UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERUNIDADES EM INTEGRAÇÃO DA
AMÉRICA LATINA

FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS

MODELOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA DO INÍCIO
DO SÉCULO XXI (1990-2014):
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE BRASIL E MÉXICO

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2015

FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS

**MODELOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA DO INÍCIO
DO SÉCULO XXI (1990-2014):
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE BRASIL E MÉXICO**

Versão Corrigida

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação Inter-unidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Integração da América Latina.

Orientadores: Prof. Dr. Rafael A. Duarte Villa
Prof. Dr. Leonel Itaussu Almeida Mello
(*in memoriam*)

Co-Orientador: Prof. Dr. Jean Daudelin

SÃO PAULO

2015

TERMO DE APROVAÇÃO

FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS

**MODELOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL NA AMÉRICA LATINA DO INÍCIO
DO SÉCULO XXI (1990-2014):
UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE BRASIL E MÉXICO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação Inter-unidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP), como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Integração da América Latina, avaliada pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Dr. Rafael Antonio Duarte Villa, Universidade de São Paulo

1º Examinador: _____

Dr. André Luiz Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

2º Examinador: _____

Dr. Kai Michael Kenkel, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

3º Examinador: _____

Dr. Brigitte Weiffen, University of Konstanz

4º Examinador: _____

Dr. Wagner Tadeu Iglesias, Universidade de São Paulo

São Paulo, 17 de abril de 2015.

Ao *Velho*. Querido Leonel

Ao *Gambá*, por todo o sacrificio

AGRADECIMENTOS

Os débitos que acumulei durante os anos que culminaram nesta tese só poderiam transportados ao papel com alguma precisão se me propusesse a escrever um volume específico para esta seção.

Um poderoso núcleo aglutinador serviu de quartel general aos Chagas Bastos ao longo dos últimos quase trinta anos: Julio Cesar Bastos, Magali Solange Chagas Bastos, Paola G. Chagas Bastos e Angela Marilda das Chagas, palavras não são e não serão suficientes.

Janaina Santos Curi pela companhia e paciência ao longo da jornada. O carinho e a parceria estão impressos nessas páginas. Muito obrigado *Gambá*, por tudo que me ensinou durante e depois desta longa jornada... longa, dura e pesada demais. Seguro estou de que sem sua paciência e companheirismo nada disso teria chegado a bom termo, como chegou. Vencer obstáculos como a distância, as diferenças de estágios de vida, as inúmeras idas e vindas (o Canadá não fica na esquina...), as (já poucas) horas de convivência tolhidas pelo trabalho e o destempero na reta final, ficou mais simples com você ao lado... até onde foi possível. O tempo não parou.

Eleonora Michelacci, Anderson Pereira, Ornelio Sott e Thiago Gomes da Silva, por terem me colocado no eixo quando tudo parecia apertado e escuro. O trabalho realizado na *Casa* é exemplo que carrego comigo para onde for. Não foram poucas as transformações tão profundas em mim que partiram deste núcleo irradiador de claridade. Estarei sempre de escudo na mão!

Lucas Roca, Gabriel Roca e Rafael Monteiro companheiros paulistanos que fizeram a jornada divertida. Um novo (e tardio) pedido de desculpas se faz necessário, e acoplado a este os calorosos agradecimentos pela alegria de compartilhar a vida na cidade de concreto.

Lucila Colichio pelos comentários, sugestões e pela revisão minuciosa (imensamente grato). Patricia Pereira pelo levantamento de parte dos dados e Bruna Weber pela revisão das traduções.

Nicholas Harper, pela grande acolhida em Ottawa quando de minha primeira passagem por lá, indicando com paciência cada um dos caminhos por Carleton University e proporcionando um intercâmbio valioso sobre as visões de mundo do ‘Norte e do Sul’. Tonto, *many thanks!*

Fabrizzio Almeida, Luiz Rezende, Raquel Falcão, Bernardo Murta, Bianca Borges, Felipe Santiago e Gustavo Leme, brasileiros que se perderam no Canadá e fizeram minha

segunda estada muito mais agradável. As conversas durante os intervalos eram revigorantes. Meu sincero muito obrigado.

Maria Clara Oliveira pela paciência com meus atrasos frequentes e por estimular sempre a discussão transparente e articulada entre as diversas áreas nas quais toquei.

Edgar Federzoni, Isabella Cristina Menezes Mota, Bruno Vilela, Laila Bellix, Alair Silveira, Sylvio Henrique Neto, Mayra Coan e tantos outros que têm parte no ponto de chegada deste trabalho, ficam guardadas na memória cada uma das contribuições.

Um dos maiores temores de qualquer cientista social é meter-se numa confusão entre seu objeto e as lentes das quais se vale para analisá-lo, meus agradecimentos ao Prof. Leonel Itaussu Almeida Mello padecem de uma falta de objetividade próxima do indecente. Não manifesto o sentimento de perda, de vazio, causado pela passagem. Ao contrário, não seria justo com o exemplo de luta inquebrantável, de resistência e caráter reto demonstrados ao longo de toda sua vida. É impossível não lembrar o temperamento forte, as posições firmes e honestas, que moldaram o caráter e o espírito crítico de todos aqueles que foram tocados por sua mente iluminada, como intelectual, amigo, militante e professor.

Aguerrido e guiado por um espírito público exemplar, combatia ativamente em favor daqueles com os quais trabalhava e orientava, sobretudo, pela elevação de um país e uma sociedade melhores, adiante daquilo que era possível. Marcante foi sua generosidade em conclamar um jovem aluno de vinte um anos ao Doutorado Direto, mostrando que a diferença entre os graus acadêmicos não seria barreira para discussões produtivas, provando que o conhecimento é construído nas relações entre pessoas e não na clausura de bibliotecas e arquivos apenas. A grandeza do homem -que até o fim lutou de pé e por seu trabalho, ao formar muitas gerações de internacionalistas e cientistas políticos brasileiros- não passará, jamais.

Não poderia deixar de fora Dea Conti, companheira de Leonel e guardiã da sanidade mental de todos nós. Brava intelectual que tanto colaborou com as conversas e resolução dos pequenos e grandes desafios.

Prof. Rafael Villa teve a coragem de assumir este trabalho pelo meio, com sua conhecida tranquilidade. Agradeço por burilar em meu espírito qualidade que até então desconhecia: paciência. A experimentação e observação que me transmitiu, primeiro como diretor de pesquisa e depois como orientador, posso sintetizá-las em uma única frase dita em uma de nossas várias reuniões no NUPRI: “faça contribuições que sejam assertivas, equilibradas e que tenham qualidade”. Garanto que o ensinamento foi muito bem aprendido.

Prof. Jean Daudelin pela ousadia e incrível capacidade de empurrar os limites para

ares cada vez mais rarefeitos, à busca do rigor e da qualidade. O vigor das discussões levou-me a buscar a excelência em cada pequeno detalhe. Cururupu tem um filho brilhante! Estendo meus sinceros agradecimentos à sua família, Francine Lecours e François Daudelin pelo amável modo como me receberam todas as vezes.

Prof. Kai Kenkel pelos sinceros e diretos conselhos sobre quais rumos tomar em momentos tormentosos do trabalho e da carreira. A humanidade sempre prevaleceu à aridez dos gabinetes. *Vielen Dank*, gringo!

Prof. Pio Penna Filho, grande crítico do *fast track* para o qual fui indicado. A amizade cultivada há quase dez anos, desde o compromisso de orientação na Graduação não turvou as análises claras e os ensinamentos que me foram dados ao longo desta jornada. Mané, as pancadas foram boas!

Prof. Sean Burges pela cordialidade, amizade e sinceridade. As horas a menos de sono (adequar o fuso horário australiano ao brasileiro foi tarefa inglória) dispendidas para colaborar em minha formação intelectual foram fundamentais.

Prof. André Reis da Silva merece agradecimentos duplos pela incansável paciência, pelos conselhos e pelas oportunidades que me abriu. Para além das discussões extremamente produtivas (e longas) sob os aspectos da realidade brasileira e latino-americana.

Prof. Wagner Iglecias pelo estilo provocador, sempre pedindo uma contra-argumentação firme e honesta. O exemplo de honestidade e respeito intelectual são profundos.

Os companheiros da Universidade Federal da Grande Dourados, Henrique Sartori, Tomaz Espósito Neto, Hermes Moreira Junior, Márcio Scherma, Mario Sá e Matheus Hernandez, prestaram grande ajuda na reta final, comentando, criticando e iluminando partes truncadas ou que não tinham a devida clareza.

Sem dúvida, as trocas em sala de aula me fizeram ser rigoroso com muitos detalhes que por vezes passavam despercebidos, as discussões impulso fundamental para um aperfeiçoamento cada vez maior, e por isso, fica a lembrança aos alunos do curso de Relações Internacionais da UFGD.

Especial lembrança aos professores André Martin e Márcio Bobik Braga da Universidade de São Paulo, fundamentais quando do pedido inicial feito por Leonel para a passagem do curso de Mestrado ao Doutorado de maneira direta. As críticas ao projeto inicial o fizeram melhor estruturado e permitiram clareza nos pontos a avançar. Estendo estes aos pareceristas que avalizaram a mudança de nível e fizeram ponderações complementares àquelas do exame de qualificação.

William Almeida e Rodrigo Bronze foram imprescindíveis no auxílio em todos (e não poucos) os trâmites burocráticos na Universidade de São Paulo. A paciência e boa vontade de ambos para resolver todos os problemas que enfrentei não será esquecida.

Stela Carvalho e Vera Cecília Silva que tanto me fizeram crescer e aprender nos meandros do ambiente de pesquisa da Universidade de São Paulo quando de minha longa estada no NUPRI/USP.

Tatiana Gerasimenko, editora do Estadão Noite que estimulou uma escrita ordenada ao longo dos meses, permitindo a transposição das ideias contidas nestas tese para as páginas do jornal, além de propiciar discussões que moveram-me em direção a novos pensamentos.

Alexandre Rochman e Fulvia Pizzamiglio por me abrigarem quando do início de meu exílio voluntário em Ottawa.

Dentre as instituições que colaboraram a esta pesquisa, os governos de Brasil e Canadá tiveram papel crucial. Também, as Pró-Reitorias de Pesquisa e de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo.

O primeiro por fomentar esta investigação desde o início, sob os auspícios da Comissão para Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), quando do curso de Mestrado e depois em minha passagem ao Doutorado, o suporte financeiro garantiu condições para a realização do trabalho. Às Pró-Reitorias de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade de São Paulo pelo financiamento de minhas duas viagens de pesquisa ao Canadá, para realizar ajustes fundamentais ao projeto.

O segundo foi responsável pela longa estada que tive em Ottawa para modificações, coleta de material e formatação final desta tese durante o outono-inverno de 2013-2014. Tive a oportunidade única de receber uma das bolsas do *Emerging Leaders of the Americas Program* (ELAP) oferecida pelo *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* (DFATD), que me permitiu trabalhar confortavelmente na *Norman Paterson School of International Affairs* e usufruir do acervo e do ambiente acolhedor daquela escola.

As duas últimas pelos recursos financeiros para a apresentação de trabalhos, compra de materiais e pela enriquecedora experiência como gestor de projetos no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

Por fim, agradeço a consideração e paciência dos leitores. Se puder, minimamente, contribuir para que alguma vez, cure uma dúvida, tenham certeza que o esforço de quase cinco anos terá sido recompensado. Mais ainda, se incorrer na ousadia de produzir incômodo, estimular alguma contestação, a recompensa será muito maior do que o esperado. Sou um anão que vê o panorama do mundo sobre os ombros de gigantes.

*Acendamos a luz, onde as trevas se adensem;
articulemos tolerância, ao pé da
agressividade;
envolvamos as farpas da cólera em algodão de
brandura;
conduzamos a paz por fonte viva sobre a
discórdia, toda vez que a discórdia se faça
incêndio destruidor.*

André Luiz, por Chico Xavier

*Mestre não é quem sempre ensina, mas quem
de repente aprende*

João Guimarães Rosa

O tempo não para

*Eu sei, que a vida tem pressa
que tudo aconteça,
sem que a gente peça,
Eu sei,
Eu sei, que o tempo não para,
tempo é coisa rara
e a gente só repara,
quando ele já passou*

*Não sei, se andei depressa demais
Mas sei que algum sorriso eu perdi
Vou pedir ao tempo,
que me dê mais tempo
para olhar para ti
De agora em diante,
não serei distante
Eu vou estar aqui*

*Cantei,
cantei a Saudade da minha cidade
e até com vaidade, cantei
Andei, pelo Mundo fora
e não via a hora
de voltar para ti*

*Não sei, se andei depressa demais
Mas sei que algum sorriso eu perdi
Vou pedir ao tempo,
que me dê mais tempo
para olhar para ti
De agora em diante,
não serei distante
Eu vou estar aqui*

Mariza, em *The Best of Mariza* (2014)

Música e letra de Miguel Gameiro

Arranjo musical de Tiago Machado

CHAGAS BASTOS, Fabrício H. Modelos de Inserção Internacional na América Latina do início do século XXI (1990-2014): Uma análise comparativa de Brasil e México. 2015. 233f. (Doutorado) -Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

RESUMO

Esta tese provê um método e modelos de análise geral para o conceito de inserção internacional formulado por Amado Cervo, que têm como objetivo explicar a variação de comportamento e posicionamento dos Estados nas hierarquias globais, a partir das mudanças nas configurações das políticas econômica, externa e de defesa. O objetivo desta tese é explicar quais são os caminhos escolhidos pelos governos de Brasil México para o posicionamento de seus países nas hierarquias globais e quais foram os resultados obtidos no início do século XXI. Três perguntas estabelecem o nexos causal da investigação, i) quais posições querem os Estados e como/o que fazem para atingi-las?; ii) qual é a realidade dos fatos quando da tomada das decisões e de sua implementação (de modo mais simplista: o que está acontecendo nos países e no mundo?); e, iii) quais são os resultados obtidos? Olhamos para três pontos distintos, mas complementares: i) os tipos ideais do que podem fazer os Estados (modelos de inserção), para enquadrar o que fazem; ii) as estratégias de inserção, para entender como fazem e o que fazem; e, iii) os resultados em termos de posição relativa na hierarquia. A investigação se funda numa análise histórica comparada dos determinantes dos modelos de inserção internacional dos países da América Latina a partir do final da Guerra Fria até o fim da primeira metade da segunda década do século XXI (1990-2014), e se utiliza desta base para apoiar generalizações acerca das variações no comportamento dos Estados ao longo das últimas duas décadas e meia. O trabalho contribuiu à extensa tradição de pesquisa cujo objetivo é interpretar as interações entre os Estados, observando-os desde o ambiente em que se inserem e também sob o ponto de vista doméstico. Ademais, nos dirigimos às visões das relações internacionais nascidas na América Latina, levando em conta seus valores, preferências e contingências próprios.

Palavras-chave: economia política internacional. análise de política externa. inserção internacional. Brasil. México. América Latina.

CHAGAS BASTOS, F. H. Models of Global Positioning in Latin America on the beginning of 21st century: A compared analysis of Brazil and México (1990-2014). 2015. 233f. (PhD) - Joint Graduate Program on Latin American Integration Studies (PROLAM), University of São Paulo, São Paulo, 2015.

ABSTRACT

This thesis provides a method and general analysis models for the concept of global positioning introduced by Amado Cervo, whose goal is to explain the variation in States behaviour and their positioning in global hierarchies, considering changes in economic, foreign and defence politics' configuration. This thesis aims at explaining what are the paths chosen by Brazilian and Mexican governments for positioning their countries in the global hierarchies, and the results obtained at the beginning of the 21st century. Three main questions provide the causal link of this investigation, i) which positions do the States aim for and how/what they do to get them?, ii) what is the reality of the facts when making decisions and implementing them (or put in a simpler way: what is happening in the world?); and, iii) what are the results obtained? We look into three different but complementary issues: i) the ideal types of what States can do (positioning models) to portrait their actions; ii) the positioning strategies, so we can understand how States do it and what they do; and iii) the results on the hierarchy's relative position. The investigation is based on a compared historical analysis of the determinants of the global positioning models of Latin America countries from the end of the Cold War until the end of the first half of the second decade of the 21st century (1990-2014), and uses it to support generalizations on the variations on States' behaviour during the last two and a half decades. The work contributed to the wide research tradition whose goal is to read the interactions between the States, observing them in the environment in which they are inserted and also through a domestic point of view. Furthermore, we look into international relations insights arisen from Latin America, taking into account its own values, preferences and contingencies.

Key Words: international political economy. foreign policy analysis. global positioning. Brazil. México. Latin America.

CHAGAS BASTOS, F. H. Modelos de Inserción Internacional en la América Latina del comienzo del siglo XXI (1990-2014): Un análisis comparativo de Brasil y México. 2015. 233f. (Doctorado) - Programa de Posgrado Inter-unidades en Integración de América Latina (PROLAM), Universidad de São Paulo, São Paulo, 2015.

RESUMÉN

Esta tesis crea un método y modelos de análisis general para el concepto de inserción internacional formulado por Amado Cervo, que tiene como reto explicar la variación del comportamiento y posicionamiento de los Estados en las jerarquías globales, desde los cambios en las configuraciones de las políticas económica, exterior e de defensa. El reto principal de esta tesis es explicar cuales son los caminos escogidos por los gobiernos de Brasil y México para el posicionamiento de sus países en las jerarquías globales y cuales fueron los resultados logrados en comienzos de siglo XXI. Tres preguntas establecen el nexo causal de la investigación, i) cuáles posiciones quieren los Estados y cómo/o qué hacen para atingirlas?; ii) cuál es la realidad de los hechos cuando de la tomada de decisión y de su implementación (de modo más sencillo: qué pasa en los países y en el mundo?); y iii) cuáles son los resultados logrados? Miramos para tres puntos distintos pero complementares: i) los tipos ideales de que pueden hacer los Estados (modelos de inserción), para encuadrar lo que hacen; ii) las estrategias de inserción, para comprender como hacen lo que hacen; y iii) los resultados en términos de posición relativa en la jerarquía. La investigación se funda en un análisis histórico comparado de los determinantes de los modelos de inserción internacional de los países de América Latina a partir del fin de la Guerra Fría hasta el final de la primera mitad da la segunda década del siglo XXI (1990-2014), y se vale de esta base para soportar generalizaciones sobre las variaciones en el comportamiento de los Estados a lo largo de las dos ultimas décadas y media. El trabajo contribuye a la extensa tradición de investigación cuyo objetivo es interpretar a las interacciones entre los Estados, mirándolos desde el ambiente en lo cual se insertan y también bajo el punto de vista doméstico. Además, nos dirigimos a las visiones de las relaciones internacionales nacidas en América Latina, llevando en cuenta sus valores, preferencias y contingencias propios.

Palabras-clave: economía política internacional. análisis de política exterior. inserción internacional. Brasil. México. América Latina.

ABREVIATURAS E SIGLAS

Termos Gerais

IED	Investimento Estrangeiro Direto
PD	Política de Defesa
PEcon	Política Econômica
PEx	Política Externa
PIB	Produto Interno Bruto
RI	Relações Internacionais (enquanto disciplina acadêmica)
USD	Dólar Americano
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
AGNU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
BM	Banco Mundial
CETA	<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEPG	<i>Índice Elcano de Presencia Global</i>
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE / Itamaraty	Ministério das Relações Exteriores do Brasil
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAN	<i>Partido de Acción Nacional</i>

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i>
PROLAM/USP	Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REI	<i>Real Instituto Elcano</i>
SPA	<i>Strategic Partnership Agreement</i>
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de México
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
TTIP / TAFTA	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership / Transatlantic Free Trade Area</i>
UE	União Europeia
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)

TABELAS, FIGURAS E QUADROS

Tabela 1	Mandatos presidenciais para Brasil e México (1988-2014)
Figura 1	Agentes e graus de mudanças em política externa
Figura 2	Articulação do método de análise da inserção internacional
Quadro 1	Comparativo histórico sobre a dependência de exportação de primários na América Latina
Quadro 2	América Latina: dependência de matérias primas e diversificação exportadora
Quadro 3	IEPG 2012
Quadro 4	IEPG 2014
Quadro 5	Variações entre os valores do IEPG 2012 e 2014

GRÁFICOS

Gráfico 1	Evolução Índice de Gini para a América Latina (1990-2000)
Gráfico 2	Evolução Índice de Gini para a América Latina (2000-2010)
Gráfico 3	Evolução Índice de Gini para Brasil e México (1990-2010)
Gráfico 4	% Crescimento Anual do PIB para Am. Latina e o Mundo (2000-2013)
Gráfico 5	% Crescimento Anual do PIB para Brasil, México, Am. Latina e o Mundo (2000-2013)
Gráfico 6	% Crescimento Anual do PIB para Brasil e México (1989-2013)
Gráfico 7	% Crescimento Anual do PIB para Brasil, México e o Mundo (1989-2013)
Gráfico 8	Taxas de Desemprego Totais (%) para Brasil e México (2000-2014)
Gráfico 9	Evolução da distribuição do valor agregado da manufatura em anos selecionados (total = 100%)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

IDEIAS, INSTITUIÇÕES, INTERESSES E ESTRATÉGIAS COMO EXPLICAÇÃO ÀS DIFERENTES ESCOLHAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL	22
Superexposição: realidade, poder ou mera ilusão?	23
Recursos, Comportamento e Posição	25
Hipótese de Trabalho	30
Perspectiva Analítica e Argumento	31
Delimitação do Objeto	32
Notas à Seleção dos Casos Estudados	34
Método de Pesquisa	36
<i>Construção dos dados</i>	<i>36</i>
Estrutura do Trabalho	37

PARTE I - BASES PARA UM MÉTODO DE AVALIAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 01

INSERÇÃO INTERNACIONAL: MARCO CONCEITUAL	40
1.1 Aproximações iniciais	42
1.1.1 Problemas similares do trato conceitual	42
1.1.2 Traduções e outras disciplinas	44
1.2 Áreas basilares	46
1.3 Revisão de literatura: em meio a uma confusão limitante	47
1.4 Construção do conceito	61
1.4.1 “Responsabilidades comuns porém diferenciadas”	63
1.5 Problemas metodológicos	71
1.6 Balizamento teórico suplementar	75

CAPÍTULO 02

CONSTRUÇÃO DE MODELOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: FERRAMENTAS METODOLÓGICAS, COMPONENTES, NÍVEIS E CATEGORIAS

ANALÍTICAS	77
2.1 Ferramentas metodológicas: tipos ideais, método comparativo e esquema de variação	77
2.2 Componentes	81
2.2.1 Política Externa	82
2.2.2 Orientações de Política Econômica	84
2.2.3 Política de Defesa	85
2.3 Níveis de análise: pressões e constrangimentos	86
2.4 Categorias analíticas	87
2.4.1 Ideias	88
2.4.1.1 <i>Ideias-força</i>	89
2.4.2 Instituições e Interesses	90
2.4.3 Estratégias	92
2.5 Modelos de inserção internacional	94
2.5.1 Liberal	101
2.5.2 Estatista	102
2.5.3 Corporativista	103
2.6 Articulação do método de análise da inserção internacional	104

PARTE II - ADMIRÁVEL MUNDO NOVO (1990-2014): BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA

CAPÍTULO 03

A AMÉRICA LATINA NO MUNDO AO ALVORECER DO SÉCULO XXI	108
3.1 Qual mundo?	108
3.2 A conjuntura política latino-americana	116
3.2.1 Entre integração e desintegração: faces da mesma moeda	120
3.3 Visões de Brasil e México ao longo dos 2000	126
3.4 Métrica de Posição: Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)	128

CAPÍTULO 04

BRASIL	132
4.1 Hipóteses explicativas	132
4.1.1 Ideias-força	134
4.2.1 Sessenta anos de <i>autonomia</i>	135
4.2 Teste de validade - Os anos Dilma Rousseff (2011-2014)	138

CAPÍTULO 05

MÉXICO	154
5.1 Hipóteses explicativas	154
5.1.1 Ideias-força	156
5.2.1 <i>Atrelamento</i> compulsório	157
5.2 Teste de validade - Os anos Felipe Calderón (2006-2012)	159

CONSIDERAÇÕES FINAIS

QUAL INSERÇÃO INTERNACIONAL?	171
Por uma teoria da inserção internacional?	172
Tendências sistêmicas e regionais	174
Quais resultados?.....	176
América Latina: entre baixa-autonomia e complacência	184

REFERÊNCIAS	187
Livros e capítulos	187
Artigos e outros <i>papers</i>	200
Jornais e Magazines	209
Monografias, Dissertações e Teses	213
Documentos Oficiais e outros	214
 ANEXOS	 219
ANEXO I. TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS	220

INTRODUÇÃO

IDEIAS, INSTITUIÇÕES, INTERESSES E ESTRATÉGIAS COMO EXPLICAÇÃO ÀS DIFERENTES ESCOLHAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL

Por que os Estados agem da maneira como agem no relacionamento com outros Estados? Por que Estados situados em uma mesma posição na hierarquia internacional¹ podem se comportar (e muitas vezes se comportam) de maneira extremamente variada? Quais são os fatores cruciais para explicar a posição dos Estados no cenário internacional?

Estas questões têm motivado inúmeras e frutíferas análises de política internacional e de política externa ao longo dos anos, entretanto, dada a dimensão do problema, até hoje não foram apresentadas respostas suficientemente satisfatórias, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista de análises empíricas. É fato que a vasta literatura sobre o comportamento variado dos Estados não encontra consenso.

Diversas análises fundamentadas em estatísticas e/ou em elementos qualitativos propõem hipóteses que muito se aproximam de explicações bem acabadas, sem, no entanto, preencher lacunas importantes do campo de estudo a que se dedicam. Por óbvia que possa parecer, a explanação se faz necessária quando, de modo estreito, nos propomos explicar as mudanças de *comportamento* e *posicionamento* dos Estados na hierarquia internacional no tempo e no espaço.

Tendo este panorama em mente, nos municiamos das indagações expostas para estruturarmos a pergunta que direcionará nosso trabalho, qual seja: quais são os determinantes das diferentes opções de inserção internacional dos Estados no pós-Guerra Fria?

Assim, o objetivo desta tese é explicar quais são os caminhos escolhidos pelos governos de Brasil e México para o posicionamento de seus países nas hierarquias globais e quais foram os resultados obtidos no início do século XXI. Três perguntas estabelecem o nexo causal da investigação, i) quais posições querem os Estados e como/o que fazem para atingi-las?; ii) qual é a realidade dos fatos quando da tomada das decisões e de sua implementação

¹ A noção de hierarquização da política internacional deriva do pressuposto de que o Estado ainda é o principal elemento ordenador do sistema (provedor de segurança, regulador econômico, fomentador de regimes entre outros), por ações isoladas ou tomadas coletivamente (instituições internacionais). Disto, temos que alguns Estados detêm mais capacidades de aglutinar e mover elementos ordenadores do que outros (em verdade, uma pequena quantidade de Estados detêm grandes capacidades em detrimento de uma maioria que possui pouca influência sistêmica direta), e essa diferença de capacidades entre cada um dos atores é o que conforma a hierarquia global em suas diversas manifestações (militar, econômica, tecnológica etc.).

(de modo mais simplista: o que está acontecendo nos países e no mundo?); e, iii) quais são os resultados obtidos?

Olhamos para três pontos distintos, mas complementares: i) os tipos ideais do que podem fazer os Estados (modelos de inserção), para enquadrar o que fazem; ii) as estratégias de inserção, para entender como fazem e o que fazem; e, iii) os resultados em termos de posição relativa na hierarquia. Partimos do conceito de *inserção internacional* proposto por Amado Cervo, e da confusão presente na literatura, dissociando os tipos ideais (modelos) de inserção internacional das estratégias empregadas e seus resultados, comumente confundidos.

Por conseguinte, o trabalho visa contribuir à extensa tradição de pesquisa cujo objetivo é interpretar as interações entre os Estados, observando-os desde o ambiente em que se inserem e também sob o ponto de vista doméstico. Ademais, nos dirigimos às visões das relações internacionais nascidas na América Latina, levando em conta seus valores, preferências e contingências próprios.

