando em consideração estes fatores (BERG-SCHLOSSER et al., 2009, p. 6-7).

Berg-Schlosser e Quenter (1996, p. 21-22) apontam algumas das vantagens da comparação qualitativa: 1) garante uma descrição completa de todos os casos individuais com base na conjunção de condições em que os casos são definidos com bases na configuração mais curta de condições (parcimoniosa); 2) testa a hipótese central de diversas explicações teóricas e expõe as deficiências existentes – seria possível testar as hipóteses levantadas e apontar aquelas que se provaram falsas; 3) pode produzir a descrição mais curta de diferentes grupos e diferenciar os padrões de condições, o que pode conduzir a teorias mais sofisticadas.

Como a base deste método é a comparação, está adequada ao nosso interesse de identificar similaridades e diferenças entre unidades macro sociais, buscando entender, explicar e interpretar diversos resultados históricos que requerem explicações combinadas e complexas, que não podem ser satisfeitas somente com a análise quantitativa desenvolvida no capítulo anterior (RAGIN, 1987, p. 4-7). O método está no meio termo entre as metodologias tradicionais de regressão com amostras grandes e estudos de caso qualitativos, podendo ser conectado a ambas as correntes, objetivo que será buscado nesta tese (RIHOUX, et al. 2009, p. 170-172). Por isso, é mais adequado para desenvolvimento de teorias de médio alcance que se considere a possibilidade de múltiplos caminhos teóricos ou conjunturas críticas para a ocorrência de um resultado, como o proposto aqui: encontrar as condições e motivos de ocorrência de casos de RPE na América Latina durante um período histórico definido (BERG-SCHLOSSER et al. 2009, p. 6-7). Adicionalmente, o método está de acordo com algumas premissas básicas dos estudos de APE, tais como: análise da esfera doméstica do Estado, e não apenas a interação entre estes com o sistema internacional; comprometimento em construir teorias de médio alcance; busca por explicações com causas múltiplas (HUDSON, 2005, p. 13-15).

As CSCs apresentam algumas vantagens sobre os métodos tradicionais quantitativos, tais como: a) são mais adequadas para interpretar casos específicos e analisar especificidade histórica; b) não requerem uma amostra aleatória, desde que sejam apresentados pelo pesquisador os critérios para seleção dos casos; c) obrigam o pesquisador a se familiarizar com os casos relevantes à análise. Contrapostamente, os modelos de regressão não são combinatórios, sendo cada condição examinada separadamente, enquanto outras são mantidas constantes, o que dificulta a análise de condições conjuntas (RAGIN, 1987, p. 15-16).

A partir deste tipo de moldura teórica, é possível encontrar combinações de condições – e não os efeitos independentes de cada uma – que seriam responsáveis conjuntamente pelo resultado, o qual não emergiria na ausência de algum destes ingredientes, tendo assim uma natureza simultaneamente conjuntural e combinatória. Neste âmbito, o objetivo é determinar como diferentes condições se juntam – e em quantas diferentes combinações – para produzir o resultado (RAGIN, 1987, p. 19-20).

Este processo combinatório servirá ao desenvolvimento de tipologias explicativas. Segundo Bennett e Elman (2007, p. 181-182) estas tipologias são mais completas que aquelas descritivas ou classificatórias, por apresentarem uma conjuntura ou combinação da qual se possa esperar um resultado. Nas palavras dos autores:

Instead of asking “What constitutes this type?” explanatory typologies pose the question: “If my theory is correct, what do I expect to see for each combination of variables? [...] In explanatory typologies, the classificatory function exclusively focuses on evidence that can arbitrate the theoretical claims being made.

As tipologias servirão para identificar padrões que nos possibilite relacionar determinadas condições com o resultado em política externa e identificar os mecanismos causais que possam ser generalizados para estes grupos de casos. Esperamos encontrar grupos com homogeneidade causal interna que nos possibilite explorar mecanismos causais existentes (SEAWRIGHT; GERRING, 2008, p. 294-295).

O capítulo se estrutura da seguinte forma. Na primeira seção discutimos os pressupostos básicos do QCA. Em seguida, discutimos os critérios para pertencimento ao polo positivo de nosso conceito, o RPE, e definimos os casos selecionados para análise, seguindo estas diretrizes. Na terceira seção, é feita a análise histórica de cada um dos casos, em busca de padrões comuns nos casos de RPE e de condições causais que possam incentivar a ocorrência do resultado

positivo. Na quarta seção, são definidas as condições identificadas pela análise histórica e é aplicado o QCA, por meio do qual é feito o agrupamento dos casos segundo a coincidência de apresentação destas condições; com base nestes grupos, são desenvolvidas as tipologias explicativas. Por fim, algumas considerações sobre a contribuição do capítulo à análise do RPE.

4.1. PRESSUPOSTOS DO QCA

Passamos agora a discutir os pressupostos básicos para aplicação do QCA. Alguns pontos devem ser cumpridos para sua utilização: instrumentalização e seleção das condições (variáveis); seleção dos casos; e minimização.

Primeiro, em relação à instrumentalização das variáveis, é necessário considerar que a metodologia se baseia na dicotomização das variáveis observadas através do estabelecimento de limiares (*thresholds*) com o objetivo de aplicar a álgebra Booleana. Por meio desse processo é possível agrupar os casos em que as condições similares levaram a um mesmo resultado e buscar uma explicação qualitativa para cada grupo de casos semelhantes. A metodologia também torna possível reduzir as variáveis independentes relacionadas à variável dependente aos seus implicantes mínimos e criar relações conjunturais causais (BERG-SCHLOSSER; CRONQVIST, 2005, p. 163-166). Na elaboração do modelo, a teoria deve apontar as condições a serem incluídas; nesta questão, a definição das condições se baseará nas variáveis utilizadas para a análise de amostra grande do capítulo anterior e nas condições identificadas pela análise histórica deste capítulo (BERG-SCHLOSSER et al., 2009, p. 6-7).

Vale lembrar que neste método não são incluídas variáveis de controle, visto que não são buscadas relações médias entre variáveis, mas sim conjunto de condições que podem ser influentes sobre a ocorrência do resultado.

O número de condições utilizadas na análise deve ser restrito visto que as combinações possíveis não devem superar o número de casos, e também porque o número de configurações combinatórias possíveis aumenta exponencialmente à medida que são incluídas novas condições. Adicionalmente, além de um baixo número de condições, dentre as boas práticas na aplicação destes métodos elencadas por Berg-Schlosser e De Meur (2009, p. 25-28) estão: variação entre os casos nas condições e amostra média (de 10 a 40 casos). Os autores também apontam que é

desejável estabelecer a necessidade e/ou suficiência de cada condição para o resultado, mas não temos isto como objetivo neste capítulo.

No QCA, a inclusão de casos com resultado negativo é recomendada para que haja heterogeneidade quanto ao resultado entre os casos selecionados (BERG-SCHLOSSER; DE MEUR, 2009, p. 21). A seleção somente de casos positivos pode dificultar a identificação de fatores cruciais que levaram à diferença nos resultados, levando a dois erros de inferência: 1) considerar que qualquer característica que os casos positivos compartilham é a causa do resultado; 2) pressupor que a relação entre variáveis dentro deste grupo de selecionados reflete uma relação existente na população inteira (GEDDES, 1990, p. 132-133).

No entanto, a identificação de casos negativos neste estudo é complicada. Primeiro, porque a continuidade aparece como regra, enquanto a ocorrência de um RPE é uma exceção; conforme já defendido, os casos positivos têm características e condições próprias que sua ausência não significa necessariamente a ocorrência de um resultado positivo. Segundo, porque não haveria um critério que definisse estes casos de maneira semelhante àquele utilizado para determinar os casos positivos. Assim, a definição dos casos com resultado negativo é mais complicada por ser difícil selecionar somente alguns casos em que houve continuidade na política, visto que este é o padrão e não a exceção. Em tese, o ideal seria analisar todas as 1688 observações de nossa amostra, excluindo apenas os casos selecionados pelos critérios acima, algo inexequível em uma análise mais próxima aos casos.

Quanto a este ponto, é importante discutir a questão do viés de seleção. Este não deve ser tratado da mesma maneira em estudos com amostra grande daqueles com amostra pequena ou média. Nos métodos quantitativos, o viés ocorre quando a seleção dos casos não representa a população total, resultando em inferências que não podem ser generalizadas para toda a população. Nos estudos qualitativos os casos podem ser selecionados deliberadamente pelo pesquisador com base em um resultado comum com vistas a identificar quais variáveis não são necessárias ou suficientes para ocorrência de determinado resultado. Neste tipo de estudo, o viés ocorre quando os casos são selecionados pelo autor a fim de conseguir embasamento empírico para a teoria que defende (GEORGE; BENNETT, 2004, p. 23-25).

Collier e Mahoney (1996, p. 56-59, 62-64) concordam com as premissas defendidas pelos autores acima: há viés de seleção em estudos qualitativos quando há seleção deliberada dos casos pelo pesquisador, buscando aqueles que se adequam a teoria proposta. Mesmo assim, o autor

aponta alguns problemas na seleção de casos com base em valores extremos da variável dependente, prática utilizada neste capítulo. O problema levantado pelos autores seria semelhante se adotado em estudos quantitativos: ao analisar somente os casos extremos, não podemos visualizar a espectro total de variação na variável dependente, assim, como resultado, os efeitos das variáveis independentes são superestimados. No entanto, os autores consideram que tal prática pode ser utilizada se especificado que os achados não serão generalizados a outros casos não extremos e se o objetivo da pesquisa for analisar um resultado específico de grande interesse, Isto é que proposto neste capítulo, visto que uma análise do espectro completo de variação na variável dependente já foi desenvolvida no anterior.

Dessa forma, só buscaremos fazer inferências nesta tese a respeito dos casos de RPE – aqueles com valor extremo na variável dependente – e explicações para estes casos específicos não serão aplicáveis ao comportamento padrão em política externa dos Estados, que é a continuidade. Complementarmente, como utilizamos um critério objetivo para selecionar os casos, consideramos que não houve viés de seleção, por não havermos tido selecionado os casos deliberadamente. Inclusive, é esperado que dentre os casos selecionados algum contradiga a teoria, mas este poderá servir para encontrar lacunas nas tipologias explicativas a serem desenvolvidas neste capítulo.

Complementarmente, na lógica de causalidade assimétrica, as causas do resultado positivo, são diferentes das causas de sua não ocorrência. Como implicação metodológica da alegação assimétrica, Beach e Pedersen (2016, p. 32) defendem que só é necessário conceituar o polo positivo do conceito, e que a população dos fenômenos estudados só é restrita aos casos positivos no resultado. Como resultado deste tipo de análise, não poderemos identificar condições necessárias ou suficientes, visto que não será possível contrapor a presença de condições em um resultado positivo com a ausência delas em casos de resultados negativos.

Feitas estas considerações, vamos à escolha dos casos. Como a metodologia é qualitativa e direcionada aos casos, a escolha destes deve-se basear em teorias e hipóteses. Primeiramente, é necessário que haja similaridades básicas entre os casos (ex: condições históricas comuns), fator que levou à limitação do universo à América Latina; também determinou esta restrição a crença de que os processos de RPE ocorridos nela tiveram dinâmica específica, especialmente pelas características políticas e sociais comuns e pelo padrão de relações destes países com um *hegemon*, os Estados Unidos. Esta delimitação das bordas para seleção dos casos é chamada por

Berg-Schlosser e De Meur (2009, p. 20-21) como o domínio de investigação, que determina que os casos precisam ser paralelos e comparáveis em certas dimensões específicas, tendo características básicas comuns que podem ser consideradas como constantes na análise; a amostra não pode ser selecionada aleatoriamente na aplicação da QCA devido à limitação no número de casos a serem incluídos na análise.

Nesta "delimitação populacional" sempre haverá um *trade-off* entre a generalização para um grupo maior de casos e a criação de uma população homogênea. A definição dos casos comparáveis deve estar baseada na busca por casos em que haja homogeneidade causal, ou seja, em que uma mesma relação causal opera. Uma população causalmente homogênea significa que é esperado que uma causa tenha a mesma relação causal com o resultado dentre casos da população; para esta definição, é necessário discutir as condições contextuais em que a relação deverá ocorrer (BEACH; PEDERSEN, 2016, p. 40-41). Por isto, neste capítulo, buscaremos agrupar os casos entre populações homogêneas, ou seja, entre tipologias explicativas, que poderão auxiliar na identificação de processos históricos recorrentes em casos de RPE.

4.2. DEFINIÇÃO DO RESULTADO POSITIVO

Iniciamos esta seção com o processo de instrumentalização e definição das condições a serem utilizadas na QCA. Depois serão definidos os casos. O processo de minimização só será discutido após a aplicação da QCA, na seção 4.4.

As condições são as variáveis de interesse do capítulo anterior e outras condições identificáveis somente pelo estudo da dinâmica histórica que levou ao processo de RPE. Desta forma, esperamos identificar fatores não observáveis utilizando somente a análise quantitativa: outros fatores internacionais influentes nos processos de RPE, e outras condições domésticas, tais como a distância política entre grupos que se sucedem no poder e os problemas econômicos.

Seguimos a análise com base na mesma amostra do capítulo anterior, só que agora com a definição dos casos positivos de uma maneira diferente. A partir desta população seguimos a linha adotada nesta tese de definir o resultado positivo segundo três critérios: rapidez, radicalidade e abrangência de temas. A diferença neste capítulo é que optamos por capturar estes casos mais extremados utilizando somente a estimativa dos pontos ideais, que também utiliza como base as votações na AGNU, mas que é mais adequada para esta tarefa de desenvolver uma

análise mais minuciosa dos casos, visto que consegue identificar de maneira mais detalhada as mudanças de posição na AGNU, por fixar as alterações na agenda.

Conforme discutido no capítulo anterior, a medida é criada por um modelo espacial que estima os pontos ideais dos países de acordo com o padrão de voto em cada uma das sessões da AGNU. O método se baseia nos modelos espaciais dinâmicos de Poole e Rosenthal (2001). No modelo espacial, os pontos ideais são interpretados como a posição dos Estados em relação à coalizão Ocidental, cujo mais importante representante são os Estados Unidos (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 1). Tal interpretação seria possível porque os autores estimaram os pontos com base em uma única dimensão, a Leste Oeste, que dominou a agenda da Guerra Fria; após o final deste conflito, a posição não Ocidental tem sido ocupada por um grupo de países heterogêneos – predominantemente países com políticas externas de cunho anti estadunidense – com pouca coesão ideológica, apenas tendo em comum a oposição à ordem liberal – liderada pelos Estados Unidos.

A vantagem de utilizar esta medida é que ela separa mudanças de agenda das mudanças de preferências, pela fixação de resoluções idênticas (799 ao todo na estimação dos autores) em sessões sucessivas. As vantagens de manter fixas tais resoluções é que ela garante a possibilidade de identificar as mudanças na agenda da AGNU durante sua história, permitindo observar a mudança de posição dos países, isolando-a das mudanças na agenda e resultando em uma medida mais adequada para comparações intertemporais. Desta maneira, o registro dos pontos ideais reflete de maneira mais próxima os registros históricos e representa melhor a alteração que ocorre de um ano ao seguinte permitindo melhores condições de desenvolver uma análise intertemporal (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 11-18).

Por outro lado, as medidas que usam díades só podem identificar mudança nas similaridades de preferência entre Estados, mas não qual Estado promoveu tal alteração, sendo assim, os pontos ideais são mais adequados para examinar a orientação em política externa em termos monódicos. Adicionalmente, os modelos espaciais permitem diminuir a influência de votos idiossincráticos na medida, que seriam aqueles não relacionados à principal dimensão da divisão global; isto se mostra importante na análise principalmente do período da Guerra Fria porque as superpotências se alinharam em votações referentes à divisão Norte-Sul (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 11-18).

Outro fator que pesou na escolha desta medida neste capítulo é que sua validade é analisada de três maneiras pelos autores: 1) pela comparação com conhecimento histórico; 2) pelo relacionamento com as mudanças na agenda; e 3) pela associação com fatores domésticos. As evidências indicadas pelos autores apontam que há no desenvolvimento desta medida preocupação com a questão da MPE (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 13- 23).

A análise histórica mostra que a relação entre EUA e URSS foi pior durante a Guerra Fria, diferentemente da díade, cujos pontos baixos nas relações foram nos anos de 1989, 2008, 2009 e 2010. Isto seria explicado pela alta concordância das superpotências durante o domínio da agenda da AGNU pelo G-77, cujas resoluções iam contra aos seus interesses, levando-as a concordarem em diversos temas discutidos. Comparando o histórico com as medidas, os autores também perceberam que a medida de díades tem maior volatilidade, mas mesmo assim falha em detectar mudanças nas preferências. Ademais, os autores fazem uma análise mais detalhada dos casos latinos americanos, e mostram que pontos ideais seguem casos conhecidos de aproximação e distanciamento dos Estados Unidos; o histórico também estaria de acordo com a ideologia dos regimes (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 13-18).

Em relação às mudanças na agenda, conforme comentado, os pontos ideais são menos sensíveis às mudanças no conteúdo da agenda, mostrando que parte da variação nas medidas de díades não está relacionada à mudança nas preferências de um Estado, mas refere-se às alterações na agenda. As variáveis binárias para anos explicam 50% das variações na coincidência de votos entre os EUA e outros países, frente somente 27% na medida de pontos ideais, mostrando que grande parte da variação na coincidência de votos é consequência de choques comuns na agenda da AGNU (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 21-23).

Mesmo assim, seguiremos o modo de criação de nossa variável dependente utilizada no capítulo anterior, mas focando somente nos pontos ideais, e neste capítulo considerando apenas os casos mais extremos: aqueles em que a diferença entre o ponto ideal de um ano ao seguinte superou quatro desvios padrão. A adoção deste critério permitiu selecionar os casos mais radicais de RPE ocorridos na América Latina durante o período abarcado em nossa análise.

Assim, nossa VD neste capítulo será calculada da seguinte forma:

$$ponto\ ideal_t - ponto\ ideal_{t-1} = MPE$$

O ponto ideal de um ano é subtraído do ano anterior, tendo como resultado a alteração em seu valor de um ano ao seguinte. Depois, são selecionados os casos em que este valor superou quatro desvios padrão da média²¹.

A seleção destes casos segue algumas das recomendações da literatura: a restrição dos casos à América Latina entre 1945 e 2008 garante a comparabilidade entre os casos, por estes compartilharem características comuns consideradas como constante na análise; agrega um número de casos que permite comparações; o número de casos permite aprofundar o conhecimento a respeito do fenômeno em foco; estabelece um limiar para determinar os resultados positivos que, apesar de não ser a melhor opção metodológica, garante uma ferramenta prática para definir os casos de RPE, tarefa ainda não realizada pela literatura (BERG-SCHLOSSER; DE MEUR, 2009, p. 24-25).

A seleção, portanto, depende diretamente do posicionamento dos países latino-americanos frente às principais discussões que marcaram as votações anuais na AGNU. Apesar de a agenda ter um peso nestes posicionamentos, o método de estimação do ponto ideal, garante controle para as alterações na agenda. Em apenas 12 das 1688 observações o valor da variável dependente excedeu quatro desvios padrão; estes são os casos mais radicais de MPE na América Latina entre 1946 e 2008, de acordo com os critérios definidos neste capítulo.

Casos de aproximação à ordem liberal: Granada 1984-1985 (-0,3566966 → 1,039009: 1,395706); Argentina 1990-1991 (-0,4982641 → 0,560008: 1,058272); Haiti 2003-2004 (-0,7229893 → 0,2349361: 0,9579254); Granada 1983-1984 (-1,219599 → -0,3566966: 0,8629024); Cuba 1968-1969 (-1,346946 → -0,4902523: 0,8566937).

Casos de distanciamento da ordem liberal: Cuba 1959-1960 (0,2434124 → -1,263643: -1,507055); República Dominicana 1959-1960 (1,956736 → 0,8169606: -1,139775); Nicarágua 1978-1979 (0,952751 → -0,1433286: -1,09608); Argentina 1948-1949 (1,966444 → 0,93303: -1,033414); Costa Rica 1947-1948 (2,13255 → 1,122342: -1,010208); Cuba 1958-1959 (1,242843 → 0,2434124: -0,9994306); Cuba 1969-1970 (-0,4902523 → -1,392275: -0,9020227).

De início, fizemos uma análise dos resíduos deste caso, utilizando como base o modelo 8 do capítulo anterior. O único país-ano selecionado para análise neste capítulo com resíduo alto é Granada-1984, conforme comentado no capítulo anterior. O alto resíduo deve resultar da ocorrência de uma intervenção de oposição em 1983, que levou ao resultado positivos somente

²¹ Novamente, a visualização dos gráficos 2 e 3 auxilia nesta tarefa.

em 1984, diferente do previsto no modelo, que aponta para o resultado no mesmo ano. Na análise qualitativa desse país-ano discutiremos novamente este problema de ajuste.

Adicionalmente, três dos casos analisados – Cuba (1958-1959; 1959-1960), Cuba (1968-1969; 1969-1970) e Granada (1983-1984; 1984-1985) – englobam cada um deles a identificação de dois índices de RPE de valores extremos. Ainda assim, iremos tratá-los como casos únicos por se referirem a processos desencadeados pelos mesmos fatores e dentro de um mesmo contexto histórico e político. Assim, na aplicação do QCA, aparecerão cada um como único. Este critério nos deixa com nove casos de resultado positivo para análise e comparação.

4. 3. ANÁLISE QUALITATIVA DOS CASOS SELECIONADOS

Nesta seção, será feita uma descrição dos casos selecionados, buscando validar o modo de seleção e considerar a adequação destes para aplicação do QCA. Também será possível identificar alguns padrões comuns nos processos de RPE, que posteriormente serão utilizados no desenvolvimento das tipologias explicativas. Nesta etapa, também buscaremos o papel de indivíduos e de conjunturas causais conjuntas no desencadeamento de processos de RPE.

Na análise dos casos, será possível perceber que devido à posição dos Estados Unidos como potência hegemônica no hemisfério, muito do que se é observado como um RPE em termos absolutos por um Estado latino-americano (processo de alteração drástica na política externa de determinado Estado) está fortemente relacionado com uma mudança de posição em relação à potência. Portanto, por mais que se busque analisar as mudanças na política externa de determinado país em termos amplos, o distanciamento da “ordem liberal” ou do “bloco ocidental” representou, na maioria dos casos, um distanciamento em relação aos Estados Unidos. Por isso, muitos destes processos representaram a alteração de uma postura de Estado cliente do *hegemon* para uma política externa de independência (ou não alinhamento), ou de aproximação à URSS.

4.3.1. Costa Rica (1947-1948)

Para entender e verificar a ocorrência de um processo de RPE entre 1947 e 1948, é importante traçar um histórico de como ascende ao poder a *Junta Fundadora de la Segunda*

República que governou a Costa Rica (CR) por 18 meses entre 1948 e 1949; este foi o governo responsável pelo processo de RPE.

Entre os anos de 1940 e 1948, o país foi administrado por dois governos sucessivos de esquerda, uma coalizão do Partido Nacional Republicano (PNR) junto com o *Partido Vanguardia Popular* (de orientação comunista). Rafael Calderón (1940-1944) promoveu uma agenda política de intensas reformas com apoio da Igreja Católica e do partido comunista, quebrando uma longa aliança com a elite tradicional. Seu sucessor, Teodoro Picado, herdou o poder em eleições consideradas fraudulentas, o que significou um governo mais instável e com forte pressão da oposição²² (OLANDER, 1996, p. 467-468).

Por isso, o fim da “era calderonista” resultou de uma crise política doméstica no processo sucessório, que teve participação importante de atores internacionais. Após vitória da oposição nas eleições de 08/02/1948, liderada por Otilio Ulate (empresário de mídia), alguns indícios de fraudes eleitorais levaram um juiz do Tribunal Eleitoral (dentre os três membros) a se abster em declarar Ulate como presidente legitimamente eleito. O resultado político foi a anulação dos resultados eleitorais pela Assembleia Nacional (legislativo), dominada por calderonistas, em 01/03/1948 (OLANDER, 1996, p. 468).

Este episódio levou à eclosão de uma rebelião liderada por José Figueres em março que levou o país a uma guerra civil. O processo sucessório foi um complicado jogo político em que atuaram diversos atores: Figueres, líder da revolta que sequer tinha apoio da coalizão opositora vitoriosa, liderada por Ulate; Picado, que se manteve no poder e não tinha amplo apoio popular por ter perdido as eleições; o grupo militar que defendia a manutenção de Picado, que era liderado por Mora (comunistas); os Estados Unidos que mantiveram, de início, posição neutra e buscaram a conciliação entre as partes (não tinha conhecimento prévio dos planos de Figueres); a Guatemala, liderada por Arévalo, apoiou militarmente o grupo de Figueres, por sua oposição ao governo Calderonista; a Nicarágua, liderada por Somoza, que apesar de aliado dos Estados Unidos e de viés fortemente anticomunista, tinha laços pessoais com Calderón e apresentava um histórico de boas relações entre os países (OLANDER, 1996).

Após a eclosão da revolta, a oposição passou a utilizar a participação comunista nos governos calderonistas e o apoio da esquerda à permanência de Picado como pressão para os

²² O governo Picado não foi tão intenso quanto às reformas domésticas e até buscou se distanciar politicamente do partido comunista e de seu líder, Manual Mora, sem efeito prático, visto que o país passava por um processo de polarização política, com crescente hostilidade da oposição em relação ao governo, considerado ilegítimo

Estados Unidos apoiarem os opositores. A posição da potência foi de manter a neutralidade e buscar uma conciliação das forças políticas para formação de um governo de coalizão que englobasse tanto calderonistas quanto opositores (OLANDER, 1996, p. 469). Apesar desta postura, algumas ações da potência são consideradas por Longley (1993, p. 150) como de apoio aos opositores: a disposição em negociar com o grupo revolucionário liderado por Figueres, via envio de seu embaixador para conversas (tal ação teria dado legitimidade ao grupo); a recusa de fornecimento de armas ao governo Picado, feita para poder combater o grupo de Figueres²³; a forte pressão ao governo Somoza da Nicarágua e seus planos de agir unilateralmente via intervenção militar para garantir o retorno de Calderón ao poder, (teve apoio de Argentina, Brasil, Panamá e Venezuela nesta questão); a adoção de postura semelhante em relação ao México, Honduras e El Salvador, quando coagiu-os a não fornecer armas à Picado, sob alegação de interferência em assuntos domésticos da Costa Rica; a neutralidade frente o suprimento de armamento militar pela Guatemala à Figueres; e a pressão pela renúncia de Picado nos momentos finais da negociação.

Ainda segundo Longley (1993, p. 157-159), à medida que o conflito escalou e o apoio ao governo Picado se concentrou sob a liderança de Mora, a oposição passou a identificar o regime vigente com os comunistas. Costarriquenhos exilados nos Estados Unidos lançaram a *Costa Rican League Against Communist Domination* e passaram fazer lobby diretamente junto ao Departamento de Estado. Os exilados utilizaram a mídia para alertar sobre uma suposta dominação comunista do exército que defendia o governo Picado: este responderia diretamente a Cuba e estaria se preparando para tomar o Canal do Panamá. De fato, havia uma preocupação crescente dos Estados Unidos quanto ao papel dos Vanguardistas na política costarriquenha, por ser o fiel da balança no congresso (governo e oposição tinham mesma representatividade) e por serem a maioria no exército e na polícia. A substituição do embaixador Johnson por Donnelly (interino) e Davis (que entra em 1948) foi uma medida que demonstrou a preocupação do crescente teor antiamericano das declarações dos Vanguardistas; o objetivo do novo embaixador seria vigiar atividades comunistas no país e monitorar eleições futuras. Como resultado, durante este período, portanto, houve um distanciamento entre os Estados Unidos e os calderonistas.

²³ EUA se recusaram a vender armas à Costa Rica sob alegação de que poderiam ser usadas contra os opositores em levante à fraude eleitoral.

De qualquer forma, os Estados Unidos agiram, primordialmente, para buscar uma solução negociada para a crise política. Atendendo ao pedido do secretário de assuntos exteriores, Alvaro Bonilla Lara, o embaixador Davis e o Coronel Hughes (adido militar) iniciaram negociações com os rebeldes em 13 de abril de 1948, e chegaram a viajar 10 vezes para se encontrar com Figueres naquela semana. Quando os rebeldes avançaram sobre o território, foi formado um grupo para lidar com a crise composto por EUA, México, Panamá e Chile. Após encontro com o grupo, Figueres se recusou a negociar e exigiu a renúncia de Picado; este, por sua vez, se recusou à renúncia se esta significasse plenos poderes a Figueres (OLANDER, 1996, p. 472).

Para piorar a crise, a Nicarágua passou a interferir no processo com um duplo objetivo: garantir Picado no poder, frente às ameaças tanto de Figueres quanto dos Vanguardistas, e buscar uma aproximação aos Estados Unidos. Por meio de ação unilateral, enviou 1000 tropas para ocupar posições estratégicas na Costa Rica. Em resposta, os Estados Unidos demandaram a retirada e conseguiram aprovar na Conferência de Bogotá (1948) uma resolução que exigia retirada destas tropas. Como resposta à obediência de Somoza, EUA restabeleceu relações diplomáticas com o país; em contrapartida, conseguiram uma declaração de Figueres de que não tentaria tirar Somoza do poder caso se concretizasse como líder costarrriquenho. Resolvido o imbróglio, Davis intensificou as negociações com Figueres e a pressão sobre Picado para deixar o cargo. Em 21 de abril, Picado, Mora e Calderón deixam o país; Picado enfatizou que renunciou rápido por acreditar que os norte-americanos estariam determinados a garantir sua derrota, sob alegação de que a potência teria agido para garantir suprimentos aos rebeldes enquanto teria impedido a busca do governo por armamentos (LONGLEY, 1993, p. 166).

Olander (1996) se opõe ao argumento de Longley de que os Estados Unidos teriam agido para que Figueres chegasse ao poder e defende que a potência se manteve neutra e buscou uma resolução pacífica do conflito sem ter dado qualquer apoio aos rebeldes, sempre buscando incluir nas negociações, diplomatas de outros países da América Latina; parte do argumento se baseia no fato da potência não ter se oposto à participação de Mora nas negociações (p. 492-493)²⁴.

Com a saída dos calderonistas, assumiu o governo o vice, Santos León Herrera, mas José Figueres ficou no controle efetivo, sendo o líder da Junta Revolucionária, durante os 18 meses

²⁴ Apesar da falta de consenso na literatura sobre a imparcialidade dos Estados Unidos no conflito, o importante é que o processo de RPE ocorreu após uma mudança de regime ocorrida resultante de uma crise de sucessão política, com envolvimento de forças internacionais.

que esta governou o país, até passar o poder para Ulate, vitorioso nas eleições que iniciaram crise (OLANDER, 1996, p. 468).

Os governos calderonistas (1940-1948) foram marcados por boas relações com os Estados Unidos, apesar de ter comunistas em sua coalizão²⁵. Apesar de algumas preocupações com os Vanguardistas, iniciada com a descoberta de US\$ 150 mil na queda de avião com um embaixador soviético a caminho da Costa Rica e a compra de livros marxistas para programa de doutrinação do partido, entre 1945 e 1947, o embaixador Johnson manteve relações próximas com Picado, sempre garantindo que as políticas de reformas sociais implantadas pelo regime não fossem de teor comunista, mas se aproximassem da vertente liberal anglo-saxônica (LONGLEY, 1993, p. 154-155).

Em comunicação da Embaixada na Costa Rica ao Secretário de Estado dos Estados Unidos, Johnson afirma que a delegação que representaria o país centro-americano na AGNU havia sido instruída a seguir a linha desejada pelo governo dos Estados Unidos e só telegrafar ao Ministro de Relações Exteriores em questões de alta importância. O único tema que poderia gerar discordância entre os países seria quanto ao rompimento de relações com o Governo Franco da Espanha, que o Governo Picado seria contrário, apesar da pressão do Congresso e da mídia pelo rompimento dos laços diplomáticos com o país ibérico (FRUS, 1946). Tais indícios demonstram que apesar de sua inclinação à esquerda na política doméstica, o Governo Picado se alinhava aos Estados na política externa. A pressão norte-americana pela saída de Picado teria ocorrido somente pelo temor de ascensão do poder político dos vanguardistas, membros da coalizão governista, e não pelo desalinhamento do costarriquenho em temas de política externa.

Em contraposição, o novo regime adotou uma nova postura em termos de política externa. Mediante a assinatura do *Pacto Ulate-Figueres* ficou acordado que a *Junta Fundadora de la Segunda Republica*, liderada por Figueres, governaria o país sem o Poder Legislativo por 18 meses, quando seria passado o poder para Ulate, o vencedor das contestadas eleições de 1948. Este governo foi marcado por uma intensa atividade diplomática, e pela estruturação do serviço diplomático costarriquenho, resultando na elevação de diversas representações diplomáticas ao

²⁵ A Costa Rica foi o primeiro país do hemisfério a apoiar os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, cooperação que se estendeu ao período posterior, com Picado seguindo a potência na maioria dos temas internacionais tanto nas Nações Unidas quanto no contexto pan-americano.

nível de embaixadas, em países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Chile, Colômbia, Argentina, entre outros (CARBONELL, 2013, p. 5-11).