A investigação se funda numa análise histórica comparada dos determinantes dos modelos de inserção internacional dos países da América Latina a partir do final da Guerra Fria até o fim da primeira metade da segunda década do século XXI (1990-2014), e se utiliza desta base para apoiar generalizações acerca das variações no comportamento dos Estados ao longo das últimas duas décadas e meia.

Superexposição: realidade ou ilusão?

Como não é raro acontecer, chegamos até nosso problema de pesquisa por caminhos não previstos. No início, a intenção era investigar o súbito e histriônico interesse na América Latina desde a metade da primeira década dos 2000².

No pré-crise de 2008-09, durante o chamado *boom das commodities*, analistas, diplomatas e periódicos de alcance mundial vaticinaram que a região, conjugada ao apetite voraz da China, viria a ser um dos novos motores do crescimento da economia mundial, e que também seria parte essencial na reconfiguração de poder do pós-Guerra Fria. Consolidou-se a certeza de que as sociedades da América Latina haviam atingindo um ponto de maturidade após os vários anos de turbulência. De fato, uma gama de problemas estruturais políticos e econômicos fora superada, mas não a ponto de permitir um otimismo exacerbado sobre as

² É ilustrativa deste período a reportagem da revista *The Economist* em 12 de novembro de 2009, “Brazil takes off”, na qual o Cristo Redentor aparece, literalmente, levantando voo, como um foguete.

potencialidades dos Estados da região ou sobre as responsabilidades internacionais que seus governos estariam dispostos a assumir. A superexposição da América Latina ante o mundo ao adentrar a primeira década dos 2000 seria uma realidade ou mera ilusão?

Com esta pergunta inicial, passamos a buscar um método que pudesse prover respostas sobre o motivo de tamanha atenção dirigida aos Estados latino-americanos, a partir da observação da variação de comportamento e de acumulação de poder daqueles ao longo do tempo. Até este momento, a hipótese para o problema geral era a de que os determinantes do posicionamento e comportamento diversificados dos Estados fundavam-se nos recursos detidos (ou ausentes) e em como estes eram combinados nacionalmente para, em seguida, serem projetados ao exterior, levando em conta a estrutura de poder vigente. Assumíamos o argumento neorrealista de Waltz de que a definição do sistema internacional se dá por seu duplo princípio gestor, anarquia de um lado e a distribuição das capacidades entre as principais unidades do outro -a configuração das relações de força em termos de polos de poder (Waltz, 1979; Battistella, 2014).

Por conseguinte, tínhamos como hipótese de trabalho que a América Latina quando observada sob o aspecto de seus recursos e capacidades materiais e não-materiais, quantificadas em termos de poder, não poderia ser apontada como uma zona emergente na configuração da hierarquia internacional pós-Queda do Muro de Berlim, dada sua carência de recursos de poder³. Em outras palavras, o demasiado interesse demonstrado era praticamente um embuste.

O recurso metodológico mais adequado àquele contexto era a adoção de uma ferramenta quantitativa, bastante conhecida nos círculos neorrealistas anglo-saxões e apresentada à comunidade de Relações Internacionais no Brasil por Braz José de Araújo e utilizada por Leonel Itaussu Almeida Mello em seu Doutorado⁴, qual seja, a *fórmula de Cline*⁵.

³ Para mais detalhes sobre a quantificação de poder na América Latina ver Cline (1975, 1977, 1994), Mello (1997) e Rochman (1998).

⁴ Que deu origem ao livro *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul* (1996).

⁵ É consenso na literatura especializada que o esforço empreendido por Ray S. Cline, em 1975 (seguido por reestruturações em 1977 e em 1994) é o melhor e mais bem acabado instrumento de medição de poder já produzido. O que agrada aos estudiosos do tema é o fato de que Cline não produz uma mera soma das componentes 'hard' e 'soft' do poder, mas sim um produto, no qual ambas as componentes são importantes à realidade política (Xuetong, 2006, p.16; Pillsbury, 2000, p. 211, 225-226).

Segundo Cline, o cálculo de *poder perceptível* dos Estados se daria por meio da equação:

$$Pp = (C + E + M) * (S + W)$$

Descritivamente, temos como componentes da equação para o cálculo do poder perceptível [Pp]: Massa Crítica [C] (em função de território e população), Capacidade Econômica [E], Capacidade Militar [M], Estratégia

A proposta de então era atualizar a equação, uma vez que nosso enfoque recaía sobre os recursos materiais e não-materiais que compõem o *poder*⁶ dos Estados, levando em consideração a literatura de matriz realista⁷ (realismo clássico, neorrealismo e realismo neoclássico). Pretendíamos fazer a transposição entre a dinâmica envolvida acerca dos *recursos* e da *posição* dos Estados na estrutura do sistema internacional, a partir da combinação ótima dos primeiros face os constrangimentos estruturais domésticos e externos.

Ao reformar a equação, enquanto método de análise, aplicaríamos o teste empírico à América Latina do século XXI, limitando a investigação ao período do pós-Guerra Fria, do imediato ruir do Muro de Berlin até o ano de 2010. A meta da investigação era ir adiante do que fizera Mello, partindo das inferências descritivas de Cline e a partir destas seguindo por uma avaliação dos determinantes internos que levariam às diferentes posições na América do Sul e no mundo, para além da balança de poder, evidenciando o nexos causal entre poder e posição.

Recursos, comportamento e posição

Disto, é preciso que apresentemos brevemente os argumentos de Leonel Itaussu Almeida Mello que deram origem a nossa proposta inicial e que foram transmutados ao longo da pesquisa, para então apresentar os elementos estruturantes deste trabalho.

Para este autor, (e atendo-me somente à utilidade da equação em seu trabalho), as oscilações na balança de poder entre Argentina e Brasil de 1969 a 1986 seriam comprovadas pelas diferenças de estoque de poder entre os dois países quando da passagem dos regimes autoritários à democracia. A desproporção do estoque de poder em favor do Brasil, segundo o autor, configura uma situação de “preponderância” brasileira sobre a bacia do Prata⁸, contudo sem que surja uma situação de hegemonia, considerando no cálculo geopolítico para este último a presença hemisférica dos Estados Unidos. (Mello, 1996, p. 190-193).

Nacional [S] e Vontade Nacional [W] (Cline, 1975). Na qual [S] (*national strategy*) é a parcela de elaboração da decisão política que conceitualiza e estabelece metas e objetivos designados para proteger e realçar os interesses nacionais no cenário internacional e, [W] (*will to pursue a national strategy*) é a coesão psicossocial ou a vontade anímica da população, quando de sua adesão à estratégia nacional concebida.

⁶ Neste momento não é fundamental definir *poder*, o faremos no Capítulo 01.

⁷ Ao longo dos anos uma vasta gama de analistas e agências governamentais empreenderam esforços para quantificar *poder* relacionado aos assuntos internacionais -para mais detalhes sobre o tema, ver Karl Hörn (2011), que faz um levantamento exaustivo sobre as formas de métrica de poder abarcadas pelos estudos geopolíticos e de relações internacionais.

⁸ Sem forçar o argumento, a partir dos elementos geopolíticos empregados em sua construção, é possível dizer que a preponderância brasileira também se dá, à época, sobre a América do Sul.

Adequada à época em que foi criada, durante o período de distensão da Guerra Fria (1975-88), a fórmula serviu de instrumento de apoio à política externa norte-americana e lograva êxito ao buscar explicar os fatores internacionais, sobretudo, relacionados à hierarquia do sistema internacional⁹. No entanto, desde que a União Soviética sucumbiu ao próprio peso, os sistemas teóricos construídos até então mostraram-se carregados de anomalias face à realidade que deveriam explicar, principalmente quando o tema analisado é a distribuição sistêmica ou mesmo regional do poder dos Estados.

Joseph Nye em seu *The Future of Power* (2011) argumenta que o instrumento criado por Cline não encontrava respaldo na realidade, uma vez que segundo o ranking produzido pela equação a URSS teria duas vezes mais *poder perceptível* que os EUA ao final da década de 1970¹⁰. De fato, naquele momento (1975-1977), tomados os elementos abarcados pela fórmula (recursos materiais em sua grande maioria), a União Soviética detinha mais poder do que os Estados Unidos. Entretanto, o desenvolvimento tecnológico que se acelerava naquele país (não incluído como variável na equação) pode ser apontado como a principal causa da “falha” apontada por Nye anos depois.

A percepção de negativa de Nye não é de todo precisa. Ao levarmos em conta as condições objetivas e subjetivas do período, a equação servia a seus propósitos, isto é, Cline, como ex-funcionário de alto escalão do governo, alinhava o discurso científico ao ambiente de tensão fomentado pelas autoridades norte-americanas¹¹. E além de sua clara vinculação às correntes behavioristas, procurava dados fiáveis sobre o ‘estado de espírito’ dos atores dos quais visava descrever o comportamento (Snyder; Bruck; Sapin, 1962, p. 05).

Por isso, ao propormos o *aggiornamento* da capacidade explicativa da equação de Cline, havia a necessidade de lançarmos mão de um dispositivo teórico que descrevesse a natureza do poder de maneira multidimensional, mantendo contato com a realidade observada e buscando reduzir o número de anomalias que se apresentavam. As três categorias desenvolvidas por Nye (1990a, 1990b, 2004, 2008, 2011), *soft*, *hard* e *smart power*, *a priori*

⁹ Cabe lembrar que Cline escreve no mesmo período e ambiente político em que Kenneth Waltz trabalhou em seu *Theory of International Politics*, publicado em 1979, isto é, fortemente influenciado pelo behaviorismo.

¹⁰ Hobsbawm (1995, p. 243-244) ao descrever o momento histórico no qual Cline desenvolve seu trabalho indica que Washington não se guiava por um “raciocínio realista”, senão histórico. Ainda, “em termos reais, o poder americano, ao contrário de seu prestígio, continuava decisivamente maior que o soviético. Quanto às economias e tecnologias dos dois campos, a superioridade ocidental (e japonesa) superava qualquer cálculo”.

¹¹ Hobsbawm (1995, p. 244) mais uma vez é a fonte: “[o]s soviéticos rudes e inflexíveis, podiam com esforços titânicos ter construído a melhor economia da década de 1980 em qualquer parte do mundo (para citar Jowitt, 1991, p. 78), mas de que adiantava à URSS o fato de que em meados da década de 1980 ela produzia 80% mais aço, duas vezes mais ferro-gusa e cinco vezes mais tratores que os EUA, quando não se adaptara a uma economia que dependia de silício e software [...]?”. Nye ao analisar a fórmula fora de seu contexto, de maneira a suportar a argumentação em favor de seu *smart power* incorre em severa desonestidade intelectual.

se mostravam adequadas à nossa empreitada -Hobbes (1997) e suas definições para poder militar (*imperium*), econômico (*dominium*) e ideológico (*religio*) funcionam no mesmo sentido.

O principal problema metodológico que se coloca deriva da posição privilegiada de diretor da CIA, que permitiu a Cline incluir em seu método de análise uma avaliação psicossocial acurada dos Estados produzida pela agência que comandava -as variáveis em questão alimentam-se das percepções e valores atribuídos de acordo com as visões de mundo vigentes à época e carreadas por aquela instituição. De outro modo, o autor optou por incluir de maneira limitada uma avaliação das formas intangíveis de poder perceptível dos Estados. Tal posicionamento angariou críticas frontais ao que se poderia chamar de uma “avaliação quase pessoal” dos elementos Estratégia Nacional [S] e Vontade Nacional [W] -Nye, como mencionamos, foi apenas o mais recente dos críticos¹².

De fato, as correntes teóricas de matriz realista são duramente criticadas por sua limitação em não alcançar uma maneira objetiva de medir o poder¹³. No entanto, a necessidade de se estabelecer uma métrica acurada não precisa ser preocupação central de uma interpretação da política internacional que se filie àquelas correntes. Ao contrário, a negação de que é possível mensurar o poder abre espaço para uma complementação teórica fundamental¹⁴. Retomar o “problema de reconhecimento” descrito por Morgenthau (2003, p. 194-196) sobre o papel do elemento ideológico na política internacional fez aumentar a pressão sobre a necessidade de encontrar um mecanismo que pudesse afinar a avaliação psicológica de um Estado com a sua extração sob a forma de uma métrica quantificável. A importância que o clássico teórico dá a esta variável é explícita:

¹² Sobre este ponto ver Baldwin (2002), Guzzini (1994; 2005; 2009) e Smith (2013).

¹³ Guzzini (2005; 2009) e Smith (2013) argumentam sobre a impossibilidade de se mensurar poder, por considerarem que este é socialmente construído e não existe em forma fungível. Acompanha-os Nye (2011), quando usa como metáfora para ilustrar tal dificuldade o amor, alegando ser impossível determinar se um indivíduo ama alguém 2,6 vezes mais do que um outro indivíduo.

¹⁴ As noções de “estrutura material” e “estrutura ideológica” propostas por Ikenberry (2001) permitem explicações conjuntas sobre a natureza do poder nas relações internacionais, bem como em quais dimensões cada uma das variáveis têm seu canal de atuação.

A diferença entre estas estruturas dissocia mais claramente a forma tangível da forma intangível do que se concebe como poder -representadas sob as partes objetiva (C + E + M) e subjetiva (S + W) da fórmula.

A estrutura material do sistema internacional refere-se à distribuição de poder entre as principais potências, já a estrutura pode ser definida como um conjunto de princípios e valores que definem a legitimidade das instituições de governança do sistema e do comportamento dos Estados.

Ver através desses disfarces ideológicos, e ser capaz de enxergar por trás deles as verdadeiras forças e fenômeno políticos em ação, constitui portanto uma das tarefas mais importantes e mais difíceis para o estudioso de política internacional. A tarefa é difícil, porque, se ela não for realizada, torna-se impossível determinar corretamente a natureza da política externa com a qual estamos lidando. O reconhecimento das tendências imperialistas e de sua natureza peculiar depende de que se tenha conseguido fazer uma distinção bem nítida entre um determinado posicionamento ideológico, que geralmente repudia todas e quaisquer aspirações imperialistas, e os objetivos reais das políticas de fato exercitadas. Fazer essa distinção corretamente constitui missão difícil, devido à dificuldade geral de se diferenciar entre o verdadeiro significado de qualquer ação humana e aquilo em que o ator acredita ou finge acreditar. Esse problema de ordem geral pode ser agravado por duas outras dificuldades que são peculiares, pelo menos na sua generalidade, à política internacional. Uma consiste em distinguir entre uma bravata ou blefe indicador de uma política de prestígio e um disfarce ideológico de imperialismo efetivo. A outra está em descobrir, por trás de um disfarce ideológico de status quo ou de imperialismo localizado, o sentido verdadeiro da política realmente adotada.

Contudo, a reprodução metodológica nos termos propostos por Cline se mostrava desafiadora e epistemologicamente arriscada -apesar de não invalidar a proposta de reestruturação da equação. O fato de os recursos serem limitados às avaliações sistematizadas pela agência norte-americana não permitem o teste empírico e falseamento daquelas variáveis de modo completo, mas abre outras oportunidades de investigação. Quando se ataca o problema valendo-se das contribuições da Psicologia Social às Relações Internacionais produzidas por Satin, Jervis, Hermann, Cottam entre outros, é possível corrigir as imperfeições e atualizar a capacidade analítica da fórmula.

De acordo com Cline a estrutura ideológica de poder deve ser explorada como elemento fundamental de tomada de decisão -apesar de não aprofundar sua avaliação neste quesito. Em suas próprias palavras:

Power is a subjective fact; it need not actually be brought into use to arrive at the results desired by those who wield it. A nation's leaders make decisions affecting foreign policy on the basis of projections of what they perceive their own power to be or of what they think is the power of others. *Such projections may not always be accurate; there is often a marked lag between changing facts and perceptions of them, but the perceptions nonetheless determine governmental decisions* [grifo nosso] (1977, p. 07).¹⁵ *

¹⁵ Todas as citações ou palavras em línguas estrangeiras serão mantidas no original e traduzidas ao português em nota específica (NT). O mesmo vale para os termos que não forem de uso corrente nas disciplinas abarcadas por este trabalho.

* NT: "Poder é um fato subjetivo; ele não precisa, de fato, ser colocado em uso para chegar aos resultados desejados por aqueles que o detêm. Os líderes de uma nação tomam decisões que afetam a política externa com base em projeções daquilo que percebem ser seu próprio poder ou daquilo que pensam ser o poder dos outros. Tais projeções podem nem sempre ser acuradas; há frequentemente uma acentuada defasagem entre as variações dos fatos e suas percepções, mas estas percepções, no entanto, determinam as decisões governamentais."

Ainda, como se pode notar, havia uma confusão entre o que se tratava por *comportamento, posicionamento* e as funções explicativas da variável *recursos* (materiais e não-materiais). O ponto de inflexão se deu quando entramos em contato com a obra de Amado Cervo, mais especificamente o livro *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas* (2001).

Embora a leitura que nos interessava dissesse respeito aos conceitos produzidos pelos Estados latino-americanos que estão embutidos em suas políticas externas, ou de outro modo, o caminho sobre como as ideias que guiam as políticas externas dos Estados nos arcos platino e amazônico acabam por influenciar as interações entre aqueles atores, o que nos chamou a atenção foi a possibilidade inaudita de uma nova construção metodológica dos elementos não-materiais da equação -nos deparamos com uma combinação de elementos que se mostrava mais robusta até mesmo do que a equação. Nas palavras de Cervo:

[p]articular interesse será, portanto, *dedicado ao estudo dos entraves psicológicos, culturais e políticos à cooperação econômica entre as sociedades*, por um lado e, por outro, ao estudo dos fatores que uniram os três Estados atlânticos, em 1986, quando o ciclo definhava, na vontade de engendrar moderno processo de integração [grifo nosso].

[...]

Esta servirá de suporte metodológico, igualmente, para analisar a construção da América do Sul e a dispersão dos *modelos de desenvolvimento interno e de inserção internacional dos países latino-americanos, inclusive dos blocos que persistem ou se formam no século XXI* (Cervo, 2013, p. 40-41) [grifo nosso].

Vislumbramos no conceito desenvolvido por Cervo, cuja fundação se dirige à empiria histórica, importante oportunidade à sistematização de um método de análise de política externa comparada que incorporasse elementos materiais e não-materiais, e destes passasse às explicações sobre comportamento, e por fim à posição dos atores. Parecia promissor, não fosse uma pergunta fundamental: o que é inserção internacional?

Trabalhar com os determinantes das maneiras como os Estados se comportam uns para com os outros e os resultados destas interações (as posições na hierarquia internacional) passou a ser, então, nosso objeto de estudo. Em detrimento de uma avaliação quantitativa, a partir de uma métrica de poder, passamos a outro ponto de vista, assumindo um viés multi-nível e que prescinde de uma avaliação apenas sistêmica.

A provocação de Cervo foi o estímulo determinante:

Os estudos de relações internacionais que se expandem no país desde 1990 haverão de checar a consistência ou a fragilidade de nossos conceitos, alargando, como convém, o campo de observação empírica sobre os quais se assentam. As relações internacionais do Brasil constituem por todos os títulos um laboratório de experiências históricas ricas e variadas. Agregam correntes fortes de pensamento e estratégias de ação criativas. Que sejam iluminadas por conceitos e teorias elaborados nos centros de estudo do norte desenvolvido, não por modo a reproduzi-los na área cognitiva, de forma acrítica, muito menos por modo a operacionalizá-los na esfera dirigente, de forma subserviente. Convém ao estudo e ao comportamento político, em nosso entender, destilar o conhecimento alheio na química do pensamento brasileiro e latino-americano com o fim de aprofundar o conhecimento de nossa própria realidade e nos habilitar a implementar estratégias de ação que conduzam a bom termo o processo de desenvolvimento (Cervo, 2003, p. 23).

A proposta de testar consistência ou fragilidade dos conceitos de Cervo anima nossa discussão sobre a posição que os Estados latino-americanos ocupam num sistema internacional hierarquicamente organizado e sobre a capacidade de influência destes no ambiente de transição em que vive o mundo.

Hipótese de Trabalho

Haja vista o fracasso da primeira hipótese adotada, invalidada pela impossibilidade de reprodução metódica da fórmula de Cline, adotamos como hipótese para a variação de comportamento e posicionamento¹⁶ dos Estados na hierarquia internacional, o entendimento de que aqueles são resultados do esforço interno de coordenação de políticas públicas, que partem de leituras da conjuntura doméstica e das condições sistêmicas (mutuamente influenciadas), para então projetar no âmbito internacional os elementos internos anteriormente citados, mediante a adoção de uma estratégia de ação deliberada que leva em consideração os constrangimentos em ambos os níveis

Podemos dividir nossa hipótese em um teste duplo, o primeiro estrutural e o segundo no nível do ator:

Hipótese 01: as variações dos *modelos* de inserção internacional são estruturais; acompanham mudanças na estrutura internacional visando aumentar a capacidade dos Estados de influenciar/modificar/participar das hierarquias globais e *alterar sua posição* relativa nestas.

¹⁶ 'Posição' é entendida como o 'lugar que ocupa', ou dito de outro modo, a posição relativa, e não como 'posicionamento', isto é, 'opinião do ator frente a algum assunto'.

Hipótese 02: as *estratégias* de inserção internacional podem atender a dois imperativos: manutenção do status quo ou mudança. Em ambos os casos dirigem-se à condução dos modelos de inserção internacional, *alterando ou não o comportamento* dos atores ante a conjuntura e a estrutura internacionais.

Expandindo à política a explicação econômica de Gustavo Franco, as ‘bizarrices latino-americanas’ podem ser explicadas por meio do bom senso e da ciência política, porque se “sempre exóticos e incomuns, [e] que provocam comportamentos surpreendentes e idiossincráticos”, basta que compreendamos os contextos e os incentivos para que os paradoxos fiquem apenas na aparência (2012, p. 17).

Perspectiva Analítica e Argumento

Delimitado o objeto no espaço e no tempo, é imperativo definir a concepção de relações internacionais que suportará teoricamente a abordagem da inserção internacional de Brasil e México ao iniciar o século XXI. Nossas premissas teóricas para a construção de uma interpretação ampla dos vinte e cinco anos que permeiam este trabalho (1990-2014) se apoiam em uma perspectiva híbrida, que reúne elementos teóricos do realismo neoclássico e do construtivismo, usando como matrizes os trabalhos de Wohlforth (2008, 2012) e Wendt (1992, 1994, 1995, 2007).

Para identificar e mapear variações de comportamento e posição utilizamo-nos de três categorias analíticas amplamente utilizadas nos estudos de Ciência Política e Relações Internacionais: ideias, instituições e interesses. Nosso framework analítico para interesses segue as perspectivas de Acemoglu e Robinson (2006) e de Dahl (2012), para os quais os resultados sobre as variações de regimes são função dos custos de contendas de fatores políticos e econômicos. Instituições são entendidas neste trabalho de acordo com o trabalho de North (1990, 2005), como leis e regulamentos que determinam como o poder é criado, exercido, (re)dividido e transmitido. Para ideias, acompanhamos Jervis (1976; 1989), Hermann (1986), e Boulding (1961), para os quais ideias, sob a forma de crenças e imagens, conformam os valores mais fundamentais de atuação dos atores políticos -também tributamos a Goldstein e Keohane (1993). Por fim, nossa abordagem para estratégia (deliberada e emergente) vem de Christensen et al. (2012), e Freedman (2013), e compõe o panorama de literatura para esta categoria.

Os modelos a serem apresentados, tipos ideais weberianos, permitem uma avaliação geral, no espaço e no tempo, do problema da inserção internacional dos Estados, tópico especialmente caro aos países da América Latina. Ao invés de adotarmos um pequeno grupo de variáveis comparáveis, estabelecendo uma relação de comparação entre dois ou três países, tratamos de estabelecer a comparação a partir de um tema comum aos Estados da região, sem perder de vista as especificidades que a interpretação dos casos selecionados traz à análise.

Assim, temos uma proposta teórica de alcance médio, integrando a abstração da teoria à base empírica, cuja justificação se dá pela adaptabilidade desta aos estudos de caso e a possibilidade de generalização a partir de uma população pequena de pesquisa (*small-n*). Partimos do pressuposto de interpretação da realidade de modo plural, por uma abordagem que remete à construção de teorias, e não à interpretação por meio de uma única corrente teórica.

Delimitação do objeto

Ter a América Latina¹⁷ como área de reflexão permite estabelecer conexões entre a realidade e a abstração, para além de ser fonte de evidências às generalizações que pretendemos. As características da região são especiais às Ciências Sociais. Ao longo dos últimos cento e quinze anos os latino-americanos sofreram diversas mudanças de regime político (de não-democráticos a democráticos, e vice-versa), tiveram suas economias sacudidas por inúmeras crises financeiras (nacionais, e sobretudo, internacionais -de maneira recorrente, é verdade, desde pelos menos o século XVI, quando de sua incorporação ao sistema capitalista), e serviram de laboratório às experimentações da Teoria Econômica, e de suas implicações às políticas públicas, como consequência.

Estas três características reunidas seriam suficientes para saltar aos olhos como objeto de pesquisa, todavia, é interessante adicionar mais uma. Desde o populismo que se via a si mesmo apenas, nos anos 1920 e 1930, passando pelo esforço desenvolvimentista de 1940 até

¹⁷ Destacamos a significância do recorte geográfico ‘América Latina’ para os fins deste trabalho. Definimo-lo como a região composta pelos dezessete países não-caribenhos de língua espanhola e de língua portuguesa - estão excluídos, portanto, Cuba e República Dominicana- que compreendem: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

A concepção de um Novo Mundo de origem latina, a América Latina nasce a partir de uma comunidade imaginada por Napoleão III, “como parte de um discurso ‘geoideológico’ para a suposta unidade linguística, cultural e ‘racial’ dos povos latinos, em contraposição aos germânicos, anglo-saxões e eslavos” (Morse, 1988, p. 14).

meados dos anos 1980, pela radical liberalização dos mercados, da segunda metade de 1980 até as crises de finais dos anos 1990, chegando até a guinada à esquerda dos anos 2000 (assumindo que a partir desta, políticas foram fomentadas visando o declínio dos níveis de desigualdade e ampliação da redistribuição de renda), a posição dos países da região nas estruturas internacionais (política, econômica e militar) não se modificou substancialmente.

É animador observar que mesmo sofrendo com crises de toda sorte por longo período, a democracia prevalece na região¹⁸, mesmo quando se apresentam os casos de Honduras em 2009, e do Paraguai em 2012. González (2014) pontua que a resiliência democrática dos países latino-americanos ao final do século XX não tem como explicação principal a ausência de ‘dolorosas’ crises econômicas (que funcionariam como gatilhos para mudanças de regime), mas também as mudanças estruturais ocorridas desde pelo menos os anos 1980. A terceira onda de democratização tem se provado duradoura a despeito dos elevados índices de desigualdade, exclusão social, violência e discriminação social, mostrando que uma contra-insurgência de regimes autoritários é cada vez mais impensável e distante¹⁹.

Como região ou isoladamente, a América Latina ainda é, ao alvorecer do século XXI, um conglomerado de países que poderiam ser genericamente classificados sob a etiqueta de pequenas ou *médias* potências nas inúmeras métricas de poder. Isto é, apesar da maior visibilidade a partir do final do século XX, principalmente pelas potencialidades econômicas (em especial as *commodities*) de seus mais proeminentes representantes, nomeadamente, Brasil e México, a participação da região tem sido relativamente discreta na configuração do mundo pós-Guerra Fria.

Em outras palavras, ainda que aqueles dois Estados tenham ganhado espaço por si e por meio do fomento de subsistemas do sistema internacional contemporâneo²⁰, não se pode dizer que apresentam capacidades suficientes para que sejam considerados em uma categoria mais elevada de status decisório dos rumos do sistema internacional, e também de sua distribuição de poder.

A par de seu recorte no espaço, passamos à delimitação dos marcos temporais, de modo a contemplar os objetivos desta tese e de sua alocação no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP).

¹⁸ Sobre interrupções presidenciais na América Latina ver Marsteintredet (2008; 2014); Llanos e Marsteintredet (2010). Para a controvérsia acerca da existência de um golpe ou não em Fernando Lugo, no Paraguai, ver Marsteintredet, Llanos e Nolte (2013); Chagas Bastos e Metzger (2012); Espósito Neto (2012) e Souto (2012).