Dentre as medidas de destaque tomadas pelo novo governo, podemos citar o Decreto-lei nº 116 de 27/07/1948, que proclamou soberania sobre os mares e a plataforma continental a 200 milhas marinhas da costa, e a proscrição do exército, anunciada em Dezembro de 1948 por Figueres, mas somente efetivada em Maio de 1949, devido à invasão ao território costarriquenho por grupos armados calderonistas provenientes da Nicarágua (CARBONELL, 2013, p. 3).

O início do governo da junta é marcado pela busca do restabelecimento da normalidade nas relações regionais, com aumento das ações diplomática empreendidas pelo país. O presidente da junta visitou El Salvador e a Guatemala ainda em 1948. No último, discutiu a devolução das armas fornecidas à guerrilha de Figueres pelo governo guatemalteco, que, ao final, não foram devolvidas, o que teria resultado em uma deterioração nas relações bilaterais (idem: p. 5-11).

O primeiro ano do governo da junta também foi marcado por uma aproximação a outros países da América Latina como Colômbia, Chile, Cuba, Argentina, Equador, Uruguai e Venezuela; também houve normalização das relações com a Hungria; por outro lado, as relações com a República Dominicana e URSS se mantiveram rompidas, conduta complementada no plano interno pela proibição do partido comunista (idem: p. 5-11).

Em relação à Nicarágua, outro país envolvido na crise política, as relações foram ainda mais tensas, principalmente após a invasão por um grupo liderado por Calderón em 10/12/1948; o grupo esperava que o domínio de uma região do território nacional poderia levar a um “efeito dominó” produzindo revoltas em outras partes do país, o que acabou não acontecendo. Em resposta, o Governo Figueres comprou armamento dos Estados Unidos mediante contato com o Embaixador Davis e denunciou o ocorrido à OEA, sob alegação de rompimento da Convenção de Havana de 1928 e convocou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). A OEA formou uma comissão multilateral para resolução da crise. Ainda em 1948, Figueres já havia barrado o movimento liderado por Calderón e, após negociações mediadas pela OEA, as partes assinaram um tratado de paz em 21/02/1949 (idem: p. 12).

No plano multilateral, a ação diplomática também foi intensa com a aprovação da Carta da OEA, do Convênio Econômico de Bogotá, a ratificação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e do Tratado Interamericano de Solução Pacífica de Controvérsias (Pacto de Bogotá).

A ação diplomática no período foi marcada pela centralização das decisões na figura de Figueres, bem exemplificada pela mudança de posição na AGNU na votação sobre o projeto de resolução que recomendava a retirada dos embaixadores da Espanha devido à natureza política do regime franquista. De início, a delegação se pronunciou contra a resolução, mas após consulta à Junta Fundadora, se ausentou da votação, o que foi considerado como uma desautorização da Junta frente às instruções do Chanceler Benjamin Odio (CARBONELL, 2013, p. 29-33).

Figueres também aproveitou os plenos poderes do Executivo e promoveu uma reforma no serviço diplomático no país. De caráter técnico, criou um escritório de seleção de pessoal para formar os quadros da administração pública que incluía a seleção de funcionários consulares e da chancelaria. Outra decisão, mas de caráter político, definiu que os chefes de missões diplomáticas deveriam ser nomeados pela Junta, por meio da emissão de um acordo em que decidia nomear exclusivamente pessoas politicamente alinhadas à administração, o que resultou na retirada do cargo de simpatizantes do regime anterior (idem: p. 29-33).

Considerando as várias mudanças ocorridas, podemos pontuar algumas como as mais significativas. Primeiro, um distanciamento nas relações com a União Soviética, com a qual o país havia mantido relações cordiais durante os governos calderonistas. Isto, no entanto, não significou que o país adotou uma política de alinhamento aos Estados Unidos, conforme havia sido o caso do governo anterior, mas uma postura mais autônoma no plano internacional. Segundo, o país adotou uma política externa mais ativa, aumentando a representação diplomática, principalmente nas Américas. Terceiro, o país aderiu completamente ao sistema interamericano, mediante a ratificação dos tratados resultantes dos diversos encontros ocorridos nos anos de 1947 e 1948. Sendo assim, foi possível identificar uma RPE em termos de intensificação da ação internacional do país e uma alteração de sua estrutura diplomática, com o objetivo de substituir qualquer membro que tivesse identificação com o governo anterior. Este processo esteve relacionado com uma contraposição ao regime anterior também percebida na esfera doméstica, representada pela proibição do partido comunista. Outro ponto importante na RPE em relação ao regime anterior foi o distanciamento em relação à República Dominicana e à Nicarágua, devido aos laços que seus governos mantinham com os governos calderonistas.

Podemos colocar como mais importantes as seguintes condições: mudança de regime por via revolucionária (resultado de uma guerra civil); implementação de uma ditadura (regime não eleito, sem poder legislativo); crise de sucessão doméstica com participação de forças

internacionais (processo envolveu diversos países da América Central, Caribe e os Estados Unidos). Como resultado: a adoção de uma política externa mais independente.

4.3.2. Argentina (1947-1948)

O processo analisado a seguir ocorreu durante o mesmo período, mas com duas diferenças fundamentais: na política doméstica argentina, não houve uma crise de sucessão política, nem violações à soberania internacional envolvendo vizinhos fronteiriços. De similaridade, fatores internacionais, como o processo de institucionalização do sistema interamericano liderado pelos Estados Unidos, que encontrou na Argentina seu principal concorrente e contestador. As relações conflituosas com a potência hemisférica, e o desenvolvimento de um projeto de protagonismo global, a *Tercera Posición*, marcaram a política externa argentina no período.

É importante delinear alguns antecedentes deste processo de RPE argentino. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, a Argentina encontrava-se isolada no cenário internacional: o regime militar liderado por Julián Farrell foi caracterizado pelo isolamento e escasso comércio com países latino-americanos, confrontação com as potências, inexistência de relações com a URSS e isolamento em Conferências e Foros Internacionais (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 139)²⁶.

Além disto, o país sofria pressões econômicas oriundas dos Estados Unidos. Um boicote à economia argentina havia sido iniciado em 1942 e perdurara até 1949. Além da pressão direta dos Estados Unidos, o último também atuava junto à Grã-Bretanha para limitar suas exportações à Argentina, dificultando o acesso do país austral a produtos essenciais à sua industrialização (ESCUDE, 1997, p. 202-203).

O ano de 1946, durante o primeiro do mandato de Perón, também foi marcado pelo restabelecimento de relações diplomáticas com a URSS, Polônia, Iugoslávia, reconhecimento da República Italiana, gestos vistos como um desafio aos Estados Unidos (FRAGA, 2002, p. 462).

²⁶ A identificação do regime com o Eixo, derrotado no conflito mundial resultou em forte pressão dos Estados Unidos tanto em termos econômicos quanto diplomáticos, após o final da guerra. Entre 1943 e 1946, a potência trabalhou para pressionar o governo militar a convocar eleições, de tal maneira que os militares prenderam Perón, então vice-presidente, em outubro de 1945, para reverter este quadro coercitivo, mas a pressão popular foi tão intensa que o líder foi solto e acabou vencendo as eleições de fevereiro de 1946. As relações com Espanha e Portugal, outros países isolados no âmbito global, também levantavam suspeitas quanto ao caráter fascista do regime (ZANATTA, 2009, p. 11-13).

Também caracterizou o período uma alteração de eixo de atuação da política externa dos Estados Unidos, que minimizou os esforços direcionados à América Latina para priorizar a Europa e o mundo. Entre 1933 e 1943, todos os encontros internacionais dos quais a potência participou eram hemisféricos, e após 1943, os globais passaram à frente. Os EUA só voltariam a se reunir com os vizinhos na Conferência do Rio em 1947 (VANNUCCI, 1986, p. 355-357)²⁷.

A consolidação da hegemonia encontrou percalços devido às relações conflituosas com a Argentina. A Conferência do Rio, prevista na Resolução da Ata de Chapultepec (1945) fora postergada por dois anos pela intransigência do Embaixador estadunidense Braden em negociar uma instituição continental com a participação da Argentina. O americano já tinha uma relação conflituosa com Perón desde as eleições, durante as quais o embaixador atuou nos bastidores contra o então candidato. Para melhorar as relações com o objetivo de concretizar sua hegemonia hemisférica, Braden foi substituído por Messersmith, e realocado como Subsecretário para Assuntos Latino-americanos. A intransigência de Braden continuou, apesar de relativa melhora nas relações bilaterais, devido ao trabalho de Messersmith. A melhora definitiva ocorreu com a substituição de Byrnes por Marshall no Departamento de Estado, com o lançamento da Doutrina Monroe em Janeiro de 1947, e com a deportação de 52 pessoas ligadas ao Eixo pela Argentina (MORGENFELD, 2010, p. 14, 19).

Esta aproximação permitiu a realização da Conferência do Rio, entre agosto e setembro de 1947, além de abrir caminho a uma intensa agenda de encontros internacionais para consolidação da hegemonia estadunidense. O tema praticamente exclusivo da reunião foi o TIAR, apesar dos pedidos dos países latinos em discutir assistência econômica. As principais discordâncias entre Estados Unidos e Argentina foi quanto ao método de votação e abrangência geográfica: quanto ao primeiro, a Argentina exigia consenso, enquanto os EUA defendiam maioria simples; decisão final pela maioria de 2/3; quanto ao segundo, a Argentina conseguiu apoio à sua posição de incluir somente territórios americanos (MORGENFELD, 2010, p. 27). A postura conciliadora da comitiva argentina e a assinatura do TIAR após a conferência garantiu como recompensa o fim embargo de armas à Argentina (BETHELL, 1991, p. 78).

Ainda em 1947, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego em Havana, em que os Estados Unidos atacaram o nacionalismo econômico, o

²⁷ O objetivo da política externa dos Estados Unidos era consolidar a hegemonia hemisférica e voltar seus esforços à reconstrução da Europa e liberalizar o comércio internacional para garantir os interesses e mercados às suas empresas, evitando uma recessão econômica doméstica no pós-guerra.

bilateralismo e as barreiras alfandegárias. A delegação argentina foi combativa, defendendo que liberação alfandegária impediria sua industrialização. Da reunião resultou a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), do qual a Argentina se recusou a participar (MORGENFELD, 2010, p. 30).

Entre março e maio de 1948 ocorreu a Nona Conferência Pan-americana, em Bogotá. Neste evento, o objetivo dos EUA era consolidar uma base institucional para exercer o domínio continental, o que foi concretizado com a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA). A demanda dos países latino-americanos se concentrou na ajuda econômica, sempre contestando a preferência dada à reconstrução da Europa (MORGENFELD, 2010, p. 32).

Apesar da instrução do governo argentino às delegações que o representaria nestas conferências de manter uma postura amistosa com os Estados Unidos, estas serviram de palanque para apresentação das linhas da política externa peronista, a *Tercera Posición*. No contexto de delineamento da Guerra Fria, esta política externa independente poderia ser lida como de enfrentamento aos Estados Unidos. Na mesma linha, ia a proposta argentina de criar o *Bloque Latino*, grupo que incluiria países latino-americanos e países latinos da Europa (Itália, Espanha, Portugal e Vaticano), numa clara estratégia que visava distanciar os norte-americanos da agenda de discussões latino-americanas²⁸ (ZANATTA, 2009).

A Terceira Posição foi anunciada por Perón em julho de 1947, por meio da nota diplomática do *Ministério de las Relaciones Exteriores y Culto*: “*Por la cooperación económica y la paz mundial*” (ZANATTA, 2009, p. 30). As bases eram de uma política externa autônoma de corte nacionalista e antiamericana instrumentalizada via estatismo, bilateralismo, nacionalização do comércio exterior por meio do *Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio* (IAPI), não incorporação ao FMI e outros órgãos do sistema econômico internacional criados em Bretton Woods. Por outro lado, também tinha o objetivo de reverter o isolamento internacional, aceitando a liderança estratégica do Bloco Ocidental pelos Estados Unidos, apenas se contrapondo em alguns pontos: 1) modelo de desenvolvimento doméstico, em que defendia a industrialização por substituição de importações (ISI); 2) relações bilaterais não estratégicas por meio do restabelecimento de relações com países socialistas; 3) diferenciação dos valores e interesses do

²⁸ Tanto o paradigma da política externa quanto o projeto do bloco tinham como base a ideologia do Justicialismo (modelo de desenvolvimento econômico e organização social peronista)

hemisfério dos nacionais, principalmente quanto às estruturas internacionais desenvolvidas no pós-guerra, contestadas pela diplomacia argentina (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 139-140).

Apesar do anúncio, não representou uma mudança radical na política externa Argentina, que já se desenhava nestas bases desde a entrada de Perón. Estava em consonância com o projeto de criação do Bloco Latino, que havia sido apresentado aos latinos europeus por meio de uma viagem de Evita Perón por estes países no início de 1947. O bloco não encontrou apoio nos países europeus, com exceção de parcialmente da Espanha, mas cujo objetivo principal era conseguir acesso ao trigo argentino; tampouco teve apoio do Brasil e do Chile, tendo sido recebido positivamente somente pelos regimes militares do peruano Odría e do venezuelano Jiménez. Uma das causas é que o projeto encontrou a concorrência do Plano Marshall na Europa, com aporte financeiro muito superior (ZANATTA, 2009, p. 31-32).

O Plano Marshall, inclusive, pode ter sido a principal causa do RPE argentina em 1949²⁹. Segundo Rapoport e Spiguel (1994, p. 231), a segunda etapa da política externa de Perón teria resultado da crise econômica que tem início na primeira metade de 1949, que teria obrigado o presidente a reformular seu gabinete e substituir o chanceler. A recusa na participação da Argentina no Plano Marshall teve efeito direto na deterioração da economia argentina.

Apesar de emergir no pós-guerra com excedentes em dólares e em trigo, que serviriam para financiar o processo de industrialização, o fim da conversibilidade da libra decretado pela Grã-Bretanha em agosto de 1947 dificultou tal processo³⁰. Com esta medida, a Argentina teve que buscar alternativas, dentre as quais comprar os equipamentos da Europa, que eram consideravelmente mais caros. Complementarmente, teve que reduzir as cotas de importações dos Estados Unidos e aplicar novas regulações sobre inversão de capital estrangeiro de empresas transnacionais operando em seu território, para segurar dólares em sua economia; este processo significou um aumento de poder do IAPI, resultando em queixas do setor empresarial

²⁹ Quanto ao ano do processo de MPE em específico, a literatura defende que uma segunda etapa da política externa peronista teria se inaugurado em 1949 somente. O mesmo estaria de acordo com o defendido aqui, porque a AGNU de 1948, ocorreu de fato entre abril e maio de 1949.

³⁰ Isto ocorreu porque a Argentina tinha importante comércio de trigo com a Grã-Bretanha e usava tais dividendos para comprar equipamentos estadunidenses para seu processo de industrialização por meio da conversão de libras em dólares.

estadunidense sobre a política econômica de Miranda³¹ (RAPOPORT; SPIGUEL, 2009, p. 12-13).

Este cenário representou uma piora nas relações econômicas bilaterais, com um aumento da dívida comercial com exportadores dos Estados Unidos e acúmulo de lucros de empresas na Argentina que não poderiam ser remetidos ao exterior. Segundo Miranda, a solução para este desequilíbrio seria a participação da Argentina no plano de reconstrução europeia como país provedor; em troca dos dólares tão necessários à Argentina, os excedentes de trigo seriam vendidos aos Estados Unidos e repassados à Europa (RAPOPORT; SPIGUEL, 2009, p. 18).

A necessidade destes dólares para o processo de industrialização argentina e o interesse norte-americano de liberalizar a política econômica do país austral passaram a ser colocados na mesa de negociações, o que resultou neste processo de abrandamento das relações bilaterais em 1947 e permitiu também a institucionalização da hegemonia estadunidense no sistema interamericano, conforme já discutido.

No entanto, houve uma importante alteração neste cenário. Em 1947, foi calculado que a produção agrícola excedente dos EUA só cobriria 55% das necessidades europeias, o que havia levado à possibilidade de inclusão de Canadá, Argentina e Austrália no plano como fornecedores de produtos agrícolas. No entanto, a *Economic Cooperation Administration*³² (ECA) adotou uma postura contrária aos esforços do Departamento de Estado e sua embaixada na Argentina de aproximar os países e liberalizar o comércio exterior argentino, e optou por demorar a expedição das autorizações de compras de produtos agrícolas estrangeiros a serem utilizados no Plano Marshall. Neste meio tempo, em abril de 1948, lobistas do setor agrícola e o *Farm bloc*, bancada agrícola estadunidense, conseguiram aprovação de cláusula que proibia compras fora do país caso houvesse excedentes suficientes nos EUA para abastecer a Europa (RAPOPORT; SPIGUEL, 2009, p. 24-25).

Uma grande safra na Europa e nos Estados Unidos naquele ano resultou em dois fatores: queda dos preços agrícolas e diminuição da necessidade de abastecimento externo na Europa. Consequentemente, os Estados Unidos tiveram os excedentes suficientes para suprir a carência no mercado europeu. O resultado foi uma clara deterioração das relações bilaterais e guinada na

³¹ Miguel Miranda se transformou no principal responsável pela política econômica já que além de seu poder na política interna, de controlar o Banco Central e o Conselho Econômico Nacional, também determinava a política comercial por meio do IAPI (ROUGIER e STAWKSI, 2014, p. 175)

³² Instituição responsável por administrar o Plano Marshall.

política externa argentina. O que marca esta nova fase é um famoso artigo escrito por Perón no *Jornal Democracia* intitulado “*Así se paga el diablo*”. Nele, Perón responsabilizou as potências anglo-saxônicas na ruptura de acordos prévios com a Argentina pela decretação do fim da conversibilidade da libra; juntamente, veio o anúncio do Plano Marshall que prometia uma recuperação mundial que favoreceria a todos, e que segundo a ECA e a embaixada haviam assegurado verbalmente, serviria para escoar a produção argentina, o que havia levado seu governo a manter as importações além das reservas cambiais argentinas. O não-cumprimento dos acordos pelas potências teriam, portanto, enfraquecido a economia argentina e minado seu projeto de industrialização (RAPOPORT; SPIGUEL, 2009, p. 27).

Conforme comentado, este processo teria ocorrido no início de 1949. A crise econômica obrigou Perón a promover mudanças no poder Executivo, com resultados na política exterior e econômica. Na esfera doméstica, promoveu uma reforma política com a Constituição de 1949, sancionada em 11 de março, um mês antes do início da AGNU de 1948. Também houve uma reforma ministerial que levou à substituição de Bramuglia como chanceler por Jesús Hipólito Paz (agosto de 1949); esta mudança também é considerada como o marco na inauguração da segunda fase da política externa peronista. A crise econômica também levou à renúncia de Miranda, em janeiro de 1949, responsável pela política econômica até então (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 132). A nova constituição também modificou a composição das pastas ministeriais, que passaram de oito a 19. Em matéria econômica, foram criados três novos ministérios, somando-se ao Ministério da Fazenda (ROUGIER; STAWKSI, 2014, p. 176).

Tais fatores marcam o início de uma nova fase na política exterior argentina:

Se considera que la crisis económica de 1949-1952 constituyó un punto de inflexión, no sólo de la política expansionista de Perón, sino de toda su concepción. A partir de entonces, el peronismo debió reconfigurar su estrategia de inserción internacional. (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 165).

A reforma ministerial também influenciou a política de comércio exterior. O Decreto 3347/48 estabeleceu a fiscalização oficial das inversões estrangeiras. O objetivo foi novamente a permanência de capital estrangeiro na economia argentina, a ser utilizado no processo de desenvolvimento industrial. Com esta nova regra, a *Comisión Nacional de Radicación de Industrias* se tornou a encarregada de analisar as propostas existentes e passar à consideração do

poder executivo para estimular seletivamente a radicação de capitais no setor industrial (CISNEROS; ESCUDÉ, 1999, p. 35, 36).

Zanata e Aguas (2005, p. 38-39) consideram que entre o final de 1948 e início de 1949, Perón “pisou no acelerador” da terceira posição. Devido ao declínio do poder econômico argentino em razão de problemas na balança comercial, Perón passou a investir cada vez mais em propaganda, na penetração sindical e afinidade ideológica para “exportar” seu modelo de desenvolvimento. Os autores analisam com detalhes as relações bilaterais com a Bolívia e apontam que no final de 1948 a *Secretaria de Difusión* de Perón iniciou uma campanha agressiva nos rádios e jornais bolivianos. A iniciativa do governo argentino foi vista como imperialista pelos chilenos que apresentaram uma denúncia nas Nações Unidas, exacerbando o conflito nestas relações bilaterais.

A radicalização da política externa da terceira posição também complicou as relações bilaterais com os Estados Unidos. Se, por um lado, os problemas na economia exigiam uma aproximação à potência para conseguir o equilíbrio econômico e na balança de pagamentos, necessários ao projeto de industrialização, por outro, a postura mais radical de Perón – exposta em seu artigo de jornal em que culpava as potências anglo-saxãs pela crise econômica – dificultava a aproximação³³.

Conforme comentado, este processo de RPE se diferencia muito do analisado anteriormente. Identificamos como características a busca de Perón por tentar alcançar uma posição de liderança regional, desafiando o poder da superpotência dentro de um cenário de institucionalização de sua hegemonia hemisférica. Esta estratégia também estava ligada à busca do regime de diminuir o isolamento internacional do país, ao mesmo tempo em que tentava conseguir as bases materiais para promover seu processo de industrialização. Aliado a este objetivo, estava a busca por superar a crise econômica em que entrava o país, enfrentando restrições estruturais do sistema internacional que se desenhava. Um importante fator no processo teria sido a recusa da participação argentina no Plano Marshall, considerada como uma traição ianque por Perón. Este processo guarda características bastante específicas pela posição ocupada

³³ Em parte, isto pode ser explicado pela expectativa de Perón de eclosão de uma nova guerra mundial entre Estados Unidos e União Soviética, devido ao início da Guerra Fria. Neste cenário, os Estados Unidos voltariam a precisar de matéria prima da Argentina e a contraposição ao comunismo aproximaria os países, resultando em melhora nas relações bilaterais e na economia argentina. No entanto, é sabido que isto não ocorreu, contribuindo assim para o isolamento internacional argentino.

pela Argentina após o final da Segunda Guerra Mundial, em condições de questionar a hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, mesmo que sem ter as bases materiais e políticas para concorrer com esta liderança.

As principais características que identificamos foram a existência de uma crise econômica, o isolamento internacional (devido à defesa de uma estratégia autônoma de inserção internacional, a Terceira Posição) frente um cenário de bipolarização internacional e as pressões e manobras da política exterior dos Estados Unidos para minar qualquer tentativa de liderança argentina. Não houve a utilização de ferramentas diretas dos Estados Unidos, como embargos econômicos, para minar a posição argentina – principalmente pelo interesse norte-americano em institucionalizar o sistema interamericano que dependia da inclusão argentina – mas a superpotência apoiou o fim da conversibilidade da libra e negou a participação argentina no Plano Marshall, que foram duros golpes na economia do país austral³⁴.

A crise econômica resultante deste processo acarretou modificações no gabinete de governo, especialmente no ministério da economia e na chancelaria, com as consequentes alterações na política econômica e exterior do governo (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 161).

Como resultante, além de rever sua política de controle de remessa de lucros, o governo argentino alterou sua política sobre a exploração petrolífera, e se viu obrigado a aceitar o empréstimo de US\$ 125 milhões dos Estados Unidos, o que, segundo Escudé (1980, p. 38), significou um ato de capitulação simbólica. Este processo levou ao abandono gradual das políticas protecionistas do IAPI, resultante com a renúncia de Miguel Miranda.

Mesmo assim, estes passos de aproximação entre Washington e Buenos Aires devem ser considerados com ressalvas: era mais um ajuste tático que não minava a terceira posição. A saída de Bramuglia significou o final da política que tentava ajustes com a potência e melhoria da imagem do regime peronista internacionalmente. A entrada de Jesús Hipólito Paz foi uma decisão política que significou maior protagonismo de Evita e Perón na política exterior. Com respaldo político, Paz e Evita substituíram o pessoal de Bramuglia do MREC dando espaço para o avanço da terceira posição. Paralelamente, Paz tinha como missão conseguir dólares americanos, tentando ceder o mínimo aos Estados Unidos (ZANATTA, 2013, p. 48-50). Dessa forma, as medidas discriminatórias da ECA e a exclusão do Plano Marshall resultaram na radicalização da

³⁴ Escudé (1996 apud ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 166) afirma que a exclusão argentina do plano foi intencionalmente discriminatória para conter seu comércio exterior com a Europa, sendo parte do boicote econômico que os Estados Unidos submeteram a Argentina desde o final da Segunda Guerra Mundial.

terceira posição em termos de política externa, mesmo que aliado a este processo havia uma dinâmica de alteração na política econômica para um modelo menos protecionista, cedendo aos interesses dos Estados Unidos.

4.3.3. República Dominicana (1959-1960)

O período que analisaremos engloba os anos de uma longa ditadura liderada por Rafael Leónidas Trujillo. O RPE, em específico, não ocorreu junto com a queda do regime, como seria de se esperar, mas nos anos que precederam seu final.

Em 1957 foi iniciado o sétimo governo dentro do regime Trujillista, com eleição de Hector Trujillo como presidente, irmão de Rafael Trujillo, e Joaquin Balaguer como vice, funcionário de confiança de Rafael. Nas eleições só participou o *Partido Dominicano*, vinculado ao regime (VILLANOVA, 2012, p. 126). Apesar das mudanças no líder nominal de governo, o líder de fato dominicano de fato entre 1930 e 1961 foi Rafael Trujillo.

O início deste governo foi marcado por uma crise econômica provocada pela queda internacional dos preços dos produtos primários (café, açúcar e tabaco), primordialmente responsáveis pelas exportações dominicanas³⁵. Ademais, aumentou a remessa de dólares ao exterior resultado da alocação da riqueza da família Trujillo fora do país frente à deterioração de seu poder político (VILLANOVA, 2012, p. 127). Entre 1957 e 1961, o governo também aumentou seu endividamento para levar a cabo o processo de nacionalização de empresas e pelo aumento nos gastos militares, devido à tensão política no Caribe após a Revolução Cubana e ao aumento da repressão política doméstica (MICHEL, 2009, p. 99). A piora na economia foi maior devido aos embargos econômicos que o regime começava a sofrer no final desta década, conforme discutiremos a seguir.

O regime Trujillo foi marcado pelo fortalecimento do Estado com a transferência do poder político da oligarquia tradicional ao grupo Trujillo, formado por membros de sua família e pessoas de sua confiança. A era também foi marcada pelo aumento da importância da política externa para o Estado dominicano, sendo Trujillo o responsável por sua formulação e implementação, por vezes como chefe de Estado, em outras ocasiões como embaixador

³⁵ O produto de maior importância era o açúcar, que, sozinho, era responsável por 60% do total das exportações dominicanas.

extraordinário em missões especiais ou até assumindo o cargo de Secretário de Estado de Relações Exteriores (MARIÑEZ, 2002, p. 30).

A política externa de seu regime esteve fortemente vinculada ao seu projeto político no plano doméstico, com o Estado controlando a economia, atendendo aos interesses da família Trujillo e agindo repressivamente para conter outros setores marginalizados por este modelo estatal de desenvolvimento. Na vertente externa o objetivo primordial era garantir a segurança nacional, o que significou a militância contra o comunismo; no plano econômico, o regime agiu para garantir a exportação de produtos primários (MARIÑEZ, 2002, p. 33). Estes objetivos de política externa garantiram ao país um importante papel de aliado dos Estados Unidos, pelo menos até meados da década de 1950, quando a potência passou a retirar seu apoio frente ao aumento das tensões políticas e sociais no plano doméstico dominicano (GALLEGO; JIMÉNEZ, 2014, p. 171)³⁶.

Trujillo soube acomodar de acordo com seus interesses a doutrina de segurança hemisférica imposta pelos Estados Unidos (Doutrina Truman), que estabelecia como inimigo o comunismo internacional; para o ditador, a luta contra o comunismo era uma batalha contra seus inimigos, exilados residentes em países democráticos, que passaram a ser taxados de comunistas e cujos países em que residiam passaram a ser considerados seus inimigos (MARIÑEZ, 2002, p. 33). Sendo assim, a política externa esteve vinculada ao interesse primário do regime, o de garantir sua sobrevivência.

Isto significou uma política externa de caráter intervencionista e conflitiva, o que levou o país a romper relações com diversos países (ou mais comunmente, países a romperem laços com a República Dominicana), e apoiar golpes militares contra regimes não aliados, em geral, democracias onde residiam seus adversários políticos (MARIÑEZ, 2002, p. 34).

Este tipo de comportamento internacional foi responsável por um processo de isolamento no final da década de 1960. Desde 1956, apesar de caráter fortemente anticomunista, o presidente Trujillo já não era visto com bons olhos pelos EUA devido a uma série de acontecimento sob a responsabilidade do regime Trujillo: o sequestro de um professor da Universidade de Columbia por ter escrito uma tese sobre o ditador; o assassinato do sindicalista Mauricio Baez em Cuba; o magnicídio contra o presidente da Costa Rica, José Figueres; e o atentado contra o presidente da

³⁶ A política externa dos Estados Unidos naquele período se caracterizava pelo apoio ao *status quo* de qualquer regime, independente do tipo, desde que o regime apoiasse sua luta internacional contra o comunismo (SLATER, 1964, p. 271).

Guatemala, Castillo Armas. Em 1958, o regime Trujillo também se torna um importante aliado do regime de Fulgência Batista, em franca decadência frente o avanço das forças castristas, pela luta comum contra o comunismo. A queda de Batista na virada de 1958 para 1959 significou a ascensão de mais um regime inimigo de Trujillo (GALLEGO; JIMÉNEZ, 2014, p. 167-170)³⁷.

Outro resultante da postura intervencionista do presidente Trujillo foi a organização das chamadas *Expediciones de Junio de 1959*, invasão militar por forças opositoras ao regime de Trujillo. O surgimento do grupo que organizou a invasão está relacionado a uma mudança na situação internacional que resultou no aumento da pressão sobre seu governo: além da queda de Batista, os ditadores da Colômbia, Pinilla, e Jimenez, na Venezuela, também caíram em 1957 e 1958, respectivamente, o que representou menos dois aliados do regime de Trujillo no cenário latino-americano. A queda dos últimos dois presidentes encorajou os exilados dominicanos a intensificar a luta e se unirem contra o regime, enquanto a Revolução Cubana deu as condições para selar a unidade dos exilados. Como o regime de Castro teve como bandeira de sua política externa “exportar a revolução”, desde seu início ele havia dado apoio aos exilados dominicanos para que preparassem a tomada do poder no país, por meio da angariação de fundos para a “libertação” do país³⁸ (MICHEL, 2009, p. 99-100). A queda de Pinilla, por sua vez, significou a ascensão de Rómulo Betancourt, antigo inimigo de Trujillo, que deu apoio material à oposição de Trujillo que residia na Venezuela, um fator importante na concretização das *expediciones* (RABE, 1996, p. 60-61).

O grupo contou com 243 expedicionários que iniciaram uma jornada para tentar derrubar o regime Trujillo seguindo o receituário cubano em 14/06/1959. No entanto, a invasão foi um fracasso porque o ditador já tinha conhecimento das atividades da oposição desde abril, graças a sua rede de colaboradores que incluía funcionários de governos estrangeiros comprados por meio de subornos, além dos agentes infiltrados no ELD (MICHEL, 2009, p. 110, 137)³⁹.

³⁷ O ditador inclusive, em 1958, havia solicitado aos Estados Unidos para rever o embargo imposto ao regime Batista, para evitar o espalhamento do comunismo internacional (RABE, 1996, p. 60).

³⁸ O líder cubano cumpriu o acordo com a *Unión Patriótica Dominicana de Venezuela* de que apoiaria a sua luta caso chegasse ao poder e criou o *Movimiento de Liberación Dominicana* e seu braço armado, o *Ejército de Liberación Dominicana*. Diversos grupos políticos exilados se uniram ao movimento, com exceção de grupos de extrema esquerda e direita (MICHEL, 2009, p. 99-100).

³⁹ Mesmo assim, o regime de Trujillo teve prejuízos para combater o ataque e teve que repor material militar imediatamente, pois temia novos ataques. Os gastos estimados chegaram a US\$ 120 milhões e teriam contribuído para a piora nas condições econômicas e para o início da crise política do regime. O combate também marcou a brutalidade do regime: 78 sobreviventes foram torturados para dar exemplo ao exército quanto à traição a Trujillo e depois mortos para dar exemplo a outros exilados (MICHEL, 2009, p. 133).

Após a decisão de alterar a postura em relação a Cuba realizada pela administração Eisenhower em novembro de 1959 – o principal problema para a política externa dos Estados Unidos no período – a potência também resolveu mudar o comportamento em relação à República Dominicana: decidiu agir para terminar a era Trujillo de modo a evitar a polarização política no país e a possível ascensão de forças políticas radicais, precavendo-se assim contra um possível efeito dominó na região, com ascensão de novos regimes semelhantes ao cubano (RABE, 1996, p. 64).

Assim, em abril de 1960, o presidente Eisenhower já aprovava um relatório do Departamento de Estado que defendia uma intervenção militar para evitar tal cenário adverso aos interesses norte-americanos, mas não sem antes tentar persuadir Trujillo a deixar o poder e iniciar contatos com políticos moderados em seu país para realizar uma transição pacífica. Desta maneira, nos primeiros meses daquele ano, diversos emissários foram enviados à República Dominicana para negociar com Trujillo a realização de eleições livres e um exílio confortável ao ditador (RABE, 1996, p. 65-66).

Entretanto, a tentativa de cultivar um movimento de oposição pelos Estados Unidos ruiu devido à repressão do regime Trujillo sob alegação de conspiração de assassinato. Dado estes acontecimentos e devido ao temor da ascensão de um grupo político comunista na República Dominicana, os Estados Unidos evitaram qualquer intervenção para retirá-lo do poder, seguindo a lógica de que o anticomunismo teria prioridade sobre a promoção da democracia no continente (RABE, 1996, p. 65-66).

Mesmo assim, a partir de junho de 1960, o Governo Eisenhower decidiu adotar outras medidas para forçar a queda de Trujillo: aceitou a denúncia do Comitê de Paz Interamericano contra Trujillo, autorizou a proposta da CIA de auxiliar dissidentes dominicanos que planejavam assassinar Trujillo, e iniciou a transferência de rifles *sniper* para a oposição dominicana (RABE, 1996, p. 66-67).

Para convencer os EUA de que seu regime cedia às pressões por democratização, Rafael tirou seu irmão, Hector, da presidência e o substituiu por Joaquin Balaguer, um advogado. Adicionalmente, o General José Garcia Trujillo, ministro da guerra, foi substituído por Jose Rene Fernandez. Nos bastidores, no entanto, Trujillo se mantinha como chefe do poder executivo (HALL, 2000, p. 98).

Desta forma, o cenário de isolamento internacional do Regime Trujillo se acentua na primeira metade de 1960: os EUA suprimiram toda a ajuda militar que ainda repassava ao país; houve o rompimento das relações diplomáticas por parte da Colômbia, Equador e Peru. Em junho 1960, ocorreu o evento final que levou ao isolamento da República Dominicana no cenário internacional: o atentado ao presidente da democrática Venezuela, Rômulo Betancourt. Apesar de ter sido realizado por venezuelanos vinculados à extrema direita, as autoridades dominicanas tiveram importante papel na tentativa de assassinato. O fato foi levado pela Venezuela à agenda de discussão na VI Reunião de Consulta aos Ministros de Relações Exteriores da OEA (São José, agosto de 1960) em que se determinou uma condenação unânime da República Dominicana pelo atentado e a ruptura das relações com o país em bloco, além da imposição de embargo à venda de armas (GALLEGO; JIMÉNEZ, 2014, p. 169-170).

O episódio resultou no rompimento das relações por parte de todos os países latino-americanos, na retirada da missão diplomática norte-americana e em forte pressão da mídia internacional contra Trujillo. O líder ainda tentou romper o isolamento internacional criando novas missões diplomáticas em outras partes do mundo sem sucesso. O chanceler Herrera Báez chegou a viajar à Europa para tentar reverter a situação, mas acabou não alcançando qualquer objetivo (SANG-BEN, 2000, p. 179).

Após a reunião, apesar do rompimento de relações, os Estados Unidos mantiveram um consulado na ilha de modo a preservar as bases operacionais para os agentes da CIA. Adicionalmente, impôs taxas punitivas à importação do açúcar dominicano, mesmo contra a decisão dos comitês legislativos agrícolas, dos quais alguns membros haviam sido subornados por Trujillo (RABE, 1996, p. 68). Internamente, o Governo Eisenhower trabalhava para aumentar a pressão sobre Trujillo: em agosto pediu ao Congresso uma autorização para comprar açúcar de outras fontes e para proibir nações que recebiam ajuda dos Estados Unidos de comprar açúcar dominicano. O presidente, no entanto, enfrentou a resistência de legisladores que apoiavam o ditador e teve que aceitar a importação de cota de 322.000 toneladas de açúcar dominicano. Em resposta, o presidente impôs uma taxa especial via decreto executivo, garantindo perdas de US\$ 13 milhões a Trujillo em um momento de crise econômica. A taxa sobre o açúcar, e o tratamento adverso de Eisenhower e outros países latino-americanos enfraqueceu a legitimidade remanescente do regime (HALL, 2000, p. 99-101).

Enquanto isso, os Estados Unidos continuavam a pressão para que Trujillo renunciasse, mesmo após as afirmações do ditador de que só sairia morto. Durante o restante do ano, a política externa de seu regime se limitou a tentativas de remover as sanções diplomáticas e econômicas. O regime Trujillo também gastou milhões de dólares em subornos e campanhas de propagandas para melhorar a imagem de seu governo e se manter no poder (HALL, 2000, p. 101). No âmbito global, seu regime se distanciou da liderança norte-americana, apresentando o ponto ideal mais distante em sua história.

Dessa forma, o processo de RPE implementado em seu último período no governo⁴⁰ representou uma resposta ao isolamento sofrido pelo regime, que foi alvo de pressão externa via embargos econômicos e rompimento de relações diplomáticas, e um distanciamento da liderança norte-americana, que buscava se desvencilhar das históricas relações com seu governo e forçar sua saída do poder. Apesar de haver tido uma mudança de líder, a liderança de fato do regime se manteve concentrada nas mãos de Rafael Trujillo. Frente à queda de diversos regimes aliados na região e à intensa pressão para sua saída, o regime manteve sua política doméstica repressiva e se distanciou da ordem liderada pelos Estados Unidos, mesmo que nos discursos tenha mantido a tônica de apoio à luta internacional anticomunista, bastante identificada com a política externa dos EUA naquele período. O isolamento internacional, os embargos econômicos e o aumento dos gastos militares, resultantes do aumento da repressão política doméstica, também levaram à piora nas condições econômicas nestes últimos momentos do regime Trujillo. Tal conjuntura forçou Trujillo a rever sua política externa, buscando superar as restrições e isolamento internacionais impostos pelos vizinhos e pelos Estados Unidos, resultantes de sua política externa ativa e intervencionista e de sua política doméstica repressiva.

4.3.4. Cuba (1958-1960)

O processo de RPE de Cuba após a Revolução é um dos mais conhecidos da literatura e sobre o qual há relativo consenso. Ele também representa um caso típico, por ter resultado de uma alteração drástica no grupo do poder por meios extra constitucionais e devido à substituição de um regime autoritário aliado aos Estados Unidos por outro de ideologia de esquerda.

⁴⁰ Rafael Trujillo foi assassinado em maio de 1961 por um grupo de opositores com assistência da CIA.

Antes de traçar um retrospecto da política externa cubana pós-revolução e das relações bilaterais, é necessário entender o processo de tomada de poder do novo regime. Entre 1933 e 1959, o líder de governo cubano foi Fulgência Batista (com exceção de período entre 1944 e 1952). Os Estados Unidos e Cuba tinham uma típica relação de regime cliente (PASTOR, 2001, p. 156-158). Cuba era o país com maior aporte de investimentos dos Estados Unidos no mundo, além de ter uma base militar incrustada em solo cubano. O país também tinha importância estratégica para manter a estabilidade na região (STODEN; WEISS, 2014, p. 9).

Sendo assim, o regime de Batista era um importante aliado norte-americano. No entanto, com o desenrolar da crise do regime, os Estados Unidos deram início a um processo de distanciamento, semelhante à estratégia adotada em relação à República Dominicana. Em 1957, ocorreram os protestos contra o governo Fulgência Batista, mas somente em 8 de abril de 1958, após repressão violenta a manifestações da oposição, o Secretário de Estado John Foster Dulles anunciou um embargo de armamentos militares à Batista, para diminuir o poder repressivo do regime cubano. Neste período, os Estados Unidos buscavam dissociar sua imagem como aliado do regime, visto que a popularidade de Batista caía com o desencadeamento dos acontecimentos políticos em Cuba. Após esta etapa, o objetivo da potência passou a ser colocar no poder um grupo moderado, frente ao temor de ascensão de radicais de esquerda. No entanto, o desfecho não foi aquele desejado pelos Estados Unidos. Com a saída de Batista assumiu o poder o General Eulogio Cantillo, líder moderado, que rendeu o exército possibilitando a tomada da capital por Fidel Castro (PASTOR, 2001, p. 158-159).

Ainda no período anterior à queda de Batista, frente ao crescimento de poder político da guerrilha do Movimento 26 de Julho, os Estados Unidos buscaram fortalecer a oposição unindo forças conservadoras, reformistas e liberais, tentando isolar os movimentos revolucionários⁴¹. No entanto, as forças opositoras passaram a apoiar as milícias, dificultando uma saída política próxima aos interesses estadunidenses (MORLEY, 1987, p. 69-70). Assim, a entrada de um novo grupo político oposto ideologicamente ao anterior – e não de um líder moderado, conforme os interesses norte-americanos – representou uma reestruturação organizacional do Estado cubano e também de sua política externa.

⁴¹ O objetivo norte-americano era manter a estrutura do Estado, substituindo uma figura desgastada por um novo grupo político moderado.

Desde a tomada do poder por Castro, o *hegemon* se mostrou temeroso: a principal preocupação era com o poder que os comunistas teriam no novo governo, o que poderia significar dano aos interesses das empresas estadunidenses no país. Mesmo assim, frente à vitória do movimento revolucionário, a postura inicial de Washington foi reconhecer o novo governo (07/01/1959) e buscar relações amistosas para garantir os direitos de propriedade dos empresários ianques no país. De início, isto foi possível também porque no início o novo regime cubano foi formado por moderados. Castro prometeu reforma agrária, mas também garantiu a investidores que adotaria um modelo de economia mista e que investimentos externos seriam bem vindos (STODEN; WEISS, 2014, p. 9-10).

A adoção de uma postura mais cautelosa pelos Estados Unidos vai ao encontro das primeiras ações do governo revolucionário, um indicador do rumo que o novo regime seguiria. Logo nas primeiras semanas, 550 membros do governo Batista foram presos e executados. A influência comunista também aumentou com a legalização do Partido Comunista Cubano, a remoção de moderados do poder, a nomeação de Castro a *premier* de Cuba e a suspensão das eleições previstas por um período de 2 anos. Adicionalmente, Castro começou a proferir discursos contrários aos Estados Unidos, denunciou a OEA, rejeitou a participação de Cuba no Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e repudiou o Tratado do Rio, ações que representaram a adoção de uma postura contrária à ordem hemisférica liderada pelos Estados Unidos e aos mecanismos institucionais criados para reger o sistema interamericano (STODEN; WEISS, 2014, p. 10-11).

Ainda no período inicial do governo revolucionário, a continuidade de ações mais radicais aumentou gradualmente as preocupações da potência: a nacionalização da companhia telefônica em 5 de março (empresa estadunidense); a declaração de Castro de que concessões feitas por Batista ao “monopólio internacional” seriam revistas ou canceladas; o apoio financeiro à expedição armada contra o governo panamenho em abril daquele ano; o início da reforma agrária em 17 de maio, com expropriação de fazendas acima de 1000 acres em 3 de junho; o apoio à invasão na República Dominicana por insurgentes; a tentativa de golpe no governo de Duvalier no Haiti; a retirada dos últimos três membros não comunistas do Gabinete de Castros em novembro de 1959; o acordo secreto com a União Soviética que resultou na transferência da Exposição Técnica e de Agricultura Soviética da Cidade do México para Havana; a suspensão do

habeas corpus e novas leis que afetaram os direitos de empresas estrangeiras (STODEN; WEISS, 2014, p. 11-13).

Neste quadro, já estava claro que a política externa do novo regime se desenhava como antagônica à anterior. Enquanto a última tinha como primordial objetivo manter relações próximas com os Estados Unidos em troca de apoio político e econômico, a política externa inaugurada em 1959 tinha como objetivo, em primeiro lugar, a sobrevivência do novo regime o que implicava, no plano doméstico, a promoção de reformas domésticas contrárias aos interesses norte-americanos e, no externo, a decisão de não recorrer à ajuda financeira vinda da potência bem como o apoio ao avanço de regimes de esquerda frente à ascensão de regimes militares de direita aliados aos Estados Unidos (DOMINGUEZ, 1978, p. 2).

Se, por um lado, o processo de distanciamento dos Estados Unidos foi iniciado por Cuba, já em dezembro de 1959, os Estados Unidos decidem rever sua estratégia em relação ao regime cubano quando tomaram conhecimento do acordo secreto entre Cuba e a União Soviética. Como resultado, há uma alteração na maneira de como o problema é tratado, tendo a esfera decisória se deslocado do Departamento de Estado liderado por Herter e passado a envolver o *National Security Council*, o gabinete de Eisenhower e a CIA. O objetivo passa a ser desestabilizar e derrubar o regime castrista já a partir de janeiro de 1960 (STODEN; WEISS, 2014, p. 14-15).

Em janeiro, inicia-se a política de desestabilização com vistas a sabotar e enfraquecer a economia cubana, por meio de bombardeios a campos de açúcar por aviões pilotados por exilados cubanos. Em contrapartida, durante a visita de Mikoyan, Chefe de Estado da URSS, em fevereiro de 1960 a Cuba é assinado acordo de crédito com a URSS para comprar matéria prima em troca da safra de açúcar, a preços acima do mercado internacional (STODEN; WEISS, 2014, p. 15).

O acordo representou a perda de uma importante ferramenta de negociação entre Estados Unidos e Cuba que vinha sendo pressionada pelos cortes na cota de açúcar comprada pelo principal destino do produto antes da revolução. Em julho daquele ano, o Governo Eisenhower cancela o restante da cota de açúcar cubano para 1960, que até este ano ainda representava metade da venda da produção cubana. Em outubro, o governo anuncia o banimento de todas as exportações a Cuba (com exceção de medicamentos). Seguindo a política de embargo, em

novembro o presidente dos Estados Unidos anuncia o banimento das exportações em direção à ilha⁴² (SCHREIBER, 1973, p. 392-393).

Assim, no âmbito internacional, Cuba aderiu a uma política externa com o objetivo de persuadir outros países a não seguirem a ordem liderada pelos Estados Unidos por meio de contatos bilaterais e participação em grupos multilaterais independentes. No hemisfério ocidental, buscou apoiar movimentos políticos opositores aos regimes que tinham apoio político e financeiro dos Estados Unidos. Fora do hemisfério, buscou trabalhar com governos isolados internacionalmente, buscando diversificar seus parceiros externos, em resposta ao processo de isolamento internacional que começava a sofrer devido à política externa norte-americana (DOMINGUEZ, 1978, p. 3). Este processo marcou uma radical mudança entre um regime alinhado aos Estados Unidos na política internacional e um regime de política externa independente e com fortes laços com o bloco soviético⁴³.

O histórico das primeiras ações de política doméstica e externa do recém-instaurado regime cubano, a deterioração das relações com os Estados Unidos e a consequente aproximação aos soviéticos indicam que de fato houve um processo continuado de distanciamento de Cuba da esfera Ocidental em direção à soviética entre os anos de 1958 e 1960.

Houman (1997, p. 74) considera que há explicações conflitantes na literatura quanto a quem haveria originado tal processo: por um lado, a pressão política dos Estados Unidos frente a um regime que crescentemente se apresentava como socialista pode ter levado ao distanciamento do regime cubano; por outro, Castro poderia ter desde o início a intenção de instaurar um regime socialista cujo caminho seria uma aproximação à URSS.

Este processo de alteração radical de órbita no sistema bipolar resultou de um mesmo fenômeno que foi uma mudança de regime pela via revolucionária, e a substituição de um regime cliente dos Estados Unidos por um regime socialista de política externa independente, ou seja, de um governo aliado por outro radicalmente oposto no espectro político. O processo foi liderado por Fidel Castro que implementou o processo de radicalização do regime, por meio da retirada de membros moderados, adoção de reformas sociais drásticas e a nacionalização de empresas

⁴² Se, antes de 1960, cerca de 70% do comércio exterior cubano era com os EUA, já em 1961, o bloco comunista absorvia 75% das exportações e compunha 86% das importações (SCHREIBER, 1973, p. 392-393).

⁴³ Nos anos que se seguem, a relação entre os países se deteriora, resultando em episódios conhecidos como a Invasão da Baía dos Porcos (1961) e a Crise dos Mísseis (1962), mas estes já fogem do escopo temporal desta subseção.

internacionais, o que crescentemente minou as relações com os EUA e aproximou Cuba da esfera soviética.

Podemos discutir alguns pontos que influenciaram no processo, considerando as variáveis de análise utilizadas nesta pesquisa: 1) a mudança de regime, e consequentemente de chefe de Governo, com efeito imediato no processo de RPE neste caso; 2) apesar de não haver intervenção militar dos Estados Unidos, a potência buscou pela via diplomática um substituto para Batista que apresentasse um viés político mais centrista; 3) a queda no valor total da ajuda externa enviada ao novo regime também aponta para o aumento das chances de RPE e; 4) o início de um embargo econômico. Todos estes fatores somados agiram para a definição do resultado, mas a distância no espectro político entre os grupos que se sucedem no poder antes e depois da mudança de regime delinea a base inicial para o desenvolvimento do processo que leva ao resultado.

4.3.5. Cuba (1968-1970)

Quase uma década depois da revolução, Cuba continuava a representar um duplo problema para os Estados Unidos: um país aliado soviético a poucos quilômetros de distância e um exportador de sua doutrina revolucionária para a América Latina (FRUS, 1969a, p. 1). Mesmo não havendo empreendido novas tentativas de derrubar Castro desde o desastre da Baía dos Porcos (1961), os Estados Unidos pressionavam o país diretamente via embargos econômicos e, indiretamente, compelindo outros países capitalistas a não comercializarem com Cuba.

Apesar desta relação conturbada, no final da década de 1960, Castro buscava diminuir a pressão internacional sobre seu regime, tentando ao menos amenizar as tensões entre os dois países. Uma alteração de postura por parte dos cubanos teria sido o resultado de dois fatores combinados: internamente, o país enfrentava uma crise econômica com declínio do PIB per capita no ano de 1968 e a produção açucareira encontrava-se abaixo da média (produto que representava 85% das exportações cubanas) (FRUS, 1969a, p. 7). Estes dois fatores diminuíram a margem de manobra para atuação da política externa cubana. Por um lado, devido aumento de sua dependência em relação à União soviética, e por outro, pelo maior impacto das pressões econômicas empreendidas pelos Estados Unidos.

No front externo, o governo cubano, após a morte de Che Guevara em 1967, decidira rever o potencial de sua política de exportação revolucionária no continente, abrindo espaço para

uma melhora na relação com regimes adversários, possibilitando assim o início de um processo de aproximação junto a países latino-americanos e frente ao *hegemon*, que utilizara a postura expansionista da política externa cubana como justificativa para o isolamento do regime revolucionário no hemisfério (FRUS, 1969b, p. 9).

Assim, o período entre 1967 e 1968 vai marcar a transição da política externa cubana dos anos isolacionistas – marcada pelo intenso conflito com os Estados Unidos, e pelo insulamento político e econômico no continente – para uma postura conciliatória, iniciada, em termos de política externa, pela interrupção da prática de exportação revolucionária, e no lado econômico, pela aceitação por parte do regime de sua dependência econômica da União Soviética⁴⁴ (HOUMAN, 1997, p. 76-80).

Paralelamente, no continente iniciava-se um processo de aproximação a Cuba. Países como Chile, Bolívia, México, Peru, Panamá e Venezuela iniciaram discussões sobre a possibilidade de reintegrar Cuba ao sistema interamericano (FRUS, 1970a, p. 1). Internamente, discutia-se nos Estados Unidos uma possível acomodação nas relações com Cuba, resultado da pressão do Canadá e de outros países capitalistas. Apesar disto, não foi tomada uma decisão neste sentido até 1970 (FRUS, 1970b).

O cenário internacional favorecia a nova postura internacional cubana. Por um lado, houve apoio dos países latino-americanos ao fim do isolamento cubano, em grande medida devido à ascensão de governos nacionalistas em diferentes países, que passaram a ter uma política externa mais plural, independente e global, o que incluía também a aproximação junto a países socialistas para estabelecimento de relações comerciais, marcando a superação de fatores ideológicos como predominantes na definição de suas políticas externas. Por outro lado, as economias capitalistas avançadas também expandiram o comércio e as relações financeiras com Cuba, exacerbando a competição com os Estados Unidos e a menor coesão no bloco ocidental (MORLEY, 1987, p. 250).

Para tentar superar a crise econômica, Castro inicia uma “ofensiva revolucionária” em 1968 para impulsionar a economia cubana através do incremento das exportações, o que significou uma revisão da reforma agrária anteriormente empreendida, a nacionalização de cerca

⁴⁴ Esta postura conciliatória foi direcionada tanto aos Estados Unidos quanto à URSS, mas a diferença na resposta de cada uma das superpotências resultou na aproximação aos soviéticos e, conseqüentemente, maior participação destes na definição de sua política externa e econômica.

de 55.000 negócios, a expansão de serviços públicos e novas regras trabalhistas para aumentar a produtividade açucareira. No entanto, a melhora da economia cubana não veio por conta do preço do açúcar, abaixo de dois centavos de dólar em 1968 (o preço havia passado dos sete centavos em 1963). O deslocamento da população para os campos para aumentar a colheita também significou uma queda na produtividade em setores urbanos, contribuindo para a deterioração econômica (EKSTEIN, 2003, p. 33-34).

Moscou, por sua vez, também tinha interesse na diminuição das tensões entre Cuba e Estados Unidos. Esta seria uma forma de reduzir os gastos com a dispendiosa ajuda financeira a Cuba, cujo montante alcançava US\$ 1 milhão ao dia, e a atividade revolucionária com apoio cubano, considerada pelos soviéticos como contraposta a sua estratégia. Adicionalmente, uma melhoria das relações EUA-Cuba também abriria espaço para a URSS remover pontos de atrito com a superpotência concorrente (FRUS, 1969c, p. ii-iii).

Em resposta à “radicalização revolucionária” – transformação do modelo de economia comunista na ilha – os soviéticos cortaram parte da assistência econômica. O objetivo era busca a coexistência pacífica internacional, ou seja, seguir a tônica da *détente* na disputa bipolar. Indicativo das tensões entre Cuba e URSS, o número de acordos entre Moscou e Havana caiu, resultando na diminuição das entregas de óleo soviético à ilha e no racionamento de gasolina, outro fator que agravou a crise econômica (ECKSTEIN, 2003, p. 39).

Segundo Dominguez (1978, p. 5-6), os anos de 1967 e 1968 representaram os anos de maior distanciamento nestas relações bilaterais. A União Soviética teria agido como uma potência hegemônica para restringir a política externa expansionista cubana pela diminuição da entrega de produtos derivados de petróleo. Assim, em 1968, o regime Castro teve que confrontar o insucesso de sua política revolucionária na América Latina e lidar com sanções triplas originadas pelos Estados Unidos, URSS e China, fatores que contribuíram para o colapso econômico no final dessa década.

Mesmo que a política externa do regime revolucionário já vinha sendo marcada por um elevado ativismo internacional – sem ter o tamanho e o poder à altura de tal nível de atividade em política externa – as restrições domésticas (crise econômica e de modelo de desenvolvimento) e internacionais (pressões de ambas as superpotências e revés no objetivo de exportação revolucionária) levaram Cuba a adotar uma postura menos ativa e expansionista em política externa. O insucesso deste modelo econômico e de política externa, defendido pelo grupo político

mais forte no governo cubano – os idealistas, dentre os quais estavam inclusos os irmãos Castro e Che Guevara – significou perda de espaço para maior participação da elite tecnocrata, o que resultou na revisão das políticas econômica e externa (HOUMAN, 1997, p. 79).

O caminho escolhido pelo regime cubano foi uma postura conciliatória em relação aos soviéticos para melhorar as condições econômicas e retomar sua margem de manobra na política externa. Apesar da intenção em se aproximar dos Estados Unidos, os líderes da superpotência não haviam dado sinais em resposta. Assim, se por um lado esse menor ativismo teria resultado em uma postura menos conflituosa em política externa, acabou por trazer uma nova aproximação em relação à União Soviética, marcando o início de outro período de cooperação entre os dois países socialistas.

Frente a este cenário, a acomodação das relações com a URSS se deu pelo apoio da ilha à invasão soviética na Tchecoslováquia em agosto de 1968. Apesar do custo político deste apoio declarado, Castro precisava de fôlego para manter a sua economia, e este apoio traria o aumento na ajuda econômica enviada pela União Soviética (HOUMAN, 1997, p. 77-78).

Os soviéticos, por sua vez, viam o mau desempenho econômico e a consequente baixa popularidade de Castro como uma oportunidade para reestruturar a liderança política da ilha – o que significaria diminuir a centralização do processo decisório em torno da figura carismática de Fidel Castro e seu modelo econômico (FRUS, 1970c, p. 3). As dificuldades econômicas contribuíram para emergência dos “realistas” na política cubana⁴⁵. Isto também significou maior participação soviética nos assuntos internos cubanos a partir de 1970.

Este grupo identificado como “realista” também defendia a aproximação com os Estados Unidos na esperança de conseguir acesso a novas tecnologias ainda não disponíveis no bloco socialista. Assim, na política externa, como resultado da interrupção da política de “exportação revolucionária”, a postura cubana mudou de conflitiva, isolacionista e anti *status quo* para uma postura mais cooperativa e conciliatória. Em relação à União Soviética, também adotou uma postura mais pragmática: Castro aceitou a tese de haver “muitos caminhos para o socialismo” o que o levou a uma relação mais solidária com outros países socialistas (HOUMAN, 1997, p. 79-80).

⁴⁵ O grupo dos “realistas” era formado pelos “antigos comunistas”, do início do regime revolucionário na ilha, mais pragmáticos, e uma nova geração de administradores públicos, tecnocratas civis e elites gerenciais.

Neste cenário, houve uma aproximação militar entre Cuba e URSS demonstrada por um intercâmbio de visitas dos Ministros da Defesa em 1969. Em seu discurso do Dia do Lenin, Castro disse que não iria diminuir os laços militares com a União Soviética, e que estava sempre pronto a se aproximar militarmente dos soviéticos. Várias unidades militares soviéticas passaram a visitar Cuba como sinal desta aproximação (FRUS, 1970c, p. 1).

Assim, dois fatores teriam determinado o processo de RPE. Primeiro, a crise econômica e falência no modelo de desenvolvimento econômico diminuíram a margem de manobra cubana em política externa, impondo à ilha caribenha a necessidade de ceder frente à pressão soviética e acomodar as relações com seus vizinhos americanos. Segundo, a morte de Che Guevara e o fracasso em produzir revoluções no continente representaram para Castro um momento adequado para rever sua estratégia internacional, fator que facilitou a reaproximação à URSS.

4.3.6. Nicarágua (1978-1979)

O caso nicaraguense se aproxima bastante do primeiro caso cubano. A vitória da revolução sandinista teve muitos pontos em comum com a revolução cubana, assim como seus resultados em política externa: a queda de um regime ditatorial de longa data, cliente dos Estados Unidos, deu espaço a um governo de esquerda que adotou uma plataforma de reformas econômicas domésticas e de independência na política externa.

Os últimos anos da ditadura da família Somoza tiveram muito em comum com os de Trujillo e de Batista. Apesar das relações bilaterais com os Estados Unidos terem sido irregulares durante o regime (1936-1979), o apoio e a tolerância dos Estados Unidos, e a ajuda militar proporcionada, garantiram a sobrevivência do regime por um longo período, visto que financiou o aparato repressivo do governo – primordialmente, a Guarda Nacional – usado contra forças políticas opositoras⁴⁶ (BLANCO, 2012, p. 57-59).

⁴⁶ Esta relação data de 1927, quando foi assinado o Pacto de *Espino Negro*, entre o coronel estadunidense Henry Stimpson e o nicaraguense José María Moncada, em que o segundo aceitou a intervenção permanente dos Estados Unidos no país, mediante a substituição dos marines pela Guarda Nacional, órgão de segurança nacional sob comando de oficiais norte-americanos. Em resposta ao acordo, Augusto César Sandin formou um grupo de combatentes na serra que se tornaria o exército sandinista, que passou a lutar contra o governo aliado dos Estados Unidos. Em 1933, Juan Batista Sacasa sucedeu Moncada e conseguiu fazer um acordo com Sandino para o desarme do exército. No mesmo ano, nomeou Anastasio Somoza García para chefe da Guarda Nacional, o primeiro da “dinastia”, que ordenou o assassinato de Sandino e iniciou seu longo período de liderança na Guarda Nacional. Com base neste cargo, Somoza García venceu as fraudulentas eleições de 1936 e se tornou presidente. As eleições não

A mudança na postura norte-americana em relação aos regimes ditatoriais de direita na América Latina ocorreu com o início do Governo Carter (1977-1981): o repasse de ajuda econômica e militar passaria a ser condicionado à melhoria no plano dos direitos humanos. Em março de 1977, a ajuda financeira dos Estados Unidos à Nicarágua foi congelada. Em resposta, Somoza se manifestou em um discurso em comemoração aos 50 anos da Guarda Nacional, em maio de 1977, em que defendeu que seu regime era sustentado pelas armas e pelas forças liberais e pormenorizou a influência e apoio permanente dos Estados Unidos. Apesar do discurso, o corte dos repasses internacionais significou perda de poder militar da Guarda Nacional, principal base de apoio do regime somozista. Adicionalmente, em agosto de 1977, um novo embaixador norte-americano chegou à Manágua, Mauricio Solaún, e ao contrário dos anteriores, estabeleceu contatos com setores opositores, com exceção dos sandinistas, considerados ilegais (BLANCO, 2012, p. 88-86).

O período que se segue é marcado por uma ambivalência na postura dos Estados Unidos em relação ao país devido a seu objetivo de conseguir a saída de Somoza com a entrada de um governo moderado. O principal temor dos Estados Unidos era o crescente poder político dos sandinistas e seu programa de governo de esquerda. Por isso, apesar do congelamento da ajuda externa em 1977, foi aprovado o repasse de ajuda militar de US\$ 12 milhões em 1978. De início, o objetivo dos Estados Unidos seria o de promover uma abertura gradual do regime de Somoza até 1981, ano de eleições. O aumento de poder dos sandinistas, diferentemente do que esperavam os oficiais do Departamento de Estado, levou a uma nova estratégia em meados de 1978. Os EUA planejavam mediar a saída de Somoza e a entrada de um grupo moderado sem ser pela via eleitoral (BLANCO, 2012, p. 89-91)

O início das sanções econômicas direcionadas a pressionar Somoza a amenizar as violações aos direitos humanos, em 1977, somado a uma queda nos repasses financeiros totais de US\$ 140 milhões em 1976 para US\$ 28 em 1977, marcam o afastamento inicial dos Estados Unidos em relação ao regime ditatorial. Uma nova alta de US \$80 milhões em 1978 marca o temor da ascensão dos sandinistas pelos Estados Unidos (U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS, 2013; MORGAN; BAPAT; KOBAYASHI, 2014).

teriam sido contestadas pelos Estados Unidos pela relação que Somoza já havia desenvolvido com Roosevelt, graças aos laços entre a Guarda Nacional e o exército estadunidense. (BLANCO, 2012, p. 57-59).

Em setembro de 1977, Somoza pôs fim ao Estado de sítio que durava quatro anos, o que foi utilizado como justificativa pelos Estados Unidos para o aumento na ajuda financeira em 1978. No entanto, o que de fato ocasionou a mudança de postura foi o aumento da crise política na Nicarágua, com a organização de uma greve geral pela oposição entre maio e agosto daquele ano e a tomada do Palácio Nacional pelas forças sandinistas (COTTAM, 1992, p. 140-141)⁴⁷.

Frente à piora na situação política no país, a partir de setembro de 1978, os ianques buscaram mediar uma transição política incluindo outros países da região. O problema era que o grupo moderado que participava das negociações, o *Frente Amplia Opositor*, não incluía os sandinistas, grupo opositor com maior força política, dificultando uma resolução para a crise. Em janeiro de 1979, a tentativa de mediação teve fim com retirada de forças militares de paz e o fim de toda ajuda militar e econômica (COTTAM, 1992, p. 142-144).

Em maio de 1979 os sandinistas anunciaram uma ofensiva nacional para tirar Somoza do poder. Em junho anunciaram um governo provisório composto por uma junta de cinco membros, sendo dois da *Frente Sandinista de Libertación Nacional* (FSLN) e três da oposição moderada. A oposição aceitou a proposta dos sandinistas defendendo que a junta fosse considerada uma espécie de governo provisório (COTTAM, 1992, p. 144). Ao final de julho, a FSLN já controlava as principais cidades do país, e estava próxima de uma vitória na capital (MORLEY, 1987, p. 172).