¹⁹ Ver Przeworski et al. (2000).

²⁰ Usando de suas posições chave em arranjos de integração regional para impulsionar sua posição no mundo.

A literatura no Brasil é bastante bem estabelecida sobre os governos da década de 1990 que inicia com Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e termina com Fernando Henrique Cardoso -configurando a década neoliberal do país. De maneira similar se comporta a produção sobre os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, de cuja bibliografia tem se adensado substancialmente nos últimos cinco anos.

Situação diversa ocorre com Dilma Rousseff, seja por seu mandato ainda corrente (reeleita para mais quatro anos entre 2015 e 2018) ou pela dificuldade em apreender corretamente as mudanças do presente, os trabalhos dedicados ao período ainda são incipientes e por isso nos debruçamos sobre os quatros anos de governo da primeira mulher presidente do Brasil (2011-2014).

Os sexênios presidenciais no México são bastante bem documentados para quase todos os presidentes. Durante os 1990, Carlos Salinas de Gortari e Ernesto Zedillo Ponce de León governaram o país sob o signo liberal e hegemônico do Partido Revolucionario Institucional (PRI). A septuagenária sucessão do PRI no poder se quebrou ao iniciar os 2000, com a eleição de Vicente Fox Quesada, sucedido por Felipe Calderón Hinojosa (em 2006), sendo retomada por Enrique Peña Nieto (2012-2018) após controversa eleição.

Chama a atenção o pouco interesse acadêmico para com o governo Calderón (2006-2012). De todos, é o que possui menos referências disponíveis, além de ter operado uma mudança profunda no perfil internacional do país desde Salinas de Gortari, no que se pode qualificar como discretíssimo. A lacuna sobre este período, o tamanho relativo de sua economia e seu indiscutível papel de proa no G20 são as motivações para o estudo do México de Calderón²¹.

Notas à Seleção dos Casos Estudados

Os fatores primordiais que influenciaram a seleção dos casos²² foram a disponibilidade e publicidade dos dados requeridos à investigação, observando que os casos deveriam ser analisados à luz de metodologia comparativa aplicada a, pelo menos, dois países da América Latina, ou versarem sobre uma temática comum aos países da região -em concordância com as normas do Programa ao qual nos filiamos.

²¹ Os dados para o mandato de Peña Nieto, ainda corrente, não estão de todo disponíveis, o que o invalida como selecionável, segundo os critérios que explicitamos na seção seguinte.

²² Adaptamos os mecanismos de seleção dos casos a partir do estabelecido por Kenkel (2005, p. 291-298).

Passamos à procura por Estados que contassem com quatro atributos principais, que incluem uma comunidade acadêmica suficientemente bem estabelecida para permitir a existência de um corpo substancial de literatura secundária nos campos de política externa, de defesa e economia; burocracias consolidadas nos domínios referidos grandes o bastante para emitir documentos de políticas oficiais e permitir a reconstrução do processo de formulação daquelas; dados estatísticos públicos e controláveis; relevância internacional (política e econômica) confirmada pela literatura -usualmente denominados como ‘potências médias’.

Acompanhamos Kenkel para justificar a condição de “potencias médias” como critério de seleção, visto que esta classe de países oferece grande potencial de generalização, devido tanto ao seu “número relativamente elevado no sistema internacional (em comparação com outras categorias baseadas no poder dos estados), quanto aos níveis médios de sofisticação burocrática” (2005, p. 294).

Uma lista original de possibilidades foi gerada com base naqueles fatores, e também nos países que compõem o *Índice Elcano de Presencia Global* (IEPG)²³. Nesta foram elencados setenta países, dos quais sessenta são as primeiras economias mundiais (segundo dados do Banco Mundial, para países com maior PIB em dólares correntes), além dos países de menor tamanho econômico membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e/ou da União Europeia (RIE; Olivie; Gracia, 2012; RIE; Olivie; Gracia; García-Calvo, 2014).

Dentro de nosso recorte geográfico, o IEPG em sua edição de 2014 conta com sete latino-americanos, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Venezuela. Destes, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela foram excluídos por não se enquadrarem em um ou mais de um dos critérios inicialmente elencados. Para os três restantes, o critério de classificação “potências médias” foi invocado, excluindo a Argentina (a história do país, bem como a literatura recente não permitem que o classifiquemos como potência média), e reduzindo os selecionáveis a apenas dois, Brasil e México -nossas escolhas finais e que melhor preencheram sucessivamente todos os critérios descritos acima.

²³ A utilidade do IEPG como métrica a este trabalho será descrita em detalhe no Capítulo 04.

Método de Pesquisa

Dentre a variada gama de opções disponíveis para fazer sentido sobre as diferenças de comportamento e posição dos Estados, centramos nossa abordagem metodológica em uma via média entre a lógica dedutiva dos que usam teoria dos jogos em suas interpretações, e a lógica indutiva das análises estatísticas (como a utilizada por Palmer e Morgan (2006) para fundar sua teoria da política externa, por exemplo). Escolhemos as duas vertentes do método comparado, de aplicação política e histórica, ambas amplamente conhecidas na Ciência Política (Sartori, 1981; Mahoney; Rueschmeyer, 2003).

Se por um lado estas abordagens sacrificam a possibilidade de generalizações amplas (empreendidas com *large-n* como realizado por Lijphart (2012) no clássico estudo sobre democracias), por outro ganham fôlego ao permitir que sejam especificados e detalhados eventos complexos por meio de *process tracing*, utilizado como ferramenta qualitativa de análise que permite “[to] identify the intervening causal process -the causal chain and causal mechanism-between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable.”* (George; Bennett, 2005, p. 206).

Construção dos dados

Conforme consta nas notas de seleção, inicialmente realizamos uma pesquisa bibliográfica preliminar centrada grande parte em literatura secundária e documentação oficial disponível na internet (sites oficiais e repositórios), e também nas bibliotecas da Universidade de São Paulo, da Universidade de Brasília e da Carleton University.

Após a decisão final sobre os casos a serem estudados, ampliamos e aprofundamos as leituras para incluir as bases de dados disponíveis em organizações internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, United Nations Statistics Division, UNCTAD, Unido e repositórios, como a MoxLAD (*Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford*), além de incluir mais documentação oficial. Isto permitiu que preparássemos para cada um dos dois países um breve “mapa” com descrições sobre o contexto nacional em que se inserem, e que serve como introdução aos Capítulos 06 e 07.

* NT: “identificar a causa interveniente dos processos -a cadeia causal e o mecanismo causal- entre uma variável independente (ou variáveis) e o resultado da variável dependente”.

A revisão bibliográfica geral, assim como a análise documental, seguiram os mesmos padrões iniciais, contemplando referências nacionais e estrangeiras. A produção sobre as relações Brasil-México é incipiente, as comunidades acadêmicas de ambos os países negligenciam as relações bilaterais como objeto de estudo, e por isso, recorreremos às obras de autores consolidados sobre política externa e economia de lado a lado, e às poucas obras em perspectiva comparada existentes.

Estrutura do Trabalho

O Capítulo 01 (Parte I) apresenta a revisão de literatura acerca do que se pode estabelecer como um debate acadêmico para o conceito de inserção internacional, e estabelece uma definição própria suficientemente limitada para o termo, além de encaminhar a contribuição deste trabalho ao debate. Neste ponto, fazemos um mapeamento prévio à construção do conceito para o que se entende por inserção internacional em variadas formas.

Ainda, os Capítulos 02 e 03 trazem os elementos teóricos constituintes e do método de análise de uma *teoria da inserção internacional*, que servem de base à análise das hipóteses explicativas para as mudanças de comportamento do Brasil e do México ao longo da primeira década e meia do século XXI. O Capítulo 02 apresenta as componentes da inserção internacional e contempla as definições das categorias das quais nos valem para analisar ideias, interesses e instituições, além das estratégias utilizadas pelos Estados para posicionarem-se na hierarquia global. Encerrando a parte teórica, no Capítulo 03 são listados os modelos de inserção internacional que servirão de framework explicativo às mudanças ocorridas no comportamento dos Estados, bem como uma sumarização do método construído.

A Parte II (Capítulos 04 a 06) compreende a aplicação dos modelos de inserção internacional propostos à luz de dois estudos de caso, Brasil e México, a partir de 1990 até o ano de 2014. Sobreposos os tipos ideais construídos às principais hipóteses explicativas do comportamento daqueles Estados e de sua posição na hierarquia internacional contemporânea. O Capítulo 04 tem como pergunta norteadora ‘qual é o mundo em que a América Latina se insere e qual o peso relativo da região?’, da qual deriva uma análise estrutural das relações internacionais desde o desmantelamento da URSS até o fim do ano de 2014, e também se produz uma análise da conjuntura latino-americana para o período. Além disso, apresentamos como métrica comparativa das distintas posições dos Estados no mundo o Índice Elcano de Presencia Global, formulado pelo Real Instituto Elcano.

Os Capítulos 05 e 06 são dirigidos pela mesma lógica de análise, na qual a pergunta fundamental é ‘partindo das hipóteses explicativas selecionadas, há alguma relação entre os modos de inserção internacional, as estratégias adotadas e o status político (posições) dos atores no cenário internacional?’.

Para o Brasil, as principais interpretações sobre a *inserção internacional* para o longo período que vai de 1930 a 2014 advêm de Amado Cervo (inserção), enquanto a análise das *estratégias* adotadas tem como fonte Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni, e também Matias Spektor. No caso mexicano, é preciso construir um similar dos paradigmas de Cervo, que se faz por meio da revisão de literatura das políticas externas, econômica e de defesa daquele país desde 1930 até 2012. A revisão de literatura se encontra em Roberta Lajous Vargas, Luis Herrera-Lasso, Guadalupe González González, Ana Covarrubias, Jorge A. Schiavon, Humberto Garza Elizondo e Rafael Velázquez Flores, enquanto a fonte para as estratégias advêm dos trabalhos de Olga Pellicer, Luis Herrera-Lasso, Humberto Garza Elizondo, César Villanueva Rivas e Ana Covarrubias.

Em essência, traçamos um quadro explicativo com três tipos ideais, e a partir deles, como a linha contínua por cada período, selecionamos o modelo mais adequado para explicá-lo. Manipulamos as hipóteses explicativas dos autores mencionados para ambos os países tratando de interpretar os governos Rousseff (2011-2014) e Calderón (2006-2012), verificando se existe a passagem de um modelo a outro, ou se ela se sustenta e se a(s) estratégia(s) deliberada(s) se mantém ou não.

Por fim, endereçamos duas perguntas que enfeixam as explicações dadas ao longo do trabalho. Iniciamos com uma provocação, arguindo quais são os resultados dos modelos de inserção internacional escolhidos pelos latino-americanos, e também sobre ‘até que ponto o bom momento econômico da região se vincula às transformações estruturais mais duradouras ou tais mudanças se devem a questões conjunturais?’.

PARTE I

BASES PARA UM MÉTODO DE AVALIAÇÃO DA INSERÇÃO INTERNACIONAL

CAPÍTULO 01

INSERÇÃO INTERNACIONAL: MARCO CONCEITUAL

Com alguma frequência, os estudos acerca das variações de comportamento dos Estados, sobretudo quando estes se encontram em posições hierarquicamente similares no sistema internacional, buscam estabelecer um nexos causal entre o uso dos recursos detidos por um Estado, as estratégias formuladas para a conversão daqueles em posições no cenário internacional e as ideias embutidas neste processo.

Tais estudos têm sido agrupados sob a etiqueta de inserção internacional. Entretanto, por causa do uso indiscriminado do termo, questionar o que vem a ser *inserção internacional*, e mais, quais são seus determinantes é o primeiro passo em direção às respostas que buscamos.

O conceito é ferramenta de explicação poderosa, no entanto, é empregado de maneira genérica, por enfeixar quatro categorias analíticas tradicionais aos estudos internacionais (instituições, interesses, ideias e estratégias), que se conectam às diversas correntes teóricas da disciplina de Relações Internacionais. Com efeito, o termo *inserção internacional* na literatura é frequentemente utilizado de maneira indistinta, sendo sinônimo de ‘ação internacional’, ‘ação externa’¹, ‘projeção internacional’², ou ainda ‘presença internacional’^{3 4}.

A literatura tergiversa sobre uma definição unívoca. Quando não, simplesmente ignora a necessidade teórica de compor uma abstração robusta o suficiente que possa restringir conceito tão amplo. Uma explicação inicial plausível é a de que o espaço a ser ocupado conceitualmente é, justamente, a intersecção entre a literatura das áreas de Análise de Política Externa e Economia Política Internacional.

¹ De acordo com Salomón e Pinheiro este seria um conceito mais amplo que “inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (2013, p. 41).

² Em essência, *projeção internacional* é uma análise pormenorizada de política externa, em período específico e com quantidade de demonstrações empíricas tais que permitam compreender quais são os elementos conformadores de uma *imagem nacional* dos Estados no âmbito internacional -para o último, ver Jervis (1989). Muxagato (2013) e Anholt (2012) são exemplos de *projeção internacional* para o caso brasileiro e mexicano, respectivamente.

³ Traduzimos este último dos relatórios do *Índice Elcano de Presencia Global* elaborado pelo Real Instituto Elcano. Exploraremos em detalhe no Capítulo 04.

⁴ Em inglês temos *global positioning* e em espanhol *presencia global* ou *inserción internacional*, que podem ser traduzidos livremente como *inserção internacional*.

Também é possível traduzir ao inglês, a partir do espanhol ou do português, o termo como *international insertion*, todavia, há imprecisão no transporte literal de uma língua a outra. Semanticamente a expressão que resulta não faz sentido em inglês.

Nosso problema de pesquisa, apesar de sua originalidade, não é atual. Charles F. Hermann (1978, p. 25-27) aponta que do pós-Segunda Guerra até finais da década de 1980 a discussão conceitual sobre *política externa* não era tida como fundamental para a literatura de RI. Segundo o autor, a negligência acerca de uma conceptualização geral para o termo pode se dar por conta de os pesquisadores que lidam com o tema sentirem-se confiantes o suficiente para com o entendimento sobre seu objeto de pesquisa e acreditarem que a conceptualização compartilhada pela comunidade é auto-evidente -o que faz prescindir a necessidade de explicação. Outra razão apontada pelo autor faz referência à atenção devotada pelos especialistas apenas às subpartes ou categorias ao invés do fenômeno em geral - portanto, a produção tenderia a abarcar apenas aspectos particulares dos estudos de política externa⁵.

Bizzozero (2007, p. 20) destaca que “[e]l concepto ‘inserción internacional’ no se encuentra en el diccionario de Relaciones Internacionales como noción propia de la disciplina. Tampoco se lo ubica como instrumento o finalidad en relación a la política exterior”*. Partindo do material de referência adotado pelo autor como elemento de verificação, o *Dictionnaire des Relations Internationales* (Smouts et al., 2003), e adicionando outras referências disponíveis na área, nomeadamente, *The Penguin Dictionary of International Relations* (Evans; Newnham, 2004), *The International Relations Dictionary* (Plano; Olton, 1988), *Enciclopedia de la política* (Borja, 2012) e a clássica *International Encyclopedia of the Social Sciences* (Smelser; Baltes, 2001), também não encontramos nenhuma entrada sobre a temática.

Destas considerações iniciais, o objetivo deste capítulo é conformar uma definição suficientemente restrita para o conceito de *inserção internacional* e explicitar quais são seus determinantes e componentes.

⁵ Neack et al. (1995) deixam claro que o problema foi largamente superado com o avanço da primeira à segunda geração dos estudos de política externa.

* NT: “o conceito de ‘inserção internacional’ não está no dicionário de Relações Internacionais como noção própria da disciplina. Tampouco se localiza como instrumento ou finalidade em relação à política externa”.

1.1 Aproximações iniciais

Primeiro, apresentamos aproximações aos problemas para o trato conceitual em Relações Internacionais, usando como exemplos o controverso conceito de *parceria estratégica* e também o debate sobre *poder*. Em seguida, seguem-se as dificuldades observadas para a dimensão terminológica envolvida; colocar juntos os termos *positioning*, *global positioning*, *worlding* e *inserção internacional* tem como função eliminar quaisquer possíveis traduções equivocadas e apresentar as distinções necessárias -de modo a limitar o escopo de trabalho e evitar possíveis cacofonias ou confusões semânticas. Também nos valem de exemplos encontrados em outras disciplinas para balizar uma definição própria.

1.1.1 Problemas similares do trato conceitual

Inserção internacional, tal qual *parceria estratégica*, converteu-se em ferramenta analítica na literatura de política externa latino-americana contemporânea, sobretudo brasileira, sem muito pudor por parte da comunidade acadêmica e diplomática. Tratamento epistemológico similar é dispensado ao conceito de *poder* em Ciência Política e Relações Internacionais.

No caso das *parcerias*, a expansão a ser limitada nasce da necessidade das chancelarias etiquetarem como prioritárias as relações com determinados parceiros, que acabou por fazer com que os interesses-alvo fossem apresentados como revestidos de densa interação e de alta relevância política e econômica. De acordo com Farias (2013, p. 18), “[o]s trabalhos produzidos guardam grande distância com a linguagem e a ontologia das relações internacionais”. A banalização no trato é similar à inserção internacional.

Com efeito, Lessa e Oliveira (2013, p. 10) propõem como solução para limitar o que se entende por *parcerias estratégicas* “qualificar como mais importante um ou uns poucos relacionamentos bilaterais, definidos como prioritários em um rol de muitos, configurado em bases mundiais”. Para tanto, segundo os autores, é preciso que sejam investigadas as interfaces existentes entre políticas externas e os sistemas políticos, o processo decisório, o peso do sistema econômico, a atuação regional e o manejo das prioridades internacionais em nível bilateral. O foco recai, portanto, sobre o sistema de relações internacionais de um dado país, tendo em conta que neste sistema coabitam os sentidos das experiências históricas

(reconstruindo a relevância que determinados relacionamentos bilaterais adquiriram ao longo do tempo), e da política propriamente dita (Lessa; Oliveira, 2013; Farias, 2013).

Neste mesmo sentido, apesar da extensa literatura produzida, não existe um consenso suficientemente amplo acerca da precisão analítica do conceito de *poder*⁶. Apesar da longevidade das linhas conceituais dentro da Ciência Política, o estudo do *poder* deve levar em conta que sua composição descansa sobre bases variadas, apresentando diferenças entre estruturas próprias de poder e também entre culturas distintas.

Não é unívoca a determinação de quais manifestações do poder são universais, considerando que padrões de valoração caros a um grupo social podem ser radicalmente diferentes a outro, a depender das condições culturais, tecnológicas, econômicas e políticas. É particularmente importante reconhecer que a análise do poder reside sobre estas bases e é contextual, isto é, a situação política concreta, como retrato de seu tempo, é o objeto de estudo principal⁷.

Poder para esta investigação é entendido como uma construção social cuja condição necessária a sua existência é a posse de recursos materiais e não materiais que o expressem. A constituição do *poder* no âmbito internacional é um conjunto multidimensional⁸ de capacidades (econômica, militar, cultural, espacial, demográfica etc.) cujo fim é impor a vontade de um ator A para um outro ator B, por meio da persuasão (influência), coação ou coerção.

⁶ Ver Baldwin, 2002; Nye, 2011; Smith, 2013.

Guzzini (2005) destaca que é consensual entre os estudiosos de Relações Internacionais a necessidade em compreender melhor o papel do poder e o insatisfatório estado de conhecimento que se tem sobre o conceito na disciplina.

⁷ Na origem, podem ser mapeadas duas matrizes teóricas aos estudos sobre o poder, que servem de base às interpretações contemporâneas e aos paradigmas que as suportam.

Hobbes é a origem do primeiro eixo, que concebe poder como a posse de um conjunto de recursos por um certo ator (psicológicos ou materiais existentes na sociedade), os quais os indivíduos põem a serviço de uma autoridade suprema cujo fim é manter a ordem pública⁷. Em outras palavras, poder é a capacidade de controlar e regular a oferta de recursos de maneira a manter sempre o status de vantagem àqueles que o detêm (Hobbes, 1997).

Em contraste, a segunda matriz, que deriva de Weber, entende poder como “toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (Weber, 2012, p. 33). Cabe ressaltar a diferença entre os conceitos de *poder* e *dominação* em Weber. Para o autor, *dominação* é “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” (2012, p. 33). Como se observa pelo contraste dos termos, o conceito de *dominação* centra-se na substância da relação social da qual o *poder* se reveste e toma forma. Em outras palavras, *dominação* trata dos casos em que há predomínio da vontade de um ator sobre outro, em uma relação de mando e obediência.

Smith (2013) salienta a possibilidade de haver variações sobre a necessidade, de existir vontade ou capacidade para impô-la, além da possibilidade de quebra da resistência do ator sobre o qual se exerce o poder. O nível analítico passa a abordar a maneira como os atores se utilizam dos meios à sua disposição para alcançarem seus objetivos.

⁸ Significa dizer que as várias capacidades que compõem o poder de um Estado podem aumentar em um sentido e, ao mesmo tempo, diminuir em outro.

Em outras palavras, é a capacidade de atingir um objetivo ou meta, levando outro ator a fazer o que de outra forma não faria originalmente, pelo uso -ou potencial uso- da força ou por meio de negociações⁹.

1.1.2 Traduções e outras disciplinas

A língua inglesa permite duas traduções semanticamente distintas para o termo *inserção internacional*, quais sejam *global positioning* e *worlding*. A primeira pode ser encontrada na Aeronáutica (ligada ao Georreferenciamento). No entanto, se considerarmos como uma possível tradução/adaptação o termo *positioning*, isoladamente, podemos também buscar paralelos nos estudos de Marketing. *Worlding*, por sua vez, tem origem nos estudos sobre as relações internacionais fora do centro irradiador anglo-saxão da disciplina.

No Marketing o termo *positioning* foi cunhado por Al Ries e Jack Trout (1969), referindo-se à área daquela disciplina que se ocupa do que um determinado segmento deve fazer para atingir a mente de seu *prospect*¹⁰. Trata-se, portanto, da percepção de um produto, um serviço, uma marca, uma instituição e até mesmo um indivíduo em particular ante um potencial consumidor, e face às percepções que comparativamente aquele consumidor possui (Ries; Trout, 2001, p. 02).

Portanto, para o Marketing, *positioning* é o processo pelo qual marqueteiros tentam criar uma imagem ou identidade nas mentes de seus mercados-alvo para produtos, empresas e marcas, numa comparação competitiva relativa sobre a posição que um determinado produto ocupa em um determinado mercado, e como este é percebido por seu mercado-alvo. É importante destacar que *positioning* não visa à criação de algo novo ou diferente, mas sim manipular um elemento já construído dentro do padrão mental dos indivíduos, refazendo as conexões existentes ou pré-existentes¹¹.

⁹ Propor novos limites ao conceito não significa que há pretensão em refundá-lo. Antes, antevemos a necessidade de estabelecer relação causal entre um não-automatismo da distribuição de poder no sistema internacional e suas unidades -o que demanda a junção de uma análise estrutural, contudo, com uma base formada pelos valores que norteiam a construção de sua estrutura.

Para uma expansão do que se discute na fundamentação desta definição, ver Hobbes (1997), Weber (2012), Morgenthau (2003), Aron (2002), Cline (1975), Nye (1990b, 2011), Smith (2013) e Wendt (2007).

¹⁰ No jargão do Marketing, *prospect* refere-se a um potencial consumidor (Kotler; Keller, 2012).

¹¹ Por definição, são possíveis também *re-positioning* e *de-positioning*. O primeiro se refere à mudança de identidade de um produto em relação à identidade de produtos concorrentes, a ser realizada dentro do imaginário coletivo do mercado-alvo. O segundo envolve a tentativa de alterar a identidade de produtos concorrentes em relação à identidade de um produto no imaginário coletivo do mercado-alvo (Ries; Trout, 2001).

Com significado bastante diferente, *positioning* para a Aeronáutica remete diretamente ao *Global Positioning System* (GPS), sistema de navegação baseado em satélites que foi originalmente projetado para uso militar pelos Estados Unidos. Todavia, nos dias atuais o sistema adquiriu interface verdadeiramente dual, com o número de usuários civis ultrapassando largamente o de usuários militares, e com fatias comerciais em crescimento (Aeronautics And Space Engineering Board; National Research Council, 1995).

Greenspon et al. valem-se da metáfora do *Global Positioning System* (GPS) para o que entendem como inserção internacional:

Most Canadians by now are familiar with the marvel of global positioning systems, or GPS for short, a navigational technology that can tell you where you are located at any moment relative to a desired destination. We chose our metaphor with care. Our Global Positioning Strategy is meant to detail where we, as a country, are situated and determine how we can best reach our optimum destination. Let's be clear: If we know where we are going, there is no need for GPS navigation; if we aren't sure, there is. The same with our Global Positioning Strategy (2010, p. 11).*

A metáfora é imprecisa. Como é sabido, o sistema de localização refere-se antes a uma rota, e apropriando-se desta refere-se a uma *estratégia* para chegar a um lugar desejado, e não aos fatores internos e externos que levam/levaram os atores às posições em que se encontram e de cujo mapeamento sistemático pretendemos.

Worlding, por sua vez, é um conceito que tributa aos estudos de epistemologia das Relações Internacionais. O conceito é útil ao entendimento das diferentes forças em jogo inerentes à estrutura da política e do cultivo da disciplina fora de seu núcleo central.

Com efeito, para limitarmos nosso escopo, partimos de Tickner e Waeber (2009, p. 09), que definem o termo como “[worlding] is meant to invoke a situation in which we live as neither homogenized and global nor separate and local, but place-based and yet transnational”*. Isto é, *worlding* refere-se à multiplicidade de formas de produção de conhecimento que, a partir do *core*, são reordenadas e readaptadas aos contextos locais, ao

* NT: “A maioria dos canadenses hoje em dia está familiarizada com as maravilhas dos sistemas globais de posicionamento (ou GPS), uma tecnologia de navegação que pode lhe dizer onde você está localizado a qualquer momento, em relação a um destino desejado. Escolhemos nossa metáfora com cuidado. Nossa Estratégia de Posicionamento Global [GPS, em inglês recebe a mesma sigla] é destinada a detalhar onde nós, enquanto país estamos situados e como podemos alcançar nosso caminho ideal. Sejamos claros: se nós sabemos para onde estamos indo, não há necessidade de um GPS, se não estamos seguros [para onde estamos indo], há. O mesmo acontece com a nossa Estratégia de Posicionamento Global.”

* NT: “[worlding é usado] para invocar uma situação em que vivemos como nem homogêneo e global, nem diverso e local, mas baseado localmente e ainda transnacional.”

mesmo tempo em que são trabalhadas formas familiares e internacionais de teorização -o que também promove a reificação de outros tipos de exclusão local (Lima, 2011)¹².

Os autores argumentam que o estudo das RI a partir das realidades do ‘terceiro mundo’ contrapõe-se aos conceitos-chave em RI, tais como Estado, autoajuda, poder e segurança, que podem não se adaptar àquelas realidades e podem não ser relevantes às suas interpretações do mundo, e à resolução de problemas específicos daquelas partes do mundo (Tickner; Waever, 2009).

1.2 Áreas basilares

Como dissemos acima, Economia Política Internacional¹³ e Análise de Política Externa são áreas fundamentais à constituição da inserção internacional como usualmente conhecida, e por isso, começamos explicitando brevemente os principais eixos que a nutrem. Estamos cientes de que aplicamos uma separação artificial, devido ao caráter dinâmico das análises e também do imbricamento entre aquelas áreas ser inevitável em vários momentos.

A contribuição da EPI à constituição teórica da inserção internacional pode ser verificada em cinco áreas-chave: i) relacionada aos fluxos de comércio, que permite avaliar as mudanças das dinâmicas de exportações e importações de bens e serviços; ii) quais são os

¹² Ver Tickner e Waever (2009), em especial p. 01-30.