No mesmo período, os Estados Unidos buscaram, através da OEA, apoio para criação de força multilateral para retirar Somoza do poder, controlar a transição política no país e garantir a manutenção da Guarda Nacional⁴⁸. O objetivo fundamental seria o de prevenir os sandinistas de tomarem o aparato militar no país e evitar a criação de uma base interna para iniciativas internacionais antagônicas aos interesses dos EUA na região – o principal temor era que o regime sandinista se tornasse aliado da União Soviética. Para isto, buscaram apoio da oposição moderada para promover uma transição para um governo de centro-direita, mas políticos moderados e grupos de negócios se negaram a apoiar um novo regime sem a participação dos sandinistas

⁴⁷ A ambivalência dos EUA não escondia a vontade de garantir a saída de Somoza para dar lugar a um regime moderado, por isso, negociava junto ao ditador, ao mesmo tempo em que buscava dissociar a imagem de ser um colaborador do regime, crescentemente isolado internacionalmente (os governos da Venezuela, Costa Rica e Panamá já se mostravam hostis à Nicarágua).

⁴⁸ A sobrevivência da Guarda Nacional facilitaria a continuidade da influência política norte-americana sobre Nicarágua, independente do grupo no poder.

(MORLEY, 1987, p. 168-169). Em 17/07/1979 Somoza cedeu à pressão política e renunciou, levando à vitória sandinista dois dias depois (COTTAM, 1992, p. 145-146).

Após a vitória dos revolucionários, a potência global anunciou que buscava manter relações diplomáticas com Manágua (MORLEY, 1987, p. 217). Mesmo que houvesse interesse mútuo em manter relações cordiais no início do novo regime, como era de se esperar, dado o apoio histórico que a potência global havia dado ao regime Somoza, os novos líderes nicaraguenses, desde o início, tiveram uma postura cautelosa em relação às intenções dos Estados Unidos no país, temerosos de que seus planos incluíssem o financiamento a grupos de oposição para promoção de um levante contra revolucionário (LEOGRANDE, 1985, p. 425).

A nova estratégia americana passou a ser buscar figuras políticas de oposição vivendo no exterior para retornar ao país e promover um regime mais moderado. Aliado a isto, buscou restringir possíveis desdobramentos da revolução sandinista em países vizinhos e limitar a amplitude das transformações domésticas promovidas pelo novo regime (MORLEY, 1987, p. 223).

A manutenção de boas relações por parte de Manágua visava primordialmente superar a crise econômica devida aos gastos exacerbados do final do regime Somoza para conter a revolução e aos desvios de recursos realizados pela família durante a ditadura. Quando assumiu, Daniel Ortega encontrou uma dívida de US\$ 1,5 bilhão, sendo que um terço deveria ser pago naquele ano, uma dívida superior a três vezes a exportação anual do país (ORTEGA, 1982, p. 50). Por isto, a composição do primeiro gabinete governamental incluiu membros moderados em postos-chaves na política econômica: a estatização de propriedades se ateve àquelas da família Somoza e a nacionalização de empresas estrangeiras foram justificadas por razões econômicas e não ideológicas. A retórica do novo governo focou a importância da reconstrução econômica, o aumento da produtividade e da redistribuição da renda (MORLEY, 1987, p. 230).

No entanto, se as reformas domésticas foram moderadas em seu início, no campo da política externa o novo regime adotou uma postura completamente diferente do anterior. Mesmo que, desde 1976, a Nicarágua já tivesse iniciado um distanciamento da ordem ocidental liderada pelos Estados Unidos, o primeiro ano sob o comando dos sandinistas (1979) marcaram uma radicalização neste afastamento.

Já em setembro de 1979, dias depois do início de seu governo, Daniel Ortega proferiu um discurso que representava esta nova postura, na 6ª Conferência do Movimento dos Não alinhados

(MNA) em Havana. A própria participação na conferência já representava uma nova postura em termos de política externa. Em seu discurso o líder defendeu a entrada ao movimento porque via aquela organização como a mais importante para os países do terceiro mundo, na luta dos povos contra o imperialismo, colonialismo, racismo e todas as formas de opressão, e na defesa da coexistência pacífica política e de uma nova ordem econômica (ORTEGA, 1982, p. 43-52).

Ortega também denunciou empréstimos israelenses ao regime Somoza para compra de armas, que não seriam pagos pelo governo, e acusou Israel de haver sido cúmplice dos crimes de Somoza. Por fim, acusou os Estados Unidos de buscar apoio na OEA para invadir a Nicarágua em junho daquele ano, proposta negada por 17 países da América Latina por seu suposto objetivo imperialista (ORTEGA, 1982, p. 48).

Esta nova postura também é facilmente identificada no programa histórico da FSLN, que incluiu um capítulo intitulado de "política externa independente". Os objetivos eram o fim da submissão ao imperialismo yanque, e o estabelecimento de uma política externa patriótica e de independência nacional absoluta. O programa defendia a revogação de todos os tratados que feriam a soberania nacional, com a expulsão das missões militares dos Estados Unidos no país. No entanto, estas medidas não impediram o aceite de ajuda técnica e econômica de qualquer país desde que não vinculado a compromissos políticos. No programa, defendiam também a unidade dos povos da América Central, apoiando as libertações nacionais para estabelecimento de um novo sistema regional sem a dominação imperialista (FSLN, 1982, p. 20).

A sucessão histórica anterior ao RPE nicaraguense se aproxima bastante do ocorrido em Cuba após a Revolução Cubana: a queda de um regime cliente dos Estados Unidos substituído por um regime revolucionário de esquerda resultou no distanciamento deste da ordem ocidental liderada pelos Estados Unidos. De maneira semelhante, apesar de não haver intervenção militar dos Estados Unidos, o *hegemon* buscou pela diplomacia que o substituto dos Somoza tivesse viés político mais centrista. A principal diferença é que não houve corte imediato na ajuda externa e imposição de embargos econômicos, já em 1979 ou 1980, o que só viria a acontecer em 1981 pelo Governo Reagan. O novo governo republicano deu início a um embargo econômico, e reduziu os repasses de US\$ 260 milhões em 1981 para US\$ 25 milhões em 1982 (U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS, 2013; MORGAN; BAPAT; KOBAYASHI, 2014). Isto pode ser explicado, tanto pela transição de governo nos Estados Unidos, quanto pelo processo de

radicalização do regime sandinista, que de início manteve uma postura moderada quanto às reformas domésticas e à implantação de um modelo socialista de economia.

Assim, novamente tivemos uma mudança de regime com efeito imediato sobre a política externa; a atuação diplomática dos Estados Unidos para sucessão política pacífica com apoio a um grupo moderado politicamente; a queda no volume total de ajuda externa e o início de um embargo econômico foram iniciados posteriormente, o que levanta a possibilidade destes fatores serem, em alguns casos, o resultado do RPE e, em outros casos, a causa do RPE. Essas possibilidades apoiam o discutido na seção referente à Cuba (1958-1960) de que diversos fatores somados podem agir para definir o resultado, mas é a distância no espectro político entre os grupos em transição que dá base para um RPE.

4.3.7. Granada (1983-1985)

Passamos agora ao caso de Granada. Neste, de maneira semelhante a Cuba, há dois anos seguidos de casos de RPE, porém, no caso de Granada ocorre um processo de aproximação à ordem Ocidental, visto que o grupo que toma o poder foi implantado pelos Estados Unidos.

Para melhor compreensão do caso, um histórico político anterior ao período em foco também se faz necessário. Alterações nas relações com os Estados Unidos se iniciam com tomada do poder pelo *People's Revolutionary Army* (1979) braço armado do *New Jewel Moviment* (NJM), colocando Maurice Bishop como primeiro-ministro do país, em substituição a Eric Gairy, *premier* antes da independência do país (1967-1974) e primeiro-ministro após sua independência (1974-1979); vale frisar que o sistema político do país caribenho é o *Weistmeister*, em que o chefe de Governo é o primeiro-ministro. O movimento teve apoio cubano em armamentos, e seus líderes tinham inclinação marxista-lennista, o que de início já se mostrou como um resultado político contrário aos interesses norte-americanos na região⁴⁹ (BOODHOO, 1985, p. 5-6).

Os acontecimentos no Caribe levaram os EUA a revisarem sua política militar para a região. Revertendo uma tendência de diminuição das atividades militares ocorrida após o envolvimento no Vietnã, a crise energética (resultado do segundo choque do petróleo com a

⁴⁹ Apesar de este processo ter apresentado também um alto índice na VPI (-0,73), não se trata do processo de RPE a ser analisado (por pouco não se enquadrrou nos critérios para seleção utilizados neste capítulo). O caso em foco é a posterior aproximação resultante do fim do regime de Bishop.

Revolução Iraniana) e o escândalo de Watergate, em 1979, Carter anunciou o estabelecimento de uma nova Força Tarefa Conjunta Caribenha e o envio de 1500 marines para Guantánamo. Assim, o presidente Carter buscava adotar uma postura mais rígida frente aos desdobramentos recentes na região, já que Nicarágua, Granada e Suriname se somaram a Cuba como governos de esquerda (PHILLIPS, 1990, p. 75).

Durante os anos do governo Bishop, as relações com os Estados Unidos foram conflituosas por conta das reformas políticas e econômicas no âmbito doméstico, e sua proximidade com Cuba, União Soviética, e governos revolucionários da Nicarágua e Suriname na política externa. A política externa foi marcada por uma posição de apoio ao MNA e defesa da integração econômica caribenha em esfera alternativa à Comunidade do Caribe (CARICOM). Na Conferência do MNA em Havana (1979) o novo regime expôs as linhas gerais da nova política externa do país: 1) o combate à Doutrina Monroe; 2) o direito à autodeterminação dos povos; 3) o princípio do pluralismo ideológico; 4) o fim da política de armamento e financiamento de contrarrevoluções; 5) o compromisso com o desarmamento; 6) o respeito a soberania e integridade territorial dos países; 7) o direito à livre adesão a qualquer organização internacional (BOODHOO, 1985, p. 33-34).

Um relatório do Embaixador de Granada para a União Soviética já mostrava o desejo do NJM em se alinhar política e ideologicamente ao bloco soviético. Havia uma crença inicial do regime de que os EUA buscariam desestabilizar o governo, seguindo a mesma política em relação a Cuba (PASTOR, 1986, p. 3). Uma das vias de atuação nesta política foi a busca de Cooperação Sul-Sul, tendo em Cuba um importante aliado: a pequena ilha caribenha participou com 42% dos custos de construção do novo aeroporto⁵⁰ em Granada e representou 64% da ajuda econômica civil e 20% da militar no Governo Bishop. Portanto, Cuba representou importante apoio civil, econômico, diplomático e militar, essenciais para a consolidação do governo revolucionário (COTMAN, 2013, p. 156).

Dado esta proximidade com cuba, desde o início do regime, as relações com Washington foram conflituosas. Mesmo assim, relações diplomáticas entre os dois países foram estabelecidas no dia seguinte da tomada de poder (BOODHOO, 1985, p. 3). A aproximação ao bloco socialista representava uma ameaça aos interesses dos Estados Unidos na geopolítica regional. No âmbito

⁵⁰ Posteriormente, a construção do aeroporto foi utilizada como justificativa para invasão pelos Estados Unidos, que acusava o projeto de ter objetivos militares (uma base militar soviética) e não fins econômicos (alavancar turismo no país).

interno, as políticas públicas implantadas também representaram um desafio ao modelo incentivado pela potência, visto que o governo Bishop promoveu reforma agrária, e a busca do pleno emprego via ação do Estado, promovendo assim um maior papel do Estado na economia (COTMAN, 2013, p. 155).

Ironicamente, uma viagem de Bishop a Washington, com vistas a estabelecer relações oficiais entre os países e atrair turistas ao país caribenho, deu início ao fim do regime. Como resultado de sua aproximação com os EUA, houve um aumento na fragmentação política no interior do NJM, cujos membros passaram a acusar o líder de não ser marxista. Após seu retorno, Bishop foi mantido em prisão domiciliar, e após falha nas negociações dentro do NJM, cidadãos libertaram o líder e marcharam à Fort Rupert. Após a intervenção do exército para controlar a situação, Bishop e cinco apoiadores foram executados em 13 de Outubro de 1983. A invasão dos Estados Unidos ocorre no dia 25 de Outubro, após convite da *Organisation of Eastern Caribbean States* (OECS), em que a potência apoiou a manobra militar com 10000 soldados, frente 300 da organização (BOODHOO, 1985, p. 61-62).

A invasão foi justificada pelos Estados Unidos para: 1) proteger cerca de 1000 cidadãos americanos em perigo após a junta tomar o poder; 2) evitar o futuro caos no país; 3) ajudar na reestruturação das instituições democráticas em Granada (RUBNER, 1985-1986, p. 627).

As forças estrangeiras promoveram a dissolução da junta que havia tomado o poder e transferiram a autoridade ao Governador Geral Paul Scoon, representante da Rainha Elizabeth, trazido pelos Estados Unidos e instalado como autoridade política civil em Saint George. Os governos que participaram da invasão impuseram a coalizão governante e criaram o Conselho Consultivo que ficou a encargo de dismantelar o governo revolucionário pela privatização das empresas nacionais, a transformação da economia socialista e o restabelecimento da democracia parlamentarista (GRENADE, 2015)⁵¹. O Conselho desenvolveu o programa de política econômica que se tornaria a base do governo que tomou posse após o interino, em 04/12/1984 (BOODHOO, 1986, p. 16-17).

Nicholas Brathwaite foi a principal figura do Conselho Consultivo Interino. O político era membro do Congresso Democrático Nacional e foi escolhido por Paul Scoon para se tornar o primeiro ministro durante a transição. Já em 5/12/1983, expeliu toda ajuda econômica e técnica

⁵¹ Apesar de não ter base constitucional, tal governo se tornou a autoridade de fato pelo apoio militar e político dos Estados Unidos, que prontamente o reconheceu como legal.

de Cuba, fechou programas de ajuda cubanos e a própria embaixada em Havana (COTNAM, 2013, p. 157). O novo líder também foi responsável por nomear sete outros membros, criando um governo interino. Seu primeiro ato foi declarar Estado de Emergência, permitindo às forças invasoras deter centenas de apoiadores do NJM. Durante a ocupação, os EUA articularam uma força inter agências, composta prioritariamente por oficiais da USAID para inspeção do setor econômico, que definiu quatro áreas para reformas domésticas: a revisão dos códigos de investimento e de taxas para empresas no país; um novo código trabalhista; a venda de empresas públicas; e a eliminação do papel do Estado no mercado de importações (BOODHOO, 1986, p. 17).

Nas eleições de Novembro de 1984, Herbert Blaize foi escolhido primeiro ministro e manteve o programa econômico desenvolvido com base em assistência técnica ianque, restringindo o papel do Estado na economia e garantindo direitos financeiros privados no país (COTNAM, 2013, p. 157). As reformas domésticas seguiram a cartilha do livre mercado defendida pelo Governo Reagan, para proteger direitos das empresas e encorajar investimentos privados no país, resultando na privatização da *Sandino Housing Plant* e na devolução de terras confiscadas pelo programa de reforma agrária ao setor privado (BOODHOO, 1986, p. 20).

A entrada de um novo governo com apoio militar dos Estados Unidos representou o imediato rompimento das relações com Cuba, uma aproximação ao grupo conservador da *Unión Democrática Caribeña*, que havia partilhado o custo político da intervenção, e a aproximação à ordem liderada pela potência mundial. Sendo assim, de início, o governo interino adotou medidas domésticas e internacionais em apoio às diretrizes defendidas pelo Governo Reagan. A ajuda financeira oferecida pelo governo estadunidense também foi importante ferramenta neste processo, pelo impacto na recuperação da economia da ilha. A eleição de Blaize, pelo voto, também teve papel da potência, que pressionou as forças políticas para formar uma coalizão moderada no seio do *Nuevo Partido Nacional*; o resultado representou a vitória deste novo regime instaurado e a continuidade da política de realinhamento à Washington (JACOME, 1990, p. 12).

Depois da invasão, a ajuda financeira repassada por Washington saiu do zero em 1983 para superar US\$ 183 milhões em 1984, montante que caiu para US\$41 milhões no ano seguinte e novamente se aproximou de zero em 1986, resultado da estabilização política na ilha e diminuição da força política da esquerda (U.S. OVERSEAS LOANS AND GRANTS, 2013).

O novo regime agiu seguindo o esperado pela potência e promoveu um processo de reaproximação política em dois anos seguidos. Considerando os achados do capítulo anterior, novamente temos uma mudança de regime com resultado imediato de RPE, e o retorno de altos montantes nos valores da ajuda externa oferecida pelos Estados Unidos, que havia sido nula até 1983, garantindo a estabilização da política externa deste governo de acordo com os interesses norte-americanos.

Novamente, de maneira semelhante ao ocorrido em Cuba (1958-1960) e na Nicarágua (1978-1979) tivemos: uma mudança de regime com efeito imediato sobre a política externa; a atuação diplomática (neste caso incluiu uma intervenção militar) dos Estados Unidos no processo de sucessão política, dando apoio a um grupo moderado politicamente. A diferença está no comportamento quanto à ajuda externa: houve um aumento substancial no valor total. Isto ocorreu porque o resultado político nesta crise de sucessão foi de interesse norte-americano. Novamente, fica a impressão destas variáveis serem, em alguns casos, o resultado do RPE e, em outros casos, parte da causa do RPE. Portanto, mesmo que diversos fatores se somaram para definir o resultado, a distância no espectro político entre os grupos em transição explicaria o RPE.

Um ponto ainda precisa ser cumprido em relação a este caso: a discussão sobre os altos resíduos para o ano 1984, iniciada no capítulo anterior. Tendo em vista a análise histórica desenvolvida nesta subseção e os resultados do modelo estatístico, podemos identificar que o alto resíduo se deve a dois fatores: a intervenção militar apoiada pelos Estados Unidos ocorreu em outubro 1983, mas o impacto sobre a política externa só foi identificada na análise quantitativa no ano de 1984, apesar de algumas medidas de mudança na política externa terem ocorrido já em dezembro de 1983 (rompimento da ajuda econômica e relações diplomáticas com Cuba). Adicionalmente, para apoiar o novo regime, os EUA aumentaram a ajuda externa, prática que na análise estatística aponta para a diminuição das chances de RPE, enquanto que teve o efeito de aproximação aos EUA, na prática. Neste ponto, temos o mesmo problema que o país-ano Colômbia-1953: um aumento no repasse aumentou as chances de RPE porque a mudança no valor representou um gesto de apoio político a um novo governo, levando ao apoio do último aos Estados Unidos na política externa. Discutiremos novamente o problema na variável referente à ajuda externa norte-americana ao final deste capítulo.

4.3.8. Argentina (1990-1991)

A ocorrência de um redirecionamento na política externa argentina no início do Governo Menem (1989-1999) é consenso na literatura, apesar de haver leituras conflitantes sobre os motivos.

Bernal-Meza (2002, p. 76) desenvolve esta discussão. O autor pondera que havia concordância quanto à necessidade de promover mudanças drásticas, mas discordância quanto ao motivo. Enquanto o presidente Menem, Cavallo e Di Tella⁵² e De La Balze consideravam que as mudanças eram uma resposta aos câmbios no sistema internacional, Carlos Escudé – responsável por parte das mudanças durante a administração de Di Tella – defendia que a necessidade de abandonar a postura conflitiva em relação aos EUA era atemporal. De qualquer maneira, o objetivo central e estratégico da “nova política externa”, segundo os *policy makers* (Menem, Cavallo e Di Tella) e sua comunidade epistêmica, era a de favorecer a reinserção da Argentina no Primeiro Mundo.

Segundo De La Balze (1997, p. 84-85), a política de isolamento dominante até então (principalmente até o final do regime militar em 1983) havia gerado diversos problemas ao país: a derrota militar nas Malvinas e o embargo econômico europeu (1983), o rechaço internacional à questão dos direitos humanos (1973-1983), o isolamento econômico e financeiro, e o crescimento da dívida externa, resultante do modelo protecionista e intervencionista na economia (1982-1989). O autor defende que a origem do RPE seria doméstica e precede o final da Guerra Fria: consolidação do sistema democrático, abandono do isolamento internacional, debilitação do aparelho e modelo estatal e demandas domésticas por reformas. O início da mudança teria sido originado ainda no Governo Alfonsín (1983-1989) com o lançamento do Plano Austral (1985) e início da abertura econômica.

Em tese, diversos fatores influenciaram o processo: no âmbito doméstico, a eleição de Menem representou a ascensão de uma nova aliança de governo com ideologia diferente da anterior e também uma mudança na comunidade epistêmica que passaria a formular a política externa. Na esfera externa, desenhava-se um novo sistema internacional e, consequentemente, uma nova agenda internacional, com novos temas e uma nova ordem econômica (BERNAL-

⁵² Foram os dois chanceleres argentinos durante o Governo Menem: Cavallo, entre 08/07/1989 e 31/01/1991 e Di Tella, de 31/01/1991 a 10/12/1999.

MEZA, 2002, p. 76). Se fatores domésticos apontavam para a necessidade de promover mudanças na estratégia de inserção internacional, a nova agenda internacional moldou o tipo de política adotada e legitimou a “nova política externa”.

Bernal-Meza (2002, p. 78-79) defende que as justificativas para alteração na política externa têm origem no Governo Menem que deu início à formulação e implementação da “nova política exterior”, representando uma estratégia de reincorporação da Argentina ao primeiro mundo. Os objetivos da nova política externa seriam: mudar as relações estruturais e históricas com os Estados Unidos, afirmar a democracia, liberdade e direitos humanos, melhorar as condições para o desenvolvimento, desde a perspectiva neoliberal, ingressar na Organização do Atlântico Norte e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, aprofundar a integração com Brasil e Chile e promover relações com a União Europeia e o Japão. O autor defende que a mudança mais drástica foi nas relações com o Brasil, pela substituição do âmbito bilateral pelo regional, e com os Estados Unidos, pela busca por uma relação especial. Outras mudanças em relação a Alfonsín, apontadas pelo autor, foram: substituição do terceiro-mundismo pela aliança estratégica com os Estados Unidos e aceitação da hegemonia inglesa nas Malvinas; mudança na política nuclear; saída do MNA; aproximação aos Estados Unidos na AGNU; nova postura em relação ao tema de direitos humanos; defesa da segurança coletiva; e abandono da posição de neutralidade em guerras⁵³.

A “arquitetura” da nova diplomacia tinha cinco pilares: 1) reincorporação ao primeiro mundo; 2) aliança especial com os Estados Unidos; 3) política de integração econômica e política com o Brasil com base no MERCOSUL para criação de uma zona de livre comércio; 4) política de segurança e defesa para criar uma zona de paz no Cone Sul; 5) busca pela recuperação do prestígio internacional pela defesa dos princípios “universalizados” com o final da Guerra Fria (temas dos direitos humanos, meio ambiente, combate ao narcotráfico, redução do perigo militar e desmilitarização) (DE LA BALZE, 2002, p. 90-113). Bernal-Meza (2002, p. 75) aponta que a nova estratégia tinha como base três posições: 1) uma aliança com os vencedores da Guerra Fria

⁵³ Apesar de ser do Partido Justicialista (peronista), Menem tomou a decisão de se afastar da política externa tradicional do partido (em muitos pontos similar à *Tercera Posición*, desenvolvida ainda nos anos 1940) e optou por priorizar a agenda econômica, direcionando a agenda política para resolver o problema da dívida externa e eliminar a inibição ao ingresso de capitais no país (ARBILLA, 2000, p. 364).

e alinhamento com o *hegemon*; 2) aceitação das novas regras na política e economia internacional; 3) aprofundamento dos vínculos transnacionais argentinos.

Visando aproximar-se do primeiro mundo, a Argentina, em conjunto com o Brasil – que adotara uma estratégia de inserção internacional com objetivos e estratégias semelhantes – alterou sua postura em relação a sua política nuclear e armamentista: a assinatura da “Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasil-Argentina” que resultou na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e na abertura conjunta de negociações com a Agência Internacional de Energia Atômica; em iniciativa que também incluiu ao Chile, propuseram a revisão de algumas resoluções (nº 267, 268 e 290) do Tratado de Tlatelolco visando facilitar a assinatura do acordo pelas partes; os três países também assinaram a “Declaração Conjunta sobre Proibição Completa das Armas Químicas e Biológicas” em Mendoza (05/09/1991) (MRE, 1991). Adicionalmente, aderiu aos regimes internacionais de não-proliferação: Tratado de Não-Proliferação (TNP), *Missile Technology Control Regime* (MTCR) e Convenção de Genebra. Ainda no tema da segurança, a Argentina retomou o diálogo com a Grã-Bretanha a respeito das Malvinas.

Na agenda econômica, foco da nova política externa, a Argentina promoveu a abertura comercial, implementou reformas domésticas orientadas ao mercado, reatou vínculos com organismos multilaterais de crédito, ingressou no Plano Brady⁵⁴ e flexibilizou sua posição quanto à inclusão dos serviços nas negociações da Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC), além de implementar uma política cambial de paridade entre o peso e dólar (ARBILLA, 2000, p. 338).

Segundo Arbilla (2000, p. 363) houve uma mudança radical nos quadros conceituais utilizados pelos *policy makers* e nas ideias que embasavam a política externa, alcançando posição hegemônica nas esferas decisórias do governo Menem o diagnóstico da centralidade das relações com o 1º mundo, resultando em uma sintonia da política exterior argentina com a agenda dos EUA nos planos econômico, político e de segurança. Tal processo teria resultado da restauração democrática, que teria dado à chancelaria papel central no desenvolvimento da política externa, superando a “feudalização” ocorrida durante o regime militar. As decisões passaram a ser tomadas pela cúpula do *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* (MREC), formada por

⁵⁴ programa do tesouro norte-americano para renegociação das dívidas externas dos países em desenvolvimento condicionado à adoção por parte dos últimos de reformas de mercado.

funcionários de origem política. As mudanças no SI serviram para potencializar e legitimar mudanças introduzidas na política externa por Cavallo e Di Tella.

Na gestão de Domingo Cavallo no MREC, o processo de RPE ainda encontrou restrições. O principal entrave era a Secretaria Geral, controlada por Lanús e com composição mais heterogênea, contrária ao processo de RPE com foco na economia. Sabendo desta oposição, Cavallo buscou agir para diminuir as competências da secretaria e trazer as discussões sobre MERCOSUL e sobre a participação em organismos multilaterais para seu gabinete, formado por assessores de indicação política. Inclusive, devido ao conflito dentro da diplomacia, as principais medidas durante a gestão Cavallo vieram da presidência, como a participação na Guerra do Golfo, outra medida para demonstrar apoio à nova ordem internacional e à agenda de segurança coletiva liderada pelos Estados Unidos (ARBILLA, 2000, p. 364-367).

Foi durante a Guerra do Golfo, em janeiro de 1990, que Cavallo foi chamado para a pasta de economia, sendo substituído por outro economista, Guido Di Tella, o que de fato não representou mudança nas linhas da política externa traçadas no início do Governo Menem. A tarefa do novo ministro seria eliminar as reminiscências da política externa anterior e a base para tal foi a participação na Guerra do Golfo que representou a adesão à “Agenda para a Paz” e a alteração na leitura da divisão do SI entre Norte e Sul pela divisão entre o Ocidente e regimes infratores das regras e valores da nova agenda internacional. A nova gestão também trouxe para participar como assessor no gabinete do chanceler Di Tella, Carlos Escudé, partidário antigo da revisão da política externa argentina desde os anos 1980 e idealizador da teoria do Realismo Periférico⁵⁵ (ARBILLA, 2000, p. 369-370).

Escudé foi responsável por definir a posição da Argentina na AGNU e na reunião do MNA. Quanto à primeira, a Argentina adotou uma posição de forte aproximação aos Estados Unidos e à nova ordem liderada pela potência⁵⁶. Quanto à segunda, Escudé teceu críticas à postura dos países membros do bloco em relação à democracia e aos direitos humanos, tese mal recebida por outros membros, o que serviu de justificativa para a Argentina se retirar do

⁵⁵ Proposta por Carlos Escudé, se transformou no paradigma da “nova política externa” argentina, que se tornou o paradigma dominante na política externa argentina durante toda a década de noventa. A principal premissa era abandonar o isolamento e confrontação com os Estados Unidos para eliminar os obstáculos para a Argentina alcançar seus objetivos de política externa, aceitando a liderança da superpotência e a posição periférica do país austral no SI (DE LA BALZE, 2002, p. 76).

⁵⁶ Este processo de aproximação foi identificado tanto pela medida de RPE que usa coincidência de votos como a que usa pontos ideais, utilizada para a seleção de casos neste capítulo.

movimento, representando a última ação para o definitivo RPE do país (ARBILLA, 2000, p. 370-371).

Apesar de algumas das mudanças implementadas na política externa argentina terem sido iniciadas por Alfonsín, é com Menem que elas são definitivamente estabelecidas e legitimadas no MREC. Menem e seus chanceleres tiveram papel determinante na concretização de tal processo; o presidente por se afastar da política externa tradicionalmente defendida por seu partido, defendendo a necessidade de se adaptar às novas realidades; e os dois chanceleres por terem sido os principais responsáveis pelas inovações conceituais introduzidas na diplomacia argentina. (ARBILLA, 2000, p. 363). Por estes fatores, somente neste governo há consolidação da chamada “nova política externa”.

Se houve continuidade no elemento da diplomacia presidencial, iniciada por Alfonsín, foi somente com Menem que houve um processo de excessiva concentração da condução dos assuntos externos ao nível presidencial, tendo o último sido protagonista (BERNAL-MEZA, 2002, p. 78).

Assim, apesar do processo ter sido iniciado por Alfonsín, foi Menem quem usou seu capital político para concretizar um novo projeto de política externa. Aliado ao processo de mudança estava o projeto econômico do governo, vinculado a um novo modelo de desenvolvimento econômico, substituto do antigo paradigma de estado desenvolvimentista, esgotado com o fim do regime militar. No âmbito doméstico, havia apoio geral à implementação de um novo projeto de atuação internacional, que se desenvolveu em consonância com a agenda internacional no pós Guerra Fria.

O processo analisado se diferencia bastante dos anteriores, por não havermos tido uma mudança de regime ou variáveis internacionais mais drásticas que teriam levado o país a alterar os rumos exteriores. Havia consenso entre os *policy makers* quanto à necessidade de alterações na política externa, mas o processo só teria se concretizado devido ao importante papel do presidente e de seus indicados políticos no MREC, que aproveitaram a janela política da mudança de governo para atualizar tanto o modelo econômico quanto a política externa que seria utilizada para alavancar este novo modelo. Neste caso, é possível identificar a importância do papel dos empreendedores políticos, conforme discutido pela literatura de APE que trabalha com o tema da MPE.

4.3.9. Haiti (2003-2004)

O histórico político haitiano é bastante turbulento. As condições que resultaram no processo de RPE tiveram início com a democratização do país, iniciada em 1990, seguida por sucessivos golpes de Estado, intervenções internacionais e instabilidade política doméstica.

O ano de 1990 marca as primeiras eleições livres da história haitiana. Nelas, o padre católico Bertrand Aristide sai vitorioso, sucedendo período turbulento entre 1986 e 1990, em que cinco líderes políticos estiveram à frente do país. A instabilidade política foi constante no país desde o final da ditadura da família Duvalier, durante a qual o país foi liderado por François Duvalier (1957-1971) e por seu filho Jean-Claude Duvalier (1971-1986) (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2009). Devido a este histórico de instabilidade política e à polarização política aprofundada pela radicalidade de Aristide, em 30/09/1991 um novo golpe militar tirou mais um presidente do poder (TALF-MORALES, 2008, p. 3).

A diferença, neste caso, é que este golpe havia deposto um presidente eleito, o que resultou em forte pressão internacional. Durante o Governo George H. W. Bush (1989-1993), medidas incluíram o corte de ajuda internacional e a imposição de embargos econômicos seguindo decisões da ONU e da OEA. Na Administração Clinton (1993-2001), após tentativa frustrada de mediação com os militares para devolverem a presidência a Aristide, houve aumento das sanções econômicas até o lançamento de uma intervenção militar, que levou o regime a assinar acordo para o retorno do presidente eleito. Aristide voltou ao país em 1994, sob a tutela do exército norte-americano (TALF-MORALES, 2008, p. 4).

O presidente eleito pôde, portanto, completar seu mandato até 1996, sendo sucedido por seu aliado político, René Préval em eleições com participação de apenas 28% dos eleitores e boicotada por muitos partidos políticos. No entanto, as reformas econômicas implementadas por Préval, que incluíram a privatização de empresas e uma nova legislação econômica, apesar de haverem garantido o aumento da ajuda econômica internacional, levou Aristide (um dos maiores críticos do programa) a se distanciar politicamente e formar seu próprio partido, o *Fanmi Lavalas* (Família Lavalas) (TALF-MORALES, 2008, p. 5).

Se economicamente, o Governo Préval (1996-2001) agradou à comunidade internacional, sua política doméstica foi conturbada, com novo rompimento da ordem constitucional⁵⁷ (ERIKSON, 2004, p. 287).

Este cenário levou ao aumento da tensão no país, com a oposição passando a recorrer ao uso do terrorismo, com respostas em nível semelhante pelo governo. O processo resultou em ataques armados a membros da oposição e personalidades de comunicação, minando a liberdade de imprensa no país. As eleições contestadas de 2000 também resultaram em cortes na ajuda internacional por parte dos Estados Unidos, do BID e da União Europeia (UE) (ERIKSON, 2004, p. 292). A partir de 2000, Clinton congelou a ajuda externa enviada ao Haiti até que se resolvesse a disputa política, resultando em cortes do repasse de valores de US\$ 500 milhões, restando ao país somente ajuda externa oriunda de ONGs e agências privadas (ERIKSON, 2005, p. 84).

Em seu segundo governo (2001-2004), Aristide prometeu reformas políticas, judiciais e econômicas, assim como resolveu os problemas ocorridos na eleição de maio de 2000. Adicionalmente, o governo implementou uma política de tolerância zero contra criminosos, objetivando descontinuar o caos social pelo qual o país passava. No entanto, de acordo com relatórios de organizações de direitos humanos, o anúncio foi seguido por numerosos assassinatos extrajudiciais executados pela Polícia Nacional Haitiana e por linchamentos públicos (TALF-MORALES, 2008, p. 6). Este clima de instabilidade política levou à diminuição dos investimentos diretos no país, caindo de US\$ 30 milhões em 1999 para US\$ 5 milhões em 2002⁵⁸ (ERIKSON, 2004, p. 293, 286).

Paralelamente, desde 2001, na OEA negociações multilaterais aconteciam para a resolução do conflito entre oposição e Aristide resultado das eleições contestadas de 2000. Uma resolução de consenso passou em 2003, em que se determinou que eleições deveriam ocorrer em 2003, com data a ser definida pelo Conselho Eleitoral Provisório. No entanto, a paralisia das forças políticas – a oposição se negava a participar do processo eleitoral com Aristide no poder e

⁵⁷ Em 1999, Préval suspendeu o Parlamento e passou a governar por decreto. Em maio de 2000 – em uma tentativa de restaurar o parlamento eleito democraticamente – novas eleições contestadas (participação em torno de 10% dos eleitores segundo a oposição e de 60% segundo o governo) garantiram a maioria dos assentos ao partido de Aristide, que emergiu como força política dominante no Haiti (ERIKSON, 2004, p. 287).

⁵⁸ Uma relativa reversão nesta tendência ocorreu em 2003, com os Estados Unidos aumentando o montante de ajuda econômica, principalmente devido às precárias condições sociais da população apesar de o Governo Aristide não ter evoluído na resolução da disputa política iniciada com as eleições de 2000 (ERIKSON, 2004, p. 293, 286)

mantinha o tom ofensivo em seus discursos, dificultando a diminuição da polarização política no país – dificultou o andamento do processo eleitoral (TALF-MORALES, 2008, p. 7).

Diante do impasse entre governo e oposição, em janeiro de 2004 as eleições ainda não haviam sido realizadas e o termo de dois terços dos legisladores expirou, levando Aristide a governar por decreto e os Estados Unidos a aumentarem a pressão sobre o presidente para que renunciasse ao cargo, dando espaço para o início da transição democrática (TALF-MORALES, 2008, p. 8)⁵⁹.

A mudança no cenário que levou ao posterior processo de RPE tem início em fevereiro de 2004. O Secretário-assistente de Estado dos EUA, Roger Noriega, reuniu uma delegação formada por representantes de Canadá, França e América Latina para apresentar uma proposta de conciliação: Aristide deveria aceitar um primeiro-ministro de oposição e um gabinete multipartidário em troca de terminar seu mandato. No entanto, apesar do aceite de Aristide, a oposição manteve sua posição de exigir a renúncia do presidente. Frente o avanço da barbárie, com a tomada da cidade de Cap-Haitien (segunda maior do país) a oposição se fortaleceu (mesmo que o líder da revolta, Philippe não tivesse ligação oficial com a oposição) e levou Aristide a pedir ajuda internacional para conter o avanço da violência no país. Diante de uma situação em que não tinha apoio popular, com forças rebeldes próximas a Port-au-Prince frente uma força policial desmembrada e a recusa das forças internacionais em enviar tropas sem uma solução política previamente negociada, em fevereiro de 29, o presidente Aristide fugiu do país a bordo de um avião norte-americano, deixando uma carta de renúncia na embaixada ianque. Já no exílio, o ex-presidente acusou os Estados Unidos de haver forçado sua saída (ERIKSON, 2005, p. 87).

Frente à situação, o Conselho de Segurança das Nações Unidas estabeleceu uma força multinacional de paz, composta por Estados Unidos, França, Chile e Canadá (Resolução 1529 de 2004) com o objetivo de garantir governabilidade ao governo interino e preparar o país para a chegada das tropas da MINUSTAH 90 dias depois (aprovada pela Resolução 1542 de 2004)⁶⁰ (CORBELLINI, 2009, p. 100).

⁵⁹ Para completar o cenário caótico, o país passava por uma crise humanitária, resultado da condição política (aumento do enfrentamento armado entre governo e forças opositoras) e do corte das fontes externas de financiamento, além de desastres naturais e uma crise de HIV (ERIKSON, 2005, p. 85).

⁶⁰ Na Resolução 1529 de 2004, A Secretaria Geral recomendou a criação de uma operação multidimensional de estabilização do Haiti, nomeada de Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Com base

Seguindo a Constituição, a presidência foi passada ao presidente da Suprema Corte de Justiça provisoriamente, Justice Boniface Alexandre e foi formado um conselho tripartite para iniciar o processo de transição política no país, cujos membros foram um ministro do Lavalas, Lesly Voltaira, um senador da oposição, Paul Denis, e um representante da ONU, Adama Guind. O conselho ficaria responsável por selecionar o *Conseil des Sages* – grupo formado por sete membros de reconhecida integridade moral, experiência profissional, devoção à coisa pública e de diferentes setores socioeconômicos e religiosos – responsável pela nomeação de um primeiro ministro (LATORTUE, 2006, p. 14)⁶¹.

Seguindo a decisão deste conselho, Gerard Latortue foi empossado em 12/03/2004 (LATORTUE, 2006, p. 15). A composição de seu gabinete foi publicada quatro dias depois, a partir de decisão tomada em conjunto com o conselho. Como objetivos internacionais, o governo provisório estipulou: melhorar a imagem do país no exterior e reinseri-lo no cenário internacional após um longo período de marginalização, com base na defesa dos princípios de coexistência pacífica, solidariedade entre os povos e defesa dos valores humanos universais (LATORTUE, 2006, p 333).

O gabinete de Latortue foi formado por tecnocratas sem forte filiação partidária e não inclui nem membros do Lavalas, nem da Convergência Democrática. Apesar desta aparente “neutralidade” política, em junho de 2004, o presidente interino chamou os rebeldes que haviam desestabilizado o governo anterior de “lutadores da liberdade” e chamou seu líder, Guy Philippe para negociar a inclusão dos rebeldes à força policial. O Departamento de Estado e a Anistia Internacional reportaram abusos aos direitos humanos dos apoiadores de Aristide (TALF-MORALES, 2008, p. 11). Esta postura indica que o novo governo se posicionou politicamente em oposição a Aristide, marcando um importante câmbio político no país.

A base de apoio do governo interino era opositora ao governo anterior: classes empresariais dominantes, partidos de classe média, intelectuais, organizações de direitos humanos e a mídia tradicional. Dentre os principais objetivos do governo interino estavam

nesta recomendação, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1542 de 2004, estabelecendo a MINUSTAH no país por um período inicial de seis meses (ONU, 2015).

⁶¹ Compuseram o Conselho dos Sábios as seguintes personalidades: Lamartine Clermont, representante da Igreja Católica, Ariel Henri, representante da Convergência Democrática, Anne-Marie Issa, representante do setor privado, Mac Donald Jean, representante da Igreja Episcopal, Danièle Magloire, representante do setor de direitos humanos, Christian Rousseau, representante da Universidade Estatal do Haiti, e Paul Émile Simon, representante do Partido Lavalas.

enfraquecer os apoiadores de Aristide – especialmente sua base popular armada que dominava os guetos – e preparar o caminho para um governo que respeitasse as regras do jogo político ditado pelas potências e instituições financeiras internacionais, de modo a restaurar a balança de poder entre o governo e a burguesia (DUPUY, 2006, p. 132).

Esta postura reformista e alinhada aos interesses internacionais garantiu ao governo provisório a promessa de repasse de US\$ 1 bilhão durante os anos de 2004 e 2005 para reconstrução da infraestrutura, fortalecimento das instituições e melhora nos serviços básicos à população. Os Estados Unidos se comprometeram a arcar com importante parcela: US\$230 milhões (TALF-MORALES, 2008, p. 11).

No que tange às relações internacionais, considerando a necessidade de adaptar as estruturas do Ministério de Assuntos Estrangeiros e de Culto às novas exigências internacionais, foi elaborada uma nova lei orgânica para modificar as estruturas administrativas daquele ministério (LATORTUE, 2006, p. 338).

A agenda internacional do país também buscou se adaptar ao novo contexto internacional configurado após os ataques terroristas de 11 de setembro. Com base nesta conjuntura e na vontade dos Chefes de Estado e de Governo, a orientação tradicional da diplomacia haitiana foi completamente modificada, se tornando um prolongamento da política interna visando tornar o país estável domesticamente. Dentre as prioridades figuravam a busca por contribuição da comunidade internacional para manutenção da ordem e melhora econômica, o foco na Europa e na América do Norte e evitar o enquadramento do Haiti no artigo 20 da OEA da cláusula democrática como queria a maioria dos países do CARICOM (e o mesmo em relação aos países da União Africana). Entre as prioridades estavam ainda a reaproximação à América Latina, América Central e Caribe, parceiros naturais do Haiti, a proteção de cidadãos no exterior, o reforço da estrutura administrativa por meio de movimentação de pessoal por meio de transferências, promoções e abertura de novas missões diplomáticas e consulares (LATORTUE, 2006, p. 340, 341).

O que podemos identificar como determinantes no processo de RPE é o crescente isolamento internacional de um regime (via embargos econômicos, diminuição ou paralisação de repasses financeiros, e pressão para renúncia do líder político), resultando em uma crise de sucessão com intervenção internacional, e a instauração de um governo interino em linha com os interesses das principais potências envolvidas na crise.

Novamente, temos um caso com muitas similaridades a Cuba (1958-1960), Nicarágua (1978-1979) e Granada (1983-1985), quanto à polarização política doméstica e pela ocorrência de uma mudança de regime com participação de atores internacionais. Em relação a Granada, a similaridade é maior por haver tido uma intervenção internacional, com implantação de um regime aliado às potências internacionais envolvidas na crise. A diferença é que Granada não passava por um isolamento internacional tão forte, como o ocorrido com Aristide no Haiti.

4.3.10. Considerações sobre os casos analisados

Os casos analisados apresentaram diversos padrões que nos ajudaram a sistematizar nosso conhecimento a respeito do fenômeno em investigação. Com exceção da República Dominicana-1960, a literatura analisada apontou em todos os casos a ocorrência de processos de MPE, mesmo que em diferentes graus. A análise histórica nos permite concluir que o processo também ocorreu naquele país-ano.

Ademais, a análise histórica coincide com a variável que mede o ponto ideal dos países no período. Em alguns casos, foi mais difícil identificar o marco temporal claro sobre quando foi iniciada a implementação de uma revisão nos rumos exteriores, ou sobre quando se decidiu por este caminho, mas no geral, os processos já haviam sido analisados pela literatura, mesmo que os trabalhos não tenham focado exclusivamente na análise de processos de MPE.

Isto nos dá segurança para seguir na aplicação do QCA e no desenvolvimento das tipologias. A análise histórica irá contribuir de maneira determinante para entender os processos de RPE e para relacionar com a análise estatística do capítulo anterior.

4.4. APLICAÇÃO DO QCA

Nesta seção, utilizaremos a discussão desenvolvida neste capítulo sobre os casos positivos para identificar as condições comuns que os processos de RPE tiveram. Serão listadas as condições que, segundo a análise dos casos, foram recorrentes e tiveram importante papel no processo de RPE, depois será definido em quais casos estiveram presentes para aplicação do QCA e, finalmente, discutiremos as tipologias explicativas desenvolvidas a partir do agrupamento dos casos com base nas condições.

4.4.1. Codificação das condições para aplicação da metodologia

De início, apresentaremos as condições identificadas na análise histórica determinante no RPE para aplicação da QCA. Com base nestas condições e suas presenças nos casos, construímos uma tabela com dados dicotômicos em que o caso recebe o valor 1 se a condição está presente e 0 quando ausente.

Considerando as discussões da seção anterior, as condições a serem utilizadas na análise são: (a) polarização política doméstica com mudança de regime; (b) crise política doméstica com envolvimento de atores internacionais; (c) isolamento internacional com sanções e/ou embargos e crise econômica; e (d) percepção por parte dos líderes políticos da necessidade de alterar o modelo de desenvolvimento econômico⁶². Estas condições, apesar de terem algumas características em comum com as variáveis utilizadas no modelo estatístico do terceiro capítulo são mais complexas e se baseiam na análise empírica desenvolvida até aqui como um todo. Sempre que as condições estiverem presentes será atribuído o valor 1, contra o valor nulo quando a condição for ausente. Seguimos para a definição das condições:

- (a) A mudança de regime já havia sido considerada no capítulo anterior como característica de uma janela política, representando em geral, um momento com maiores chances de ocorrência de um RPE. No entanto, após a análise dos casos pudemos identificar que a polarização política anterior à mudança de regime é um elemento que radicaliza os processos de MPE. Por um lado, a análise dos países-ano Cuba-1952, Nicarágua-1967, República Dominicana-1961, Equador-2000, nos permitiu identificar que, apesar de havermos tido uma mudança de regime, não houve RPE, por não terem representado a alternância entre grupos políticos opostos ou mesmo qualquer alternância de poder, tanto pela substituição de grupos próximos no espectro político, quanto pela não substituição do líder de fato do regime. Por outro lado, após a análise histórica deste capítulo, pudemos identificar que, naqueles em que houve mudança de regime, o RPE ocorreu devido à substituição de grupos no poder opostos no espectro político ou ideológico. Desta forma,

⁶² Vale frisar que são consideradas presentes somente as condições que foram anteriores aos processos de RPE, por considerarmos que os efeitos causais das condições sobre o RPE têm como pressuposto sua antecedência histórica.

identificamos que nos casos em que a mudança de regime é precedida pela polarização política, os riscos de ocorrência de um RPE podem ser ainda maiores.

- (b) Tanto a crise política doméstica, quanto o envolvimento de atores internacionais não estiveram presentes na análise quantitativa por não haver dados sistematizados para identificar estes conceitos. Entretanto, após a análise histórica pudemos observar a recorrência deste cenário nos processos de RPE. Apesar de haver uma relação com a condição anterior – em alguns casos, o envolvimento internacional ocorria exatamente pela polarização política no país e pelo temor de ascensão de regimes de esquerda – em alguns casos a participação internacional não levou necessariamente a uma mudança de regime, por isto consideramos importante diferenciar esta condição. A participação de atores estrangeiros teria o efeito de influenciar na política externa do governo vigente ou da seguinte forma: o envolvimento de forças internacionais em problemas domésticos pode ser vista pelo governo vigente como um desafio à soberania, levando este país a se distanciar politicamente das potências, adotando uma postura independente ou heterodoxa em política externa (como foi o caso da República Dominicana-1960). Adicionalmente, a participação das forças internacionais pode resultar em uma sucessão política, com dois resultados prováveis: no caso de sucesso na mediação de uma transição política (pacífica ou via intervenção militar), pode haver a emergência de um regime aliado (opositor ao regime anterior) e alinhado às forças internacionais intervencionistas na política externa (por exemplo, Granada-1985); no caso de em que atores internacionais falharem mediar uma transição política, o resultado pode ser a ascensão de um regime revolucionário, representando uma ruptura institucional e provável RPE (como ocorreu em Cuba-1959 e Nicarágua-1978).
- (c) No capítulo anterior já pudemos identificar o efeito dos embargos e sanções econômicas, impostos pelas potências como formas de coerção ou aliciamento político. No entanto, após a análise de alguns casos também pudemos identificar que, em alguns deles (Granada-1985 e Haiti-2004), um aumento na ajuda externa, ao invés de diminuir as chances de ocorrência de RPE, pode ter o efeito de atrair o país alvo à fonte. Adicionalmente, em outras situações, como a República Dominicana-1961, apesar do interesse em cortar a ajuda e/ou impor embargos, o presidente dos Estados Unidos encontrou restrições junto ao Congresso, o que mostra que apenas com a observação da

variável numérica não é possível visualizar o quadro completo. Assim, uma análise conjuntural dos processos históricos em que foram impostas as sanções serviu para identificar de maneira mais clara como estas ferramentas foram utilizadas e qual impacto tiveram no país alvo⁶³. Com base na análise histórica pudemos identificar que estas ferramentas têm maior impacto quando combinadas, formando um cenário completo de isolamento internacional em que diferentes Estados rompem relações com determinado país ou apoiam a imposição de sanções pela via multilateral. Nestas condições, a pressão na economia pode ter um impacto muito forte, minando a sobrevivência do governo, o que, por sua vez, pode levar a uma mudança de regime com efeitos sobre a política externa ou à busca pelo país alvo de parceiros alternativos no globo, também levando a um RPE.

- (d) Uma crise econômica isoladamente, dificilmente terá o efeito de levar a um processo de RPE. Por isso, colocamos o fator adicional de participação de fatores internacionais na condição anterior. O mesmo ocorre quanto a esta condição: para ter efeitos sobre a política externa, a crise econômica tem que alterar a percepção dos atores políticos, levando estes a defenderem a necessidade de revisão do modelo de desenvolvimento vigente. Isto pode levar à substituição de pessoal nos mais altos cargos políticos nacionais (mesmo que não haja uma mudança de chefe de governo), com substituição por atores adeptos de um novo projeto nacional. Nestes casos (como Cuba-1970 e Argentina-1991), a busca por um novo modelo de desenvolvimento significou uma ampla revisão do modelo de inserção internacional, visto que os modelos de desenvolvimento dos países latino-americanos estiveram historicamente vinculados a políticas de protecionismo a setores sensíveis ou chave da economia ou ao alinhamento em termos de política econômica a uma potência internacional.

Discutidas as condições, criamos uma tabela dicotômica e agrupamos os casos com base nas regras do QCA:

⁶³ A análise histórica permitiu a observação da variação nos níveis destas variáveis por um período mais longo que antecedeu os processos de RPE, dando um panorama mais amplo das alterações no volume de ajuda financeira; além disso, também foi possível um exame conjunto deste grupo de variáveis (relacionadas à ajuda externa e embargos econômicos e militares) para identificar como pode ter um impacto diferente quando as variáveis são combinadas.

Tabela 4 – Tabela Dicotômica para aplicação do QCA

País-ano / Condições	(a) Polarização política	(b) Crise de sucessão internacional	(c) Isolamento internacional	(d) Mudança nas percepções
I. Costa Rica (1947-1948)	1	1	0	0
II. Argentina (1947-1948)	0	0	1	1
III. Rep. Dominicana (1959-1960)	0	1	1	0
IV. Cuba (1958-1960)	1	1	0	0
V. Cuba (1968-1970)	0	0	1	1
VI. Nicarágua (1978-1979)	1	1	0	0
VII. Granada (1983-1985)	1	1	0	0
VIII. Argentina (1990-1991)	0	0	1	1
IX. Haiti (2003-2004)	1	1	1	0

Estes dados são inseridos no software *fsQCA* para os cálculos baseados na álgebra booleana (RAGIN; DRASS; DAVEY, 2006). Os resultados estão reproduzidos na tabela-verdade abaixo:

Tabela 5 – Tabela-verdade dos casos selecionados

Configuração	Número de casos	Consistência
Tipo 1	4	100%
Tipo 2	3	100%
Tipo 3	1	100%
Tipo 4	1	100%

A consistência em todos os casos foi de 100% porque só foram incluídos casos com resultado positivo, conforme já discutido neste capítulo. Isto significa que não poderemos estabelecer condições como necessárias e/ou suficientes, visto que não há casos negativos para contraposição. Também significa que não aparecem configurações contraditórias, como costuma ser o caso na aplicação desta ferramenta⁶⁴.

⁶⁴ Novamente, consideramos importante frisar que algumas ressalvas devem ser consideradas em nossa aplicação da QCA, por restrições metodológicas e teóricas: não foi possível definir um critério único e generalizável para

Alternativamente, o objetivo de aplicação da QCA é agrupar os casos e criar as tipologias explicativas. Mesmo assim, seguimos às soluções apresentadas pelo software, utilizando as operações e símbolos básicos deste método, conforme informado por Rihoux e De Meur (2009, p. 34-35): letras maiúsculas representam que a condição está presente; minúsculas que a condição está ausente; multiplicação (*) representa o lógico "E"; adição (+) representa o lógico "OU"; conexão entre configuração e resultados é representada pelo símbolo " $\rightarrow$ ".

Com base nos dados inseridos, o software apresenta tanto as soluções complexas como parcimoniosas. As últimas são desenvolvidas com aplicação da regra de minimização. Em linhas gerais, ela exige que se dois casos diferem em apenas uma condição causal, mas têm o mesmo resultado, a condição que os distingue pode ser considerada irrelevante de modo a criar uma expressão mais simples para elencar as variáveis determinantes sobre a variável dependente. Assim, com o objetivo de facilitar o agrupamento dos casos, a minimização deve ser aplicada buscando diminuir os condicionantes explicativos de cada grupo de casos pela utilização da álgebra booleana (BERG-SCHLOSSER; CRONQVIST, 2005, p. 163-164).

Este processo permite transformar uma expressão matemática longa e complexa em uma mais parcimoniosa. Nas palavras de Ragin (1987, p. 93):

If two Boolean expressions differ in only one causal condition yet produce the same outcome, then the causal condition that distinguishes the two expressions can be considered irrelevant and can be removed to create a simpler, combined expression.

Após a conclusão de todas as minimizações possíveis e separação de todos os pares de possíveis configurações de fatores, encontra-se os *prime implicants*; estes são combinados na explicação lógica mais curta possível juntando todos os casos com o mesmo resultante (BERG-SCHLOSSER; CRONQVIST, 2005, p. 163-164).

Tais combinações lógicas podem ser múltiplas, representando diferentes caminhos causais e a possibilidade de equifinalidade em relação ao resultado. A relação entre as condições e o

pertencimento aos casos de continuidade na política externa, de modo que fosse possível selecionar casos típicos, conforme foi possível com os casos positivos (cujo polo positivo foi definido seguindo critérios replicáveis e objetivos). Por isso, não almejamos encontrar condições suficientes e/ou necessárias, nem testar hipóteses neste capítulo, o objetivo é de encontrar outros fatores conjunturais não identificados na análise qualitativa e reunir os casos estudados de acordo com suas condições comuns, de modo a desenvolver tipologias que expliquem processos padrões de ocorrência de RPE.

resultado é de causalidade conjuntural, em que diversas causas podem estar presentes juntas sendo uma combinação causal para o resultado (BERG-SCHLOSSER et al., 2009, p. 8-10).

Tabela 6 – Grupos, casos e soluções

Grupo	Casos	Solução complexa	Solução parcimoniosa
Tipo 1	I; IV; VI; VII	$A*B*c*d$	$A*B*c*d$
Tipo 2	II; V; VIII	$a*b*C*D$	$a*b*C*D$
Tipo 3	III	$a*B*C*d$	$B*C*d$
Tipo 4	IX	$A*B*C*d$	$B*C*d$

A tabela acima apresenta os resultados e as soluções propostas pelo software. Considerando a regra de minimização, podemos considerar que o tipo 1 é explicado pela presença de duas condições: polarização política doméstica e mudança de regime, e crise política doméstica com participação de atores internacionais. O tipo 2 é representado pela presença das outras duas condições: isolamento internacional com sanções e/ou embargos e crise econômica, e percepção dos atores políticos quanto à necessidade de alterar o modelo econômico. Por fim, os tipos 3 e 4 apresentam em comum a ocorrência de uma crise política com envolvimento de atores internacionais, e o isolamento internacional e crise econômica. Apesar da diferença quanto às condições (a), a regra de minimização permite simplificar a fórmula dos últimos tipos para $B*C$. No desenvolvimento das tipologias, focaremos na presença das condições, desconsiderando as ausentes visto que acreditamos que existe uma lógica de equifinalidade entre elas, de modo que, quanto mais condições presentes, maior a possibilidade do RPE.

4.4.2. Desenvolvimento das tipologias explicativas

Com base nas condições elencadas foi possível agrupar os casos analisados de acordo com os tipos apresentados pelo software. Estes grupos serão utilizados como base das tipologias explicativas. Para cada uma das tipologias elencaremos características comuns entre os casos e tentaremos estabelecer um caminho causal que possa explicar os processos de RPE.

Durante a análise, sempre que estivermos discutindo as variações no nível de ajuda externa estaremos utilizando os dados da U.S. Overseas Loans and Grants (2013) e quando

comentarmos os tipos de regimes estaremos utilizando a classificação de Cheibub, Gandhi e Vreeland (2010).

4.4.2.1. Tipologia I

No primeiro grupo foram incluídos os seguintes casos: Costa Rica (1947-1948), Cuba (1958-1960), Nicarágua (1978-1979), Granada (1983-1985). Nestes casos, tivemos processos de RPE semelhantes em diversos pontos.

Em todos estes países-ano houve um processo de isolamento do líder político no âmbito doméstico, que levou à polarização das forças políticas domésticas e eclosão de conflitos civis, que resultaram em processos de mudança de regime pela via revolucionária. Frente a este cenário, forças internacionais acabaram participando do processo de sucessão política, mesmo que em medidas variadas. Em todos estes casos, frente à ocorrência ou possibilidade de eclosão de uma guerra civil, estes atores (na maioria dos casos, os Estados Unidos isoladamente) agiram com suas ferramentas de política externa buscando uma solução política que resultasse na ascensão de um grupo político moderado, seja pela utilização de embargos econômicos, seja alterando os níveis de ajuda externa repassada, seja por intervenção militar. No entanto, frente à polarização política – resultante da incapacidade, ou falta de interesse, das forças políticas concorrentes em formar um governo de coalizão – esta solução não foi possível, levando à alternância entre grupos políticos opostos.

Na Costa Rica, a disputa em torno dos resultados das eleições de 1948 levou à eclosão da revolta liderada por Figueres, resposta à manutenção de Picado no cargo apesar da derrota eleitoral. A crise na sucessão política levou à polarização política entre governo e oposição, o que provocou os Estados Unidos a buscarem uma mediação entre os grupos para evitar um possível desfecho com vitória dos vanguardistas (partido integrante da coalizão governista de cunho marxista), visto que controlavam parte do exército. Além de negociar com a oposição e pressionar pela transição de poder de Picado para o sucessor eleito, Ulate, os Estados Unidos também barraram a venda de armas para a Costa Rica, dificultando a repressão da revolta pelo Governo Picado. O processo de polarização política resultou no fim da ordem democrática constitucional vigente, com mudança de regime e implantação de um regime autocrático, sem poder Legislativo e governado por Figueres via decretos-lei. O novo regime promoveu uma

reforma no serviço diplomático do país retirando oficiais identificados com a administração anterior, expandiu as relações diplomáticas para a América Latina e Leste Europeu e alterou o sistema de alianças no Caribe, ao se distanciar da Nicarágua e se aproximar de Venezuela e Colômbia.

Em Cuba, o crescente isolamento político do Regime Batista e o avanço da guerrilha liderada por Fidel Castro e seus colegas resultou em um conflito civil cujo desfecho foi a ruptura da ordem vigente e instauração de um novo regime, cujas figuras-chave foram os líderes da revolução. Apesar das tentativas dos Estados Unidos em conseguir uma transição pacífica⁶⁵, as forças políticas se agruparam em torno do grupo revolucionário, o que foi representado pelo rendimento do exército pelo General Eulogio Cantillo aos revolucionários, após ter assumido o controle do país com a fuga de Batista. Em Cuba temos a substituição de um regime autocrático civil por outro, com a execução sumária de vários membros do antigo regime e desenvolvimento de um novo aparato estatal e uma total alteração nas relações internacionais da ilha.

Na Nicarágua, frente o autoritarismo do Regime Somoza, os Estados Unidos congelaram a ajuda financeira ao país em 1977. No plano doméstico, greves gerais eram organizadas pela oposição e crescia o descontentamento popular com a ditadura longeva. No período que se segue, a superpotência tem uma postura contraditória, buscando conseguir a saída de Somoza para entrada de um grupo moderado, ao mesmo tempo em que tentava garantir que o regime ditatorial se mantivesse caso o desfecho político se direcionasse para uma vitória das forças revolucionárias. Para isso, os Estados Unidos buscaram apoio da oposição moderada para a transição a um governo de centro-direita que se negou a negociar uma solução política sem a participação dos sandinistas, tamanho era o poder político que os revolucionários tinham alcançado. O resultado foi a vitória sandinista, ruptura da ordem constitucional e a substituição de uma ditadura militar por uma civil. Antes mesmo de tomar o poder, os revolucionários já tinham definidas as diretrizes independentes e heterodoxas da política externa que seria adotada após a vitória da revolução; o fato dos Estados Unidos não terem procurado os sandinistas para discutir a transição política no país também já apontava a dificuldade que seriam as relações bilaterais. Logo ao ascender ao poder, Daniel Ortega já delineou as linhas de uma política externa independente que seria adotada pelo governo revolucionário.

⁶⁵ Ação norte-americana contou com um embargo de armas e diminuições consecutivas nos repasses financeiros via USAID de US\$ 43 milhões em 1957 para US\$ 19,1 milhões em 1958 e US\$ 10,5 milhões no ano seguinte.

Por fim, em Granada, a defesa de radicalização marxista por membros do NJM resultou no isolamento do líder Bishop dentro de seu partido e na eclosão de um conflito civil em que foi executado o presidente. Neste caso, frente à crise de sucessão no país, os Estados Unidos agiram rapidamente, utilizaram a ferramenta de política externa mais radical e intercederam militarmente no país, instaurando um regime aliado, com a substituição de uma ditadura civil por outra. Neste caso a potência não buscou mediar uma transição política porque após a morte de Bishop já havia tomado o poder o grupo mais radical dentro do NJM.

Em todos os casos, como resultado das crises políticas houve ascensão de um novo grupo no poder e criação de um novo regime. O novo regime devido ao modo em que ascendeu ao poder, se coloca como oposto àquele deposto, resultando na adoção de um novo projeto de política externa, vinculado à própria legitimidade do novo regime. Devido à polarização política, o novo grupo que ascende ao poder se apresentou como oposto no espectro político, determinando a radicalidade da MPE. A ocorrência de guerras civis mostrou o grau de polarização política no país.

Uma diferença primordial entre os casos existe quanto ao novo regime. No caso de Granada, frente à possibilidade de caos no país, os Estados Unidos, em conjunto com países caribenhos, intercederam militarmente, participando da instauração do novo regime, o que significou um processo de RPE de aproximação à ordem liberal.

Nos demais casos, os Estados Unidos utilizaram como estratégia outras ferramentas de política externa: imposição de embargos econômicos ou cortes da ajuda financeira para pressionar o regime vigente a ceder a demandas da oposição e iniciar uma sucessão política pacífica, que resultasse na instauração de um novo regime com lideranças moderadas. Frente a não solução das crises políticas, os grupos revolucionários saíram vitoriosos, levando a processos de RPE de distanciamento da ordem liberal: Cuba passou de um regime cliente a um regime comunista e aliado à URSS em dois anos; Nicarágua seguiu o mesmo caminho; Costa Rica alterou uma postura de completo alinhamento da política externa norte-americana para uma postura mais independente, ainda que de apoio à ordem liberal.

Assim, na Costa Rica, o regime que ascende ao poder tinha apoio dos Estados Unidos (que temia, sobretudo, o aumento do poder político dos vanguardistas), o que permitiu ao novo líder desenvolver uma política externa mais autônoma sem resultar em respostas radicais do *hegemon*. Em Cuba e na Nicarágua, o resultado político representou o cenário menos desejado

pelos *policy makers* estadunidenses, o que explica o distanciamento radical entre as partes após a concretização dos novos regimes pela adoção das reformas domésticas e alteração da atuação externa. Por fim, em Granada, há substituição de um regime adversário por um governo de transição apoiado pelos Estados Unidos.

Os resultados também refletem a resposta dada pelos Estados Unidos. Em Cuba, a ajuda externa que já tinha alcançado US\$ 43,9 milhões em 1957, cai para US\$ 7,9 milhões em 1960 e cessa em 1961; um tipo de embargo econômico é iniciado em 1959. Na Nicarágua, ainda houve um aumento dos repasses para US\$ 143 milhões em 1980 e US\$ 260 milhões em 1981, mas caem para US\$ 25 milhões em 1982 e cessam no ano seguinte; também é imposto um tipo embargo para desestabilizar o regime em 1981. Na Costa Rica, houve uma queda nos repasses de US\$ 38 milhões em 1947 para US\$ 7 milhões em 1948 e US\$ 3,2 milhões em 1949; não há, entretanto, imposição de embargo econômico. Em Granada, significou o início de repasses financeiros pelos EUA, no montante de US\$ 183 milhões em 1984 e US\$ 41 milhões em 1985. A diferença entre Cuba e Nicarágua ocorreu exatamente pelo aprendizado norte-americano, visto que frente à instalação de um regime de esquerda na Nicarágua, não adotou a mesma postura de isolar e desestabilizar o regime logo de início (como adotara com Cuba), optando por uma política de acomodação tentando moderar o curso da revolução, ainda que tenha alterado esta postura a partir de 1981.