¹³ A despeito dos mais diversos trabalhos publicados direcionados à dimensão econômica da inserção internacional, o *Panorama da Inserção Internacional da América Latina e Caribe* (PANISAL) e o *Estudio Económico de América Latina y el Caribe* (EALC), publicados anualmente pela CEPAL desde 1996 e 1989, respectivamente, são as principais e melhores referências. O primeiro mescla uma análise conjuntural da economia global com elementos estruturais relevantes à América Latina para o ano em que é publicado. Já o último é uma robusta análise estrutural da economia global e de cada uma das economias da região em perspectiva cumulativa, como um *check-up* completo da saúde das economias em comparação com os períodos anteriores. O objetivo de ambos é acompanhar as características da inserção das economias latino-americanas na economia global, dos instrumentos de política comercial que podem se valer para melhorá-la (do ponto de vista dos acordos regionais e multilaterais) e dos fatores que influem na demanda agregada (tanto nos mercados dos países industrializados como nos mercados estabelecidos pelas empresas transnacionais), além de estabelecer um diálogo entre os fundamentos macroeconômicos e os arranjos de integração regional, acompanhado o conceito de *regionalismo aberto* cunhado ao longo dos 1990 pela Comissão (Cepal, 1989; 1996).

Inserir-se, sob a perspectiva da Cepal, adquire o significado de assumir papel diferente do tradicionalmente ocupado na divisão internacional do trabalho. A estabilização e abertura econômica empreendidas pelo meio daquela década lograram aos analistas da Comissão passarem de uma postura meramente avaliativa (até 1999-2000) para uma condição de críticos e influenciadores (esta última em menor medida) dos programas de políticas econômicas da região. É importante mencionar que a globalização, sobretudo para as empresas exportadoras de commodities da região, está umbilicalmente ligada à internacionalização das empresas latino-americanas.

Ao abrir a década de 1990, o que interessava às universidades e aos círculos empresariais latino-americanos enquanto ‘inserção internacional’ era o debate sobre como internacionalizar os mercados da região face a um processo de globalização. A ideia urgente era a de que não se poderia perder mais uma vez o bonde da modernização histórica, era preciso participar do processo.

instrumentos financeiros utilizados no comércio internacional para lidar com os fluxos financeiros; iii) a dimensão tecnológica, sua inovação e o impacto direto no processo de industrialização (muitas vezes como resultado do compartilhamento de recursos para investimento em pesquisa e desenvolvimento); iv) recursos humanos, no que se refere às mudanças e adaptações necessárias para levar a termo estratégias produtivas; e v) adaptação da economia aos diferentes ambientes culturais, geográficos e políticos.

O estudo da política externa, subcampo de RI consolidado como Análise de Política Externa, comporta primordialmente as explicações sobre o comportamento dos atores (e suas variações) no cenário internacional, e, portanto, é afluente direto do conceito de inserção internacional. A primeira geração de pesquisadores da APE partiu de uma perspectiva comparatista (Política Externa Comparada), cuja motivação epistemológica era fomentar teorias de alcance médio (*middle-range theories*) suficientes para prover uma teoria geral capaz de explicar os múltiplos recursos e variações que impactam nas políticas externas (Neack et al., 1995). Em meio a agenda de pesquisa variada, entre ontologia, método e formalização do campo de estudo, esta geração acumulou conhecimento em dois eixos de investigação que são fundamentais a nosso estudo: i) o papel da cognição (percepção) nas escolhas de política externa e; ii) se o nível de desenvolvimento de um país poderia limitar suas opções de política externa.

1.3 Revisão de literatura: em meio a uma confusão limitante

Nesta seção passamos à revisão da literatura que se relaciona diretamente ao debate conceitual para inserção internacional, que servirá de subsídio à construção própria do conceito e das observações acerca dos problemas metodológicos encontrados ao final do capítulo.

Partimos da vulgarização do termo inserção internacional, que mesmo sem ser transmutado em conceito formal, ocupa vasto espaço na literatura de RI de língua portuguesa e espanhola, na qual se encontram registros tais como “inserção internacional dos atores subnacionais”, “exportação e inserção internacional” ou “estrategias productivas e inserción internacional”. Se selecionarmos aleatoriamente alguns termos em uma breve pesquisa em um mecanismo de buscas na internet como o Google, cobrindo desde publicações acadêmicas até notícias, seria impossível circunscrever um número limitado de autores para estabelecer um debate minimamente inteligível em termos acadêmicos.

Cada acepção própria implica definição distinta das outras e, por óbvio, encaminha conclusões distintas. Quando não apelam à ausência de definição, alguns trabalhos começam por uma e terminam em outra. Diante da pluralidade, não fica claro o que “inserção internacional” significa em termos acadêmicos, e por isso, acreditamos ser essencial concentrar esforços nessa atividade preliminar.

Portanto, tratamos de excluir a imensa produção passível de ser encontrada e nos concentramos em um número reduzido de autores brasileiros e latino-americanos que trataram/tratam o tema de maneira científica e com trato metodológico (minimamente) organizado. Com efeito, é preciso salientar que *a priori* não se estabelece uma linha cronológica para a divisão dos autores, senão, começamos pelas definições menos conhecidas e caminhamos em direção àqueles que tratam do tema com alguma tradição.

A metodologia de Teoria da Ciência de Chiappin (1989) é a ferramenta que utilizamos para a reconstrução dos quadros teóricos e projetos de pesquisa, visando à extração de um núcleo estruturante. Originalmente Chiappin a utiliza para enxergar os núcleos dos paradigmas teóricos de Relações Internacionais, que munem o pesquisador dos principais elementos presentes na interface teoria-empíria (garantindo também a clareza acerca dos limites e anomalias presentes em cada uma das abordagens) e permitem identificar quais são as nuances e divisões entre cada uma das correntes teóricas a que se filiam, sem perder de vista os traços comuns normalizadores inerentes (Kuhn, 1996). Tal ferramenta é útil quando se pretende estabelecer uma comparação no espaço e no tempo para conjuntos de ideias que tributam a uma mesma tradição.

A metodologia da Teoria da Ciência consiste em analisar três níveis: o metafísico, o da lógica da ciência e o da história. No nível metafísico, há três outros subníveis: o ontológico (relativo às entidades principais), o epistemológico (natureza do conhecimento a ser construído) e o axiológico (fins e valores). Segundo o autor:

Uma Teoria da Ciência é uma estrutura composta de três níveis: metafísico, lógica da ciência e história. No nível metafísico descrevemos o domínio de estudo da teoria sendo reconstruída, assim como as características abstratas do conhecimento por ela proporcionado, os valores e os fins assumidos nesta área. No nível da lógica da ciência definimos os recursos metodológicos que descrevem como devemos construir a teoria e as explicações dos fenômenos estudados, assim como os métodos de escolha das teorias e das explicações construídas. Neste mesmo nível definimos também as características da legitimidade e justificação das concepções sendo elaboradas. No terceiro nível discutimos o papel que a história desempenha na concepção sendo reconstruída, se for o caso. O nível metafísico é composto, por sua vez, de três subníveis: o ontológico, onde ficam estabelecidas as principais entidades do domínio estudado; o epistemológico, onde são afirmadas as considerações sobre essas entidades e suas relações com os fenômenos; o axiológico, onde são afirmados os fins e os valores com os quais a concepção se encontra comprometida. O nível da

lógica da ciência pode também ser dividido em dois subníveis: o metodológico (relativo à construção de teorias e explicações e à escolha entre elas) e o metamedológico (Chiappin, 1994)

Dentro do esquema de Chiappin, para se agregar um pensador a uma corrente é preciso revisar sua obra em busca de características que possam ser mapeadas (por meio de conceitos e pressupostos partilhados) a partir do que há de essencial e estruturante no paradigma ao qual se pretende filiá-lo. Em outras palavras, o autor propõe a criação de um núcleo teórico básico (geral) que atua como força centrífuga daqueles elementos autorais que se afinam com ele. Este núcleo teórico básico se forma como o tipo ideal weberiano, e funciona como agregador coerente de uma massa de trabalhos, pensadores e conceitos em diferentes tempos históricos em torno de uma única linhagem teórica -explicitando e organizando os principais componentes envolvidos na sua elaboração e desenvolvimento (Chiappin, 1994).

*

Luis Almagro (2011), ex-Chanceler do Uruguai em palestra na London School of Economics de título *The international insertion of Uruguay in the world*, inicia sua fala expondo uma definição para inserção internacional a partir do encadeamento lógico entre política externa e política econômica (comércio internacional, de maneira mais precisa), como segue o trecho:

Thirty or forty years ago South Korea, of course, had a different foreign policy strategy and a foreign trade strategy that was based on different items, that was based on a different country. Finally, we have a developed country there in South Korea, and their strategy has completely changed. So what you insert in the world is the country that you have, the country that you can promote is the country that you have.*

Do exposto, não é possível estabelecer um nexos causal que se direcione a esclarecer se as componentes da inserção internacional elencadas (política externa e econômica) são oriundas dos “diferentes itens” que podem ser encontrados na Coreia do Sul (ou em um dado país) -tal qual a relação de causalidade clássica na formulação de políticas públicas- e então submetidas às estratégias para execução e consecução objetivos. Ou o contrário, as estratégias

* NT: “Trinta ou quarenta anos atrás a Coreia do Sul, é claro, tinha uma estratégia de política externa diferente e uma política de comércio baseada em diferentes itens, que era baseada num país diferente. Definitivamente, temos um país desenvolvido na Coreia do Sul, e a estratégia deles mudou completamente. Então, o que você insere no mundo é o país que você tem, o país que você pode promover é o país que você tem.”

das componentes se baseiam em itens e a partir disso promovem mudanças no país -em ambas não ficam claros quais são os itens (de maneira genérica e em cada uma das dimensões apresentadas) e também o que seria um ‘país diferente’.

Outra explicação aponta na direção de uma inserção internacional que é resultado de um transbordamento direto dos recursos nacionais ao exterior, sem pistas do que seria transbordado e de como este processo se dá. Isto é, ao dizer “o que você insere do mundo é o país que você tem”, o autor move-se de sua primeira posição relacionadas às políticas para uma segunda, concentrada nos recursos detidos pelo Estado sul-coreano e, ao fim, credita à posse daqueles recursos a inserção internacional do país.

Almagro pontua que “[w]hat you do, what you promote in the world is the country that you have. What you negotiate in the world is the country that you have”^{*}, o que nos leva a uma terceira interpretação possível, que remonta às imagens e percepções dos (e sobre os) Estados no sistema internacional¹⁴. Ao menos um aspecto é elucidativo, o fim da inserção internacional para o ex-Chanceler do Uruguai é a elevação dos níveis de desenvolvimento econômico¹⁵.

* NT: “[o] que você faz, o que você promove no mundo é o país que você tem. O que você negocia no mundo é o país que você tem”.

¹⁴ As abordagens sócio-cognitivas, apoiadas em teorias dos campos disciplinares da Psicologia Social e da Psicologia Cognitiva, fundadoras da Psicologia Política, buscam no estudo das crenças, percepções e imagens entender como a dinâmica de funcionamento dos grupos burocráticos ou os erros de processamento de informações pelos indivíduos impactam sobre as decisões políticas, em especial, de política externa (Janis, 1972; Jervis, 1976; Jervis; Lebow; Stein, 1989; Salomón; Pinheiro, 2013).

O conceito de *imagem* toma como pressuposto que o comportamento de um ator deriva da imagem que produz de si próprio, de seu meio imediato e do sistema em que se insere, no qual o processo cognitivo se dá nas três esferas ao mesmo tempo, reunindo informações imperfeitas de maneira intersubjetiva, pensada e repensada ao longo do tempo. Uma imagem nunca é estática, e deve ser entendida como um processo dinâmico entre sociedades, de acordo com Boulding (1961, p. 64) “[...] the image not only makes society, society continually remakes the image... the basic bond of any society, culture, subculture, or organization is a ‘public image’, that is, an image the essential characteristics of which are shared by the individuals participating in the group”.

Richard K. Herrmann (1985; 1986) vai além, definindo imagem como uma construção cognitiva ou representação mental de outro ator no mundo político, sendo balanceada por uma imagem positiva de si mesmo e uma avaliação da política externa em direção a um alvo determinado. Isto é, o *target* pode ser um Estado, uma organização internacional ou qualquer outro ator, interessando somente neste ponto o conjunto de *beliefs* (crenças) amalhado pelo ator em direção a quaisquer daqueles (Herrmann; Fischerkeller, 1995, p. 415). Também, tem-se que uma crença nem sempre representa a dura realidade dos fatos da política internacional.

Herrmann e Fischerkeller (1995) afirmam que perspectivas estruturalistas acabam se afastando justamente de análises mais específicas relativas à atuação dos Estados em termos de política externa. Para tanto, defendem que a percepção entre estes é um aspecto central e determinante que se baseia em três elementos formadores das imagens: quais os ganhos possíveis na interação (se existe ameaça, oportunidade para explorar, ou se a expectativa é de vantagem mútua); a comparação relativa de poder (se o outro Estado é mais fraco, mais forte, ou equiparado); e os aspectos culturais, em termos de diferenças e semelhanças e se o nível cultural é visto como “inferior” ou “superior”.

O que tem sido feito, de acordo com Wolfers (1952), é uma tentativa de combinar os dois vieses, ou seja, considerar simultaneamente (1) o comportamento dos Estados como grupos humanos organizados e, (2) os seres humanos sobre cujas reações psicológicas o comportamento dos Estados repousa em última instância.

¹⁵ Não é necessária uma controvérsia normativa sobre este ponto. De modo simples, o que mostramos é a relação causal-finalística entre o processo (inserção internacional) e o resultado (aumento dos níveis de

A inserção internacional enquanto ferramenta para explicar o lugar do Uruguai no mundo contemporâneo não é exclusividade do ex-Chanceler, outros três autores daquele país têm devotado esforços a uma definição conceitual, Lincoln Bizzozero, Juan José Arteaga e Isabel Clemente.

Segundo Bizzozero (2007, p. 17) inserção internacional seria

[...] la acción y efecto de insertar, es decir incluir una cosa en otra, implica de parte del sujeto que realiza la misma -en este caso la comunidad política de los habitantes del territorio- un conjunto de decisiones. *Esas decisiones atañen a la acción en sí, la dirección de la misma y hacia dónde va dirigida* [grifo nosso], por lo que la inserción de un país que se define a partir de su política exterior, estará delimitada por los propios contextos estructurantes.*

O autor vai adiante não só no aspecto semântico, inova ao tentar identificar o nexo causal entre a posição dos atores e seus condicionantes (e.g., inserir algo em algum lugar de alguma maneira). Todavia a relação de causalidade estabelecida é circular, definindo ação e efeito como variável dependente e independente ao mesmo tempo. Em outras palavras, as estratégias de inserção internacional são, ao mesmo tempo, seus resultados.

De acordo com esta argumentação os movimentos político-econômicos (*acción*) juntamente com os interesses prioritários de cada um dos atores (*dirección*) são a mesma coisa que as estratégias utilizadas para que tais movimentos sejam executados no plano internacional e, por conseguinte, os objetivos e interesses sejam atingidos ou não (*hacia dónde va dirigida*). Pareando os elementos que estão em mesma posição na explicação temos, “movimentos/ações”, “interesses/direção” e “estratégias/objetivos”, que dependem unicamente do ambiente que os envolve e não de uma relação entre cada um deles.

Apesar da confusão inicial, Bizzozero (2007, p. 20) indica quais seriam os passos para que conceitualmente se organizasse o entendimento sobre inserção internacional:

desenvolvimento). Alguém pode objetar dizendo que a inserção internacional, conforme apresentada por Almagro, *deve* desembocar no desenvolvimento econômico, sob aspecto normativo, contudo, acreditamos que tal não está contemplado no escopo deste trabalho, tampouco se nutre do exposto até então.

* NT: “[...] a ação e o efeito de inserir, isto é, incluir uma coisa em outra, implica da parte do sujeito que a realiza -neste caso, a comunidade política dos habitantes do território- um conjunto de decisões. Essas decisões conectam-se à ação em si, à direção da mesma e para onde se dirige, pelo que a inserção de um país se define a partir de sua política externa, estará delimitada pelos próprios contextos estruturantes.”

Un primer paso para tratar el tema de la inserción internacional del país consiste en visualizar los mapas que surgen del siglo XXI, los escenarios posibles a partir de las tendencias visibles y de la evolución en las instituciones e ideas que propician las articulaciones humanas que se van generando en los distintos espacios y regímenes. Un segundo paso para dilucidar los interrogantes referidos a la inserción del país consiste en preguntarse sobre el modelo de desarrollo que se busca y sobre las condiciones institucionales y humanas que podrían hacer factible el mismo. Un tercer escalón es la definición de políticas en los distintos ámbitos de las relaciones externas del país, lo cual implica tomar decisiones y articular diferentes dimensiones (política, económica, social) en diferentes ámbitos (mundial, global, internacional, regional). De esta manera, el debate sobre la inserción internacional de un país deja de estar confinado a la economía y a la exclusiva orientación del Estado en materia de instrumentos para la “inserción competitiva”, para ubicarlo en el ámbito de las relaciones internacionales (políticas, económicas y sociales).*

O primeiro ponto é problemático pelo caráter especulativo que carrega, ao submeter a visualização do sistema internacional aos ‘cenários possíveis’, mas não é de todo perdido, ao estabelecer *instituições* e *ideias* como parâmetros (categorias) analíticos. O segundo passo condiciona a inserção internacional ao modelo de desenvolvimento adotado e aos condicionantes internos, mas não indica quais seriam as componentes destes constrangimentos. O terceiro e último passo se relaciona ao plano externo da inserção internacional, e traz duas inovações ao considerar que as componentes devem atender a múltiplas dimensões (política, econômica, social) e também a múltiplos escopos (mundial, global, internacional, regional).

Ainda que tenha apontado possíveis caminhos à apreensão do que vem a ser a inserção internacional de um país, o autor não desenha um marco conceitual, tampouco uma caracterização dos determinantes incumbidos em fazer a articulação entre os movimentos e as estratégias domésticas e o exterior. Apesar de a lacuna conceitual permanecer, o autor estabelece um ponto de partida, em parte comum com a literatura latino-americana, e ao mesmo tempo inovador -quando expande os ‘passos’ para o trato da inserção internacional.

Juan José Arteaga (2007), diplomata e historiador, diretor acadêmico do *Instituto Artigas del Servicio Exterior* lança luz sobre a influência que os processos históricos têm sobre as opções de inserção internacional do Uruguai, o que chama de *ideias-força*. Como de

* NT: “Um primeiro passo para tratar a inserção internacional do país consiste em visualizar os mapas que surgem do século XXI, os cenários possíveis a partir das tendências visíveis e da evolução das instituições e ideias que propiciam as articulações humanas que vão se agregando nos distintos espaços e regimes. Um segundo passo para elucidar os interrogantes que se referem à inserção do país consiste em perguntar-se sobre o modelo de desenvolvimento que se busca e sobre as condicionantes institucionais e humanas que poderiam fazer factível aquele. Um terceiro escalão é a definição de políticas nos distintos âmbitos das relações exteriores do país, o qual implica tomar decisões e articular diferentes dimensões (política, econômica e social) em diferentes âmbitos (mundial, global, internacional, regional). Desta maneira, o debate sobre a inserção internacional de um país deixa de estar confinado à economia e à exclusiva orientação do Estado em matéria de instrumentos para a “inserção competitiva”, para localizá-lo no âmbito das relações internacionais (políticas, econômicas e sociais).

costume, não há uma definição sobre o que vem a ser o conceito que adota, entretanto, propõe que entre as componentes explicativas da inserção internacional, as ideias-força tenham a capacidade de expandir a categoria *ideias* do tradicional político-econômico para abrangerem também a cultura e os aspectos sociais. Recuperar os aspectos antropológicos e sociológicos que motivam cada uma das escolhas dos Estados permite traçar linhas estruturantes ao longo do tempo e estabelecer parâmetros de comportamento¹⁶.

Para Isabel Clemente “[e]l concepto de inserción internacional debe ser examinado desde una perspectiva integral que incluya aspectos de economía, política internacional, derechos humanos, políticas educativas y culturales, medio ambiente, población. La política de comercio exterior es un componente pero no el único en el concepto de inserción”^{*} (2007, p. 52). A autora se furta de conceituar, como de costume, para além de conectar diretamente política externa e desenvolvimento econômico (característica típica da busca por autonomia latino-americana), como ferramentas para o posicionamento do Uruguai no mundo, como fica explícito no excerto (2007, p. 52)

La inserción internacional es parte inseparable del modelo de país: esta realidad tiene que ver con la forma en que se sitúan los factores internos en la formulación de la política exterior y sus estrategias. Un país con vocación agro-exportadora necesariamente diseña estrategias de inserción que difieren de las de una nación con un proyecto de economía diversificada y con metas de desarrollo sustentable.

[...]

Por otra parte, la inserción internacional remite a un marco mayor, el sistema internacional y a marcos intermedios. En un mundo que se estructura en bloques, las regiones asumen un papel de espacios de articulación donde pesan mucho las condiciones geopolíticas. En ese contexto, se generan oportunidades y limitaciones que varían no sólo en función del tamaño de los países sino también de los impactos de la coyuntura.^{*}

Clemente faz o mesmo tipo de intercâmbio que Almagro, assimilando inserção e estratégia. Para ambos inserção são os fatores que influenciam a política externa e a estratégia

¹⁶ A definição completa para *ideias-força* está no Capítulo 02.

^{*} NT: “o conceito de inserção internacional deve ser examinado a partir de uma perspectiva integral que inclua aspectos de economia, política internacional, direitos humanos, políticas educativas e culturais, meio ambiente, demografia. A política de comércio exterior é um componente mas não é o único no conceito de inserção”.

^{*} NT: “A inserção internacional é parte inseparável do modelo de país: esta realidade tem que ver com a forma em que se situam os fatores internos na formulação da política exterior e suas estratégias. Um país com vocação agroexportadora necessariamente desenha estratégias de inserção que diferem das de uma nação com um projeto de economia diversificada e com metas de desenvolvimento sustentáveis.

[...]

Por outra parte, a inserção internacional remete a um marco maior, o sistema internacional e a marcos intermediários. Em um mundo que se estrutura em bloco, as regiões assumem um papel de espaços de articulação onde pesam muito mais as condições geopolíticas. Nesse contexto, se geram oportunidades e limitações que variam não só em função do tamanho dos países senão também dos impactos da conjuntura.

de atuação do país em sua região e no mundo, que acaba por constituir uma referência circular: estratégia > política externa > inserção internacional > política externa > estratégia. Não são de todo inválidas as aproximações de Clemente, haja vista que estão entre as poucas que sugerem uma articulação estrita dos fatores internos, as estratégias estabelecidas, bem como as oportunidades e constrangimentos externos.

Oyarzún (2013) analisa a inserção internacional do Chile a partir do binômio continuidade-mudança dos vinte anos de governo de centro esquerda da *Concertación* (1990-2010) e de centro-direita *Renovación Nacional* (2010-2014). O argumento principal indica que o perfil liberal do país, que dá preferência às relações econômicas internacionais, e tido como referência para a região durante o Consenso de Washington em matéria de investimentos e comércio, não é o bastante para promover opções ao país no novo século.

Desde este ponto de vista propriamente chileno, a construção de um conceito de inserção internacional passa a ser a de uma operacionalização de política externa cujo fim é econômico e não político. Mesmo que durante os anos Concertación o Chile tenha trabalhado em uma dupla frente, de consolidação de sua imagem como uma nação democrática, retomando laços com os vizinhos, o que governa a inserção internacional do país é a vertente de uma economia baseada na promoção do livre comércio -aguda durante a presidência de Piñera. Como se depreende do excerto abaixo:

It should be noted that the decision to promote and deepen the economic insertion of Chile by encouraging openness to the world was not a democratic outcome, but was initiated decades ago during the military dictatorship. Alongside the reestablishment of democracy in Chile in the 1990s, an intense process of international reinsertion was initiated. In addition to maintaining the liberal model, Chile sought to attain reciprocity with trade partners. To this end a strategy of trade diplomacy was utilized in order to negotiate within a framework of multilateralism and selective trade agreements (p. 272).

[...]

However, the decision to promote and deepen the economic insertion of Chile by encouraging openness to the world was initiated during military dictatorship. Changes implied opening the Chilean economy to the world, liberalizing trade and investment flows, and reducing the role of the state in economic affairs considerably. Pragmatism was made a priority, establishing commercial ties with other nations, as the authoritarian regime was isolated politically. Beginning with the reestablishment of democracy in the 1990s, an intense process of international reinsertion was initiated. Since then, the international insertion of Chile has been carried out mainly through trade policy, which is reflected in the fact that foreign commercial exchange increased by over \$12 billion in 1990 and over \$120 billion in 2010 (Oyarzún, 2013, p. 278).*

* NT: “Deve-se notar que a decisão de promover e aprofundar a inserção econômica do Chile encorajando sua abertura ao mundo não foi um resultado democrático, mas foi iniciado décadas antes durante a ditadura militar. Associado ao restabelecimento da democracia no Chile nos anos 1990, um intenso processo de reinserção

Para o Chile, Lorena Oyarzún avalia que a estratégia de inserção internacional do país, uma *autonomia pragmática*, baseada na participação e promoção ativas do multilateralismo (principalmente relacionado aos temas econômicos), e de forte respeito ao Direito Internacional não é suficiente. Tampouco para nós sua definição de inserção internacional o é.

Finalizando a parte atinente aos autores latino-americanos, revisamos a obra de Luis Hernando Rodríguez (1987, 1989) para a inserção da economia colombiana ao curso de treze anos (1970-1983). Rodríguez se ocupa de identificar e caracterizar o que chama de ‘modo de inserção internacional da Colômbia’ por meio de um modelo descritivo das relações econômicas internacionais contemporâneas do país, o que significa uma análise da contribuição das exportações à formação do saldo de conta corrente do balanço de pagamentos do país, levando em conta a verticalidade¹⁷ da economia internacional (1987, p. 44). A definição para *inserção internacional* neste caso deriva diretamente da existência de uma complementaridade entre um núcleo industrializado avançado da economia e uma periferia produtora de bens primários, isto é, inserção internacional tem o mesmo significado do papel (central ou periférico) de um país nas relações econômicas internacionais.

No Brasil, a literatura sobre inserção internacional concentra-se em três autores principais, Amaury de Souza, Celso Lafer e Amado Cervo, que como dito antes, abordam a temática de maneira científica. Todos centram suas análises na política externa do Brasil, com variações apenas quanto ao método escolhido. Em Lafer (2001) tem-se uma investigação sobre a identidade brasileira, que congrega Sociologia e Antropologia para fundar explicações às origens da atuação do Brasil no exterior, enquanto Souza (2001, 2008, 2009) se vale de um amplo *survey* para mapear uma *comunidade de política externa* e delimitar o que viria a ser uma *agenda internacional do Brasil*. Cervo, por seu turno, é o único a promover uma

internacional foi iniciado. Em adição, para manter o modelo liberal, o Chile previa atingir reciprocidade com os parceiros comerciais. Para este fim, a estratégia de diplomacia comercial foi utilizada, a fim de negociar dentro de um quadro de multilateralismo e acordos comerciais seletivos.

[...]

Entretanto, a decisão de promover e aprofundar a inserção econômica do Chile encorajando sua abertura ao mundo foi iniciada durante a ditadura militar. As mudanças implicadas na abertura da economia chilena para o mundo liberalizaram fluxos de comércio e investimentos, e reduziram consideravelmente o papel do Estado nos assuntos econômicos. O pragmatismo fez-se prioridade, estabelecendo laços comerciais com outras nações, dado que o regime autoritário estava isolado politicamente. Ao começar o restabelecimento da democracia nos anos 1990, um intenso processo de reinserção foi iniciado. Desde então, a inserção internacional do Chile tem sido realizada sobretudo por meio da política comercial, que é refletida no fato de que as trocas comerciais com o exterior aumentaram mais de USD12 bilhões em 1990, e mais de USD120 bilhões em 2010.