Os casos incluídos nesta tipologia cumpriram os três critérios de pertencimento ao conceito de RPE, por terem sido radicais – com transição entre esferas políticas opostas em política externa – amplas – visto que abarcaram uma completa alteração nas bases normativas e práticas no comportamento internacional dos Estados – e rápida – já que o início da nova política externa ocorreu concomitantemente com o do novo governo.

Vale lembrar que há discordância da literatura se o distanciamento cubano foi uma iniciativa da administração castrista ou se foi uma resposta ao isolamento norte-americano imposto ao governo revolucionário. A nosso ver, o resultado seria o mesmo independente da ordem dos acontecimentos.

4.4.2.2. Tipologia II

A segunda tipologia inclui os seguintes casos: Argentina (1947-1948), Cuba (1968-1970) e Argentina (1990-1991). Nestes, no âmbito doméstico, havia um processo de crise econômica e do modelo de desenvolvimento nacional, e no externo, um processo de isolamento internacional, sendo os países alvo de sanções, embargos ou cortes em repasses internacionais. O isolamento também era uma resposta ao modelo de desenvolvimento adotado por estes países, contrário aos interesses de uma superpotência. Nos três casos também foi possível identificar a adoção de uma nova estratégia internacional de acomodação nas relações com as principais potências internacionais, para remover barreiras à política externa destes países. Portanto, estes casos apresentavam problemas econômicos domésticos, sendo parte deles resultante da condição de isolamento internacional e dos embargos/sanções econômicos.

Em consequência, a crise econômica e as restrições à ação internacional levaram os líderes políticos a revisarem a estratégia de inserção internacional e o modelo econômico, ocorrendo uma alteração na percepção destes atores sobre os custos e benefícios em manter a diretriz política. Nestes casos, os atritos políticos com as superpotências estavam também vinculados ao tipo de política econômica e/ou comercial dos Estados latino-americanos, de modo que havia um forte vínculo entre as esferas política e econômica. A imposição de embargos – ferramenta política das potências para pressionar os Estados a reverem seu comportamento internacional e em política econômica – causava problemas à economia, dificultando tanto a continuidade do modelo de desenvolvimento, quanto uma postura em política externa mais independente. Frente a um cenário restritivo, a opção por uma política externa menos ativa ou conflituosa e um modelo de desenvolvimento menos protecionista foi o caminho para a remoção de embargos e sanções, e a consequente melhoria na econômica. Por parte dos líderes políticos cresceu a crença da necessidade de ceder à pressão das potências em pontos de atrito na área econômica e política, resultando inclusive em um câmbio nas relações de poder dentro dos grupos governantes, com alterações em postos chave do Executivo.

A economia da Argentina (1947-1948) vinha sofrendo com um boicote estadunidense desde 1942 pela sua proximidade política ao Eixo durante a Segunda Guerra Mundial; apesar de não ter imposto embargos econômicos (foi imposto somente um embargo na compra de armas), a superpotência negou a participação argentina no Plano Marshall e apoiou o fim da

convertibilidade da libra esterlina promovido pela Grã-Bretanha, medidas que minaram o modelo de desenvolvimento e o projeto de industrialização em curso de implementação pelo Governo Perón. As medidas também visavam pressionar a Argentina a rever sua política econômica, que restringia a remessa de lucros das empresas norte-americanas e controlava o comércio exterior do país austral.

A piora na situação econômica advinha da balança de pagamentos: as reservas caíram como resultado do resgate da dívida externa, nacionalização de empresas e aumento das importações, medidas relacionadas à política econômica de industrialização; a queda nos preços internacionais de produtos primários o ingresso de dívidas com exportações, resultando na variação de um superávit de US\$ 894 milhões em 1946 para déficit de US\$ 310 milhões em 1951, processo que levou a um aumento no endividamento com os Estados Unidos. Nesse caso, o Governo Perón foi obrigado a rever algumas práticas do IAPI (RAPOPORT; SPIGUEL, 1994, p. 44-45). A crise econômica teve resultados políticos com a substituição dos ministros da economia e da chancelaria, e revisão dos rumos internacionais e do modelo de desenvolvimento. Foi promovida uma reforma ministerial⁶⁶ e uma reforma política com a promulgação da Constituição de 1949.

Cuba (1968-1970) também passava por uma crise econômica e alguns fatores pesaram: os preços internacionais do açúcar; o fracasso do novo modelo de desenvolvimento em curso de implementação pelo Regime Castro; a diminuição da ajuda repassada pela União Soviética. Somado a este cenário, o país era alvo de embargos econômicos norte-americanos desde 1959 e de isolamento internacional, também imposto pelos Estados Unidos, mas apoiado pela maioria dos países latino-americanos.

O PIB cubano caiu de US\$ 18,294 milhões em 1967 para US\$ 17,230 milhões em 1968, US\$ 17,018 milhões em 1969 e US\$ 16,380 milhões em 1970, o menor nível desde 1965 (THE MADDISON-PROJECT, 2013). Os cortes nos repasses financeiros e nos contratos com a União Soviética também causaram falta de combustíveis no país. Novamente, a crise econômica teve resultados políticos, com o ganho de poder político do grupo dos “realistas” frente aos “idealistas” na política cubana, com uma troca na equipe econômica e no modelo de política

⁶⁶ Substituição de Bramuglia por Jesus Hipólito Paz no MREC e retirada de Miguel Miranda do comando da política econômica.

econômica adotado na ilha, além de uma postura menos conflituosa na política externa, que visava diminuir as tensões com os Estados Unidos e com a União Soviética.

Por fim, a Argentina (1990-1991) enfrentava a eclosão do modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado; o país enfrentava os resultados de uma política econômica nacionalista e de um regime militar fechado politicamente e violador de direitos humanos e tratados internacionais. O PIB per capita do país caía quase 4% em 1988, quase 9% em 1989 e mais de 3% em 1990; a inflação subiu 388%, 3057% e 2076% nestes mesmos anos (WORLD BANK, 2013). O país ainda enfrentava barreiras para aumentar o volume de investimentos internacionais devido ao isolamento econômico e financeiro e ao embargo econômico europeu iniciado em 1983, respostas ao modelo econômico protecionista e à política do regime militar de rechaço aos direitos humanos. Visando superar esta condição, o Governo Menem adotou uma nova postura de atuação internacional de aproximação aos Estados Unidos e de adesão à nova ordem mundial do pós Guerra Fria, aceitando a nova agenda internacional no plano político (respeito aos direitos humanos, nova política nuclear, apoio à Guerra do Golfo) e no plano econômico (adesão ao receituário neoliberal).

Nestes três casos, a estagnação do modelo de desenvolvimento e as restrições internacionais para a busca de alternativas ao desenvolvimento levaram os países a reverem suas posições internacionais, optando por uma estratégia de acomodação frente às superpotências. A Argentina (1947-1948) cedeu às pressões norte-americanas e alterou a postura nacionalista de sua política econômica, aderindo a um modelo menos protecionista, tendo inclusive que recorrer a um empréstimo da potência para superar o cenário de crise. Cuba (1968-1970) teve que aceitar diretrizes de um modelo econômico implantado com apoio de agentes soviéticos e do grupo “realista” para garantir um retorno nos investimentos da URSS, resultando na renovação da aliança entre os países, com acomodação também no abandono de sua política externa de “exportação da revolução”. De maneira semelhante, a Argentina (1990-1991) frente ao cenário de crise econômica aderiu às sugestões dos Estados Unidos elencadas no chamado “Consenso de Washington” e tomou uma série de medidas para adequar sua política econômica à nova ordem internacional neoliberal, liderada pela superpotência que emergiu vitoriosa ao final da Guerra Fria.

Na Argentina (1990-1991), apesar do processo de RPE ter sido iniciado anteriormente, é radicalizado e concretizado pelo Governo Menen, com a implementação de um projeto de

governo em que havia forte ligação entre o modelo de desenvolvimento e os objetivos da “nova política externa”. Nos outros dois casos, não houve mudança de governo, mas processos de reformas governamentais, com a troca de dirigentes políticos em cargos importantes no governo, resultando na alteração dos principais agentes políticos. Em Cuba, a substituição do grupo próximo a Fidel (“idealistas”) pelos “realistas” que adotaram outro tipo de gerenciamento da economia com maior participação de técnicos soviéticos aliado a um processo RPE de uma postura menos conflitiva e anti-*status quo* para uma posição mais conciliatória e cooperativa, com a aceitação das diversas estratégias defendidas pelos socialistas para “exportar a revolução”. A Argentina (1947-1948) também passou por uma mudança nos postos chave da economia e da diplomacia; se por um lado a mudança na política econômica, com a saída de Miranda, significou a aceitação de regras mais frouxas no IAPI, cedendo aos interesses de empresas norte-americanas, na diplomacia, a saída de Bramuglia levou a uma substituição do pessoal do serviço exterior argentino, dando maior poder à Eva Perón e sua política de exportação do modelo justicialista e da política externa da terceira posição.

Nestes três casos, a continuidade na utilização de ferramentas de política externa de pressão econômica dificultou a cooperação econômica e política destes países com instituições internacionais e outros Estados, o que os levou a reverem suas diretrizes de política externa para acomodação nas relações. Houve a substituição de importantes membros do grupo no poder, o que teve efeitos sobre a política externa, mas não de maneira tão extrema como na tipologia I, em que tivemos ruptura institucional.

Não conseguimos identificar nestes casos, processos tão extremos de RPE, visto que os ajustes não foram tão amplos, radicais ou rápidos – em nenhum dos casos parece haver tido alteração de uma ponta à outra do espectro político; o que também determina a diferenciação entre as tipologias I e II.

Não foram tão radicais porque não houve uma alteração na ideologia ou identidade da política externa – geralmente relacionada ao tipo de regime ou à sua própria legitimidade doméstica – de maneira que nem todos os setores da política foram afetados. A Argentina (1947-1948) mantém a política da Terceira Posição; Cuba (1968-1970) diminui a intensidade de sua atividade internacional e busca acomodar suas relações com as duas superpotências, sem, no entanto, passar da esfera Soviética para a Ocidental; na Argentina (1990-1991), há uma importante alteração nos rumos da política exterior, chamada por De La Balze (1997) de

completa reestruturação, no entanto, parte desta política já vinha sendo iniciada pelo Governo Alfonsín, com o início da abertura econômica, a aproximação aos Estados Unidos e ruptura da política de isolamento internacional.

A amplitude foi afetada da mesma maneira. A Argentina (1947-1948) adotou uma postura ambígua de aumentar o tom do discurso da Terceira Posição, enquanto cedia na política econômica; Cuba (1968-1970) diminuiu sua atividade “exportação da revolução” na América Latina, mas alterou estruturas econômicas a espelho da União Soviética; a Argentina (1990-1991) também foi aquela com maior amplitude nas alterações, visto que a MPE afetou as relações com os Estados Unidos, a política de segurança regional, o comportamento em direitos humanos, a política nuclear e a política econômica.

Adicionalmente, houve dificuldade em identificar temporalmente a mudança de mentalidade dos tomadores de decisões. Se compararmos à tipologia anterior, uma ruptura institucional é um marco do reinício nas relações internacionais de cada país – tanto na ideologia de suas políticas externas, quanto na resposta dos demais atores – de fácil identificação. De modo que para identificar temporalmente os processos na Argentina (1947-1948) e em Cuba (1968-1970) seria necessária uma análise historiográfica mais detalhada para assinalar a amplitude das reformas governamentais e ministeriais, a mudança nas percepções dos dirigentes políticos e seus efeitos sobre a política externa. Para a Argentina (1990-1991), por haver tido uma mudança de governo, o marco temporal é mais evidente. Adicionalmente, mesmo que a literatura aponte que parte das reformas terem sido iniciadas anteriormente, o processo de mudança da mentalidade no MREC tem início com a gestão de Cavallo, que participou do processo de institucionalização da nova política externa dentro daquela burocracia.

Assim, se por um lado, a Argentina (1990-1991) teve a alteração mais radical e ampla, por outro, o processo havia sido iniciado por outro governo; nos outros dois casos, as alterações são menos amplas e radicais, mas ocorreram quando houve substituição de alguns importantes cargos políticos no governo. Para estes últimos, também seria importante uma análise historiográfica mais aprofundada, visto que não há tanta literatura sobre os períodos, como há para sobre o RPE do Governo Menem, em que há consenso na literatura sobre sua ocorrência.

Guardadas estas diferenças quanto ao marco temporal e amplitude dos processos de MPE, as condições que levaram os processos a acontecerem são similares. Esta tipologia aponta a

importância de mudanças em importantes cargos políticos (principalmente na liderança de ministérios econômicos e chancelarias) sobre a política externa.

A diferença guardada quanto ao grau de MPE entre a Argentina (1990-1991) e os outros dois casos resultou de fatores domésticos e internacionais. A mudança de governo na Argentina (1990-1991) deu respaldo a um processo de alteração nos parâmetros gerais da política externa, visto que a vitória eleitoral deu respaldo político e legitimidade para a implementação de uma nova diretriz internacional. Nos outros dois casos, uma alteração mais extrema na política externa significaria a aceitação por parte dos principais atores políticos da falência da política externa adotada até então, o que minaria a legitimidade do próprio regime. Segundo, a inauguração de uma nova etapa na política global deu maior respaldo ao processo argentino no início dos anos 1990. A Argentina (1947-1948) manteve as linhas da Terceira Posição, por acreditar que apenas uma acomodação no campo econômico garantiria uma superação na pressão norte-americana e Cuba seguiu um caminho parecido, ao rever seu nível de ativismo internacional e seu modelo de desenvolvimento, sem, no entanto, mudar de esfera de influência no contexto da Guerra Fria. Contrapostamente, a Argentina (1990-1991) reestruturou sua política externa em vários eixos temáticos, aderindo à ideologia e regras da nova ordem global liderada pelos Estados Unidos.

4.4.2.3. Tipologia III

Outros dois casos são incluídos em um grupo que apresenta algumas semelhanças em relação a ambos os grupos anteriores: República Dominicana (1959-1960) e Haiti (2003-2004). Assim como na Tipologia II, ambos sofriam sanções econômicas e passavam por um processo de isolamento internacional; adicionalmente, enfrentavam sérios problemas econômicos, resultantes também da pressão internacional supracitada. De maneira semelhante à Tipologia I, os países enfrentavam crises de sucessão política, com envolvimento direto de forças internacionais. Em contraposição, a crise econômica não levou os líderes políticos a buscarem um novo modelo de política econômica: o caos político e social no Haiti impediu as condições institucionais e políticas para Aristide promover reformas que pudessem alterar o quadro de crise econômica; o modelo de desenvolvimento Dominicano estava fortemente ligado aos negócios da família Trujillo, o que significou que uma alteração só seria possível após o final do regime.

A República Dominicana de Trujillo era alvo das sanções econômicas aprovadas na OEA e impostas por Eisenhower por meio de decreto presidencial, acentuando a crise, já minada por problemas de reserva de divisas devido ao aumento dos gastos militares; além disso, vários países haviam rompido relações com o regime, minando sua legitimidade política; soma-se a este cenário, um processo de queda de regimes aliados à Trujillo no Peru, na Venezuela e em Cuba. O isolamento político e as sanções econômicas dificultavam ao regime conseguir melhoria nas condições econômicas, o que levou Trujillo a buscar parceiros alternativos e tentar remover as restrições impostas principalmente pelos Estados Unidos.

O Haiti vinha sofrendo com o corte da ajuda internacional (importante fonte de renda no país) dos Estados Unidos, do BID e da União Europeia e com um embargo econômico desde 2000 que resultaram em fortes pressões internacionais e missões da OEA para promover a sucessão política no país, objetivo não alcançado devido à polarização política e não aceitação das partes em negociar. A pressão internacional fora iniciada em 2000, devido aos resultados bastante contestados e à baixa participação nas eleições (em torno de 10% segundo a oposição e de 60% segundo o governo). Frente às incertezas políticas, a economia também apresentava um péssimo desempenho, apresentando variação negativa no PIB per capita desde 2000, caindo quase 5% em 2004 (ano de pico da crise política). Devido à deterioração da economia, pressão e isolamento internacional, e aos resultados eleitorais, o governo se viu cada vez mais isolado domesticamente, com crescimento da polarização política no país, o que dificultou negociações entre governo e oposição para conseguir uma transição política pacífica no país.

Em comum com a Tipologia I, os países viviam processos de crise política com participação de atores internacionais em tentativas de mediar um processo de sucessão política. Na República Dominicana, os Estados Unidos enviaram diversos emissários para tentar negociar um processo de transição política e retirar a família Trujillo do poder; no Haiti, negociações multilaterais para resolver o conflito entre governo e oposição, e realizar novas eleições envolveram a OEA e uma delegação multilateral formada por EUA, Canadá, França e representantes da América Latina.

Tanto o cenário doméstico quanto o internacional pressionavam para uma mudança de governo e/ou regime, mas os resultados diferiram devido à diferença na resposta dada pelo líder político. Na República Dominicana, Rafael Trujillo se negava a deixar o país ou promover uma transição política, o que levou as forças políticas nacionais e internacionais a optarem pelo

caminho mais radical, o assassinato do ditador, realizado por dominicanos com apoio da CIA. No Haiti, Aristide aceitou deixar o poder e se exilou em 2004, passando o poder para o governo interino, que ascendeu com o apoio de forças internacionais.

A condição (a), polarização política com mudança de regime, foi o que diferenciou os dois casos. Enquanto o Haiti apresentou-a, visto que foi possível uma mediação política à sucessão, resultado da saída de Aristide do país, a República Dominicana não exibiu a mesma condição, visto que não houve uma mudança até a morte de Trujillo em 1961, já posterior ao processo de RPE.

Mesmo tendo em comum à apresentação das condições (b) e (c), a diferença quanto à (a) teve impacto sobre as características do resultado em política externa. A não ocorrência de uma mudança de regime aconteceu devido à diferença de postura dos líderes: no Haiti, a transição mediada por atores internacionais levou à implantação de um governo provisório com apoio de forças multilaterais internacionais que significou a adoção de uma política externa em acordo com os interesses dos principais atores internacionais, postura que garantiu ao país o retorno dos repasses financeiros; na República Dominicana, o líder se recusou a passar o poder, o que significou a radicalização tanto na política doméstica quanto no isolamento internacional do governo; o resultado foi que o mesmo líder promoveu o processo de RPE, buscando alternativas frente um cenário internacional bastante restrito.

A diferença de postura pode ser relegada a dois fatores: a agudez das crises que enfrentavam e as características pessoais dos líderes. Apesar dos problemas econômicos e da instabilidade política doméstica, Trujillo ainda comandava o exército e as instituições nacionais e a economia não se encontrava em completo caos, também por grande parte do sistema econômico ser controlado por sua família. Já Aristide não tinha comando completo do território haitiano, com a ocorrência de assassinatos entre os grupos políticos opostos; a economia estava em colapso, visto que o país historicamente dependera da ajuda internacional. Havia, portanto, um sistema econômico, político e social em colapso. Esta diferença nas condições fez com que Trujillo tentasse manter-se no poder, resultando na busca por alternativas políticas internacionais e no enfrentamento ao cenário de isolamento diplomático.

Por sua vez, Aristide havia levado o Haiti ao caos e não viu alternativas para superar este cenário, optando pela renúncia, o que resultou na entrada de um novo regime apoiado por forças internacionais. Diferenças na personalidade dos líderes também podem ter determinado esta

diferença nos resultados: Trujillo sempre alertou que só deixaria o governo morto, centralizava a tomada de decisões na administração nacional, se auto intitulava o “defensor da pátria”, investiu em propagandas de seu regime e até mudou o nome da capital nacional para *Ciudad Trujillo*. Aristide, apesar de ter incentivado via discursos a polarização na política haitiana, não criou um mito em torno de sua imagem pela utilização de propaganda ideológica de seu regime; o líder político também aceitou deixar o país frente à deterioração das condições domésticas.

Em se tratando da República Dominicana, a literatura não havia previamente discutido a ocorrência de um RPE. Na análise historiográfica pudemos identificar ações diplomáticas que indicam ao menos a busca por alternativas políticas frente um cenário de isolamento internacional, o que representou uma revisão da estratégia do regime. No Haiti, a alteração é mais facilmente identificada, visto que a ruptura institucional e a entrada de um regime apoiado por forças internacionais alterou completamente as condições de atuação internacional do país. Novamente, pela questão temporal, a troca de mandatários ou de regime ajudou a identificar o início de um novo projeto de política externa. Complementarmente, a alternância entre grupos políticos opostos também resultou em um processo mais radical e amplo de MPE no Haiti.

4.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ANÁLISE HISTÓRICA

Alguns fatores importantes foram levantados com base na discussão das tipologias explicativas. Da mesma maneira, algumas ressalvas precisam ser feitas quanto à amplitude de generalização dos achados. A análise de outros casos que confirmassem os padrões identificados nas tipologias permitiria generalizar os achados para todo o período, complementando o analisado no capítulo anterior. O aprofundamento da análise do nível individual (análise de discursos e da personalidade dos líderes políticos) e do nível estatal (detalhes sobre as mudanças nos principais cargos políticos e seus efeitos sobre a máquina burocrática) contribuiria a dar contornos mais claros aos processos de RPE, mas requereria recursos humanos e financeiros que superam o desta pesquisa de doutorado. Ademais, vale comentar que o critério para seleção dos casos mais radicais de RPE utilizado neste capítulo foi adequado, mesmo que tenha apresentado problemas pontuais. Mesmo que dentre os casos tenhamos encontrado diferentes graus de MPE, e que os casos da tipologia II podem não ser considerados especificamente como casos de RPE, foi

possível identificar que ao menos determinados ajustes na política externa foram implementados, o que validou nosso critério de pertencimento ao conceito de RPE.

Apesar das variáveis utilizadas no capítulo anterior terem apresentado resultados interessantes e terem apontado condições em que os riscos de ocorrência de RPE são maiores, não conseguiram identificar fatores específicos e conjunturais como os discutidos neste capítulo, nem a equifinalidade entre as condições, quando contribuíram conjuntamente para o resultado. A análise histórica desenvolvida permitiu a identificação de conjunturas que levaram a processos de RPE. Tais conjunturas foram elencadas seguindo o reconhecimento da recorrência de determinadas condições nos casos analisados.

Este tipo de análise nos permitiu apontar a importância de fatores conjunturais e processos históricos sobre os processos de RPE, não identificáveis somente pela análise estatística. Pela análise qualitativa e aplicação do QCA também pudemos observar a equifinalidade das condições sobre o resultado; cada tipologia incluiu a apresentação de conjuntos de condições. Assim, esta análise de natureza conjuntural permitiu identificar o que Ragin (1987, p. 20) chamou de ordem na complexidade, ou seja, a existência de padrões dentro de processos complexos, típicos das ciências sociais.

A análise conjuntural se mostrou adequada para complementar o estudo sobre os processos de RPE pelos seguintes motivos: existem muitos caminhos históricos possíveis que levam ao processo de RPE; o papel de líderes (nível individual) é determinante na ocorrência do processo de RPE, o que impossibilita o estabelecimento de uma relação causal entre a existência das condições do ambiente e um processo de RPE – em última instância, o resultado positivo sempre dependerá da decisão de atores políticos. Assim, demos sequência da análise do capítulo anterior em que buscamos identificar cenários onde os riscos de RPE são maiores para observar outras condições que se incluem neste cenário, identificáveis somente por meio da análise de processos históricos. Desta forma, pudemos desenvolver uma análise bastante completa sobre as condições sob as quais os processos de RPE são mais prováveis, dando contornos mais claros sobre o que seria uma janela política em política externa, uma importante contribuição à literatura que estuda MPE.

O principal problema em relação às contribuições deste capítulo é elas que têm generalização limitada. Seria necessário a análise de mais casos bem como o seu enquadramento nas tipologias propostas, para termos maior segurança quanto à recorrência destes padrões para

todo marco temporal e geográfico abarcado nesta tese. No entanto, o fato dos achados deste capítulo seguirem tanto a discussão teórica, quanto a análise estatística – etapas cumpridas nos capítulos anteriores desta tese – nos dá maior segurança sobre a aplicabilidade da discussão empírica deste capítulo ao marco temporal e geográfico completo abarcado nesta tese. A contraposição destes casos com os desviantes analisados no capítulo anterior também nos ajudaram a identificar que a polarização política anterior a uma mudança de regime pode determinar o RPE.

Considerando a complementaridade entre os achados dos capítulos 3 e 4, podemos reforçar o importante papel jogado pelos Estados Unidos como fator desestabilizador na política externa dos países da região. A posição hegemônica da potência sobre a região e a enorme distância de poder entre os pares permitiu aos EUA impactar sobre as decisões dos líderes latino-americanos. A variação na intensidade e no tipo de ferramenta utilizada foi determinada pela percepção de risco dos tomadores de decisões à segurança nacional norte-americana: o cenário menos desejado era a ascensão de um regime de esquerda (casos em que o *hegemon* recorreu ao uso da força). Frente à radicalização de um regime de direita, em geral um Estado cliente, a potência ia desde a diminuição nos repasses, até a imposição de embargos econômicos. Este também foi o recurso de coerção utilizado contra Estados que buscavam uma política externa mais independente.

Também relacionado ao tipo de ferramenta empregado pelos EUA está o grau de polarização política na política doméstica: a eclosão de guerras civis, a ascensão de grupos revolucionários (desde que não financiados pelos próprios norte-americanos) ou o aumento da repressão contra a oposição aumentavam o grau de atenção e intensidade das ações estadunidenses, sendo os cortes na ajuda substituídos pela imposição de embargos e pelo uso da força.

Ainda se tratando das relações entre as díades, a distância de poder político e econômico entre os pares afetou as condições e intenção dos Estados Unidos em desestabilizar a política externa. A interferência dos Estados Unidos sobre a política doméstica e externa dos países foi mais intensa e decisiva nos pequenos Estados caribenhos e da América Central.

No próximo capítulo, iremos discutir os resultados da pesquisa e desenvolver um novo modelo estatístico que inclua os achados na análise dos casos desviantes (capítulo 3) e do estudo

histórico conjuntural (capítulo 4), visando testar as novas hipóteses levantadas e generalizar os achados deste capítulo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta etapa final da tese, serão discutidas as contribuições à literatura e feita uma relação entre a análise empírica desenvolvida nos capítulos 3 e 4, discutindo-se a complementaridade entre os achados e as condições para generalização. Consideramos que a discussão teórica desenvolvida no segundo capítulo foi contemplada tanto pelos achados do terceiro quanto do quarto capítulo, dando robustez à argumentação desenvolvida.

5.1. COMPLEMENTARIDADE DAS METODOLOGIAS NA ANÁLISE EMPÍRICA

Um primeiro fator identificado com base na análise histórica foi a importância do processo de polarização política. Nestes tipos de cenários, aumentam as chances de ruptura da ordem institucional e da pressão norte-americana, e conseqüentemente, de processos de RPE. Mais determinante, a polarização significou um alto grau de distanciamento no espectro político entre os regimes em transição o que impactou o comportamento internacional após as rupturas – baseamo-nos principalmente nos casos Cuba-1960, Nicarágua-1979, Costa Rica-1948.

Para contrapor, podemos usar como exemplo os casos desviantes. No Suriname-1991, houve a formação de um governo de coalizão para suceder o regime militar, desgastado politicamente e em crise econômica, o que não representou um RPE por não haver tido uma transição de poder pela via revolucionária, mas via mediação pacífica por forças internacionais, que conseguiram articular a criação de um governo moderado de coalizão para realizar a transição política no país. Este novo governo iniciou o processo de abertura do país, mas não de maneira radical, e sim como parte de uma política de longo prazo, implementada durante toda a década de 1990, por dois governos sucessivos. Já no Equador-2000, a mudança de regime não representou de fato uma mudança nas relações de poder, se mantendo como principal força na política nacional os partidos tradicionais no Congresso, o que resultou em um cenário de paralisia política e a insistência em uma política econômica neoliberal que determinou a continuidade na política externa do país. Na República Dominicana-1966, os diversos líderes que se sucederam após a morte de Trujillo representavam elites tradicionais (que incluía os militares), de modo que, mesmo havendo tido uma mudança de regime e uma intervenção militar norte-americana, a saída

da família Trujillo significou apenas a substituição da família Trujillo por outros grupos próximos politicamente, mas mais moderados.

A ocorrência de guerras civis é um evento que pode ajudar na identificação destes cenários de extrema polarização política. Este seria um importante fator a ser considerado em estudos futuros de RPE. Iremos testar um novo modelo que inclua uma variável referente à ocorrência de guerras civis como *proxy* da polarização política. De nosso conhecimento, apenas Gilpin (1981, p. 55) havia aventado a possibilidade de guerras civis terem impacto sobre a política externa como resultado de uma mudança na divisão dos custos e benefícios dentro de uma sociedade.

Segundo, a participação de forças internacionais em processos de mudança de regime também jogou um importante papel nos processos de RPE analisados qualitativamente. Infelizmente, apesar de termos tentado desenvolver uma variável que identificasse este processo que representasse a interação entre uma intervenção militar e uma mudança de regime, o resultado não foi satisfatório por ser necessária uma análise mais detalhada de cada uma destes eventos para desenvolver uma medida confiável. Explicamos o por quê: por um lado, uma mudança de regime pode ocorrer antes da invasão (mas no mesmo ano), o que apontaria que forças internacionais, neste caso, tentaram conter o novo regime; por outro lado, a cronologia pode ser de uma invasão com mudança de regime depois, o que significaria a instauração de um regime alinhado a forças internacionais, e, portanto, a ascensão de um novo aliado, ao invés de um adversário; complementarmente, a mudança de regime pode ocorrer no mesmo ano da intervenção, enquanto em outros casos o novo regime só ascende no ano seguinte, casos não identificáveis por uma variável interativa; ainda é possível que uma intervenção e uma mudança de regime não tenham relação, mesmo tendo ocorrido no mesmo ano. Finalmente, também houve casos de participação de forças internacionais para mediação na política doméstica destes países sem ocorrência de invasão militar ou de mudança de regime; nestes casos, novamente só foi possível identificar o evento por meio da análise qualitativa. Estas simples diferenças cronológicas já minam a validade dos dados. A análise qualitativa trouxe esta contribuição que não foi possível identificar no capítulo anterior. Mesmo assim, pelo modelo estatístico pudemos identificar o papel das forças internacionais por meio de intervenções militares, tanto de apoio, quanto de oposição ao regime vigente, fatores com impacto determinante na ocorrência (no caso de intervenção de oposição) ou não (no caso de intervenção de oposição) do RPE.

Terceiro, o isolamento internacional de um Estado também foi identificado somente pela análise histórica e influenciou os processos de RPE nos casos analisados. Apesar da variável referente a embargos econômicos ter apresentado um efeito de desestabilizar a política externa dos países alvo, pela análise qualitativa pudemos ter um panorama mais completo do cenário de isolamento internacional. Identificamos algumas especificidades: a Argentina (1947-1948), que não aparece como alvo de um embargo econômico na base de dados, mas sofreu um embargo na venda de armamentos e forte pressão sobre sua política externa e econômica; a Costa Rica (1947-1948) teve seu pedido de compra de armas aos Estados Unidos recusado, ajudando na vitória do grupo opositor na guerra civil; a Argentina (1990-1991) sofria um embargo desde 1984, mas a crescente piora na economia e processos domésticos levaram ao RPE somente em 1991 (na análise quantitativa, os dados mostraram que a continuidade de um embargo teria o efeito de diminuir as chances de RPE).

Em relação a ajuda externa, após a análise qualitativa dos casos, pudemos identificar a complexidade em tratar esta ferramenta de política externa somente como uma variável numérica, visto que a intenção em elevar ou diminuir o volume de repasse pode ter diferentes objetivos. A depender do contexto, um aumento ou queda na ajuda pode ter significados políticos diferentes: em alguns casos, os Estados Unidos aumentaram os repasses frente uma possibilidade de colapso de um regime de direita, que abriria espaço para a ascensão de um regime de esquerda (Nicarágua e República Dominicana antes da derrocada de seus longos regimes ditatoriais), mesmo que no período tivesse interesse em se dissociar destes regimes; em outros, o aumento de repasse ocorreu após o início de um regime aliado, buscando garantir a estabilidade de um novo governo (como foi o caso de Granada); complementarmente, houve casos em que, apesar da vontade do executivo em favorecer ou minar determinado Estado com alterações nos repasses, a disputa política doméstica determinou as discussões no Congresso norte-americano, com a oposição atuando para contrapor os interesses do executivo. Por isso, estas alterações tiveram objetivos diferentes a depender do caso, mesmo que, na média, os aumentos tenham tido o efeito de estabilizar a política externa dos Estados. Frente este complexo quadro, não conseguimos codificar a variável que mede a ajuda externa de modo a diferenciar estas intenções políticas.

Uma variável que pode ajudar a identificar este cenário de isolamento internacional seria o número total de instituições internacionais que um Estado é membro, mesmo que ainda assim não capturasse de maneira tão eficaz este cenário. Os dados para a filiação a instituições

internacionais são mais restritos, pois estão disponíveis somente a partir de 1965, mesmo assim, também testaremos o efeito desta variável em um novo modelo.

Quarto, apesar de não ter sido possível identificar sistematicamente a influência da variação do PIB ou da inflação sobre processos de RPE com nosso modelo de sobrevivência, por meio de uma análise conjuntural da economia de alguns países-ano pudemos identificar melhor o impacto de crises econômicas. Neste ponto, os achados seguiram a discussão teórica desenvolvida no capítulo 2: fatores econômicos precisam impactar o contexto político para que aumente as chances de ocorrência de RPE. Assim, a percepção de crise do modelo de desenvolvimento econômico por parte dos atores políticos se mostrou mais importante que somente a um quadro de maus indicadores econômicos.

Quinto, também identificamos que a substituição do grupo no poder teve impacto na política externa dos países. Na análise quantitativa, isto foi observado pela variável que contempla a mudança de regime, e também a de líder, apesar da última só ter alcançado significância estatística de 90%. No entanto, conforme discussão sobre os casos desviantes do capítulo 3, em alguns deles a mudança de regime não significou uma alteração do líder de fato ou nos principais cargos executivos do governo, enquanto em outros, apesar da alternância de governo, as bases de apoio do regime se mantiveram as mesmas, o que apontou para a insuficiência desta variável em capturar casos de mudança nos responsáveis pela política externa ou econômica. A análise qualitativa permitiu identificar alguns padrões dentro dos quais se desenrolaram estes processos.

Assim, pudemos identificar que a substituição de importantes cargos executivos foi determinante nos processos de MPE, seja pela ruptura constitucional com alterações na estrutura do Estado, seja por uma mudança nas relações de poder dentro de um mesmo governo. O único caso dentre os analisados qualitativamente em que não pudemos identificar alguma mudança nos principais cargos políticos foi a República Dominicana-1960. Neste caso, mesmo havendo tido uma mudança de líder, o Estado esteve sob o comando de Rafael Trujillo.

A literatura de PEB defende que a mudança de regime ou de governo não necessariamente tem efeito sobre a reorientação da política externa. De fato, mudanças de governo e de regime não são condições necessárias ou suficientes em processos de MPE, mas aumentam as chances, o que foi mostrado pela análise estatística. Um estudo que contraponha casos de mudança de regime com ocorrência de MPE frente a casos em que a mudança de regime não levou à MPE

pode dar luz aos fatores que determinaram esta diferença. Importante condição identificada na análise empírica foi o impacto sobre a política externa que a alternância entre grupos políticos opostos pode gerar. Conforme mencionado, a ocorrência de guerras civis pode ser um vento que identifica alguns destes processos de polarização política.

A sistematização de dados sobre a composição ideológica de ministérios ligados à política externa pode ajudar no avanço da identificação de processos de RPE. Amorim Neto (2011) reuniu as informações da força da esquerda no Itamaraty de governos brasileiros entre 1946 e 2008, o que foi um importante passo para analisar sistematicamente o impacto de alterações na ideologia do ministro sobre a política externa. Em artigo recente, Amorim Neto e Malamud (2015) expandiram estes dados para Argentina e México, o que os permitiu uma interessante análise que incluísse os três Estados da América Latina de maior peso internacional. Outro importante avanço neste tema foi elaborado por Carroll, Leeds e Mattes (2012) que criaram o conceito de *source of leader support* que identifica a base de apoio dos líderes políticos; mudanças nesta base de apoio teriam efeito sobre a política externa⁶⁷.

Sexto, em relação à análise do nível institucional, também pudemos identificar a importância dos líderes nos processos de RPE. Em se tratando da análise histórica, com exceção da Argentina em 1948 e em 1991, os regimes que promoveram os processos de RPE eram autocracias (militares ou civis), cujo líder desempenhou papel prioritário no desenvolvimento de uma nova orientação internacional. Nestes tipos de regime, o líder tem maior liberdade para promover alterações na política externa, sem, no entanto, encontrar fortes restrições institucionais. No entanto, mesmo na Argentina democrática da década de 1990, o papel dos atores políticos foi bastante importante na implementação do processo de RPE: Menem garantiu a nomeação de nomes ligados à área econômica para o MREC e via diplomacia presidencial promoveu a iniciativa que garantiu os contornos da nova política externa adotada pela Argentina. Apesar das diferenças institucionais entre regimes autocráticos e democráticos, mesmo nos últimos, o papel de um ator político isolado pode ter impacto determinante na ocorrência de um RPE, mesmo que a análise desenvolvida não nos permita afirmar que nos RPE houve concentração decisória em regimes democráticos, aproximando-os das autocracias. Frente a esta percepção, iremos testar também o impacto do tipo do regime (além da mudança) sobre as chances de ocorrência de RPE, buscando generalizar este achado.

⁶⁷ Não utilizamos esta variável na análise estatística porque não há dados para todos os países latino-americanos.

Em parte, entendemos por que a literatura que estuda MPE tradicionalmente desenvolveu estudos qualitativos para analisar estes processos. É importante observar as condições do ambiente, o modo como os tomadores de decisões fazem a leitura deste ambiente, e como respondem a ele ou optam por ignorá-lo e manter a política externa estável. O papel do empreendedor político e sua instrumentalização das janelas políticas para legitimar os processos de MPE devem ser considerados.

Por isto, defendemos que não existem condições necessárias ou suficientes para os processos de RPE. Mesmo em um contexto de conjuntura favorável a estes tipos de processos, os principais tomadores de decisões podem optar por não investir seu capital político para liderar uma MPE.

Sétimo, em se tratando do nível individual de análise, a criação de variáveis numéricas como pela ferramenta *Leadership Traits Analysis* de Hermann (1999) pode contribuir para um estudo mais abrangente que inclua este nível de análise⁶⁸. Ferramentas de análise quantitativa de textos estão permitindo o desenvolvimento de índices que medem a complexidade cognitiva de líderes, o que abrirá espaço para incluir esta importante variável em modelos estatísticos. Os líderes mais complexos cognitivamente teriam uma tendência maior a promoverem processos de ajuste na política externa e em aceitar opiniões divergentes; por outro lado, a baixa complexidade levaria os líderes a manterem as linhas da política externa, até um total colapso do regime ou do modelo de política externa, resultando em processos mais extremos de MPE.

A literatura ainda precisa avançar neste tipo de análise. Yang (2010) já aplicou este tipo de ferramenta, mas apenas contrapondo Bill Clinton e George W. Bush, o que dificulta a generalização dos achados. Ademais, sempre é importante frisar que uma simples variável numérica não captura toda a complexidade cognitiva de um líder, nem permite uma previsão do comportamento dos atores políticos. Novamente, estes índices permitem achados generalizáveis, mas que não incluem em seu escopo a complexidade dos processos de MPE.

Outra contribuição que podemos apresentar em se tratando do nível individual está relacionada ao argumento de Doeser e Eidenfalk (2013, p. 391) de que os empreendedores políticos já defendem um processo de RPE antes da aparição de uma janela política, e que neste período aproveitam para empurrar suas ideias; os autores se contrapõem à Gustavsson (1999) que

⁶⁸ Pedimos acesso aos dados coletados pela autora, mas não tivemos qualquer resposta.

defende que as mudanças no cenário que impactam nas crenças dos líderes, resultando em mudança na política externa.

Considerando nossa análise qualitativa, é possível identificar os dois tipos de processos, mas predomina o defendido por Doeser e Eidenfalk (2013). Conforme comentado, dos casos analisados no capítulo anterior, somente na República Dominicana-1960 não identificamos mudanças significativas nos principais cargos políticos. Na Argentina-1948 e Cuba-1970 tivemos uma mudança nas percepções políticas dos líderes, mas o processo de MPE ocorreu mediante a troca de importantes postos políticos, mostrando que os defensores de uma nova vertente de atuação externa vieram de fora do governo, mesmo sem ter ocorrido uma mudança de governo ou regime, e já tinham uma posição política diferente de seus antecessores.

Os demais casos apresentaram um processo diferente. Na Argentina-1990, o presidente já chega ao poder com um novo projeto político; assim, indicou defensores de seu projeto para a chefia da chancelaria, que ficaram responsáveis por "inserir" a nova política dentro da casa promovendo uma alteração das relações de poder, tornando a balança favorável aos membros da chancelaria que defendiam a abertura da economia argentina e um novo modelo de inserção internacional. Nos demais, representados principalmente pela tipologia I, é ainda mais claro que o novo projeto em política externa já era defendido anteriormente pelos atores que ascendem ao poder após um processo de crise de sucessão política. Os novos atores políticos já defendiam uma posição em política externa diferente anteriormente e a chegada ao poder significou a chance de implementação deste projeto, de modo que a própria legitimidade do novo regime estava atrelada à um posicionamento completamente oposto em termos de política externa; nestes casos, um RPE se mostrou quase "obrigatório".

Dito isso, mesmo que fatores cognitivos sejam importantes para analisar processos de MPE, os mais extremados estão mais diretamente relacionados à alternância entre grupos no poder. Em análises sobre negociações específicas e mudança de política externa limitadas à determinadas área temáticas, este tipo de análise individual enriquece o entendimento do processo, por ajudar na identificação da mudança de percepção dos atores políticos sobre as condições, com possíveis impactos sobre a estratégia adotada em relação ao tema.

No entanto, a lógica de funcionamento dos processos mais radicais de MPE é outra, visto que estão diretamente relacionados à entrada de novos atores cujas posições políticas já eram anteriormente opostas àquelas do grupo no poder. Estes processos se mostraram mais prováveis

de ocorrer após crises de sucessão política. Nos casos em que não houve mudança de regime ou de líder, a MPE também teve relação com a substituição em importantes cargos políticos, apesar de nestes processos o câmbio não ter sido tão extremado. Contrapostamente, tivemos os casos desviantes, em que, apesar do ambiente favorável ao RPE, pela ocorrência de mudança de regime ou intervenção militar, não tiveram este resultado pela pouca distância política entre os grupos que se sucederam. De fato, é pouco provável que mudanças no ambiente levem um líder político a alterar sua ideologia política ou sua visão de mundo; seria mais provável que levasse-o a rever uma estratégia de inserção internacional promovendo ajustes, mas não promovendo uma total reestruturação da política externa.

Feitas estas considerações, faremos a análise de mais um modelo, para enfim, traçarmos os argumentos finais da tese. Neste, tentaremos incluir as contribuições originadas no capítulo 4, resultantes da análise histórica dos processos de RPE.

5.2. GENERALIZAÇÃO DOS ACHADOS DA ANÁLISE QUALITATIVA

Neste modelo final vamos analisar o impacto de três novas variáveis. Primeiro, a influência de guerras civis. O argumento central é que estes cenários foram marcados pela polarização política extrema que, quando levou à alternância no poder entre os grupos em conflito civil, resultou em processos de RPE. Os dados para estes eventos foram retirados da *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset* (GLEDITSCH et al., 2002). Utilizando esta base, desenvolvemos uma variável dicotômica para tentar observar o efeito de conflitos civis⁶⁹ sobre o RPE da seguinte forma: foi atribuído o valor 1 sempre que uma guerra civil teve fim e o valor 0 quando não havia uma guerra civil ou havia uma em curso. Optamos por identificar somente o ano final do conflito por ser neste que se resolve a disputa e uma das forças se concretiza ou ascende ao poder; seria exatamente neste período em que haveria a substituição de um grupo político por outro oposto, com possível influência sobre a política externa. Infelizmente, na base não é informado se o grupo vitorioso na disputa pelo governo já era o governante, de modo que em determinados casos, a guerra civil não deverá levar a um RPE. Mesmo assim, esperamos que, na média, o final de um conflito civil leva a um RPE.

⁶⁹ Apesar da base incluir disputas por território, pelo governo e por ambos, incluímos somente as disputas pelo governo, por serem estes os casos de guerra civil, visto que as disputas por território incluíram a participação de forças internacionais.

Segundo, vamos analisar se nas democracias os processos de RPE são menos prováveis. Esta diferença já foi analisada por outros autores que trabalharam com MPE, mas não havia sido incluída por nossa análise por termos considerado que os RPE ocorrem em períodos de exceção que garantiriam aos líderes desconsiderarem restrições institucionais e constitucionais típicas das democracias. No entanto, ao analisar qualitativamente os casos foi possível identificar que os processos seguiram caminhos diferentes nas democracias, mesmo que tenham sido analisados poucos regimes democráticos. Só será incluída a diferenciação entre democracias e autocracias, seguindo a codificação da base de dados *Democracy and Dictatorship Revisited* (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2010). Esperamos que as democracias apresentem menores riscos de ocorrência de RPE.

Terceiro, tentaremos representar um cenário de isolamento internacional, recorrente na análise qualitativa de casos de RPE, com a inclusão de uma variável que contabiliza o número de instituições internacionais que os Estados são membros. No entanto, a série histórica da base de dados que obtivemos acesso inicia-se em 1955, tendo até 1965 somente dados quinquenais. A base de dados utilizada é a *Country Memberships in Selected Intergovernmental Organizations and Accession to Selected Regional and Global Treaty Regimes: Global, Country-Year Format, 1955-2010* (ULFELDER, 2011). Esperamos que a participação em maior número de instituições resultará em menor risco de RPE, enquanto a baixa participação, resultante de processos de isolamento internacional, levará ao aumento do risco.

5.2.1. Modelo final

Após a compilação das novas variáveis à base de dados, rodamos novos modelos. Novamente, os resultados seguiram o esperado, mas algumas ressalvas devem ser feitas. De início, é importante apontar a diferença nas amostras, devido à inclusão da variável referente à participação em instituições internacionais: nos modelos 10 e 12, são 1220 observações e só é englobado o período entre 1965 e 2008.

Os resultados estão reportados na tabela 7 abaixo:

Tabela 7 – Resultados para os modelos finais

Variável dependente	Coincidência de votos		Ponto ideal	
	9	10	11	12
Mudança de regime	3.161*** -4.59	2.46 -1.72	5.760*** -5.34	4.335** -2.99
Mudança de líder (t-1)	1.476** -2.64	1.426 -1.72	1.513** -3.23	1.448* -1.97
Início Intervenção de oposição	4.734* -2.47	0.878 (-0.13)	3.960*** -3.7	1.958 -0.82
Início Intervenção de apoio	2.018 -0.67	2.19E-19 (.)	2.10e-17*** (-71.02)	4.28e-17*** (-62.55)
Δ USAID	1 -0.62	1.003 -1.87	0.999*** (-3.34)	0.998*** (-3.29)
Início de Embargo	3.622** -3.23	1.26 -0.52	1.65 -1.49	1.152 -0.21
Total de tipos de Embargo	0.152*** (-4.80)	1.503 -0.78	0.435*** (-3.35)	1.303 -0.88
Δ Superavit	1 -0.38	1 (-0.95)	1 -0.17	1 (-0.43)
Guerra Civil	0.665 (-0.66)	4.334 -1.8	2.656** -3.09	1.327 -0.47
Tipo de regime	0.450** (-2.74)	0.346* (-2.38)	0.471* (-2.48)	0.388* (-2.28)
Filiação em Organizações Internacionais		0.875*** (-6.36)		0.940*** (-3.97)
N	1638	1220	1638	1220
Exponentiated coefficients; t statistics in parentheses ˆ p<0.1 * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001				

Em se tratando do ajuste, nos modelos 9 e 12, a variável referente ao tipo de regime viola o pressuposto de risco proporcional, o que significa que o log da razão de risco não é constante no tempo; por isso, não podemos aceitar que seu resultado é aplicável para todo o período. O mesmo acontece com a variável referente ao número de embargos nos modelos 10 e 11. Em se tratando da violação deste pressuposto para o modelo como um todo, somente no modelo 12 não pudemos rejeitar a hipótese nula de que tal pressuposto foi rompido, motivo pelo qual não interpretaremos seus resultados. Sendo assim, apesar dos resultados seguindo o esperado, conforme comentaremos a seguir, não podemos generalizar os achados em se tratando do tipo de regime no modelo 9, e número de embargos nos modelos 10 e 11.

Passamos a interpretação dos modelos. No modelo 9, que usa como variável dependente a coincidência de votos, os resultados são semelhantes aos do modelo 7 do capítulo 3, com a mudança de regime, de líder em $t-1$ e a ocorrência de uma intervenção de oposição aumentando os riscos de RPE em 3,1, 1,4 e 4,7 vezes, respectivamente. O início de um embargo também aumenta as chances, enquanto que o total de embargos em curso diminui, seguindo resultados apresentados anteriormente. A novidade aparece com as democracias que, conforme esperado, diminuem os riscos em cerca de 33 pontos percentuais; no entanto, este efeito não é constante para todo o período da amostra, o que dificulta a generalização dos achados. A ocorrência de uma guerra civil não alcançou significância estatística.

Em se tratando do modelo 10, os resultados também seguem o esperado, mas algumas importantes variáveis perdem significância estatística: os dois tipos de intervenções e as duas variáveis referentes a embargos; isto deve ter ocorrido primordialmente pela diminuição da amostra. A mudança de regime e de líder seguem o esperado, mas com efeitos mais brandos sobre os riscos de ocorrência de RPE. Uma guerra civil aparece como a variável com efeito mais forte, aumentando os riscos em 4,3 vezes, mas somente podemos afirmar isto com 90% de certeza. Por fim, quanto maior o número de filiação a instituições internacionais, menores os riscos de RPE: a cada instituição que o Estado é membro, estes riscos caem cerca de 12 pontos percentuais. Mesmo assim, a aceitação dos resultados deste modelo significaria desconsiderar o efeito de importantes variáveis para nossos modelos e que se mostraram também determinantes para ocorrência de RPE na análise qualitativa. Os resultados poderiam ter sido mais interessantes caso houvesse dados para o período completo referente à filiação a instituições internacionais.

Se comparado ao modelo 9, o modelo 11, que usa os pontos ideais como base para a variável dependente, apresenta resultados mais interessantes e um melhor ajuste; o modelo apresentou valores menores nas estatísticas de LP e de AIC. A mudança de regime aumenta os riscos de RPE em 5,7 vezes e de líder no ano anterior em 51 pontos percentuais; uma intervenção de apoio aumenta os riscos em 3,9 vezes e uma de oposição praticamente anula estes riscos (todas estas variáveis alcançaram 99,9% de significância). O fim de uma guerra civil multiplica os riscos por 2,6 vezes com 99% de certeza. Por fim, as democracias apresentaram riscos 52 pontos percentuais mais baixos de passarem por RPE que as autocracias. A guerra civil apresentou uma importante contribuição, deixando o modelo mais completo. Não interpretamos os resultados para os embargos por uma variável não ter alcançado significância estatística e a outra ter violado o pressuposto de risco proporcional.

Seguindo nossa rotina para observação dos ajustes dos modelos, passamos à análise dos resíduos. O gráfico 10 apresenta os resíduos dos modelos 9 e 11 e também os cruza com os riscos acumulados.

Os resíduos para o modelo 9 que usa a coincidência de votos seguem o padrão do modelo 7 apresentados no capítulo 3 e não serão novamente analisados; o mesmo podemos dizer sobre o ajuste entre os resíduos *Cox-snell* e os riscos acumulados. A inclusão da variável referente ao tipo de regime adicionou riqueza ao modelo, mas por ter violado o pressuposto de risco proporcional, não significou um avanço em relação ao modelo 7.

Em relação aos resíduos do modelo 11, temos algumas novidades. As observações 392, 141 e 1339 apresentam os mais altos. A primeira representa Granada no ano de 1983 e a explicação complementa aquela apresentada para o ano posterior, desenvolvida no capítulo 4. Em 1983, tivemos uma intervenção militar de oposição com eclosão de uma guerra civil. O esperado seria a ocorrência de um RPE, no entanto, este só veio a ocorrer no ano seguinte, o que explica o alto resíduo. Conforme discutido, o intervalo entre um evento que representa a janela política e a ocorrência do RPE pode variar a depender do caso, sendo que neste, o "atraso" no RPE levou aos altos resíduos.

Os resíduos para o modelo 9 que usa a coincidência de votos seguem o padrão do modelo 7 apresentados no capítulo 3 e não serão novamente analisados; o mesmo podemos dizer sobre o ajuste entre os resíduos *Cox-snell* e os riscos acumulados. A inclusão da variável referente ao tipo

de regime adicionou riqueza ao modelo, mas por ter violado o pressuposto de risco proporcional, não significou um avanço em relação ao modelo 7.

Gráfico 10 – Resíduos *Cox-Snell* e resíduos x riscos acumulados dos modelos finais

Em relação aos resíduos do modelo 11, temos algumas novidades. As observações 392, 141 e 1339 apresentam os mais altos. A primeira representa Granada no ano de 1983 e a explicação complementa aquela apresentada para o ano posterior, desenvolvida no capítulo 4. Em 1983, tivemos uma intervenção militar de oposição com eclosão de uma guerra civil. O esperado seria a ocorrência de um RPE, no entanto, este só veio a ocorrer no ano seguinte, o que explica o alto resíduo. Conforme discutido, o intervalo entre um evento que representa a janela política e a

ocorrência do RPE pode variar a depender do caso, sendo que neste, o "atraso" no RPE levou aos altos resíduos.

A observação 141 representa o Haiti no ano de 1989. Neste tivemos três trocas de líder no ano anterior e o fim de uma guerra civil. O esperado seria um RPE, no entanto, o resultado foi negativo. Isto se explica porque a facção militar liderada por Himmler Rebu e Guy François fracassou em sua tentativa de golpe, e mesmo que tenha resultado na eclosão de um conflito civil, não levou a mudança de governo ou de regime, se mantendo no poder as forças que já controlavam o Estado, lideradas pelo Coronel Prosper Avril, motivo pelo qual não teria ocorrido um RPE.

Por fim, a observação 1339 representa o Brasil em 1969. O país não passou por um RPE, nem por uma mudança de regime ou líder, nem foi alvo de uma intervenção militar, embargo ou atravessou uma guerra civil. Os altos resíduos neste caso são explicados pela queda significativa nos repasses financeiros via USAID, que registraram uma baixa de US\$ 2,44 milhões de dólares, variação 21 vezes superior a média na variação anual da ajuda externa estadunidense. O corte foi uma resposta à promulgação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968. Neste caso, o esperado seria o aumento dos riscos de RPE, o que não aconteceu de fato. No entanto, o alto resíduo para este caso não causa preocupação visto que já esperávamos que as variáveis econômicas pudessem não ter os efeitos esperados sobre a política externa dos Estados, a depender do caso. Em teoria, uma queda tão significativa nos repasses internacionais poderia ter levado os líderes políticos brasileiros a optarem por reavaliarem sua atuação internacional, visando contornar este cenário, mas esta não foi a alternativa de preferência dos tomadores de decisão, provavelmente pela perspectiva de alto crescimento da economia brasileira nos anos seguintes.

Em suma, o modelo 11 apresentou os resultados mais completos e próximos de nossa discussão teórica e histórica. Isto nos leva a crer que a variável que utiliza os pontos ideais de fato tem uma melhor sintonia com os acontecimentos históricos, provavelmente, por controlar para as mudanças da agenda da AGNU e por ser uma medida monódica, se mostrando mais refinada para a análise de MPE. Complementarmente, os novos modelos mostraram que o tipo de regime, a filiação à instituições internacionais e a ocorrência de guerras civis podem ser também importantes determinantes da ocorrência de RPE. Em se tratando destas variáveis, algumas ressalvas devem ser feitas. Primeiro, o tipo de regime não apareceu como uma variável que

explica o RPE para todo o período da amostra, mas parece ter sido determinante em certos períodos históricos, mostrando a importância em ser incluída em estudos futuros. Segundo, o fim de uma guerra civil também se mostrou como um importante determinante, visto que muitos destes casos resultaram houve alternância de poder entre grupos politicamente opostos; estudos futuros devem incluir esta variável, de preferência, refinando os dados de modo a identificar somente aquelas guerras civis em que emergiram vitoriosas as forças opositoras. Terceiro, a filiação a instituições internacionais pode ser um caminho para identificar cenários de isolamento internacional, mas dados mais completos são necessários antes de afirmar que têm o efeito de diminuir os riscos de RPE.

5.3. COMENTÁRIOS FINAIS

Com base na análise empírica desenvolvida nesta tese consideramos haver trazido importantes contribuições para a literatura.

De início, a identificação de um conjunto de eventos que podem representar diretamente uma janela política para os tomadores de decisões em temas de política externa. As mudanças de regime e governo já haviam sido colocadas pela literatura como momentos naturais de revisão dos rumos em política externa, mas a análise utilizando como unidade de análise o país-ano permitiu-nos demonstrar que de fato estes eventos aumentam os riscos de RPE. Complementarmente, sempre que a alternância de poder ocorre entre grupos políticos opostos, estes riscos aumentam ainda mais. Por meio da análise histórica pudemos identificar que a polarização política anterior à uma mudança de regime resultou na alternância entre grupos opostos politicamente, com efeitos determinantes sobre a política externa. Adicionalmente, com a análise estatística identificamos que estes cenários podem ser relacionados à ocorrência de uma guerra civil, visto que nestes momentos a polarização política atinge seu ápice com os grupos recorrendo ao uso da força.

A observação destes cenários de polarização política também nos permitiu identificar que os processos mais extremos de MPE estão relacionados à trocas nos líderes políticos e não à uma alteração nas crenças dos líderes. Mesmo que seja possível que MPE resultem de uma leitura dos líderes das mudanças no ambiente doméstico ou internacional, os casos mais extremos tendem a

ocorrer quando há substituição de grupos politicamente opostos. Isto faz sentido, visto que não é de se esperar que um líder político orbite de uma ponta do espectro político ao outro em resposta a alterações no ambiente. O que pode ocorrer é uma revisão da estratégia em determinada área específica da política externa, ou uma revisão de rumos frente a eclosão de uma crise internacional, mas focado em um assunto específico e não em relação ao projeto de política externa como um todo. As variáveis econômicas tendem a influenciar a política externa seguindo esta linha, com impacto na leitura do ambiente pelos tomadores de decisões, que podem optar por rever os rumos externos frente um cenário de crise econômica, de colapso do modelo de desenvolvimento ou de isolamento internacional. Grosso modo, os líderes tendem a manter suas crenças e visões de mundo independente do contexto político, de modo que as MPE mais extremas ocorrerem quando ascendem novos atores políticos que já defendiam posições políticas contrárias antes de sua ascensão ao poder.

Assim, estudos direcionados a estudar especificamente processos de RPE devem focar nas mudanças nos principais cargos executivos e na fonte de apoio do grupo no poder, seguindo os estudos de Carroll, Leeds e Mattes (2012) e Hagan (1989)⁷⁰. Pesquisas que buscam analisar a mudança de comportamento em determinado tema específico de política externa ou no processo decisório em momentos de crise podem direcionar a análise ao nível individual e na tomada de decisões em grupos pequenos, como faz parte literatura que estuda MPE (BLAVOUKOS; BOURANTONIS, 2010; CHECKEL, 1993; DOESER, 2013; GORJÃO, 2005; GUSTAVSSON, 1998, 1999; YANG, 2010; ZHANG, 1993; ZIV, 2011).

Fatores internacionais também desempenharam um importante papel. As ferramentas da política externa norte-americana discutidas na tese tiveram efeito direto sobre o RPE. O uso da ajuda econômica e militar como instrumento de punição ou aliciamento se mostrou efetiva em determinados casos, levando os países alvo a rever sua estratégia internacional. O mesmo pode-se dizer a respeito dos embargos econômicos, importante fator de análise para estudos futuros, visto que o uso da força militar está gradualmente perdendo espaço para este tipo de coerção. Ainda

⁷⁰ A tipologia de mudança de regime proposta por Hagan (1989) nos parece ter sido mais adequada para explicar os processos de RPE. A utilizada nesta tese, que trata todas as mudanças de regime como um evento único serviu ao propósito de identificar a importância delas como uma janela política, mas a desenvolvida por Hagan, que diferencia cinco tipos de mudança de regime (de acordo com a distância política entre os grupos que se sucedem), nos parece ser mais ajustada para identificar os processos de RPE. A inclusão da variável referente a guerras civis buscou suprir este problema. Caso o autor tivesse desenvolvido uma base de dados para o período entre 1945 e 2008, teríamos optado por utilizá-la.

assim, as intervenções militares por parte dos EUA se mostraram como a ferramenta mais decisiva sobre a política externa dos países alvo. De modo geral, quando o objetivo foi apoiar o regime vigente, os riscos de RPE caíram, visto que significou a continuidade do regime, enquanto que quando o objetivo foi derrubar o regime, os riscos de RPE subiram, visto que em muitos destes casos houve substituição de um governo contrário aos EUA por elites alinhadas politicamente à superpotência.

Assim, a hegemonia norte-americana sobre a América Latina foi determinante sobre a instabilidade da política externa dos países da região. Para manter sua hegemonia, o uso destas ferramentas foi constante, resultando em rupturas na política externa destes países, enquanto se mantinha a estabilidade do sistema hemisférico como um todo.

Uma lacuna desta tese está na não identificação de diferenças sistemáticas quanto aos processos de RPE entre os Estados. A amostra incluiu países de um universo limitado, mas ainda assim com diferenças nacionais significativas. Enquanto o recurso à intervenção militar na América Central e Caribe foi corrente, na América do Sul, tanto pela distância geográfica quanto pelo tamanho e poder dos países, os EUA optaram por recorrer a missões secretas da CIA. A maioria dos países da América do Sul também tiveram historicamente economias mais desenvolvidas e menos dependentes dos EUA, e burocracias na área de política externa mais estruturadas, o que, em tese, resultaria em políticas externas menos suscetíveis a choques exógenos. Uma análise comparada entre estas diferenças nas estruturas administrativas dos países latino-americanos requereria um grande esforço no estudo do desenvolvimento histórico de seus serviços diplomáticos, de seus desenhos constitucionais e da força política de cada ator na definição da política externa, tarefa não desempenhada nesta tese.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Little, Brown, 1971.
- AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus domestic factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008. **Latin America Politics and Society**, 2015. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2015.00286.x.
- ANDERSEN, T.; HARR, T.; TARP, F. On US Politics and IMF Lending. **Discussion papers**, n. 04-11, University of Copenhagen, 2005.
- ARBILLA, J. M. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, 2000.
- ARMSTRONG II, D. et al. **Analysing Spatial Models of Choice and Judgment with R**. Boca Raton: Taylor & Francis Group, 2014.
- AZAR, E. E. **Codebook of the Conflict and Peace Databank**. College Park: Center for International Development, University of Maryland, 1982.
- BAILEY, M.; STREZHNEV, A.; VOETEN, E. Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data. **Journal of Conflict Resolution**, 2015. DOI: 10.1177/0022002715595700.
- BALL, M. Bloc Voting in the General Assembly. **International Organization**, v. 5, n. 1, p. 3-31, 1951.
- BARBIERI, K.; KESHK, O.; POLLINS, B. Trading Data: Evaluating our Assumptions and Coding Rules. **Conflict Management and Peace Science**, v. 26, n. 5, p. 471-491, 2009.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. **Causal Case Study Methods: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing**. Ann Harbor: University of Michigan Press, In press 2016.
- _____. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Harbor: University of Michigan Press, 2013.
- BECK, N. Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the Past Few. **Annual Review of Political Science**, v. 4, p. 271-293, 2001.

- BECK, N.; KATZ, J.; TUCKER, R. Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable. **American Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 1260-1288, 1998.
- BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas. Rethinking Allison's Models. **The American Political Science Review**. vol. 86, n. 2, p. 301-322, jun. 1992
- BENNETT, A.; ELMAN, C. Case Study Methods in the International Relations Subfield. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 170, p. 170-195, 2007.
- BERG-SCHLOSSER, D.; DE MEUR, G. Comparative Research Design: Case and Variable Selection. In: RIHOUX, Benoit; RAGIN, C. C (Org.). **Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009. p. 19-32.
- BERG-SCHLOSSER, D et. al. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: RIHOUX, Benoit; RAGIN, C. C. (Org.). **Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009. p. 1-18
- BERG-SCHLOSSER, D. e CRONQVIST, L. Macro-Quantitative vs. Macro- Qualitative Methods in the Social Science – An Example from the Empirical Democratic Thoery Employing New Software. **Historical Social Research**. v. 30, n. 4, p. 154-175, 2005
- BERG-SCHLOSSER, D. e QUENTER, S. Macro-Quantitative vs. Macro- Qualitative Methods in the Political Science – Advantages and Disadvantages of Comparative Procedures using the Walfare-State Theory as an Example. **Historical Social Research**, v. 21, n. 1, p. 3-25, 2005.
- BERNAL-MEZA, R. Política Exterior Argentina: de Menen a De La Rua ¿ hay una nueva política? **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 74-93, 2002.
- BETHELL, L. **The Cambridge History of Latin America**. Vol. VIII. Latin America since 1930. Spanish South America. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- BLANCO, M. D. F. Las Relaciones Independientes de los Somoza de Nicaragua con EE.UU. (1936-1979). **Revista de Historia Contemporánea**, n. 10, 2012.
- BLAVOUKOS, S.; BOURANTONIS, D. Accounting for Foreign Policy Change: the role of policy entrepreneurs. In: SGIR 7TH PAN-EUROPEAN CONFERENCE ON IR, 2010, Stockholm.
- BLUM, W. **Killing Hope**: U.S. Military and CIA Interventions since World War II. London: Zed Books, 2003.