¹⁷ O argumento de Rodríguez para definir a verticalidade das relações econômicas entre centro e periferia parte da Teoria da Dependência, para a qual o conceito pode ser entendido como uma relação de dependência, de intercâmbio desigual de termos de troca, de níveis distintos de desenvolvimento econômico ou ainda como expressão da hierarquização do desenvolvimento tecnológico no mundo (1987, p. 44).

abordagem original do que é inserção internacional, a conformar uma base própria e autêntica para estudos comparados em Relações Internacionais no Brasil. Entrememos estas três matrizes com outros autores brasileiros que de maneira errática investiram energia para entender os padrões de inserção internacional do país.

Chang investiga as alterações no padrão de inserção internacional da economia brasileira, e como por hábito, sua investigação se dá sem definir o que vem a ser inserção internacional, além de aceitar o discurso *mainstream* da literatura de política externa -em consonância com a realidade dos fatos, é verdade- e seu papel de ponta de lança no “desenvolvimento nacional e da construção de uma inserção mais favorável para o país” (Chang, 2014, p. 19).

Com foco centrado na dimensão econômica da inserção internacional do Brasil, baliza sua investigação no que chama de *política de inserção internacional da economia brasileira* (PIIEB), que deve ser entendida como “toda ação ou projeto desenvolvido e implementado por agentes governamentais brasileiros com vistas a produzir algum efeito na posição e no papel da economia nacional na estrutura maior da economia-mundo capitalista” (2014, p. 151-152). Esta PIIEB é composta por dois eixos, político (política externa) e econômico, que se formam a partir de “diversos elementos estruturais e conjunturais, decorrentes do sistema econômico mundial e das orientações domésticas vigentes a cada momento histórico” (2014, p. 19), e as variações das combinações inerentes a cada uma delas são fonte explicativa das alterações da inserção internacional da economia brasileira.

Dois graves problemas podem ser identificados. Um se refere à definição de PIIEB, que é a definição de política pública adaptada ao contexto teórico da inserção internacional, o seguinte deriva diretamente do primeiro, isto é, não se pode entender inserção internacional como política pública *per se*, quando na verdade é o *resultado* da interação de um conjunto de políticas públicas no âmbito doméstico (para todos estes ver Capítulo 02).

Ao centrar-se na economia e utilizar a política externa como elemento acessório de sua explicação, tratando-a como instrumento de transbordamento dos interesses da elite dirigente do país, a autora deixa de fora o nexos causal entre as variáveis e seu escopo (ponto crucial para o entendimento de como variam os padrões), não considera a dimensão estratégico-militar que oscila em intensidade (mas certamente influencia o cálculo decisório) e por fim, condiciona a inserção internacional do país a uma condição mecânica de *inputs* econômicos e *outputs* de política externa, confundindo os percursos do processo de tomada de decisão com a avaliação necessária de interesses, instituições, ideias e estratégias para o entendimento das variâncias que procura enxergar.

A preocupação de Amaury de Souza nos dois *surveys* (2001, 2009) que organizou sob os auspícios do Centro Brasileiro de Relações Internacionais é avaliar perante o que chama de *comunidade de política externa* os principais temas que comporiam uma agenda de política externa brasileira. Seria esta agenda a informar como o Brasil deve *projetar-se* na cena internacional, no sentido de *lançar-se*, assumir uma *posição* na governança global de mercados e regimes políticos (2001). É essa a definição que o autor estrutura para inserção internacional. Dito de outra maneira, é o ato de projetar-se no mundo mediante ações políticas e econômicas, o que não se confunde com a (ou as) estratégia(s) para que isto se realize.

É marcante sua visão sobre o efeito que o processo tem na integração entre os ambientes nacional e internacional: “[q]uanto mais ampla a inserção econômica e política do país na ordem internacional, mais se tenderá a diluir a distinção que até há pouco prevalecia entre sua política externa e seu sistema político doméstico” (2001, p. 17). Inserção internacional funciona, de acordo com esta visão, não só como um mecanismo de posicionamento, mas também de integração de uma sociedade às suas congêneres espalhadas pelo mundo.

Miyamoto (1991, p. 09) é um dos poucos a fazer uma associação direta entre inserção internacional como “posição no sistema mundial de poder”, encarando-a como variável dependente de fatores conjunturais externos e internos (variáveis política, econômica e militar), e subsumida nestes está a estratégia a ser empreendida. Adormecida por muitos anos nos desvão das análises de política externa brasileira, a definição de Miyamoto estabelece um ótimo quadro inicial. Nas palavras do próprio (1991, p. 11):

Para facilitar a exposição, podemos dizer de maneira genérica que a inserção do país no sistema internacional e o aumento ou não de sua influência são avaliados sob três perspectivas distintas -política, econômica e estratégica-militar-, embora essas variáveis atuem conjugadamente e sejam vistas como indissociáveis, uma vez que não se pode estabelecer com precisão onde termina uma e começa outra esfera de competência.

Ao país detentor de indicadores favoráveis nessas três variáveis, concomitantemente, atribui-se a categoria de grande potência ou superpotência.

Todavia, há um complicador, Miyamoto entende como similares as variáveis política, economia e militar e a imagem que o país tem na hierarquia, condicionando a posição/papel no sistema à sua imagem. Se isto é verdade, basta que se promova internamente uma mudança institucional, com suficiente propaganda no exterior, para que a posição de um dado Estado mude sistemicamente de uma potência média a uma grande potência. Portanto, ora inserção é variável dependente de instituições nacionais e da conjuntura externa, ora é fruto da

percepção doméstica e internacional -o único ponto comum entre ambas é que se trata de um processo e não de uma política, de uma estratégia ou de uma expressão da política externa.

Celso Lafer, em sua grande produção utilizando a inserção internacional do Brasil como tema de pesquisa¹⁸, flerta com algo como uma definição embaçada ao dizer que:

[a] harmonização das necessidades internas com as possibilidades externas, ou seja, a proposta de inserção de um país no mundo, se faz em três significativos campos de atuação: o campo estratégico-militar, que traduz o que um país significa, ou pode significar, para outros como aliado, protetor ou inimigo em termos de riscos de guerra e desejos de paz; o campo das relações econômicas, que explicita a importância efetiva ou potencial de um país para outros como mercado; e o campo dos valores, que revela a importância de um país enquanto modelo mais ou menos a fim de vida em sociedade. A atuação de um país nestes três campos se faz, por sua vez, em distintos contextos diplomáticos, entre eles cabendo destacar o das grandes potências, ou seja, o dos países que pelo poder que detêm buscam estabelecer os parâmetros estruturados da ordem mundial; o contexto regional, que resulta dos interrelacionamentos que ocorrem entre países que compartilham uma mesma área geográfica; e o contexto contíguo, que é o que diz respeito à interação entre países que têm fronteiras em comum (1987, p. 73-74) [grifo nosso].

Assim como para Miyamoto, Lafer entende os papéis das componentes econômica e estratégico-militar como auto-evidentes ao posicionamento de um país no mundo. No entanto, ao incluir “o campo dos valores, que revela a importância de um país enquanto modelo mais ou menos a fim de vida em sociedade” acaba por derrubar por completo toda e qualquer objetividade possível.

Condicionar a posição de um país e sua importância ao julgamento de valores, se não é juízo próprio daquele que o faz, é carregado de subjetividade para que possa ser enquadrado em algum tipo de racionalização comparável. O conjunto de valores mencionado é entendido como a identidade de um país (Lafer, 2001), e serve à explicação das origens de traços profundos (o que chamamos de ideias-força) no comportamento das sociedades que os carregam. Há neste ponto congruência entre o que a literatura de APE chama de *imagens* e o conceito de *identidade* -Almagro e Lafer padecem da mesma carência conceitual.

Os trabalhos de Amado Cervo são seminais aos âmbitos historiográfico e político do que se pode considerar como trato conceitual formal à inserção internacional. O conjunto do qual se pode empreender tal sistematização compreende *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas* (2001), *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático* (2003), *Formação dos conceitos brasileiros de Relações Internacionais* (2008a), *Conceitos em Relações Internacionais* (2008b), *Inserção*

¹⁸ Em seu currículo constam pelo menos dezenove entradas nas quais se pode encontrar como palavra-chave ‘inserção internacional’. Disponível em: [http://lattes.cnpq.br/2378134462243674]. Acesso em: 23 dez. 2014. A última atualização no currículo, na data de acesso mencionada, foi realizada em 25 nov. 2014.

Internacional: formação dos conceitos brasileiros (2008c), *Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World* (2010), *Relações internacionais da América Latina: de 1930 a nossos dias* (2013) e *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)* (2014) –é válido lembrar que o clássico *História da Política Exterior do Brasil* (1992) já continha o embrião das ideias posteriormente desenvolvidas, e que foram incorporadas à quarta edição do livro em 2011.

O ponto de partida para o mapeamento da obra deste autor é sua declarada intenção em abordar as Relações Internacionais desde um ponto de vista latino-americano, brasileiro, considerando para sua composição teórica “valores, desígnios e interesses nacionais” próprios à região, haja vista que “uma teoria alheia pode ser epistemologicamente inadequada para explicar as relações internacionais de outro país e, ainda, ao informar o processo decisório, pode ser politicamente nociva” (Cervo, 2003, p. 05).

Pois, o objetivo maior de Cervo é contribuir ao incipiente pensamento latino-americano no campo da Teoria de Relações Internacionais¹⁹, ou de outro modo, promover “reflexão acerca da política exterior e das relações internacionais do [e também a partir do] Brasil, com o objetivo de elaborar os conceitos que lhes dão inteligibilidade orgânica e fornecem, ao mesmo tempo, critérios de avaliação de resultados” (Cervo, 2003, p. 06).

É necessário pontuar que ao cabo de quatro décadas, o autor partiu de ferramentas teóricas consideradas *mainstream* (Escola Francesa) para uma postura crítica (Social Construtivismo), bastante próxima da corrente de estudos pós-coloniais (importante ressaltar que o fez antes da explosão desordenada desta autoproclamada vertente teórica das Relações Internacionais). Ao questionar os interesses, valores e padrões de condutas dos países que são fontes dos principais esquemas teóricos com os quais opera a disciplina, e advogando em prol de novas maneiras de apreender a realidade, que valorizem as raízes nacionais ou regionais, Cervo não só combate uma normalização a partir do núcleo anglo-saxão das RI mas também se opõe frontalmente ao caráter universalista que as teorias de Relações Internacionais assumiram ao longo de seu desenvolvimento (Cervo, 2008b).

Da síntese da revisão de sua obra, uma definição para inserção internacional poder ser encontrada como sendo o “estudo dos entraves psicológicos, culturais e políticos à cooperação econômica entre as sociedades”. O enfoque do autor, como exposto amiúde neste

¹⁹ Mesmo que listemos todos os membros das duas escolas subscritas por Cervo (2003, p. 07), e a despeito de alguma confusão entre quais autores e trabalhos se poderiam classificar como pertencentes à Teoria de Relações Internacionais, à Economia Política Internacional ou à História das Relações Internacionais (exercício não relevante ao escopo deste trabalho), de fato, o consenso na literatura indica que o que temos na América Latina sobre TRI remete a Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Raúl Bernal-Meza e Carlos Escudé, Andrés Cisneros, Felipe de la Balze e o próprio Cervo.

Capítulo, reside na intersecção entre política externa e economia política, preocupando-se fundamentalmente com os condicionantes ao desenvolvimento nacional (brasileiro).

Modelos, conceitos, estratégias são todos entendidos como ferramentas para que seja realizado um projeto nacional de liberação de entraves coloniais ou neocoloniais, em prol da realização do ‘lugar do Brasil no mundo’ -por mais vago que possa soar, esta é a definição para *desenvolvimento* que perpassa gerações de analistas de política externa no Brasil, a despeito dos brilhantes trabalhos presentes na Sociologia do Desenvolvimento, como os de Furtado, Cardoso e Falleto, Marini, Prebisch entre outros.

Como apresentado abaixo, inserção internacional para Amado Cervo, melhor dito, um paradigma de inserção internacional é ao mesmo tempo método e conceito, abarcando todo tipo de explicação sem clarificação dos limites entre um e outro.

Assim conduzida, a análise paradigmática envolve, com efeito, determinados pressupostos. Em primeiro plano, por trás do paradigma, verificamos a existência da idéia de nação que o povo -ou seus dirigentes- faz de si mesmo e a visão que projeta do mundo, bem como o modo como percebe a relação entre esses dois elementos. Esse pressuposto nos leva ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona os desígnios duradouros da política exterior. O paradigma comporta uma cosmovisão, a imagem que determina formulação conceitual projeta dos outros povos, nações ou do mundo todo.

Em segundo plano, o paradigma inclui a percepção de interesses. A leitura que os dirigentes fazem dos interesses nacionais -sociais, políticos, de segurança, econômicos, culturais- modifica-se com a mudança do paradigma.

Em terceiro plano, o paradigma envolve a elaboração política. Nesse sentido, condiciona tendências de médio ou longo prazos, como também explica suas rupturas. Ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e orientar a decisão.

[...]

Tomado como referencial, como se fosse uma espécie de tabela de indicadores, o paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada. (Cervo, 2008c, p. 65-66).

Da confusão e originalidade de Cervo filtramos categorias analíticas, componentes, determinantes, níveis de análise que serão explicitados adiante, lançando nossa primeira contribuição, a construção própria de um conceito para *inserção internacional*.

1.4 Construção do conceito

Alguns podem objetar dizendo que criar mais um conceito, do ponto de vista epistemológico ou metodológico é nada mais do que dar novos nomes às coisas velhas. Não se trata, pois, de rearranjar termos em função de uma abordagem que visa liberar-se de um imaginado colonialismo epistemológico, tampouco de sustentar criticamente um viés supostamente subalterno em nome da autonomia e independência de pensamento. Apesar de tais posturas estarem em voga, de fato, não se trata disso. Morgenthau (2002, p. 05) descreve precisamente o fenômeno: “um preconceito modernista que considera natural a superioridade do presente sobre o passado”. Com efeito, se pretendemos entender, explicar ou prever algo, é mandatório que primeiro tenhamos claro o que este algo é.

Antes, propomos uma conceituação de *inserção internacional* de maneira a permitir uma explicação robusta dos fenômenos vinculados ao posicionamento dos Estados na hierarquia internacional, considerando os aspectos internos e externos e suas múltiplas dimensões -se consideramos que até então, o que temos são explicações que se vinculam exclusivamente a dados de política externa ou de economia política, sem que as interações entre estas sejam observadas, inviabilizando, por exemplo, a criação de um corpo teórico próprio.

Em geral, há uma grande confusão entre política externa como ferramenta de desenvolvimento, o que é uma estratégia e como se dá a busca por autonomia, e tudo isso como sendo sinônimo de (senão a própria) inserção internacional. Perguntas diferentes implicam em respostas com definições razoavelmente distintas, e por consequência, desenhos de pesquisa e conclusões diferentes. Por exemplo, Pennings et al. (2006, p. 28) indicam uma causalidade entre unidades de variação/conceito (movimentos sociais), unidades de observação (grupos organizados) e uma unidade de medida (comportamento coletivo), e cada mudança em como são abordados cada um dos estágios produz alterações profundas nos resultados obtidos.

Acompanhamos Ramanzini e Farias (2013, p. 04) quando tratam da necessidade de precisão conceitual para os estudos de política externa -e também sobre inserção internacional-, para os quais embora “[a]inda não seja possível encontrar tal nível de precisão, é importante haver algum tipo de definição. Isso é de extrema relevância, pois a validade externa de qualquer pesquisa pressupõe um código conceitual comum que extrapole os limites de contribuições individuais”.

*

O fundamento teórico adotado para explicar a gênese conceitual advém da obra de Reinhart Koselleck, para o qual este processo tem seu fundamento no fato de que as ideias, e especialmente as ideias políticas, se utilizam de “linguagem política ou social de forma a dar conta (em termos de compreensão) das experiências de vida” sintetizando-as sob a forma de *conceitos* (Koselleck, 1992, p. 137).

A relação tensa entre mensagem, realidade e apreensão mental é o motor da expansão da construção dos quadros intelectuais interpretativos. Assume-se desta maneira que um conceito, genericamente denominado, relaciona-se sempre com o que se quer compreender, logo, há uma relação tensa entre *conceito* e *conteúdo a ser compreendido*, que ao tornar-se generalizante para além de uniões e associações particulares ou isoladas, expressa a convergência entre sujeito e objeto.

Isto é, a forja de uma ideia cujo sentido foi coletivamente atribuído, a partir do estabelecimento de múltiplas relações entre uma ideia e aquelas que escapam à inteligibilidade particular, constitui o amálgama entre abstração e teorização -que se dá por meio da repetição de diferentes tipos de texto/discurso diversamente distribuídos. A este respeito, de acordo com o autor²⁰

[...] uma história dos conceitos só é possível de ser pensada sob a premissa teórica de que se realize uma separação analítica entre *Sprachaussage** e *Sachanalyse** quando se quer ter clareza acerca do que se fala. A separação analítica entre cada afirmação linguística presente em todas as fontes textuais e a história concreta, o que deveria ser ou supostamente é, deve ser obrigatoriamente realidade de forma rigorosa do ponto de vista teórico (Koselleck, 1992, p. 145).

Se por definição as experiências da vida internacional são os frutos das interações entre os Estados, sob as formas de conflito e cooperação, então, estas são as fontes originais da gênese conceitual da qual se vale a ciência para compreender a realidade. Um conceito não existe no vazio, desprovido de fonte alimentadora e que possa moldá-lo ao avançar do tempo, isto é, um conceito sempre é operado por um ator interessado, valendo-se de condições objetivas e subjetivas para expressar o conteúdo que apreende.

²⁰ Koselleck usa como exemplo a formulação do conceito de *História*, no qual como um coletivo transcendental singular definiu um conceito de história, uma concepção de história, vigente desde mais ou menos 1780 até hoje.

* NT: Sprachaussage: ato de fala.

* NT: Sachanalyse: análise de fatos/dados.

Por isso, de maneira ilustrativa²¹, usamos como exemplo o conceito de ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’ (RCD), aplicando-o à atuação do Brasil quando de sua formulação²². As RCD, cuja definição remonta a meados da década de 1970, perpassaram o conflito bipolar e ainda são pedra angular para discussões de política externa e política internacional relacionadas ao ambiente.

1.4.1 ‘Responsabilidades comuns porém diferenciadas’

No momento da realização da Conferência de Estocolmo²³, em 1972, o Brasil vivia seu “milagre econômico”, com taxas de crescimento superiores a 10% ao ano. O período correspondia, igualmente, ao de maior repressão política na história do País. Sob este cenário, a missão da delegação brasileira em Estocolmo era clara: alinhar-se à agenda internacional, articulando a inserção da questão ambiental no rol de políticas públicas do país e, ao mesmo tempo, manter o firme propósito desenvolvimentista (fator mantenedor da estabilidade política interna)²⁴.

Durante a Conferência, os países do Terceiro Mundo, liderados pelo Brasil, passaram a questionar a postura dos países centrais, na qual enxergavam uma deliberada motivação a retardar e encarecer a industrialização dos países subdesenvolvidos, impondo-lhes complexas exigências de controle ambiental. Além de contrapor-se às intenções dos países desenvolvidos, a delegação brasileira em Estocolmo revelou liderança e coerência histórica -o Brasil, juntamente com a China, liderou a formação de uma coalizão de países do Terceiro Mundo contrários ao reconhecimento da importância dos problemas ambientais, como argumento para preservar seu direito ao desenvolvimento. Mais ainda, saiu-se vencedora na

²¹ Para outros exemplos, como o conceito de ‘responsabilidade de proteger’, ver Kenkel (2008).

²² Temos a consciência das limitações que este recorte traz, mas como dito, o fazemos a título de ilustração.

²³ O acúmulo de variáveis políticas, geopolíticas (e estratégicas), econômicas, normativas e naturais, entre as décadas de 1950 e 1960 (o Caso Trail Smelter, entre Estados Unidos e Canadá, finalizado em 1935; o Tratado Antártico, que pôs fim à disputa sobre a ocupação da Antártica, em 1955; e o acidente com o petroleiro de bandeira liberiana Torrey Canyon, em 1967, são os principais fomentadores da questão ambiental no âmbito internacional) fez com que fosse convocada para o ano de 1972 a primeira grande conferência com preocupações acerca do meio ambiente -a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano-, realizada em Estocolmo, na Suécia, na qual ficou claro que o equilíbrio dos ecossistemas poderia ser facilmente alterado por obra dos seres humanos. A grande preocupação, então, era a poluição, especialmente a produzida por um mundo com fisionomia industrial. Como decorrência imediata da Conferência de Estocolmo, nasceu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que incluiu os assuntos ambientais, em definitivo, na agenda internacional -mesmo que em um padrão de *low politics*.

²⁴ Para mais detalhes sobre a trajetória das discussões ambientais internacionais no Brasil ver Villa (2004), Ribeiro (2008), Soares (2002), Veiga (2007), Chagas Bastos (2009). Também, sobre o envolvimento brasileiro nestas questões à época ver Lago (2002), Guimarães (1988), Batista (1993/1994), Azambuja (1992), Canizio (1990), Barros-Platiau (2006), Viola (2002; 2004), Veiga (2007) e Santos (2003).

defesa de seus interesses, segundo Guimarães (1988, p. 261-262):

Como é de todos conhecido, ainda que nem sempre corretamente compreendido, o governo brasileiro teve destacada posição de liderança antes, durante e depois da conferência. Independente do caráter obstrucionista ou anti-ambientalista que boa parte dos meios de comunicação atribuiu ao desempenho da delegação brasileira, o certo é que, com exceção da disputa com a Argentina a respeito da construção de Itaipu, todas as propostas brasileiras saíram vitoriosas de Estocolmo, e com absoluto respaldo dos países do Terceiro Mundo.

[...]

A posição de que o governo brasileiro levou à conferência pode ser resumida a três elementos. Em primeiro lugar, o processo de desenvolvimento não deveria ser sacrificado em nome de um meio ambiente menos contaminado. Em segundo lugar, se grande parte da degradação ambiental do planeta, resulta das atividades industriais do mundo desenvolvido, os países que o compõem deveriam responsabilizar-se pelo custo de restaurar a qualidade do meio ambiente. Finalmente, o elemento que provocou mais controvérsias: o de que não se poderia renunciar à soberania nacional em troca de “interesses ambientalistas” pouco claros. À luz das frequentes denúncias de destruição em larga escala da floresta amazônica, muitos interpretaram essa postura como anti-meio ambiente, quando, na verdade, ela refletia uma tradição da diplomacia brasileira: a de que a cooperação internacional termina onde começa o interesse nacional estratégico.

André Aranha Corrêa do Lago (2006, p. 19) ainda sobre a postura brasileira em Estocolmo detalha que:

O Brasil, tradicionalmente um dos países mais atuantes dentro do sistema das Nações Unidas, ocupou posição de particular importância nas discussões sobre meio ambiente desde o primeiro momento. Ao mesmo tempo, a questão do meio ambiente transformou-se em um dos temas que maior interesse levantam com relação ao Brasil no mundo, principalmente nos países desenvolvidos. Apesar das diferentes condicionantes internas, regionais e internacionais que marcaram os momentos em que se realizaram essas conferências ambientais, as posições do Brasil asseguraram-lhe um papel de liderança reconhecido, mesmo quando polêmico. O forte engajamento brasileiro na grande maioria dos temas explica-se, seguramente, pela coexistência no País de interesses -muitas vezes contraditórios- que são direta ou indiretamente afetados pela agenda internacional de meio ambiente, tendo em vista não só o tamanho de sua economia e de sua população, as suas dimensões continentais, as suas riquezas naturais, mas também as desigualdades regionais e as injustiças sociais.

A posição brasileira em Estocolmo baseou-se em três princípios: a defesa de soberania nacional irrestrita em relação ao uso de recursos naturais; a atribuição de responsabilidade exclusiva aos países desenvolvidos pelo ônus da proteção do meio ambiente global; e a ideia de que a proteção ambiental deveria vir somente após o crescimento da renda *per capita* (Viola, 2003).

A postura brasileira foi de contraposição à noção dominante ao afirmar que a preservação dos recursos naturais finitos pressuporia redução dos níveis de apropriação e uso

destes recursos, o que por decorrência implicaria reduzir os níveis de crescimento econômico. Vista de maneira isolada, tal postura pode parecer não ter forças para se sustentar, sendo até paradoxal. Ocorre que sua análise deve ser realizada em conjunto com a segunda proposta da representação brasileira, de que “se grande parte da degradação ambiental do planeta, resulta das atividades industriais do mundo desenvolvido, os países que o compõem deveriam responsabilizar-se pelo custo de restaurar a qualidade do meio ambiente” (Guimarães, 1988, p. 262). Também leva à quebra de paradigma das interpretações do que sugeria o Clube de Roma.

O Brasil demonstrava o forte propósito de manter em vigor a política desenvolvimentista, ainda que ao ceder à discussão quanto à necessidade de proteção do meio ambiente, no entanto, estabeleceu-se como condicionante para tais discussões o não atingimento ou redução do ritmo de crescimento. Ao sustentar responsabilidade proporcional pela recuperação ambiental ante a manutenção do *status quo* econômico, o corpo diplomático brasileiro acabou por lançar as bases do que se denomina hoje como ‘responsabilidades comuns, porém diferenciadas’, posteriormente amplamente difundido e que serviu de espinha dorsal para o Protocolo de Kyoto. Do original:

Princípio 07

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados tem responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que tem na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam (United Nations, 1992).

O meio ambiente converteu-se em um produto político profundamente modificado pela história e pelos processos sociais. Não é um bem preexistente, nem um patrimônio a-histórico, ou menos ainda uma entidade dotada de essências intemporais, é antes um processo sócio-construído, em que ator e ação são mutuamente influenciados. O consenso internacional construído ao final da década de 1980, consequência direta dos desastres ambientais acontecidos entre 1984 e 1988, sobre o relacionamento estreito entre o bom funcionamento dos ecossistemas e dos rumos da economia e desenvolvimento dos Estados foi materializado com a publicação em 1987 do Relatório da CMMAD²⁵ -em que o meio ambiente foi interpretado num sentido mais amplo, desde a perspectiva do desenvolvimento sustentável

²⁵ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

defendida pelo Relatório Brundtland, graças às pressões dos países em desenvolvimento, e não apenas com olhos economicistas.

A mudança de percepção com relação à complexidade do tema deu-se de forma muito clara nas negociações diplomáticas. Uma melhor estruturação das posições²⁶ dos países em desenvolvimento permitiu que estes participassem mais efetivamente do tabuleiro internacional. Do ponto de vista sistêmico, a Rio92 confirmou a renovação do diálogo Norte-Sul no âmbito do desenvolvimento sustentável, os interesses aparentemente discrepantes em favor do meio ambiente global e do combate à pobreza retornaram para a agenda de negociações, a exemplo do que ocorrera em Estocolmo (Chagas Bastos, 2009).

A CNUMAD²⁷ representa a retomada das discussões acerca da temática no âmbito internacional, de consolidação do tema meio ambiente na agenda de debates, após o furor da década de 1970, seguido pela inação observada nos anos 1980. Os documentos que dela derivam e suas decisões são a principal fonte de alimentação e produção de normas internacionais que vigoram até os dias atuais e regem diversos acordos e regimes internacionais de meio ambiente.

De modo geral, ao reconhecer os diferentes níveis de desenvolvimento dos países, enquanto que distingue a contribuição de cada um, também irregular, à mudança do clima, o princípio das ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’ e os documentos e conferências que se seguem à sua criação (United Nations, 1972; 1992; 2002) tornaram-se basilares ao regime internacional de mudança climática e às políticas externas de diversos Estados.

*

Todos os autores revisados partilham três perguntas que permanecem escondidas em seus trabalhos e permeiam toda a discussão deste Capítulo -em grande medida, de todo este trabalho em si: i) o que vem a ser *inserir* um país no mundo? ii) como se insere um país no mundo? e iii) quais são os determinantes da inserção de um país no mundo?

²⁶ Como de costume, os Estados participantes da Convenção reuniram-se de acordo com seus interesses comuns. Assim, temos: o G77+China, representando os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil; a Aliança de Pequenos Países Insulares, reunindo os 43 Estados mais vulneráveis à elevação dos níveis dos oceanos; a UE; o conjunto de países desenvolvidos não-europeus, como Japão, Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Noruega e Nova Zelândia, tendo como convidados o México, Islândia e Coréia do Sul; a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP); o grupo de países árabes.