- BOND, J. et al. Integrated Data for Event Analysis (IDEA): an event typology for automated events data development. **Journal of Peace Research**, v. 40, n. 6, p. 733-745, 2003.
- BOODHOO, K. I. Revolutionary Grenada and the United States. **LACC Occasional paper series**. Dialogues (1980-1994). Paper 48, 1985.
- BOODHOO, K. I. The Grenada Revolution: rationale for failure and lessons for the Caribbean. **LACC Occasional paper series**. Dialogues (1980-1994). Paper 8, 1986.
- BRENES, M. V. A. La Asamblea Nacional Constituyente y la Junta fundadora de la Segunda República: fuentes para el estudio de la convivencia conflictiva. **Revista de Historia**, n. 41, p. 201-224, 2000.
- BROWNLEE, J. ...And Yet They Persist: explaining survival and transition in Neopatrimonial Regimes. **Studies in Comparative International Development**, v. 37, n. 3, p. 35-63, 2002.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2007.
- CARBONELL, J. F. S. **Historia Diplomática de Costa Rica (1948-1970)**. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 2013.
- CARLSNAES, W. Actors, structures, and foreign policy analysis. In: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. 2^a ed. New York: Oxford University Press, 2008. p. 113-129.
- CARROLL, R.; LEEDS, B. A.; MATTES, M. Leadership Turnover and Foreign Policy Change: societal interests, domestic institutions and voting in the United Nations. **Working Paper**, 2012.
- CARTER, D. B.; STONE, R. W. Vote Buying in the UN General Assembly. **Working Paper**, 2011.
- CERVO, A. L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CHARLES, A. C. **Policy Windows and Changing Arrangements: an analysis of the policy process leading to the colleges of applied arts and technology act**. 2011. Tese (Doutorado em Filosofia) - Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto, 2011.
- CHECKEL, J. Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution. **World Politics**, v. 45, n. 2, p. 271-300, 1993.

- CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. Democracy and Dictatorship Revisited. **Public Choice**, v. 143, n. 2-1, p. 67-101, 2010.
- CISNEROS; A.; ESCUDÉ, C. (Org.) **História General de las Relaciones Internacionales de la República Argentina**. Parte III: Las Relaciones Exteriores de la Argentina Subordinada, 1943-1989. Tomo XI: Las Relaciones Económicas Externas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**, 1^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1979.
- CLEMENS, E.; COOK, J. M. Politics and Institutionalism: explaining durability and change. **Annual Review of Sociology**, v. 25, p. 441-466, 1999. DOI: 10.1146/annurev.soc.25.1.441
- CLEVES, M., et al. **An Introduction to Survival Analysis Using Stata**. College Station: Stata Corporation, 2004.
- COLLIER, D.; MAHONEY, J. Insights and Pitfalls: selection bias in qualitative research. **World Politics**, v. 49, n. 1, p. 56-91, 1996.
- CORBELLINI, M. D. **Haiti: da crise à MINUSTAH**. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- COTMAN, J. M. Coming in from the Cold: Grenada and Cuba since 1983. **The Round Table**, v. 102, n. 2, p. 155-165, 2013.
- COTTAM, M. L. The Carter Administration's Policy toward Nicaragua: Images, Goals, and Tactics. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 1, p. 123-146, 1992.
- DAVIES, J.L.; MCDANIEL, C. K. A New Generation of International Event-Data. **International Interactions**, v. 20, n. 1, p. 55-78, 1994.
- DE LA BALZE, F. A. M. La Política Exterior en tres "tiempos". Los fundamentos de la "Nueva Política Exterior". In: DE LA BALZE, F. A. M.; ROCA, E. A. **Argentina y Estados Unidos**. Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionais, 1997. p. 11-130.
- DOESER, F. Leader-driven foreign-policy change: Denmark and the Persian Gulf War. **International Political Science Review**, v. 34, n. 5, p. 582-597, 2013.
- DOESER, F.; EIDENFALK, J. "The Importance of Windows of Opportunity for Foreign Policy Change ." **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, p. 390-406, 2013.

DOMINGUEZ, J. Cuban Foreign Policy. **Foreign Affairs**, 1 set. 1978. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/cuba/1978-09-01/cuban-foreign-policy>. Acesso em: 02 abr. 2014.

DREHER, A.; JENSEN, N. M. Country or leader? Political change and UN General Assembly voting. **European Journal of Political Economy**, v. 29, p. 183-196, 2013.

DREHER, A.; NUNNENKAMP, P.; THIELE, R. Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis. **Public Choice**, vol. 136, n. 1, p. 139-164, 2008.

DREHER, A.; STURM, J.; VREELAND, J. R. Does membership on the UN Security Council influence IMF decisions? Evidence from panel data. **KOF-Arbeitspapiere/Working Papers**, n. 151, 2006.

DUPUY, A. Haiti Election 2006: a pyrrhic victory for René Préval? **Latin America Perspective**, v. 33, n. 3, p. 132-141, 2006.

EIDENFALK, J. Towards a New Model of Foreign Policy Change. Newcastle: AUSTRALASIAN POLITICAL STUDIES ASSOCIATION, 2006.

EKSTEIN, S. E. **Back from the Future**: Cuba under Castro. 2^a ed. New York: Routledge, 2003.

ERIKSON, D. The Haiti Dilemma. **Brown Journal of World Affairs**, v. X, n. 2, p. 285-297, 2004.

ESCUDE, C. La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas. In: DE LA BALZE, F. A. M.; ROCA, E. A. **Argentina y Estados Unidos**. Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionais, 1997. p. 181-230.

ESCUDE, C. Las Restricciones Internacionales de la Economía Argentina, 1945-1949. **Desarrollo Económico**, v. 20, n. 77, p. 3-40, 1980.

ESPOSTO, L.; ZABALA, J. P. La Política Exterior Peronista (1946-1955). In: SIMINOFF, A. (Org.). **La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo**: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, 2010.

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS). 25 de outubro de 1946. Document 636, Volume XI, The American Republics. **The Ambassador in Costa Rica (Johnson) to the Secretary of State**. San José, 1946. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1946v11/d636>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. 2 de julho de 1969. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 205, 1969-1972. **National Security Study Memorandum 32 - Cuba**. Washington, 1969a. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d205>. Acesso em: 1 out. 2015.

_____. 2 de setembro de 1969. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 207. **National Intelligence Estimate Number 85-69**. Cuba, Castro, and the Course of the Revolution. Washington, 1969b. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10>. Acesso em: 1 out. 2015.

_____. 9 de maio de 1969. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 202. **Abstract of Research Memorandum RSE-39**. Washington: 1969c. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d202>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. 9 de maio de 1970. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 213. Telegram Department of State. **U.S Policy Toward Cuba**. Washington: 1970a. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d213>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. 25 de março de 1970. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 215. Memorandum for the Record. **Talk with President Nixon**. Washington: 1970b. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d215>. Acesso em: 20 set. 2015.

_____. 11 de maio de 1970. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 218. Memorandum for Dr. Kissinger. **Soviets and Castro: what's up?** Washington, 1970c. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10/d218>. Acesso em: 20 set. 2015.

FRAGA, R. M. **La Política Exterior Argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso**, 1854-2001. Buenos Aires: Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales, 2002.

FRENTE SANDINISTA DE LIBERTACIÓN NACIONAL (FSLN). The Historic Program of the FSLN. In: BORGE, T. et al. **Sandinistas Speak**. New York: Pathfinder Press, 1982. p. 13-22.

GALLEGO, M.; JIMÉNEZ, W. La Organización de Estados Americanos y su incidencia democrática post Trujillo en República Dominicana (1961-1965). **Pensamiento Americano**, v. 7, n. 13, p. 164-182, 2014.

- GEDDES, B. How the Cases You Choose Affect The Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. **Political Analysis**. v. 2, n.1, p. 131-150, 1990.
- GEORGE, A. The President and the Management of Foreign Policy: styles and models. In: KEGLEY JR., C. W.; WITTKOPT, E. R. **The Domestic Source of American Foreign Policy - insights and evidence**. New York: St. Martin's Press, 1988. p. 107-126.
- GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.
- GEORGESCU, AA. Romanian Foreign Policy Change: from isolation to dependence (1989-1994). In: RESEARCH STUDENT CONFERENCE ON EUROPEAN FOREIGN POLICY, 2004, London.
- GHOSN, F.; PALMER, G.; BREMER, S. Codebook for the Dyadic Militarized Interstate Incident Data, Version 3.10, 2003. Disponível em: <http://correlatesofwar.org>. Acesso em: 10 oct. 2014.
- GIACALONE, R. Latin American Foreign Policy Analysis: external influences and internal circumstances. **Foreign Policy Analysis**, v. 8, n. 4, p. 1-19, 2012.
- GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981
- GLEDITSCH, N. P. et al. Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset. **Journal of Peace Research**, v. 39, n. 5, p. 615–637, 2002. Disponível em: <https://www.prio.org/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIO/>. Acesso em: 02 jan. 2016.
- GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A Tale of Two Cultures**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- GOLDMANN, K. Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization. **World Politics**, v. 34, n. 2, p. 230-266, 1982.
- GORJÃO, P. Mudança de regime e política externa: Portugal, a Indonésia e o destino do Timor Leste. **Análise Social**, v. XL, n. 174, p. 7-35, 2005.
- GRENAD, W. **The Grenada Revolution: Reflections and Lessons**, University Press of Mississippi Press, 2015.
- GUSTAVSSON, J. How Should We Study Foreign Policy Change? **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1, p. 73-95, 1999.
- _____. **The Politics of Foreign Policy Change: explaining the Swedish reorientation on EC membership**. Lund: Lund University Press, 1998.

- HAGAN, J. D. Domestic Political Regime Changes and Third World Voting Realalignments in the United Nations, 1946-84. **International Organization**, v. 43, n.3, p. 505-541, 1989.
- HALL, M. R. **Sugar and Power in the Dominican Republic**: Eisenhower, Kennedy, and the Trujillos. Westport: Greenwood Press, 2000.
- HAY, C. Crisis and the Structural Transformation of the State: interrogating the process of change. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 1, n. 3, p. 317-344, 1999.
- HERMANN, C. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **Foreign Policy**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.
- HERMANN, M. Assessing Leadership Style: a trait analysis. **Social Science Automation**, 1999. Disponível em: <https://socialscience.net/docs/LTA.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2013.
- HERMANN, M. Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences of Heads of Governments as Negotiators and Mediators. **Annals of American Academy of Political Social Science**, v. 542, p. 148-167, 1995.
- HERMANN, M. Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 7-46, 1980.
- HERMANN, M. et al. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, p. 83-131, 2001.
- HERMANN, M.; HERMANN, C. F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.
- HEY, J. A. K. Foreign Policy in Dependent States. In: NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.
- HOGAN, J. Remoulding the Critical Junctures Approach. **Canadian Journal of Political Science**, v. 39, n. 3, p. 657-679, 2006.
- HOGAN, J.; DOYLE, D. A Comparative Framework: How broadly applicable is a “rigorous” critical junctures framework?” **Working Paper**, 2009.
- _____. The New Century: Critical Junctures in Privatisation Policy in Brazil and Argentina? *라틴아메리카연구*, v. 23, n.3, p. 67-110, 2010.
- HOLCOMBE, R. G.; SOBEL, R. S. The stability of international coalitions in United Nations voting from 1946 to 1973. **Public Choice**, v. 86, p. 17-34, 1996.

- HOLSTI, J. K. Reestructuring Foreign Policy: a neglected phenomenon in Foreign Policy. In: HOLSTI, J. K. et al. **Why Nations Realign: Foreign Policy restructuring in the Postwar World**. London: Allen & Unwin, 1982. p. 1-20.
- HOSMER, D.; LEMESHOW, S.; MAY, S. **Applied Survival Analysis: regression modeling of time-to-event data**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2008.
- HOUMAN, A. S. **Revolutionary States, Leaders, and Foreign**: a comparative study of China, Cuba, and Iran. New York: Praeger, 1997.
- HUGHES, B.; VOLGY, T. J. Distance in Foreign Policy Behavior: A Comparative Study of Eastern Europe. **Midwest Journal of Political Science**, v. 14, n. 3, p. 459-492, 1970.
- HUDSON, V. Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v.1, n. 1, p. 1-30, 2005.
- HUXSOLL, D. B. **Regimes, Institutions and Foreign Policy Change**. Tese (Doutorado em Filosofia) - The Department of Political Science, Louisiana State University, Baton Rouge, 2003.
- IKENBERRY, J.; KUPCHAN, C. Socialization and Hegemonic Power. **International Organization**, v. 44, p. 283-315, 1990.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Ecuador: overcoming instability? **Latin American Report**, n. 22, 2007.
- JACOME, F. Grenada, ¿hacia la estabilidad política? **Nueva Sociedad**, n. 108, p.12-16, 1990.
- KAARBO, S.; LANTIS, J. S.; BEASLEY, R. K. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: KAARBO, S. et al. **Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and international influences on state behavior**. London: CQ Press, 2013. p. 1-26.
- KEELE, L.; KELLY, N. J. Dynamic Models for Dynamic Theories: The Ins and Outs of Lagged Dependent Variables. **Political Analysis**, v. 14, p. 186-205, 2006.
- KELLER, J. W. Leadership Style, Regime Type, and Foreign Policy Crisis Behavior: a contingent monadic peace? **International Studies Quarterly**, v. 49, p. 205-231, 2005.
- KELLERMAN, Barbara. Allison Redux: Three More Decision-Making Models. **Polity**. vol. 15, n. 3, p. 351-367, Spring 1983.
- KENSKI, H.; VOLGY, T. J. Toward and Exploration of Comparative Foreign Policy Distance between the United States and Latin America: a research note. **International Studies Quarterly**, v. 20, n. 1, p. 143-166, 1976.

- KENSKI, H.; VOLGY, T. J. Systems Theory and Foreign Policy Restructuring: Distance Change in Latin America, 1953-1970. **International Studies Quarterly**, v. 26, n. 3, p. 445-474, 1982.
- KIM, S. Y.; RUSSETT, B. The new politics of voting alignments in the United Nations General Assembly. **International Organization**, v. 50, n. 4, p. 629-652, 1996.
- KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KING, G.; LOWE, W. **10 Million International Dyadic Events**. *UNF:3:dSE0bsQK2o6xXlxeaDEhcg== IQSS Dataverse Network [Distributor] V3 [Version]*. 2003. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1902.1/FYXLAWZRIA>. Acesso em: 14 fev. 2013.
- _____. An Automated Information Extraction Tool for International Conflict Data with Performance as Good as Human Coders: a rare events evaluation design. **International Organization**, v. 57, p. 617-642, 2003.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown and Company, 1984.
- KISANGANI, E.; PICKERING, J. International Military Intervention, 1989-2005. **Inter-University Consortium for Political and Social Research**. Data Collection n. 21282. Ann Arbor: University of Michigan, 2008. Disponível em: <https://www.k-state.edu/polsci/intervention/how.html>. Acesso em: 24 out. 2014.
- KLEISTRA, Y.; MAYER, I. Stability and Flux in Foreign Affairs: modeling policy and organizational change. **Cooperation and Conflict**, v. 36, n. 4, p. 381-414, 2001.
- LAI, B.; MOREY, D. S. Impact of Regime Type on the Influence of U.S. Foreign Aid. **Foreign Policy Analysis**, v. 2, p. 385-404, 2006.
- LATORTUE, G. **Livre Blanc du Government de Transition**. Port-au-Prince: Republique d'Haiti, 2006.
- LEOGRANDE, W. M. United States and the Nicaragua. In: WALKER, T. W. (Org.). **Nicaragua: the first five years**. New York: Praeger, 1985. p. 426-446.
- LEWIS, J.; LINZER, D. Estimating Regression Models in Which the Dependent Variable Is Based on Estimates. **Political Analysis**, v. 13, p. 345-364, 2005.
- LIEBERMAN, E. S. Nested Analysis as a Mixed-method Strategy for Comparative Research. **American Political Science Review**, v. 99, n. 3, p. 435-452, 2005.

- LIJPHART, A. The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 4, p. 902-917, 1963.
- LIMA, M. R. de S. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22 p. 365-303, 2000.
- LIVINGSTONE, G. **America's Backyard**: The United States and Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror. London: Zed Books, 2009.
- LONG, S.; FREESE, J. **Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata**. College Station: Stata Corporation, 2001.
- LONGLEY, K. Peaceful Costa Rica, the First Battleground: the United States and the Costa Rican Revolution of 1948. **The Americas**, v. 50, n. 2, p. 149-175, 1993.
- LUPU, Y. Measuring Multilateralism: ideal point estimates of state preferences over global treaties. **Working paper**, 2012.
- MADDISON-PROJECT, The. Collaborative research on historical national accounts, 2013. Disponível em: <http://www.ggdgc.net/maddison/maddison-project/home.htm>. Acesso em: 12 dec. 2015.
- MAHONEY, J. The New Methodology of Qualitative Research. **World Politics**, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.
- MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures: constrating quantitative and qualitative research. **Political Analysis**, v. 14, p. 227-249, 2006.
- MARÍN-BOSCH, M. How Nations Vote in the General Assembly of the United Nations. **International Organization**, v. 41, p. 705-724, 1987.
- MARÍÑEZ, P. A. Política Exterior de República Dominicana. **Revista Mexicana del Caribe**, v. VII, n. 14, p. 7-79, 2002.
- MCCLELLAND, C. A. **World Event/Interaction Survey (WEIS) Project, 1966–1978**. Ann Harbor: Mich: Inter-University Consortium for Political and Social Research, 1978. Disponível em: <https://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/studies/05211>. Acesso em: 24 fev. 2014. Acesso em: 15 oct. 2013.
- MCGILLIVRAY, F.; SMITH, A. The Impact of Leadership Turnover on Trading Relations Between States. **International Organization**, v. 58, n. 3, 567 - 600, 2004.
- MICHEL, E. C. Las Expediciones de Junio de 1959. **Clío**, v. 78, n. 177, p. 97-320, 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Resenha de Política Exterior do Brasil**, v. 1, n. 68, 1991.

MOON, B. E. Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence. **International Organization**, v. 39, n. 2, p. 297-329, 1985.

MORGAN, T. C.; BAPAT, N.; KOBAYASHI, Y. The Threat and Imposition of Sanctions: updating the TIES dataset. **Conflict Management and Peace Science**, v. 31, n. 5, p. 541-558, 2014. Disponível em: <https://www.unc.edu/~bapat/TIES.htm>. Acesso em: 5 de junho de 2015.

MORGENFELD, L. A. Del TIAR a la OEA: Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano. **CONfines relacion. internaci. ciencia politica**, v.6, n. 12, p. 13-49, 2010.

MORLEY, M. H. **Imperial State and Revolution: the United States and Cuba, 1952-1986**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

NIKLASSON, T. **Regime Stability and Foreign Policy Change: interaction between domestic and foreign policy in Hungary, 1956-1994**. Lund: Lunds Universitet, 2006.

NON-ALIGNED MOVEMENT (NAM). The Non-Aligned Movement: description and history. Disponível em: <http://www.nam.gov.za/background/history.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

OLANDER, M. Costa Rica in 1948: Cold War or Local War? **The Americas**, v. 54, n. 4, p. 465-493, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. São Francisco: Conferência das Nações Unidas, 1945.

_____. MINUSTAH. Mission des Nations Unies Pour la Stabilisation en Haiti. Historique. Disponível em: <http://www.minustah.unmissions.org/historique>. Acesso em: 20 dez. 2015.

ORTEGA, D. Nothing Will Hold Back Our Struggle for Liberation. In: BORGE, T. et al. **Sandinistas Speak**. New York: Pathfinder Press, 1982. p. 23-42.

PAPADAKIS, M.; STARR, H. Opportunity, Willingness, and Small States: the relationship between environment and Foreign Policy. In: HERMANN, C.F; KEGLEY, C. W.; ROSENAU, J. **New Directions in the Study of Foreign Policy**. Boston: Allen and Unwin, 1987.

PARK, T. W., KO, D.; KIM, K. Democratization and FPC in the East Asian NICs. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring. How governments respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 164-184.

PASTOR, R. A. **Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean**. 2^a ed. Oxford: Westview Press, 2001.

_____. Does the United States Push Revolutions to Cuba? The Case of Grenada. **Journal of International Studies and World Affairs**, v. 28, n. 1, p. 1-34, 1986.

PAZ, J. P.; CEPEDA, M. Ecuador en la Globalización: 1975-2005. **HAOL**, no. 18, p. 25-39, 2009.

PEARSON, F.; BAUMANN, R. International Military Intervention, 1946-1988. **Inter-University Consortium for Political and Social Research**, Data Colletion no 6035. Ann Arbor: University of Michigan, 1993. Disponível em: <http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/DSDR/studies/6035>. Acesso em: 12 abr. 2014.

PEI, M.; ADESNIK, A. D. Why Recessions Don't Start Revolutions. **Foreign Policy**, n. 118, pp. 138-151, 2000.

PHILLIPS, D. E. Barbados and the Militarization of the Eastern Caribbean, 1979-1985. **Latin American Perspective**, v. 17, n. 1, p. 73-85, 1990.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PINHEIRO, L. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, p. 305-335, 2000.

POOLE, K; ROSENTHAL, H. Patterns on Congress Voting. **American Journal of Political Science**. v. 35, p. 228-278, 1991.

_____. D-Nominate after 10 Years: A Comparative Update to Congress: A Political-Economic History of Roll-Call Voting. **Legislative Studies Quarterly**, v. 26, p. 5-29, 2001.

POTRAFKE, N. Does government ideology influence political alignment with the U.S.? An empirical analysis of voting in the UN General Assembly. **The Review of International Organizations**, v. 4, p. 245-268, 2009.

QUISTGARD, J. E. **Distance Change in Foreign Policy: a comparative analysis of relations between hegemons and members of their subsystem**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Department of Political Science, University of Arizona, 1977.

RABE, S. G. The Caribbean Triangle: Betancourt, Castro, and Trujillo and U.S. Foreign Policy. **Diplomatic History**, v. 20, n. 1, p. 55-78, 1996.

RAGIN, C. C. **The Comparative Method**. Berkley: University of California Press, 1987.

- RAGIN, C. C.; DRASS, K. A.; DAVEY, S. **Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0**. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona, 2006 [Programa de computador].
- RAPOPORT, M.; SPIGUEL, C. **Estados Unidos y el Peronismo**: la política norteamericana en la Argentina, 1949-1955. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994.
- _____. La Argentina y el Plan Marshall: promesas y realidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 52, n. 1, p. 5-28, 2009.
- RATNER, E. Reaping What You Sow: Democratic Transitions and Foreign Policy Realignment. **Journal of Conflict Resolution**, v. 53, n. 3, p. 390-418, 2009.
- RIESELBACH, L. N. Quantitative Techniques for Studying Voting Behavior in the un General Assembly. **International Organization**, v. 14, n. 02, p. 291-306, 1960.
- RIHOUX, B. et al. Conclusions - the way(s) ahead. In: RIHOUX, B.; RAGIN, C. C (Org.). **Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis**. Thousand Oaks: SAGE Publications. p. 67-78, 2009.
- ROSATI, J. A. Cycles in Foreign Policy Restructuring: the politics of continuity and change in U.S. foreign policy. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring. How governments respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 221-264.
- ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. The Study of Change in Foreign Policy. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring. How governments respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 3-21.
- ROSENAU, J. N (1976). Restlessness, Change and Foreign Policy Analysis. In: ROSENAU, J. N. **In Search for Global Patters**. New York: Free Press, 1976. p. 369-376.
- ROUGIER, M.; STAWKSI, M. Un Programa que "No puede conformar a todos": economía y burocracia en los años finales del primer peronismo. **América Latina en la Historia Económica** v. 21, n. 1, p. 174-199, 2014.
- RUBNER, M. The Reagan Administration, the 1973 War Power Resolution, and the Invasion of Grenada. **Political Science Quarterly**, v. 100, n. 4, p. 627-647, 1985-1986.
- RUSSETT, B. Discovering Voting Groups in the United Nations. **The American Political Science Review**, v. 60, p. 327-339, 1966.

- RYNHOLD, J. Cultural Shift and Foreign Policy Change: Israel and the Making of the Oslo Accords. **Cooperation and Conflict**, v. 42, n. 4, p. 419-440, 2007.
- RYNNING, S.; GUZZINI, S. Realism and Foreign Policy Analysis. **COPRI Working Papers** v. 42, 2001.
- SANG-BEN, M. A.; CORDERO, W.; ZELLER, N. **La Política Exterior Dominicana 1844-1961** (tomo I). Santo Domingo: Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, 2000.
- SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**, n. 37, 2013.
- SCHAEFER, B. D.; KIM, A. B. U.S. Aid Does Not Build Support at the U.N. **Background** n. 2018, 2007.
- SCHREIBER, A. P. Economic Coercion as an Instrument of Foreign Policy: U.S. Economic Measures Against Cuba and the Dominican Republic. **World Politics**, v. 25, n. 3, p. 387-413, 1973.
- SCHRODT, P. Event Data in Foreign Policy Analysis. In: NEACK, L.; HEY, J.; HANEY, P. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Cambridge: Prentice-Hall, 1995. p. 145-166
- SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A menu for qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 294, p. 294-308, 2008.
- SECOD-DAHLBERG, B. Suriname: 1975-89. Domestic and Foreign Policy under Military and Civilian Rule. In: SECOD-DAHLBERG, B. (Org.). **The Dutch Caribbean: Prospects for Democracy**. New York: Gordon and Breach Science Publishers, 1990. p. 17-34.
- SINGER, D. J. Reconstructing the Correlates of War Dataset on Material Capabilities of States, 1816-1985. **International Interactions**, v. 14, p. 115-132, 1987.
- SINGER, D.; BREMER, S.; STUCKEY, J. Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. In: RUSSETT, B. (Org.). **Peace, War, and Numbers**. Beverly Hills: Sage, 1972. p. 19-48.
- SINGH, C. Re-democratization in Guyana and Suriname: Critical Comparisons. **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, vol. 84, p. 71-85, 2008.
- SKIDMORE, D. Explaining States Responses to International Change: the structural source of foreign policy rigidity and change. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign**

Policy Restructuring. How governments respond to Global Change. Columbia: University of South Carolina Press, 1994.

SLATER, J. The United State, the Organization of American States, and the Dominican Republic, 1961-1963. **International Organization**, v. 18, n. 2, p. 268-291, 1964.

SOIFER, H. D. The Causal Logic of Critical Junctures. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 12, p. 1572-1597, 2012.

SPOSITO, I. B. **Redirecionamento na política externa brasileira: uma análise comparativa dos Governos Castello Branco (1964-1967) e Fernando Collor (1990-1992).** 2012. Tese (Mestrado em ciências) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2012.

STATACORP. **Stata Statistical Software:** release 12. College Station: StataCorp LP, 2011 [Programa de computador].

STODEN, W. P.; WEISS, A. Interests and Foreign Policy: the Cuban Revolution and the US Response, 1959-1961. **Foreign Policy Analysis**, p. 1-19, 2014.

STREZHNEV, A.; VOETEN, E. United Nations General Assembly Voting Data. *UNF:5:s7mORKL1ZZ6/P3AR5Fokkw== Erik Voeten [Distributor] V7 [Version]*. 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1902.1/12379>. Acesso em: 25 out 2013.

TALF-MORALES, M. **Haiti: Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Concerns.** Washington, CRS Report for Congress, 2008.

TEORELL, J. et al. The Quality of Government Standard Dataset, version Dec13. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Disponível em: <http://www.qog.pol.gu.se>. Acesso em: 05 dez. 2012.

THACKER, S. C. The High Politics of IMF Lending. **World Politics**, v. 52, p. 38-75, 1999.

THE GROUP OF 77. General Information. About the Group of 77. Disponível em: <http://www.g77.org/doc/>. Acesso em: 15 jan. 2016.

THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 369-404, 1999.

THERNEAU, T. M. Extending the Cox model. **Technical Report Series**, Technical Report Number 58, 1996.

TOMLIN, B. W. Measurement validation: lessons from the use. **International Organization**, v. 39, n. 1, p. 189-206, 1985

TSYGANKOV, A. P. **Russia's Foreign Policy: change and continuity in national identity**. 2^a ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

ULFELDER, J. Country Memberships in Selected Intergovernmental Organizations and Accession to Selected Regional and Global Treaty Regimes: Global, Country-Year Format, 1955-2010. ICPSR30541-v1. Ann Arbor, MI: **Inter-university Consortium for Political and Social Research**, 2011. Disponível em: <http://doi.org/10.3886/ICPSR30541.v1>. Acesso em: 14 dez. 2015.

U.S. STATE DEPARTMENT. **The Report to Congress on Voting**. Washington, DC: U.S. Department of State, 1984-1985.

U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations, 2013. Disponível em: <https://explorer.usaid.gov/reports-greenbook.html>. Acesso em: 23 fev. 2013.

VALLER JR., R. D. Equador: o áspero caminho das obras à ALCA. In: ARAUJO, H. V. **Os países da Comunidade Andina**. Volume 2. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004. p. 743-828.

VANNUCCI, A. P. The Influence of Latin American Governments on the Shapping of United States Foreign Policy: the case of U.S. Argentine Relations, 1943-1948. **Journal of Latin American Studies**, v. 18, n. 2, p. 355-382, 1986.

VENGROFF, R. Instability and Foreign Policy Behavior: Black Africa in the U.N. **American Journal of Political Science**, v. 20, n. 3, p. 425-438, 1976.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia de autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLANOVA, A. S. **La Dictadura de Trujillo** (1930-1961). Santo Domingo: Archivo General de la Nación, 2012.

VIZENTINI, P. G. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3^a ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

VOETEN, E. Clashes in the Assembly. **International Organization**, v. 54, n. 2, p. 185-215, 2000.

_____. Resisting the Lonely Superpower: responses of states in the United Nations to U.S. dominance. **The Journal of Politics**, v. 66, n. 3, p. 729-754, 2004.

_____. Data and Analyses of Voting in the UN General Assembly. **Working Paper**, 2012.

VOLGY, T. J.; FRAZIER, D. V.; INGERSOLL, R. S. Preferences Similarities and Group Hegemony: G-7 voting cohesion in the UN General Assembly. **Journal of International Relations and Development**, v. 6, n. 1, p. 51-70, 2003.

VOLGY, T. J.; KENSKI, H. Systems Theory and Foreign Policy Restructuring: Distance Change in Latin America, 1953-1970. **International Studies Quarterly**, v. 26, p. 445-474, 1982.

VOLGY, T. J.; KENSKI, H. Toward and Exploration of Comparative Foreign Policy Distance between the United States and Latin America: a research note. **International Studies Quarterly**, vol. 20, pp. 143-166, 1976.

VOLGY, T. J.; SCHWARZ, J. E. "Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint." In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring. How governments respond to Global Change**. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 22-42.

WALSH, J. I. Policy Failure and Policy Change: British Security Policy After the Cold War. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 490-518, 2006.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WANG, T. Y. U.S. Foreign Aid and UN Voting: an analysis of important issues. **International Studies Quarterly**, v. 43, p. 199-210, 1999.

WELCH, D. A. **Painful Choices: a theory of foreign policy change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

WORLD BANK. World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF). Dec. de 2013. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>. Acesso em: 22 fev. 2014.

YANG, Y. E. Leaders' Conceptual Complexity and Foreign Policy Change: comparing the Bill Clinton and George W. Bush Foreign Policy towards China. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 3, p. 415-446, 2010.

ZANATTA, L. Perón y el Espejismo del Bloque Latino. **Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo**. v. 2, n. 2, p. 7-52, 2009.

ZANATTA, L.; AGUAS, M. Auger y declinación de la tercera posición. Bolívia, Perón y la Guerra Fria, 1943-1954. **Desarrollo Económico**, vol. 45, n. 177, p. 25-53, 2005.

ZHANG, L. **A comparative study of Chinese foreign policy restructuring**. Dissertação (Mestrado em Artes) - Department of Political Sciences, University of Windsor, 1993.

ZIV, G. Cognitive Structure and Foreign Policy Change: Israel's Decision to Talk to the PLO. **International Relations**, v. 25, n. 4, p. 426 - 454, 2011.

APÊNDICE

	VD: coincidência de votos	VD: ponto ideal
Ano	Evento	Evento
1946	0	0
1947	2	1
1948	0	5
1949	4	2
1950	8	0
1951	7	0
1952	4	3
1953	1	2
1954	1	4
1955	3	2
1956	8	2
1957	1	1
1958	2	2
1959	7	5
1960	0	5
1961	0	3
1962	0	0
1963	0	0
1965	2	2
1966	1	2
1967	2	2
1968	4	0
1969	1	1
1970	0	4
1971	2	2
1972	0	0
1973	0	3
1974	0	2
1975	0	2
1976	2	2
1977	2	2
1978	0	0
1979	2	3
1980	0	2

1981	0	1
1982	2	2
1983	0	1
1984	2	1
1985	1	2
1986	1	2
1987	0	0
1988	1	1
1989	0	0
1990	1	1
1991	1	2
1992	0	0
1993	0	0
1994	2	0
1995	3	2
1996	2	1
1997	0	0
1998	0	0
1999	1	0
2000	2	0
2001	0	0
2002	2	1
2003	0	1
2004	2	2
2005	0	0
2006	1	1
2007	0	2
2008	0	0