²⁷ Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A despeito do tratamento similar operado pela maioria dos autores, a convergência das interpretações em direção a uma análise das políticas exteriores não basta para caracterizar o que vem a ser inserção internacional. Uma avaliação interdisciplinar é necessária, abandonando a visão tradicional de que posicionar o país no mundo deve atender a critérios exclusivamente políticos, ou econômicos, ou militares; ao contrário, enxergar qual é a posição de um país no mundo e seu comportamento demanda uma visão integrada entre diversas políticas públicas originadas naquelas esferas.

Leite (2011, p. 136) pondera que se “[p]oderia, de maneira simples e direta, dizer que o estudo da inserção internacional diz respeito à análise de como um país exerce sua interação e integração com o ambiente internacional”. O objetivo de Leite (2011, p. 136-137), de fato, não é o de uma formulação exata, e por isso ao expandir sua conceituação prévia acaba por abarcar uma vasta gama de fenômenos do relacionamento doméstico-externo, que, se ganha em robustez temática, perde em acurácia analítica:

Ademais, pode-se levar em consideração seu posicionamento diante as diversas agendas propostas pelos países e pelas inúmeras organizações internacionais. Pode-se também avaliar as relações entre estes países, parceiros ou não, consensuais ou discordantes, em diversos temas internacionais relacionados às mais variadas áreas de debate, tais como a economia, a política, o social, o ambiental e o jurídico. A origem dos fluxos de capitais, os processos de fusão e aquisição empresarial que transcendem as fronteiras nacionais, os processos de internacionalização das firmas domésticas, a participação do capital estrangeiro nas empresas domésticas e vice-versa e o acompanhamento da evolução integrativa e cooperativa em nível mundial fazem parte do amplo escopo do que se pode denominar inserção internacional. Por fim, pode-se avaliar as decisões de política externa, a atuação das instituições domésticas no mercado globalizado e integrado e as diversas ações e reações em assuntos mais específicos tais como direitos humanos, fluxos migratórios, políticas de segurança nacional e manutenção da soberania nacional, propriedade intelectual entre outros temas possíveis e que eventualmente emergem à medida que o cenário internacional vem torna-se mais complexo.

Nossa definição tende a ser tanto mais precisa e limitada quanto a necessidade de um conceito que seja simples e direto, portanto *inserção internacional* é a interação entre o conjunto de elementos materiais e não-materiais (ideias, interesses, instituições), que articulam os níveis doméstico e internacional, mais as estratégias desenvolvidas domesticamente, para atingir determinadas posições na hierarquia internacional.

Sinteticamente, inserção internacional se refere aos caminhos percorridos mais as mudanças de comportamento do Estado para posicionar-se na hierarquia internacional e integrar-se a esta -que pode ser um movimento de continuidade ou mudança. Do exposto, temos que inserção (posicionamento) é variável dependente, e ideias, interesses, instituições e estratégias são variáveis independentes.

Posicionar um Estado pressupõe angariar suficiente quantidade de poder para atender à função de acumulação inerente à sua existência, isto é, melhorar indefinidamente a qualidade de vida dos homens que vivem sob sua égide²⁸ e não apenas acumular poder para influir nos rumos e decisões da governança do mundo.

É premissa central desta análise da inserção internacional a existência de dois níveis de análise inter-relacionados: doméstico e externo. Pressupõe-se que comportamento e prática sejam formulados em um jogo de dois níveis, conforme Putnam (1988, p. 434):

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.*

Também, por esta característica, deve-se considerar a existência de um relacionamento agente-estrutura embutido no processo, com relação à posição em que se encontra o Estado (determinações estruturais) e as conjunturas políticas internas e as externas do ator (determinações conjunturais) (Moura, 1980). Dinamicamente, temos o sistema como moldura para o cotidiano dos fatos (conjuntura). Por conseguinte, é errôneo avaliar a inserção internacional de um Estado olhando somente para suas capacidades materiais, seus personagens e o desenho das políticas domésticas, prescindindo de uma análise que privilegie a interação entre aqueles e os fatores externos.

Faz-se necessário esclarecer as diferenças ante as similaridades que carregam os termos *política externa*, *diplomacia* e *inserção internacional*, de modo a limitar nossa posição. Cervo pontua que “diplomacia compreende a ação externa dos governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses” (2008b, p. 08), trata-se então do veículo do Estado para realizar, implementar, sua política externa. Ainda, de acordo com Lafer, “[a] tarefa da diplomacia é a tradução dessas necessidades internas em possibilidades externas.

²⁸ Para que tal função se realize independe a sociedade que constitui o corpo estatal.

* NT: “No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar medidas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos”.

Consegue captar os impulsos internos, agregando a esta percepção agilidade para detectar mudanças nas conjunturas mundiais e aproveitá-las” (1993, p. 285).

Grosso modo²⁹, política externa é a maneira como um Estado conduz suas relações com outros Estados, projetando-se para fora de seus limites nacionais, e para isso avaliando as opções presentes no sistema internacional, interpretando-as de acordo com suas demandas internas.

Feitas as devidas distinções e o balizamento do conceito em seu *locus* original, passamos a uma descrição de seus determinantes, escopo e categorias analíticas. De um conjunto amorfo de elementos, aqueles que alcançam os campos econômico, estratégico-militar e político são os que irão conformar as três componentes da inserção internacional de um país. O escopo de análise da inserção internacional compreende os relacionamentos bilaterais e multilaterais, nos âmbitos regional, internacional e global. Por último, as categorias que abrigam as variáveis dependentes de nossa análise são ideias, instituições, interesses e estratégias³⁰.

Ainda, salientamos a existência de nexo causal entre o regime político, se democrático ou autoritário, e o modelo de inserção internacional escolhido por um determinado país, haja vista que aquele influencia diretamente como cada uma das componentes pode ser combinada, e qual a importância concedida a cada uma delas. Podemos dizer que o mesmo é válido para o papel do governo.

Burges e Daudelin (2013) a respeito do inter-relacionamento entre democracia e política externa (para a democratização do processo decisório em PEx. no caso brasileiro) indicam que

²⁹ A discussão formal encontra-se no Capítulo 02.

³⁰ Todos estes serão detalhados no Capítulo 02.

Following Adam Przeworski, we understand democracy as the institutionalization of uncertainty for all social interests (Przeworski, 1991). Democracy is an arrangement whose institutional make up -normative and organizational- ensures that the outcome of the political process protects no one's interests in particular. Broad social engagement is thus a necessary condition to the democratic character of a given policy regime because the involvement of the few would likely lead to less uncertainty, or none at all, for their interests.

This rarely happens in the real life of policy-making. The relevance and impact of most issues are simply too narrow to justify significant investment by the many that would be implied in broad and direct engagement. We thus propose a weaker condition and consider policy regimes democratic when a space exists for direct engagement, for open and public debate, and where the content of this debate in turn does influence the formation and implementation of policy. This would include regular media and public mobilization around an issue on a potentially mass basis, or within a more formalized context through institutions such as Congressional commissions or other consultative bodies that routinely convene and directly engage policy makers.

Even in well-established democracies foreign policy development and implementation is typically not very democratic, or at best only episodically so. Still, when international challenges of critical importance emerge, broad and fierce public engagement sometimes results, creating democratic "moments". For most countries, most of the times, such moments are rare and foreign policy remains a side issue, the preserve of specialists and of special interests and, as a result it is not a particularly democratic policy field. This stems in part from the fact that the discussions and expertise involved are often esoteric, making the implications of the policies debated for social interests unclear and thus engagement, direct or indirect, less likely. Foreign policy making also usually takes place in spaces, physical or virtual, that are not truly open and whose access is in fact restricted. In other words, foreign policy making is usually oligarchic, comprising a regime where all interests are *not* submitted to the rule of uncertainty, even in well-established democracies.*

* NT: "Seguindo Adam Przeworski, entendemos a democracia como a institucionalização da insegurança para todos os interesses sociais (Przeworski, 1991). A democracia é um arranjo institucional cuja composição - normativa e organizacional - assegura que o desfecho do processo político não defende os interesses de ninguém em particular. O amplo engajamento social é, portanto, uma condição necessária para o caráter democrático de um determinado regime de política, porque o envolvimento dos poucos conduziria provavelmente a uma menor insegurança, ou mesmo nenhuma, para os seus interesses.

Isso raramente acontece na vida real das decisões políticas. A relevância e o impacto da maioria das questões são demasiado estreitos para justificar um investimento significativo pelos muitos que estariam implícitos no engajamento amplo e direto. Propomos, assim, uma condição mais fraca e consideramos regimes de política democrática quando existe um espaço para a participação direta, para o debate aberto e público, e onde o conteúdo deste debate por sua vez, influencia na formação e implementação da política. Tal incluiria mídia regulares e mobilização pública em torno de uma questão sobre uma base potencialmente grande, ou dentro de um contexto mais formalizado através de instituições como as comissões do Congresso ou de outros órgãos consultivos que rotineiramente convocam e envolvem diretamente os legisladores.

Mesmo em democracias bem estabelecidas, o desenvolvimento da política externa e sua implementação normalmente não são muito democráticos, ou na melhor das hipóteses, só episodicamente. Ainda assim, quando surgem desafios internacionais de importância crítica, o amplo e intenso envolvimento público às vezes resulta em "momentos" democráticos. Para a maioria dos países, habitualmente, esses momentos são raros e a política externa permanece como uma questão secundária, a preservação dos especialistas e dos interesses especiais e, como resultado, não é um campo político particularmente democrático. Isso decorre, em parte, do fato de que as discussões e conhecimentos envolvidos são frequentemente esotéricos, tornando incertas as implicações das políticas debatidas para interesse sociais e, conseqüentemente, o envolvimento, direto ou indireto, menos provável. Decisões de política externa também ocorrem geralmente em espaços, físicos ou virtuais, que não são verdadeiramente abertos e cujo acesso é na verdade restrito. Em outras palavras, a tomada de decisões de política externa é geralmente oligárquica, que compreende um regime onde todos os interesses não são submetidos à regra de insegurança trocaria insegurança por incerteza, mesmo em democracias bem estabelecidas."

A extrapolação à inserção internacional é válida. Mesmo que o papel da tomada de decisão para as políticas econômica e de defesa seja dissimilar ao descrito pelos autores (nem tanto diferente à PD, mas em vários casos para a PEcon.), a combinação destas ante os objetivos a serem atingidos é decidida, de fato, em ambiente cujo acesso é restrito.

Deste modo ampliamos o debate sobre inserção internacional, de maneira a não confiná-lo ao isolamento dos campos de Economia Política Internacional ou Política Externa, e manejá-lo de maneira não estanque, senão combiná-los, estruturando um esquema analítico que permita uma confrontação sistemática de elementos materiais e não-materiais envolvidos no posicionamento e no comportamento dos Estados uns ante os outros.

Portanto, quando falamos em análise da inserção internacional do Brasil, estamos tratando de investigar a interação entre as políticas externa, de defesa e econômica que, ao lerem as oportunidades estruturais e conjunturais do sistema internacional, resultam no posicionamento do país na hierarquia global.

1.5 Problemas metodológicos

O quadro mental em que se desenrola a gênese conceitual de Cervo tem como pano de fundo a desconstrução do *mainstream* da TRI pela crítica construtivista de Alexander Wendt (2007), que ao estabelecer crítica frontal ao caráter preditivo dos esquemas teóricos existentes, segundo o autor brasileiro “inicia a demolição do imperialismo das teorias das relações internacionais [que] [...] segundo o autor, nunca foram capazes de prever algo que já não fosse uma tendência em curso” (2008b, p. 12). O primeiro problema lógico-metodológico de Cervo reside em sua negação e paradoxal reafirmação das bases teóricas de RI para suportar sua inovação conceitual.

O que Cervo chama de “ecletismo metodológico” em Wendt, louvando sua força de “colocar em cheque [...] o conhecimento disponível para explicar as relações internacionais” (2008b, p. 12), não alcança a dimensão do problema agente-estrutura explicitado pelo autor alemão, tampouco serviria como plataforma de lançamento à gênese conceitual ou teórica a que objetiva, mesmo porque nega o ecletismo metodológico do construtivismo social para depois reafirmá-lo, como se lê:

Com efeito, o conceito aplicado às relações internacionais com o qual estamos lidando resulta de uma construção social. Os conceitos brasileiros, objeto desse estudo, lançam raízes em três segmentos da sociedade: os pensadores da nação, de seu destino e de seu lugar no mundo; os pensadores da vida política e da ação diplomática; enfim, o meio acadêmico e os centros de produção científica que analisam metodicamente a conexão entre o interno e o externo (2008b, p. 14).

A gênese conceitual apresentada por Cervo, com base no argumento teórico do construtivismo social não inova, haja vista que Koselleck estabelece os mesmos fundamentos, como mencionamos em outro ponto deste Capítulo, para um único conceito ou para uma história dos conceitos.

O segundo problema de uma sistematização conceitual em Cervo, e por conseguinte da impossibilidade de se criar um corpo teórico a partir de seus escritos, aparece justamente quando se trata de elencar o que são e quais são *conceitos* em sua obra, ora o autor os chama por conceitos, ora por paradigmas, e ainda quando afirma que “o conjunto aproxima-se da teoria, na medida em que exerce as duas funções que a disciplina se atribui historicamente, a explicativa e a valorativa” (2008b, p. 13) -não é possível saber qual é o conjunto a que se refere ou a qual das duas abordagens metodológicas da disciplina se filia, se visando explicar ou interpretar as relações internacionais.

Um terceiro ponto faz referência ao fato de Cervo (2003) fundar sua análise própria das relações internacionais do Brasil no conceito de paradigma elaborado por Thomas Khun (1996), somando-o à historiografia francesa (sob as figuras de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle) e alemã (no que se pode vinculá-lo ao trabalho de Koselleck), para conformar um “método criador de conceitos instrumentais, cujo conjunto conduz à teoria” (Cervo, 2003, p. 06). Ainda, nas palavras do autor:

A análise paradigmática que aplicamos a nosso objeto de estudo, as relações internacionais do Brasil, corresponde, antes de tudo, a um método. Temos por fim a construção de conceitos pela via da observação empírica. A história constitui o campo de observação, o laboratório de experiências sobre as quais nos inclinamos. Coletamos as experiências históricas, da Independência a nossos dias, em três níveis, o diplomático, o político e o das relações internacionais, já que nosso método pressupõe a articulação dessas três dimensões da base empírica de observação (Cervo, 2003, p. 07).

Do que se pode depreender, o conjunto da obra daquele autor não constitui um método de análise política, senão historiográfica³¹. Sob este aspecto específico podemos (e devemos)

³¹ Clemente observa que “[u]n modelo de inserción internacional casi siempre es producto de un proceso que se construye en el tiempo, como resultado de desarrollos acumulativos, algunos de los cuales tienen una larga

considerar a obra de Cervo (1992, 2003, 2008a, 2008b, 2008c, 2011, 2013, 2014) como uma profícua fonte criadora de conceitos, de sementes para a criação de futuras teorias e métodos, principalmente se temos em mente inserção internacional, mas não geradora propriamente de um método de análise ou de uma teoria³².

De fato, o autor argumenta de maneira circular, negando o conceito próprio de Kuhn para paradigma, como normalizador de um campo da ciência. *Paradigma* sob os olhos de Cervo (2003, p. 07) é o que segue:

A análise paradigmática converge, enfim, para dois tipos de resultados. Dela se espera, por um lado, o efeito cognitivo, uma vez que o paradigma organiza a matéria, sempre complexa, difusa e disparatada quando se trata do comportamento humano, conferindo-lhe o grau possível de inteligibilidade orgânica. Existe, por outro, o efeito operacional. Um paradigma inclui um modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais. A análise paradigmática há de colher as determinações internas e os condicionamentos externos, os fins da política, o peso da ideia de nação a construir e da cosmovisão. Tomado como referencial, o paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada. A produção de um conceito paradigmático pressupõe a longa duração, porque sobre ela se aplica naturalmente, não servindo à análise de conjunturas, a não ser a reverso, na medida em que essas conjunturas do tempo curto nele encontrem sua localização cognitiva e operacional.

O desenvolvimento científico em Kuhn, a despeito do tipo de ramo da ciência com o qual se comprometa o investigar (se naturais, exatas ou humanas) é guiado pelo que o autor concebe como *paradigma*, o arcabouço onde se abrigaram tradições de pesquisa que se diferenciam de outras vertentes dissimilares na disciplina e que permite a exploração de problemas de pesquisa a partir das visões delimitadas por aquelas tradições. Paradigma em Kuhn significa a normalização de um corpo de ferramentas teóricas e metodológicas bem delimitadas que produzem “modelos dos quais brotam tradições coerentes e específicas da pesquisa científica” (1996, p. 30), com os quais os pesquisadores se filiam a fim de fazer avançar o corpo de conhecimento de uma determinada área da ciência.

Aplicando estas duas condições ao trabalho de Cervo, verificamos que somente uma delas se satisfaz: a de estabelecer uma ‘ciência normal’ a partir de generalizações coerentes e específicas às Relações Internacionais. Por isso, é melhor interpretado se entendido como indutor de uma nova tradição de pesquisa, que fomenta a exploração de novas ferramentas teóricas (como o conceito de inserção internacional) e metodológicas (tal qual se propõe esta tese), e não tomado duplamente como um corpo teórico normalizador e metodológico.

duración, en el cual hay siempre continuidades que marcan una cierta estabilidad en las políticas” (2007, p. 54), reforçando o caráter histórico do trabalho de Cervo.

³² Metodologicamente, restrinjo-me àqueles aspectos relacionados à análise política escolhidos do autor, portanto, estão fora do escopo deste trabalho os aspectos historiográficos.

Cervo justifica assim sua escolha por um *paradigma* ao invés de uma *teoria*:

Como o intuito é testar propostas teóricas simultaneamente a análise da política externa brasileira ao longo do tempo, a ideia de “paradigma” é utilizada no lugar de “teoria”. Isto porque qualquer contra-exemplo que não seja compreendido invalida uma teoria, ao passo que um fato ou um fenômeno não explicado por um paradigma é considerado como “anomalia”, sem invalidá-lo enquanto modelo com capacidade explicativa de grande parte dos problemas considerados centrais pelos analistas.

Pois, em Kuhn uma anomalia não invalida um paradigma, de fato, porque é justamente externa, anômala a ele, isto é, o fator gerador da anomalia escapa à capacidade explicativa do paradigma. Entretanto, diferente do que argumenta Cervo, o mesmo pode ser dito de uma teoria. Um elemento que não esteja contido em uma teoria não a invalida por si só, por não poder ser explicado por ela, antes, deve ser entendido como estando fora do ferramental intelectual estabelecido para apreender o mundo sob uma forma delimitada -os elementos que ficam fora podem ser geradores de reformas teóricas ou se muito profundas as discrepâncias entre realidade e teoria, esta deve ser abandonada em prol de outra cujo poder explicativo seja maior.

Se não uma teoria de política externa, cuja peça central seria o conceito de inserção internacional, na exata interface da História com a Política Internacional, cujos valores e preferências tomam como ponto de partida um olhar próprio, brasileiro, da realidade do mundo, acreditamos que nossa contribuição caminha no sentido de robustecer o conceito original de inserção internacional, conformando-o em um *método de avaliação de inserção internacional*. Uma avaliação teórica não é a mesma coisa que uma explicação histórica. A explicação de um evento ou processo nos termos de uma teoria deve reunir os aspectos importantes daquelas como manifestações de padrões gerais.

Desde nosso ponto de vista, a grande fraqueza do proposto por Cervo é não estabelecer um corpo coeso de conceitos, categorias analíticas e um método que possa ser replicado visando à reprodução de seu estudo de caso. A confusão de sua terminologia e organização lógica emperra o desenvolvimento de uma teoria de análise de política externa puramente brasileira.

1.6 Balizamento teórico suplementar

Consideração extra é endereçada a uma mudança de nomenclatura nos estudos dos fenômenos internacionais que não se encaixam no marco teórico-conceitual que descrevemos ao longo deste capítulo. Em substituição sugerimos o uso do termo ‘comportamento’ para aqueles contextos nos quais políticas governamentais são direcionadas ao exterior e escapam ao estudo clássico de política externa (Estados), e doravante, da inserção internacional -por exemplo, ao invés de ‘inserção internacional dos entes subnacionais’ teríamos ‘comportamento internacional dos entes subnacionais’.

Por comportamento (*behaviour*) seguimos o entendimento de Hermann (1978, p. 34):

It is the discrete purposeful action that results from the political level decision of an individual or group of individuals. Political level decision-makers are those whose authority is required to commit or withhold those resources of the nation that are available to those who govern. Thus, a behavior is viewed as the observable artifact of a political level decision. It is not the decision, but a product of the decision. Of course a decision not to act or some failure to decide (i.e., indecision) leads to know new action and regrettably results in no trace for us to record.*

O ganho analítico de tal mudança evitaria parte da frequente confusão e vulgaridade conceitual que se estabelece na literatura, sobretudo no Brasil. Com o disposto por Hermann, ainda seria possível balizar o comportamento daqueles atores não estatais no tempo e no espaço, estabelecer diferentes focos analíticos, mapear os processos decisórios correlatos, os recursos utilizados ante os fenômenos do cenário internacional. O substrato de onde se buscam elementos para classificar o comportamento ou estabelecer o nexos causal neste sentido continua sendo o mesmo utilizado para avaliar políticas externas, o mesmo conjunto de objetivos e planos.

Promover tal mudança não é preciosismo de nossa parte. Se considerarmos cada comportamento, em separado, como resultado de um nível de decisão do Estado, então teremos que cada novo nível decisório poderá (mas não necessariamente) produzir uma nova ação (comportamento) e, portanto, localiza-se no tempo e no espaço, tem início e fim, e por fim, tem componentes e objetos tais que não aqueles que apresentamos (Hermann, 1978, p. 35).

* NT: “Esta é a ação proposital distinta que resulta do nível de decisão política de qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos. Tomadores de decisão em níveis políticos são aqueles dos quais a autoridade é requerida para compromissar ou reter aqueles recursos cuja nação tem disponíveis para os que governam. Portanto, um comportamento é visto como o artefato observável de um nível de decisão política. Ele não é a decisão, mas produto da decisão. É claro que a decisão de não agir ou alguma falha de decisão (i.e., indecisão) leva a conhecer uma nova ação e, lamentavelmente, resulta em nenhum vestígio que possamos recolher.”

O comportamento internacional de um ente subnacional, por exemplo, certamente possui limitações no âmbito militar que não são comungadas pelo Estado (e nisto independe o tipo de Estado, se unitário, regional ou federal), apesar de contar com liberdades aproximadas nos âmbitos econômico e político.

A premissa que é contraposta nos casos em que o conceito de inserção internacional é utilizado para analisar atores que não os Estados, é a de não ser possível observar a obrigatória interação entre as três componentes da inserção internacional nos âmbitos doméstico e internacional, o que invalida a utilização do conceito como ferramenta de análise da atuação de outros atores não estatais ou subnacionais no cenário internacional.

CAPÍTULO 02

CONSTRUÇÃO DE MODELOS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: FERRAMENTAS METODOLÓGICAS, COMPONENTES, NÍVEIS E CATEGORIAS ANALÍTICAS

No Capítulo 01 apresentamos brevemente quais são as componentes da inserção internacional, sem demonstrar a mecânica do sistema que propomos. É função deste capítulo estabelecer, primeiro, as definições para cada uma daquelas e, adiante, qual é o papel ocupado por cada uma no corpo teórico construído. Em seguida, depois de apresentados conceito, ferramentas metodológicas, componentes, categorias analíticas e níveis de análise, passamos à construção dos modelos interpretativos com os quais analisaremos Brasil (governo Rouseff, 2011-2014) e México (governo Calderón, 2006-2012). Apreender o que fazem os Estados por meio de tipos ideais é o que chamamos de um *modelo de inserção internacional*, assim, para sua definição buscamos aquilo que corresponde ao traço mais agudo, à resultante¹, daquelas orientações de políticas que guiam o país internamente para seu posicionamento sistêmico.

2.1 Ferramentas metodológicas: tipos ideais, método comparativo e esquema de variação

A reconstrução parcial da realidade, de maneira limitada e suficientemente inteligível, a partir de um certo número de características que ao serem ressaltadas permitem evidenciar aspectos comparativos, por meio dos quais é possível fazer observações, apresentar hipóteses e teorizar, é denominado por Weber como *tipo ideal* (2002).

Importante ressaltar que o tipo ideal não necessariamente deve amoldar-se à realidade, já que o objetivo de sua construção é estabelecer elementos comparativos objetivos. A construção do tipo ideal se dá mediante o encadeamento de fenômenos isolados que adquirem sentido e unidade quando dispostos em conjunto, ordenados a partir de elementos mais agudos. Munch (1999, p. 193) esclarece que “um tipo ideal é a seleção arbitrária das características de um fenômeno a partir das inúmeras qualidades presentes na realidade, sem nenhuma tentativa de colocar em uma relação superordenada”.

¹ Emprestamos o termo da Dinâmica, para a qual *força resultante* é a força que produz o mesmo efeito que todas as outras aplicadas a um corpo. Isto é, a força resultante é igual à soma vetorial de todas as forças aplicadas.

Aron (2008) esclarece que é impossível encontrar a pureza conceitual de qualquer quadro típico construído, haja vista que sua contraparte na realidade, dado o grau de limpidez teórica, é inatingível. Funciona, pois, como moldura de pensamento, idealizando as relações objetivamente possíveis, abstraídas e orientadas pelos valores e preferências do cientista social ante seu objeto de estudo, visando estabelecer relações de causalidade entre o conteúdo e seus elementos constituintes. Por definição, um tipo ideal é um modelo abstrato.

Cohn (1989) argumenta que dada sua constituição, o construto não carrega em si normatividade, isto é, não funciona como exemplo a ser seguido, tampouco carrega em sua constituição hipóteses -apesar de indicar os meios para sua formulação. Cohn (1979, p. 128) é didático a respeito deste ponto:

O tipo ideal é um conceito “caracterizador”. Ele não se aplica aos traços médios ou genéricos de uma multiplicidade de fenômenos, mas visa a tornar o mais unívoco possível o caráter singular de um fenômeno particular. Seu princípio básico é genético: tais ou quais traços da realidade são selecionados e associados no tipo, na estrita medida em que a ordem de fenômenos a que se refere é significativa para o pesquisador, porque permite formular hipóteses acerca da influência causal sobre o modo como se apresentam contemporaneamente certos valores a que o pesquisador adere; em suma, trata-se de examinar a “responsabilidade” histórica do tipo em face daquilo que importa ao pesquisador.

Nos valem dos aparatos intelectuais de Weber (tipo ideal) e Chiappin² (focalizando o nível da lógica da ciência, e seu subnível metodológico, para descrever as possibilidades de construção teórica e os recursos metodológicos para tal empreendimento) com o objetivo de propor um método de análise da inserção internacional a partir de modelos que constituirão seu quadro interpretativo, operando com a abstração e a reconstrução do programa de investigação inerente ao nosso objeto de estudo. Construímos com isso os fundamentos de uma teoria de médio alcance (Merton, 2002), oferecendo explicação particular a um fenômeno limitado e, ao mesmo tempo, contribuindo para uma possível generalização futura dos estudos de Análise de Política Externa de origem brasileira.

Para explicar a variação dos modelos e estratégias como pretendemos, comparando-os em diferentes períodos históricos, é preciso que o método de análise possa prover o controle de variáveis e permitir generalizações. O método comparado, em suas vertentes política e histórica, soma-se aos anteriores como elemento identificador de semelhanças e dissemelhanças (e seus padrões), aplicado diretamente à política e à história, munido de categorias explicativas bem delimitadas, cujas variáveis possam ser controladas e falseadas

² Apresentados no Capítulo 01.

(Sartori, 1981). A classificação, levantamento dos dados e a mecânica de análise dentro do método ficam a cargo das categorias analíticas que descrevemos adiante neste Capítulo.

A identificação das mudanças no posicionamento dos Estados é a última peça do esquema explicativo desta tese. Acompanhamos Hermann (1990) em sua exposição sobre os fatores de mudança para políticas externas, ampliando-o para o estudo da inserção internacional. De acordo com o autor, quatro níveis de mudança são possíveis:

1. Ajustes: são mudanças que ocorrem no nível dos esforços (maiores ou menores) e/ou no escopo dos objetivos (como um refinamento das classes de alvos a serem atingidos). Referem-se ao que é feito, como é feito e às propostas do que foi feito e que permanece sem modificações.
2. Mudanças de programa: são mudanças que são feitas nos métodos ou meios pelos quais um objetivo ou problema é definido. Em contraste com os *ajustes*, que são basicamente quantitativos, as *mudanças de programa* são qualitativas e envolvem novos instrumentos para perseguir os objetivos definidos.
3. Mudanças de objetivo/problema: configuram a redistribuição de objetivos e/ou problemas ou o simples abandono daqueles inicialmente estabelecidos.
4. Mudanças de orientação sistêmica (internacional): compreendem o mais radical tipo de mudança que um ator pode promover em seus assuntos estrangeiros, envolvendo alterações em seu papel e em suas atividades nas relações internacionais. Não apenas uma, mas várias políticas públicas são mobilizadas para este tipo de mudança.

Aproveitamos o último tipo de mudança identificado pelo autor, considerando-o como o indicador aplicável ao conjunto de componentes diretas capazes de alterar o posicionamento dos Estados no mundo. Assim, podemos identificar as variações de comportamento e posição como derivadas de múltiplas políticas que se modificam domesticamente, a partir de alterações na conjuntura e na estrutura internacionais. A Figura 1 indica o esquema de Hermann em detalhe.

Figura 1 - Agentes e graus de mudanças em política externa

Fonte: Cornelet (2014, p. 115) a partir de Hermann (1990, p. 13).

Por entendermos como funcionando em mesmo patamar, e não em escalas distintas, como descreve extensa literatura sobre mudanças institucionais (Béland, 2009), a mecânica das mudanças operadas na inserção internacional (de um modelo a outro) para as políticas públicas envolvidas segue o esquema proposto por Goldmann (1988, p. 44), com breve modificação. Mesmo que originalmente tenha sido postulado para uma avaliação de política externa, como a inserção internacional reúne todas as políticas que se dirigem do plano doméstico ao internacional, acreditamos como válida a extrapolação. Assim, os indicadores gerais de mudança são:

1. O grau de institucionalização ou compromisso de um governo com as políticas (externa, defesa e econômica) que se dirigem à posição do país no mundo;
2. O grau de apoio, indiferença ou oposição que os diversos atores e instituições da política doméstica dispensam à execução das políticas públicas mencionadas;
3. O grau de relevância que a posição do país no mundo ocupa para as questões de disputa pelo poder interno.

2.2 Componentes

Dissemos anteriormente que os campos econômico, estratégico-militar e político são os que irão conformar as três componentes da inserção internacional de um país, que se materializam sob a forma das políticas externa (PE_{Ex}), econômica (PE_{con}) e de defesa (PD).

Todas as três são entendidas para os efeitos deste trabalho como políticas públicas, isto é, como as ações dos governos e as intenções que as determinam (Anderson, 1994, p. 04-08), que afetam diretamente a vida das sociedades que dirigem, e de modo indireto a vida de outras sociedades. Conseguimos entender a partir disto qual é o papel de cada um dos eixos das políticas governamentais e sua interação nos modelos de inserção internacional, a despeito de serem conduzidos em diferentes esferas do poder público, com naturezas distintas e processos decisórios específicos.

A opção por assumir tais políticas como *públicas* evita que haja uma confusão entre *política de governo* e *política de Estado* -de nossa parte, entendemos que ambas coexistem no ambiente político de qualquer mandato, em qualquer governo, tendo uma variação tanto maior ou menor quanto é a força do partido no poder ou da continuidade das instituições do Estado que dirigem aquelas políticas. Por outro lado, excluímos da análise aquelas propostas que circulam ou circularam pelo sistema político e pela opinião pública e que não chegaram a um estado de pensamento sistemático, sob a forma de um plano definido e formalizado, que possua uma orientação de metas e estratégias a serem seguidas pelos agentes públicos.

Cochran et al. (2009) pontuam que fazer política pública requer dos tomadores de decisão que o *trade-off* entre alternativas e metas seja resolvido de maneira balanceada, haja vista que a escolha para a resolução de cada um destes envolve sempre intenções pré-determinadas. Ademais, o processo de formulação e decisão de políticas raramente é uma ação única, sendo melhor compreendido como uma série de ações coordenadas para alcançar um objetivo. Portanto, de modo mais fino, acompanhamos aqueles autores ao definirem política pública como um curso intencional de ações seguidas por uma ou mais instituições governamentais (ou oficiais) para a resolução de questões de interesse público. Todavia, de acordo com os autores, há um condicionante: o curso de ação deve ser manifestado por meio de leis, declarações públicas, regulamentos oficiais ou padrões de comportamento amplamente aceitos e visíveis publicamente. Isto é, a política pública está enraizada na lei e na autoridade e coerção associada à lei -no Estado e em sua constituição enquanto ator das relações internacionais (Cochran et al., 2009, p. 02).

Três qualificações são necessárias para suportar esta definição de políticas públicas. Em primeiro lugar, a ideia de um curso intencional da ação deve incluir as decisões tomadas quando não se pretende tomar uma determinada ação (os votos contra projetos nos Congressos nacionais são um bom exemplo). Segundo, é mandatório que as ações oficiais sejam sancionadas por lei ou legitimadas pelo costume aceito, dado que os funcionários públicos podem tomar caminhos distintos daqueles considerados probos -aceitando propinas ou excedendo sua autoridade legal- e mudando o curso de ação da política³. Terceiro, os regulamentos oficiais, leis, bem como os impactos das políticas públicas não devem ser confundidos com todo o espectro da política. Legislar não é suficiente para estabelecer uma política pública, a execução, interpretação, aplicação e *enforcement* das leis e regulamentos fazem parte da política. Além disso, embora alguns autores argumentem que os impactos intencionais e/ou não intencionais são parte das políticas públicas, acompanhamos Cochran et al. ao argumentarem que é conceitualmente mais adequado considerar a política e seus impactos em separado.

Por fim, cabe ponderar que uma avaliação pormenorizada dos processos decisórios, por mais relevantes que sejam, está fora dos propósitos desta tese, bem como os vários agentes que se envolvem naqueles. Incluem-se, portanto, apenas as ações e resultados relacionados às políticas públicas.

2.2.1 Política Externa

O primeiro passo para que possamos comparar políticas externas é definir o que é uma *política externa* (PEX). Por óbvio que seja, iniciar qualquer processo de comparação sem precisos limites para aquilo que se quer enxergar é correr risco inútil. Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis e Ryan K. Beasley (2013) partem da concepção de política pública, e também da dicotomia interno-externo para definirem seu conceito de política externa. De trás para frente, para os autores ‘externa’ (*foreign*) se aplica à política que se dirige para o mundo, fora dos limites territoriais dos Estados -em oposição ao termo ‘doméstico’, que compreende as políticas criadas para o sistema político interno. Nossa posição presume uma diferenciação entre os ambientes doméstico e externo, que deve ser feita a partir do *alvo* ao qual se direciona cada uma das políticas (doméstica ou externa). De acordo com os autores

³ Tais ações não devem ser consideradas a menos que sejam abertamente toleradas em um sistema político particular.

If the primary target lies outside the country's borders, it is considered foreign policy, even if it has secondary consequences for politics inside the country. Similarly, if the primary target is inside the country, it is considered domestic policy, even if it affects others outside the country's borders.*

Política externa (PE_x), portanto, é uma política pública que toma parte no corpo de todas as outras políticas congêneres levadas a cabo pelo Estado, e que se dirige a reger as relações de um Estado com seus pares no ambiente internacional, nas mais diversas dimensões que compõem o plano político (econômico, político, militar etc.). Esta se forma pelo conjunto de decisões e ações, por meios dos quais são definidos objetivos e meios de que se vale um Estado para introduzir, modificar ou suspender suas relações com outros agentes do sistema internacional.

Brooks e Wohlforth (2008) pontuam que por mais de três décadas, boa parte da pesquisa em RI se devotou a formular teorias que fossem viáveis à explicação de como o ambiente internacional molda o comportamento dos Estados, e por consequência, como estes reagem aos constrangimentos impostos pelo sistema⁴. Por isso, na busca de padrões regulares e identificáveis, para a abordagem de APE que adotamos, de matriz realista neoclássica, a ideia de que cada evento (mudança ou continuidade) é completamente original deve ser rejeitada. Isto é, olhamos para aqueles fatores que influenciam não apenas uma política específica, mas o comportamento do Estado de maneira geral, de modo que as generalizações podem ser usadas para antecipar ações futuras e indicar tendências. O que não quer dizer que pressupomos que todas as políticas externas dos Estados possam ser explicadas exatamente da mesma maneira.

O que nos interessa nesta componente da inserção internacional é enxergar padrões de comportamento -no tempo e espaço- que possam ser ferramenta explicativa de como um Estado toma certas decisões em seus assuntos externos e como a política externa se desenvolve a partir destas decisões. As variáveis que nos indicarão como se comporta esta componente comungam de lugares-comuns na literatura de política externa e de inovações que propomos.

* NT: “Se o objetivo primário se localiza fora das fronteiras do país, é considerado política externa, mesmo que gere consequências secundárias para a sua política interna. Similarmente, se o alvo primário estiver dentro do país, é considerado política doméstica, mesmo que afete outros além de suas fronteiras.”

⁴ Para Brooks e Wohlforth (2008, p. 03-04) um constrangimento sistêmico é uma propriedade do sistema internacional que restringe a liberdade de ação de um Estado, torna os custos de certas ações elevados ou até mesmo proibitivos, ou ainda, compele os atores a considerarem (e tomarem) outros tipos de atitude não renunciados ou previstos.

Como subcomponentes da dimensão política da inserção internacional, representada pela política externa, avaliaremos o número e a distribuição das viagens internacionais realizadas pelo chefe de governo, que permitem entender qual é a configuração de objetivos e regiões-alvo. As agendas bilaterais (acordos firmados) indicam o alcance e as regiões privilegiadas pela política externa. Em terceiro, o tamanho do corpo diplomático, do orçamento destinado ao órgão competente por conduzir as relações exteriores do país e a quantidade de embaixadas mostram a importância institucional que a condução de PEx tem na burocracia estatal, e a capacidade de engajamento internacional.

2.2.2 Orientações de Política Econômica

Derivada da definição que tomamos para política pública, *política econômica* (PEcon) é toda a ação governamental relativa à economia, onde se moldam os meios para influir e atuar sobre determinados fenômenos relacionados aos mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços de um país ou de um espaço regional (Tinbergen, 1952; Serra, s/d). Tais medidas obedecem também a critérios de ordem política e social, que determinam quais segmentos da sociedade serão beneficiados com esta ou aquela diretriz econômica implementada pelo Estado.

As variações nas composições sociais, grau de diversificação econômica e a configuração dos variados grupos de pressão atuantes na sociedade influem diretamente no conteúdo e alcance de uma política econômica -seus subcomponentes são as políticas fiscal, monetária, e cambial.

Das políticas econômicas enquanto componentes da inserção internacional, enxergamos os mecanismos que orientam os tomadores de decisão, aqueles que se dirigem à intervenção na realidade. É evidente, pois, que não havendo concordância sobre as visões que emanam da Teoria Econômica, fonte de tais orientações, não haverá unanimidade entre os autores de cada corrente quanto à explicação teórica da gama de fenômenos econômicos. As diferenças teóricas indicarão, portanto, as diferenças de política econômica em cada momento dado para que se altere a realidade e se refletirão em cada modelo a ser escolhido, estruturando-o.

Os elementos de política fiscal, monetária e cambial servem como indicações das diferenças em cada um dos modelos construídos e também são substrato para que colhamos as variáveis para efetuar o teste empírico. A projeção da economia nacional ao exterior, para os

efeitos da inserção internacional se dá por meio da proporção de exportações sobre o PIB, da avaliação da taxa de câmbio e das taxas de juros nacionais, da proporção de concentração setorial no PIB (indústria, agricultura e serviços) e pela taxa de Investimento Estrangeiro Direto.

2.2.3 Política de Defesa

A clássica dicotomia dissuasão vs. colaboração, indicada pelas frases “dizer não quando tiver que dizer não” e “dizer sim quando tiver que dizer sim”, ditas pelos Ministros da Defesa brasileiros Nelson Jobim e Celso Amorim, nos mostra que ambos os olhares, realista e liberal sobre as capacidades militares de um Estado ainda prevalecem quando do pensamento de ações que se dirigem ao exterior⁵.

O entendimento que temos de *política de defesa* (PD) amplia esta visão estreita, isto é, traduz-se pelo atendimento aos compromissos assumidos com os mecanismos de manutenção da paz e segurança internacionais e também pela plena prontidão operacional das Forças Armadas. PD é aquela política pública que lida diretamente com os termos de segurança externa de um Estado, atinente aos assuntos militar e estratégicos⁶, e assume papel de duplo aspecto, como veículo que direciona o Estado a tomar parte em missões de paz e reconstrução ou cumprir mandatos de intervenção e, por outro lado, como vetor de segurança nacional ao indicar a alocação de recursos (gastos, tropas e armamentos) e diretrizes de ação para a defesa do território nacional.

As variáveis da política de defesa que cabem à análise são a presença ou não das tropas nacionais em missões de paz e os recursos enviados a estas missões, que indicam o engajamento internacional. A porcentagem dos gastos militares e o valor absoluto destas cifras permitem averiguar a modernização e aparelhamento das forças armadas, como elemento estratégico de dissuasão ou agressão, levando em consideração o elemento qualitativo (se para expansão ou meramente reposição de peças obsoletas). Por fim, o tamanho das tropas também é levado em consideração, como prontidão para um engajamento internacional mais amplo, se necessário.

⁵ Especialmente no caso brasileiro, há uma confusão entre as possibilidades de desenvolvimento tecnológico proporcionadas por políticas de defesa em consonância com as políticas econômicas, que transformam a primeira em um vetor de desenvolvimento, perdendo de vista sua essência -a defesa.

⁶ A discussão sobre segurança e defesa em nosso caso é lateral, e por isso não iniciamos ou mencionamos os debates que se vinculam àqueles campos de estudo.

2.3 Níveis de análise: pressões e constrangimentos

As contraposições doméstico-externo, regional-global e bilateral-multilateral conformam a delimitação dos níveis de análise com os quais trabalhamos. Clemente ilustra: “[e]xisten básicamente dos grandes vías para la inserción internacional: la del actor solitario que se vincula a través de acuerdos bilaterales con otros países y la del socio miembro de un conjunto mayor que aspira a mejorar de este modo su proyección en el mundo”^{*} (2007, p. 54).

A delimitação do escopo da inserção internacional auxilia no estabelecimento do peso relativo de um determinado Estado nas hierarquias internacionais, condicionando à dispersão de poucos ou muitos recipientes (Estados ou outros atores internacionais) o direcionamento de seus esforços. Além disso, o escopo da inserção internacional indica o alcance e a diversidade dos interesses dos governos e o grau de atenção dado a cada um dos atores do sistema internacional (em outras palavras, expressa a relevância de cada um no corpo de relações do Estado).

As dimensões regional-global e bilateral-multilateral seguem o padrão expresso pelas relações internacionais. Relacionamentos que envolvem apenas dois atores são bilaterais e aqueles que envolvem três ou mais são multilaterais. Apesar de a delimitação de uma região depender de critérios políticos e não apenas exclusivamente geográficos, a determinação de contiguidade é usada para que se possa definir o escopo regional das relações, e assim *global* passa a significar um relacionamento que abranja todas as regiões do mundo.

Por fim, é importante especificar a dinâmica interno-externa que explicitamos no Capítulo 01. Distinguir elementos externos dos internos que originam variações de comportamento e posição é analiticamente útil por conta de sublinhar as diferenças de influência e respostas que cabem a cada um daqueles âmbitos.

O que se observa é que as variações de modelos adotados obedecem a gatilhos de mudanças na dinâmica do capitalismo global, que são absorvidas como choques ou crises internamente -e assim produzem tais variações. González (2013) provê um bom exemplo para o que dizemos: os fortes estímulos fiscais e monetários dados pelos governos latino-americanos no pré-crise de 2008-2009 foram quase reações automáticas às políticas monetária e fiscal equivocadas que foram adotadas pelas economias centrais durante a Grande Depressão entre 1929-1931.

^{*} NT: “[e]xistem basicamente duas grandes vías para a inserção internacional: a do ator solitário que se vincula através de acordos bilaterais com outros países e a de sócio-membro de um conjunto maior que aspira a melhorar deste modo sua projeção no mundo.”

2.4 Categorias analíticas

As categorias analíticas que utilizamos (ideias, interesses, instituições e estratégias) para a análise da inserção internacional são amplamente conhecidas nos meios acadêmicos de Ciência Política e Relações Internacionais. As três primeiras como ‘os três Is’, permitem que ataquemos nosso problema de pesquisa por múltiplas frentes, estabelecendo umnexo causal multivariado, e ao mesmo tempo, coerente o suficiente para prover uma explicação particular dos fatos.

Hay (2004) e Béland (2009) em duas exaustivas revisões de literatura indicam o amplo espectro de possibilidades no qual as três variáveis independentes são utilizadas. Para limitar o número de referências citamos apenas as três áreas às quais tributamos, e que comungam dos processos de mudança institucional -pano de fundo para todas aquelas-, as mudanças em políticas públicas, em regimes políticos (democracia > autoritarismo e vice-versa) e nos estudos comparados de economia política internacional.

As perguntas que se abrigam sob seu guarda-chuva explicativo indagam: quais foram os modelos seguidos pela inserção internacional na América Latina? Como estes modelos têm respondido às mudanças econômicas e políticas ocorridas na região? Como e por que mudaram ao longo do tempo?

A primeira categoria -ideias- funda-se em uma perspectiva normativa e, principalmente, cognitiva, que leva em conta os conceitos de paradigma e quadro de referências (ou *route map* segundo Goldstein e Keohane).

A segunda identifica os interesses dos atores (motivações, preferências e capacidade de mobilização), isto é, quais são os objetivos a serem alcançados, quem são os ganhadores e perdedores de cada mudança política.

Em terceiro lugar, consideramos a dinâmica institucional, as instâncias em que as negociações ocorrem (na qual os conflitos são gerenciados e mitigados) sobre as questões políticas, e também os regulamentos que determinam como o poder é criado, exercido, (re)dividido e transmitido.

Por último, estratégias nos indicam quais são os caminhos de ação, deliberados ou emergentes para a alocação ótima ou sub-ótima dos recursos detidos pelos Estados, a partir das leituras de conjuntura e estruturais.

2.4.1 Ideias

A literatura sobre o papel, impacto, função e disseminação de ideias em Ciência Política e Relações Internacionais já é há muito consolidada, seja do ponto de vista das mudanças sistêmicas (Jervis, 1961; Risse-Kappen, 1994; Tannenwald; Wohlforth, 2005), dos padrões de mudanças ideacionais em regiões e regimes internacionais (Yee, 1996; Acharya, 1997, 2004; Keck/Sikkink, 1998; Foot, 2000; Finnemore, 2003) ou da análise de política externa (Goldstein; Keohane, 1993).

Goldstein e Keohane são a fonte de nosso entendimento quando falamos em *ideias*, assumindo o conceito como “beliefs held by individuals, help to explain political outcomes”*, isto é, como determinantes importantes nas decisões políticas. Para estes autores ideias são fundamentais enquanto guias (*road maps*) de ação que ampliam a clareza dos atores sobre o relacionamento entre resultados e objetivos, e quando têm capacidade de alterar o equilíbrio de estratégias e, por conseguinte, de decisões estratégicas -também, quando estão embutidas em instituições políticas (1993, p. 03).

Em adição, Hurrell (2010) escrevendo sobre as potências regionais, pontua que as ideias e interesses destas raramente podem ser entendidos somente a partir dos contextos doméstico ou regional. Para o autor as assimetrias sistêmicas e a força da globalização são elementos presentes na formulação de interesses e do entendimento de suas preferências e constituição de estratégias, haja vista que, frequentemente, ideias externas aos Estados influenciam aquelas decisões, mesclando-se, colidindo e competindo com crenças e tradições internas.

* NT: “crenças mantidas por indivíduos , [que] ajudam a explicam resultados políticos”.

2.4.1.1 Ideias-força

O que chamamos de *ideias-força*⁷ são aquelas ideias que se originam e se alimentam dos mitos fundacionais de cada uma das sociedades às quais pertencem. Este conjunto de ideias funciona como farol para os comportamentos através dos tempos, são o inconsciente de todos os tipos de comportamento e estratégias produzidos, atuando como o pano de fundo de uma primeira visão de um país para com seu lugar no mundo. Estas se alocam em moldura distinta das ideias contemporâneas ou historicamente contínuas oriundas de indivíduos e instituições.

Tomando o caso latino-americano como exemplo, as manifestações civilizacionais europeias trasladadas de maneiras distintas ao Novo Mundo produziram no imaginário das gerações seguintes uma imagem invertida, mas não em um sentido pejorativo, ao contrário, como faces da mesma moeda, opções distintas à resolução dos conflitos intestinos de suas metrópoles à época da conformação moderna do projeto civilizacional que conhecemos hoje por Ocidente (Morse, 1988). Isto é, a oposição entre os traços civilizacionais do Norte e do Sul da América contrastam não só em como conformaram seus padrões mentais e sociais, mas também como estes se transformam em valores manifestados nos contatos entre as sociedades da região.

Uma aproximação sobre os traços psicológicos embutidos em cada uma destas cosmovisões pode ser feita por meio de três tipos ideais: hispânicos, portugueses e anglo-saxões. A América Portuguesa, restringida ao que conforma hoje o Brasil, recebe como traços fundamentais as virtualidades da ‘plasticidade’ cultural do português. Como define Jessé de Souza ao interpretar Gilberto Freyre:

[...] a mistura étnica e cultural do brasileiro, ao invés de ser um fator de vergonha, deveria, ao contrário, ser percebida como motivo de orgulho: a partir dela é que poderíamos nos pensar como o povo do encontro cultural por excelência, da unidade na diversidade, desenvolvendo uma sociedade única no mundo precisamente por sua capacidade de articular e unir contrários (2011, p. 37-38).

Os traços contidos no comportamento hispano-americano tidos como origem da ausência do sentimento de partilha e de pertencimento a um grupo derivam da falta de uma

⁷ Não devem ser confundidas com as *forças-profundas* de Duroselle, que representam o conjunto dinâmico de relações econômicas, sociais, culturais e ideológicas domésticas que afetam (mas não determinam) a conduta dos homens de Estado a política exterior.

figura paterna, que explicaria ambos os traços de individualismo e aversão aos conflitos⁸. De acordo com esta perspectiva, os colonizadores espanhóis não ocuparam os papéis de pais ou de maridos, nunca exerceram a figura protetiva que o pai representa, e ao abandonarem os mestiços e suas mães em um mundo em muito hostil a esta configuração familiar, incutiram nas primeiras ideias dos que nasceram do encontro entre espanhóis e indígenas uma baixíssima autoestima e um sentimento continuado de subalternidade.

Em oposição, por exemplo, os traços anglo-saxônicos se manifestam por meio da herança protestante ascética, calcada num individualismo de controle das demonstrações afetivas, de disciplina impessoal e autoconfiança comedida (Weber, 2004).

2.4.2 Instituições e Interesses

Como mencionando anteriormente, nosso framework analítico para interesses e instituições segue os escritos por uma vasta literatura que ganhou corpo na Economia e Ciência Política ao longo dos anos 1980 e 1990 ao estudar os processos de mudanças institucionais e seus efeitos político-econômicos.

Para *interesses* seguimos as perspectivas de Acemoglu e Robinson (2006) e de Dahl (2012b), para os quais os resultados sobre as variações de regimes se dão em função dos custos de contendas de fatores políticos e econômicos, isto é, os cálculos dos atores se voltam para as perspectivas de ganhos e perdas previstos ou não antecipados. Apesar de lugar comum, não é demais lembrar que esta abordagem pressupõe que não existem sociedades sem conflitos de interesse, e por isso deve haver algum regulador entre tais relações de interesses.

Dahl indica que nos casos de uma escalada de conflito entre governo e oposição, o mais provável é que exista uma restrição de cada parte para que se negue uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas (2012, p. 36). A situação de oposição, segundo o autor, se agudiza em transições de regimes (ou grupos de interesses que chegam ao poder com programas distintos), haja vista que os governantes calculam suas perdas políticas (comando) em função daqueles que foram recém-incorporados ao sistema. Em outras palavras, o conflito distributivo passa a ser uma característica quando os grupos opositores começam a perseguir seus interesses, pleiteando-os junto ao governo, e este, por sua vez, busca bloquear a ação daqueles que se encontram na oposição.

⁸ Castañeda (2012) sublinha que “[b]oth were defense mechanisms constructed to guard the abandoned Mexican from a hostile world, where the protective father did not exist”.

Acemoglu e Robinson seguem pelo mesmo caminho ao salientarem que diferentes grupos (ou classes) sociais têm interesses distintos ou mesmo opostos sobre os diversos resultados que derivam dos processos políticos, e por conseguinte, interferem na conformação das instituições -que determinam os resultados políticos e econômicos. Nestes casos, as ideias que conformam os interesses de cada um dos indivíduos ou grupos são bem definidas, e a tomada de decisão envolve o julgamento de condicionantes e consequências de suas escolhas (2006, p. 19)⁹.

De modo amplo, *instituições* podem ser entendidas como os tipos de estruturas que mais importam na vida social, uma vez que esta representam sua materialidade, isto é, códigos sociais, língua, moeda, organização de empresas, sistemas de pesos e medidas, são todos instituições (Hodgson, 2006).

Enquanto estruturantes de relações sociais, as instituições devem ser enxergadas sob a ótica de como são estabelecidas e incorporadas. Isto é, geralmente, instituições são ordenadoras de pensamento, expectativas e ações, impondo consistência e lógica às atividades humanas -dependem das ideias, mas não se reduzem a elas.

Em um aspecto mais limitado, aplicando o conceito às variações que pretendemos identificar, nosso entendimento de *instituições* segue o trabalho de North (1990), que as define como leis e regulamentos que determinam como o poder é criado, exercido, (re)dividido e transmitido nas sociedades. No original:

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change.*

As instituições políticas têm papel central na resolução de problemas que afetam a distribuição de poder nas sociedades, por isso, entendemos ideias como conformadoras de interesses e instituições, e ao mesmo tempo, interesses e instituições como mutuamente constrangedores de ideias. Uma relação de imbricamento contínuo, que serve de parâmetro à identificação de mudanças na política e na economia.

⁹ Para os autores, quanto mais poder político um grupo possui, mais ele será beneficiado pelas ações e políticas do governo -maior também é sua capacidade de mudança de políticas e estratégias.

* NT: “instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são os limites criados pelos humanos que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos às trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. Mudanças institucionais definem o modo como as sociedades evoluem através do tempo, portanto são cruciais para o entendimento das mudanças históricas.”

2.4.3 Estratégias

A definição de estratégia, tal qual outros elementos descritos anteriormente neste trabalho, recebe tratamento pobre por parte da vasta literatura que abrange o termo (política, negócios e assuntos militares). Freedman (2013) esclarece que devido às variadas utilizações do termo, não há um acordo acerca da definição de *estratégia*, de modo que a descreva como campo de estudo, dentro de fronteiras e limitações claras. Ainda que padeça de falta de definição, segundo o autor:

[...] strategy remains the best word we have for expressing attempts to think about actions in advance, in the light of our goals and our capacities. It captures a process for which there are no obvious alternative words, although the meaning has become diluted through promiscuous and often inappropriate use (Freedman, 2013)*.

Muito brevemente, estratégia compreende a definição dos caminhos a serem seguidos por um Estado no cenário internacional, que articulam diferentes elementos de conjuntura e estrutura. Segundo aquele autor, “[o]ne common contemporary definition describes it as being about maintaining a balance between ends, ways, and means; about identifying objectives; and about the resources and methods available for meeting such objectives”* (Freedman, 2013)

O clássico de Lidell Hart define estratégia como “‘the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy’. For strategy is not merely concerned with the movement of forces -as its role is often defined- but with the effect” (AA, p. 321)*.

A partir destas aproximações, *estratégia* para este trabalho é a visão futura que encadeia decisões tomadas a partir de um cálculo racional dos recursos necessários, de sua aplicação efetiva e de uma sequência apropriada de execução. Estratégia, portanto, não serve apenas para decisões de vida ou morte (isto é, desenhadas para a guerra), ou decisões que podem criar ou destruir Estados e corporações, antes, está vinculada a assuntos mundanos, do dia-a-dia.

* NT: “[...] estratégia continua sendo a melhor palavra para expressar tentativas de pensar sobre ações antecipadamente, à luz de nossos objetivos e capacidades. Ela apreende um processo para o qual não há palavras alternativas óbvias, embora seu sentido tenha sido diluído devido ao uso promíscuo e frequentemente inadequado.”

* NT: “Uma definição contemporânea comum a descreve como sendo voltada a manter o equilíbrio entre fins, caminhos, e meios; a identificar objetivos; e aos recursos e métodos disponíveis para que se alcancem tais objetivos.”

* NT: “A arte de distribuir e aplicar meios militares para atingir os fins da política. Pois a estratégia não se preocupa apenas com o movimento das forças -como o seu papel é frequentemente definido -mas também com seu efeito.”

Uma vez limpo o caminho terminológico, passamos ao uso da estratégia como ferramenta política. Anterior à sua utilização enquanto organização e plano de ação para que se atinja determinado objetivo, uma estratégia é um mecanismo de leitura do mundo, como argumenta Freedman (2013):

Despite the problems of finding ways through the uncertainty and confusion of human affairs, a strategic approach is still considered to be preferable to one that is merely tactical, let alone random. Having a strategy suggests an ability to look up from the short term and the trivial to view the long term and the essential, to address causes rather than symptoms, to see woods rather than trees. Without a strategy, facing up to any problem or striving for any objective would be considered negligent.*

Ao ser entendida como esquema mental de ação do Estado, pelo menos três questões devem ser consideradas em sua análise: quais são os interesses fundamentais daquele Estado? Quais são as forças externas que ameaçam a realização destes objetivos? E, as capacidades institucionais e de liderança estão alinhadas de maneira a salvaguardarem a consecução de tais interesses?

Em complemento, Christensen et al. (2012) indicam que o processo de construção de uma estratégia, seja por um indivíduo ou um Estado, atende sempre a dois movimentos, um deliberado e um emergente. Quando um plano estabelecido, nos moldes que explicitamos, focado em oportunidades previstas, é colocado em curso, chamamos este de uma *estratégia deliberada*. Entretanto, quando uma gama de variáveis intervenientes (que podem ser previstas, mas comumente não antecipadas) se choca com este plano inicial e indica uma ou várias alterações, temos então uma *estratégia emergente*.

Assim, trataremos as estratégias adotadas pelos Estados como combinações dos diversos tipos ideais, e portanto, as *estratégias de inserção internacional* são os *guias de ação* e *produtores de conceitos*, os elementos teóricos que unem política e economia, que dirigem e perpassam as políticas externas dos Estados. Para se pensar deste modo, há que se ter em conta que as estratégias que buscam converter capacidades¹⁰ (militares, econômicas e políticas) em posições mais vantajosas -com baixos custos de transação- no jogo global possuem combinações infinitas, a depender de interesses, fatores conjunturais, estruturais etc.

* NT: “Apesar das dificuldades de encontrar caminhos através da incerteza e confusão dos assuntos humanos, uma abordagem estratégica ainda é considerada preferível a uma que seja meramente tática, quanto mais aleatória. Ter uma estratégia sugere a habilidade de ver além do curto prazo e do insignificante para enxergar o longo prazo e o essencial, de tratar as causas ao invés dos sintomas, de ver a floresta ao invés das árvores. Sem uma estratégia, confrontar qualquer problema ou lutar por qualquer objetivo seria considerado negligente.”

¹⁰ Os termos capacidades e recursos serão utilizados como sendo sinônimos.

2.5 Modelos de inserção internacional

Reconstruindo o caminho percorrido por Cervo (2003, p. 08), temos:

Primeiramente, buscamos as origens do paradigma. Quais as causas, internas e externas, que se encontram em sua gênese? Que fatores explicam sua continuidade e que outros preparam a transição para novo paradigma? Procedemos, a seguir, à identificação de seus parâmetros. Julgamos conveniente distinguir dois conjuntos de componentes do paradigma, o bloco mental, composto de ideologia e política, e o bloco duro, composto de percepção de interesses nacionais, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação nacional.

Como se vê, a estrutura teórica de Cervo concentra-se em um padrão de política exterior adotado por um Estado a partir das características que imprime ao seu desenvolvimento econômico, e a partir disto, discrimina qual seria o *modelo* adotado por aquele e não um paradigma.

O que fazemos, pois, é nada mais que abrir as duas componentes da ideia de paradigma do autor, transportando-as a categorias analíticas específicas e a um conceito central bem definido. De outro modo, as duas metades do paradigma em Cervo passam a ser quatro categorias analíticas (instituições, ideias, interesses e estratégias) que se dedicam a detalhar os questionamentos propostos por aquele autor, além de agregar outros.

Filtrando todo o trabalho produzido por Cervo acerca da inserção internacional, extraímos o que há de estruturante nos passos seguidos pelo autor para a construção de cada um dos modelos que propõe. É verdade que estes não são claros e a reconstrução demanda de nossa parte a interpolação e adição de elementos que originalmente não estão contidos em sua obra. Os modelos funcionam como moldura para enquadrar as hipóteses a serem investigadas sobre o posicionamento dos Estados no sistema internacional. Do original, temos:

Tomado como referencial, como se fosse uma espécie de tabela de indicadores, o paradigma vigente permite avaliar o desempenho dos dirigentes e da sociedade organizada.

[...]

A construção de conceitos paradigmáticos resulta de quatro problemas postos à pesquisa: a) origem, ou seja, a multicausalidade interna e externa que se localiza em sua gênese e é necessária para compreender sua formação; b) continuidade e falência, isto é, fatores que perduram ou preparam a transição para novo paradigma; c) bloco mental, composto pelos parâmetros ideologia e política próprios do paradigma; d) enfim, bloco duro, composto pelos parâmetros percepção dos interesses nacionais, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação nacional, elementos estes que também são próprios do paradigma. A distinção entre os dois primeiros e os dois últimos conjuntos de componentes é relevante para articular os elementos de observação e produzir o resultado abstrato sob a forma de conceitos, cuja variedade imbricada acerca do objeto tende à teoria (Cervo, 2008c, p. 65-67).

Desta, então, Cervo constrói quatro tipos ideais para descrever a inserção internacional do Brasil (os problemas inerentes a esta abordagem foram listados no Capítulo 01), conformados por períodos históricos coesos, descritos na sequência:

- liberal-conservador (do século XIX e da Primeira República (1810-1930))
- desenvolvimentista (entre 1930 e 1989)
- normal (1990-2001)
- logístico (2002-2014)

O primeiro tipo ideal de Cervo, *liberal-conservador*, por ambígua que possa parecer sua construção, tem fundamento enquanto destilado da experiência histórica brasileira:

A face liberal explica a assinatura dos tratados desiguais e, depois deles, a política aduaneira, ou seja, o fato de estabelecer-se o Brasil na condição periférica de modo permanente. A face conservadora explica o malogrado projeto de industrialização dos anos 1840, a determinação de exercer um certo controle sobre o subsistema platino de relações internacionais e a negociação firme das fronteiras do território nacional. Subserviência e soberania temperavam a política exterior e o modelo de inserção internacional do País na vigência do paradigma liberal-conservador, com inclinação prevalecente da primeira tendência na esfera econômica e da segunda na esfera política e geopolítica.

[...]

Esse liberalismo estendia-se à construção das instituições políticas do Estado monárquico e, depois, do republicano, como à organização da sociedade, exceção feita ao regime da escravidão. O liberalismo determinava o modo de se organizar a produção, de se fazer o comércio e de se portar com o exterior, nos domínios das finanças e do comércio. A ideologia liberal está presente, sobretudo, à época da Regência (1831-1840) quando se moldam as instituições do Estado nacional e se trava a grande polêmica em torno da centralização e da descentralização do poder. Está presente na década de 1840, ao expirarem os tratados desiguais da época da Independência, quando se trava outro debate acirrado entre liberais e protecionistas em torno da política alfandegária e de comércio exterior. A ideologia liberal está presente, enfim, e prevalece durante a segunda metade do século XIX e durante a Primeira República na mentalidade do grupo social que detinha o poder econômico e configurava o político. Não foi por certo a escassez de liberalismo que manteve o Brasil na condição de país subdesenvolvido durante um século e meio, embora os neoliberais do fim do século XX e do presente escondam o fato (Cervo, 2008c, p. 69-70).

As contradições deste modelo se explicitam ao analisarmos as relações econômicas que o Brasil mantinha com as potências europeias, servindo-as com a exportação de primários e importando bens industrializados e créditos na praça de Londres -os resultados da adoção por longo termo deste modelo são conhecidos, “ilusão de modernidade em ilhas urbanas de consumo ou fazendas interioranas e atraso econômico da nação” (Cervo, 2008c, p. 70). De todo modo, a característica marcante do modelo é liberal, que submete as relações políticas (política externa) e o que se poderia chamar de política de defesa (de maneira aproximativa apenas) àquela orientação.

Adiante, o modelo *desenvolvimentista* é utilizado para interpretar o período que se estende desde o impulso inicial de modernização tardia das economias da América Latina e do Sudeste da Ásia, passando por seu aperfeiçoamento ao longo das décadas de regimes autoritários e chegando até o início dos anos 1990. De acordo com o autor:

Traços comuns a diversos países da região fornecem os componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: a) acionar a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências.

O paradigma em construção apresenta, em suma, um perfil caracterizado por três noções de origem: a) consciência da transição; b) desenvolvimento como vetor da política exterior; c) realismo de conduta. E confere nova funcionalidade ao setor externo, inventando o modelo de inserção internacional à luz de três outras noções de fim: a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, isto é, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos. O grau de pureza à gênese do paradigma, assim definido, não é o mesmo para os grandes países latino-americanos, sendo a experiência brasileira a que dele mais se aproxima.

[...]

O bloco mental do paradigma desenvolvimentista compõe-se de uma variável ideológica e outra política. Irrompeu, por certo, na América Latina, e com maior força no Brasil, a ideologia desenvolvimentista, que penetrou a opinião pública, a vida política e os estudos socioeconômicos, entre os anos 1950 e 1980.

[...]

A vertente desenvolvimentista desse pensamento latino evoluiu, desde as formulações do grupo da Cepal, que elaborou nos anos 1950 uma teoria originalmente inspirada na prática política de Vargas entre 1930 e 1945. Dos conceitos originais de Prebisch -centro-periferia, indústria, mercado interno, renda salarial, deterioração dos termos de troca- à teoria do desenvolvimento de Celso Furtado, que insiste sobre o componente da desigualdade tecnológica, a vertente chega aos enfoques dependentistas dos anos 1960 e 1970 com Theotonio dos Santos, Rui Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, que aprofundam o estudo da relação entre dominação e dependência, por meio da análise estrutural (Cervo, 2008c, p. 72-73).

O terceiro modelo, tido por *normal*, é concebido por Cervo como o cartão de acesso ao mundo globalizado. *Normalizar*, pelo construto do autor, significa moldar o Estado de maneira que assuma as feições necessárias para tomar parte nos amplos processos que compõem a globalização -*normal* entendido como sinônimo de *neoliberal*.

Triunfa, pois, o monetarismo sobre o estruturalismo, no pensamento e na práxis. Os detentores desse chamado pensamento único partem em guerra contra a estratégia de indução do desenvolvimento pela via assertiva das iniciativas de Estado. Assim como antes se havia operado uma redução do conceito de desenvolvimento para o de expansão industrial e crescimento econômico, operou-se agora outra redução da funcionalidade do Estado, de indutor do desenvolvimento para expectador do mercado. Para os monetaristas, consigna-se ao Estado a função de prover a estabilidade econômica, logo reduzida à estabilidade monetária, e ao mercado a função de prover tudo o mais, sobretudo o próprio desenvolvimento.

[...]

O conjunto dessas instruções sugeria três dimensões de uma nova abertura -daí o sucesso desse termo na linguagem latino-americana: dos mercados de consumo, dos mercados de valores e do sistema produtivo e de serviços. Para realizar essa mudança de modelo, as táticas vinham anexas ao conjunto de instruções: eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório. Ser normal, na feliz expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relações Exteriores do governo de Menem, significa dar cumprimento a esse conjunto de instruções. Ser normal converte-se na aspiração de praticamente todos os governos latino-americanos a partir de 1989-90: nosotros queremos ser normales.

[...]

O bloco duro do paradigma normal -percepção dos interesses nacionais, relações econômicas internacionais e impactos sobre a formação nacional- reserva outras surpresas ao analista. Os dirigentes normais esterilizam, de pronto, duas idéias-chave do paradigma desenvolvimentista: as idéias de interesse nacional e de projeto nacional de desenvolvimento. Pedro Malan, Ministro da Fazenda da era Cardoso, declarou que um país como o Brasil não poderia sonhar com projeto nacional, algo reservado apenas a grandes potências. No mundo da globalização, entendiam aqueles dirigentes, interesses nacionais se diluem na ordem tecida pelo ordenamento multilateral das relações internacionais e pelo curso sistêmico das forças do capitalismo, a chamada governança global. Política exterior torna-se conceito fora de moda, algo espúrio, mero ornamento da ação do Estado, visto que reflete vontade nacional na busca de interesses concretos (Cervo, 2008c, p. 77-80).

O último modelo, *logístico*, mescla em sua constituição traços dos modelos desenvolvimentista e neoliberal. Logístico porque o Estado age como fomentador do desenvolvimento e toma para si a dianteira do posicionamento do país no mundo, sob todos os aspectos, em oposição ao modelo neoliberal -cuja diretiva se dá pela diminuição da participação do Estado e um papel de proa para os mercados (como entidades dotadas de vida e vontade próprias e unívocas).

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo brasileiro. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, manter-se na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado.

Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira ou latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais, e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (Cervo, 2003, p. 21).

Por óbvio, um modelo não deve ter dentro de si todas as variáveis dependentes, independentes ou intervenientes que devem se encaixar para explicar a realidade, senão uma amostra do que se pode controlar ao observar a realidade. Observamos a lição básica de Morgenthau, para quem “as complexidades dos assuntos internacionais tornam impossíveis quaisquer profecias simples e fidedignas” (2002, p. 38). Argumentamos, então, que a construção de um *modelo de inserção internacional*, bem como seu método de análise deve atender às seguintes condições¹¹:

1. Estabelecimento de um padrão de conduta do Estado a partir dos dados históricos prévios;
2. Delimitação temporal do período de análise, que comungue de mesmas características;
3. Caracterização do entorno internacional, que deve ser pensado em, pelo menos, três instâncias: a) a partir de um nível primário, em que possa projetar-se enquanto artífice de sua própria posição no mundo; b) desde um nível secundário, calcado em seu espaço regional imediato; c) e terciário, cuja inserção deriva dos níveis anteriores e de um ambiente internacional multirregional (que determina os variados graus de influência de potências regionais, intermediárias e grandes).

¹¹ Sistematização semelhante pode ser encontrada em Velázquez Flores (2007), quando analisa a política externa mexicana.

4. Mapear as ideias e ideias-força que subjazem cada uma das ações;
5. Identificação de quais são os choques e barganhas institucionais presentes;
6. Identificação dos interesses permanentes e dos interesses conjunturais relevantes ao período;
7. Identificação das estratégias estabelecidas (deliberadas e emergentes);
8. Análise da combinação das componentes da inserção internacional (política externa, política econômica e política de defesa), levando em conta o peso de cada uma, ou a predominância de uma delas, na definição das decisões direcionadas ao exterior;
9. Caracterização do perfil de inserção internacional do período estudado.

Atendidas as condições é possível elencar hipóteses a partir do que concebemos como um *modelo de inserção internacional*, ou em outros termos, o tipo ideal que perpassa o tempo e o espaço e pode ser aplicado a qualquer Estado, em qualquer período. Destacamos que a mecânica para a criação do tipo ideal elaborada por Cervo se aplica à historiografia, ao traçar um método de investigação comparado dos fatos históricos, precedendo à teorização, e passível de ser aplicado a qualquer período histórico. Seria leviano dizer que porque as “análises [de Cervo] chegam até ontem”, não podemos chamá-las de pertencentes à História, como o fez importante historiador brasileiro em comentários a este trabalho. Ainda mais se alocamos a parte que nos interessa no campo dos estudos historiográficos.

Não pretendemos destruir para criar sobre as ruínas do longo trabalho de Amado Cervo, antes, como deve ter ficado explícito até então, procuramos lançar luz sobre pontos obscuros de sua obra e, por meio de uma sistematização tanto mais organizada quanto possível, estabelecer bases seguras para a continuidade das ideias originais que aquele autor produziu. Isto posto, refinando e organizando o trabalho, de nossa parte, são três os modelos¹² que configuram os principais caminhos em torno dos quais a maioria dos principais países da América Latina se agrupam: i) liberal; ii) estatista; e, iii) corporativista, que passamos a descrever adiante.

¹² Seawright e Collier (2004, p. 311) definem uma tipologia como um “conjunto coordenado de categorias ou tipos que estabelece distinções analíticas teoricamente relevantes”. Os modelos de inserção internacional, portanto, constituem tanto uma tipologia conceitual ou descritiva (como conjunto de tipos ideais definidos por dimensões diferentes) e uma tipologia explicativa (ao dar conta dos resultados a serem explicados).

2.5.1 Liberal

O modelo liberal tem como premissa central a abertura completa da economia doméstica aos fluxos de comércio interacionais, que se faz sentir também nos moldes da organização das instituições e ideias do Estado que adota tal modelo. A lógica embutida é a de que quanto mais aberta uma economia, mais difícil que existam resistências às reformas em outros setores da sociedade e do governo.

Krueger (2005) aponta três conjuntos de fatores que são sustentadores do modelo. Em primeiro encontram-se os fatores tecnológico-econômicos (especialmente em economias com mercados internos pequenos), que congregam o tamanho das plantas industriais, e a indivisibilidade no processo produtivo¹³. O segundo dirige-se às questões relacionadas à proteção das indústrias nacionais¹⁴ que acaba por introduzir novas distorções no sistema produtivo. Por último, estão os fatores que se vinculam às orientações de política econômica e comercial¹⁵.

A presença do Estado é limitada ao essencial para a manutenção da ordem e da legalidade (defesa, regulação básica de mercados e serviços governamentais relacionados à manutenção do Estado). O escopo de relacionamento segue a tendência de atingir primeiro dimensões globais e depois regionais, valorizando as negociações bilaterais -sem que se diminua a importância das instâncias multilaterais, mas entendendo que bilateralmente os resultados produzidos são mais ágeis (em consonância com o princípio de abertura econômica central ao modelo). Por conta de ambas as características mencionadas acima, o envolvimento militar é diminuído, restrito aos interesses de sobrevivência do Estado e minimamente associado à cooperação.

A leitura de interesses se dirige à abertura ao livre mercado e às cadeias globais como mecanismo mais eficiente para a aceleração e manutenção do crescimento¹⁶. Inexistem

¹³ Se a produção está orientada para o mercado interno, não será possível para os produtores explorarem e realocarem insumos de maneira ótima, e por isso o crescimento é menor do que poderia ser, diminuindo as condições de competição.

¹⁴ Restrições quantitativas, procedimentos burocráticos excessivamente detalhados e controles sobre uma ampla gama de atividades econômicas contribuem para a elevação dos custos de produção e reduzem competitividade.

¹⁵ Para a autora, se os exportadores são incentivados a competir nos mercados internacionais, a possibilidade de defesa contra as importações de bens intermediários e de capital é imediatamente reduzida, uma vez que os exportadores precisam ter acesso a estes produtos com o menor custo possível. Por conseguinte, tarifas ou barreiras impedem o acesso a estes mercados, e por isso, o sucesso das exportações requer uma política comercial liberal.

¹⁶ A redução da pobreza seria consequência direta da abertura, mas não por meio da distribuição de riqueza, e sim através de um ganho geral da sociedade a ser distribuído pelas leis de mercado.

proteção do mercado interno (com liberalização de tarifas feita de forma unilateral), incentivos setoriais compensatórios para áreas ineficientes.

Os governos de Pinochet no Chile (1973-1989), Fujimori no Peru (1990-1999), Salinas de Gortari (1988-1994), Fox (AA) e Calderón no México podem ser classificados de acordo com este modelo.

2.5.2 Estatista

Os aspectos políticos estatais influenciam diretamente e moldam instituições, ideias e interesses. Todas as categorias convergem para a modificação de uma condição não raro periférica, por meio da adoção de medidas protecionistas ao mercado interno, visando deliberadamente promover uma política de industrialização nacional que tenha capacidade de substituir importações (industrialização por substituição de importações, ISI).

Conformado por uma tecnocracia sólida e empresas estatais largamente financiadas por recursos públicos (bancos de investimento ou fundos soberanos), o modelo estatista se define pela existência de excedentes comerciais de origem primária e déficit em produtos industriais, que caracteriza sua situação de complementaridade com a estrutura da economia mundial. Tais excedentes podem estar concentrados em produtos energéticos primários (petróleo, gás natural, carvão etc.), em produtos agropecuários (soja, proteína animal) ou em minérios, de acordo com as dotações de recursos naturais do país, e servem de insumos às políticas de recuperação do *gap* de industrialização.

Etchemendy (2011) argumenta que o *dirigismo* estatal é o norteador da formulação de políticas, selecionando setores núcleo para investimentos (aço e infraestrutura, por exemplo), e fornecendo subsídios monetários para firmas e para trabalhadores afetados por demissões, devido ao aumento da concorrência (e baixa produtividade).

A condição periférica impele a um escopo de relacionamento regional em um primeiro momento, graças aos baixos índices de produtividade e competitividade, e global quando do amadurecimento gradativo da economia. Ademais, os planos político e militar atrelam-se ao econômico, encaminhando negociações bilaterais e multilaterais em importâncias similares, como catalisadores do posicionamento do Estado nas hierarquias globais.

Os governos de Hugo Chávez (1999-2013) na Venezuela, Cristina Kirchner (2007-atual) na Argentina e Rafael Correa (2007-atual) no Equador enquadram-se no modelo.

2.5.3 Corporativista

A caracterização mais precisa de um modelo corporativista se baseia numa parceria deliberada entre o capital e o trabalho organizado, mediada sob os auspícios de um governo, e que se guia por uma diretriz de economia mista keynesiana. As instituições se servem da máquina estatal como aglutinador de regulamentos favoráveis e proteção das corporações nacionais, estatais ou privadas, selecionando ‘campeões nacionais’ para atuarem nas cadeias internacionais de valor.

Os interesses do Estado atendem diretamente aos interesses das corporações nacionais que servem de ponta de lança à projeção internacional do país nos âmbitos político e econômico, em escala global-regional e bilateral-multilateral, de maneira concomitante. Ainda, para tanto, os campeões valem-se de medidas compensatórias quando o ambiente econômico não é favorável.

Hobsbawm (1990, p. A-3) aponta que um sindicalismo organizado “era uma presença importante e indispensável nas sociedades liberais”. A gênese do modelo corporativista pode ser remontada às primeiras injunções entre capital e Estado, como aponta Hopkins (2002) no início da era moderna, cujo exemplo máximo na origem são as Companhias das Índias Orientais (francesa, holandesa e inglesa).

Contemporaneamente, a caracterização de uma reunião capital-trabalho em prol de uma posição nas cadeias globais (políticas e econômicas) assume uma forma paradoxal, ao mesmo tempo reativa e proativa, enquanto fruto das concessões econômicas aos trabalhadores organizados e de uma tentativa de desmonte destas por parte do ideário neoliberal. Segundo o historiador inglês, “as consequências políticas de se deixar as populações nuas para se defenderem sozinhas contra as geadas do genuíno capitalismo neoliberal são imprevisíveis demais para que se possa assumir o risco [de um desmonte de políticas do Estado de bem-estar]” Hobsbawm (1990, p. A-3).

Os governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014) são as melhores expressões latino-americanas deste modelo.

2.6 Articulação do método de análise da inserção internacional

A correspondência metodológica segue que inserção internacional e estratégias são variáveis dependentes e instituições, interesses e ideias são as variáveis independentes, apresentadas em dois níveis.

Figura 2 - Articulação do método de análise da inserção internacional

Fase 01

Fase 02

Encadeando de outro modo, criamos um modelo, verificamos quais são os componentes deste modelo sob os aspectos econômico, político e militar, à luz das interações mutuamente influentes dos planos doméstico e internacional e, quais são os guias de ação (estratégia) que coordenam estas interações ao longo do processo.

No segundo nível, que corresponde às mudanças de estratégia, o método busca as explicações em cada uma das dimensões, pressões e constrangimentos originados e que interagem em cada uma das categorias elencadas.

A explicação para a variação do modelo de inserção internacional, isto é, a passagem de um modelo ao outro se dá pela tradução da estrutura e conjuntura nacionais e internacionais, das pressões e constrangimentos, que é realizada pela estratégia, a partir de uma leitura de instituições, interesses e ideias. A mudança de estratégia se dá pela avaliação dos condicionantes que advém de instituições, interesses e ideias nos âmbitos doméstico e internacional.

A partir de níveis distintos¹⁷, explicamos a variação de comportamento dos Estados e a mudança de estratégia adotada por eles. Somados, conseguimos explicar seu posicionamento, isto é, ao variarem instituições, interesses e ideias, variam estratégias, que promovem mudanças de modelo, e que fazem alterar comportamento e, por conseguinte, posição.

*

Ao longo da primeira década do século XXI, o contraste entre as opções de política econômica na América Latina que levaram à adoção do livre comércio ou do protecionismo evidencia, sob condições relativamente semelhantes, a evolução dos modelos de posicionamento dos Estados da região no mundo. Entretanto, conectar e condicionar mecanicamente o desenvolvimento destes países somente a uma variável, de crescimento econômico, empobrece o debate, além de limitar a visão que cabe às várias esferas de poder no sistema internacional.

Elencar modelos de inserção internacional a partir de elementos econômicos (ou de modelos de desenvolvimento, como parte da literatura prefere) orienta a análise por meio de quadros que destacam a economia internacional como principal tabuleiro onde se desenvolvem as relações internacionais -principalmente se observamos que o alcance dos conflitos e o escopo das questões estratégico-militares sofreram forte redução em grande parte

¹⁷ Reduzimos os três níveis de Waltz (1979)

do globo-, contudo, é imprescindível, como advogamos, coordenar na composição de cada uma das molduras não só variáveis econômicas, mas também militares e políticas - componentes fundamentais da ação do Estado no mundo que influenciam e sofrem influência recíproca.

Por exemplo, o governo Pinochet no Chile assumiu um *drive* de economia política cuja base era fundamentada na exportação de uma única commodity, o cobre, em uma massiva desindustrialização e na desregulação completa da economia -o que é considerado pela literatura como o nascedouro do neoliberalismo. Por seu lado, as políticas externa e de defesa daquele país foram condutoras de um alinhamento automático com os Estados Unidos, cuja causalidade direta pode ser apontada ao regime autoritário no poder àquela época; não só, o governo Pinochet se retirou dos arranjos de cooperação e integração regional firmados anos antes e reforçou sua abertura bilateral ao mundo. Logo, o modelo chileno dos anos 1980 seria enquadrado em nossa escala no que chamamos de neoliberal puro, isto é, o cruzamento dos caracteres de economia política com os de política externa nos mostra que ambos compõem de maneira unívoca a estratégia do estado chileno para seu posicionamento no sistema internacional da época.

PARTE II

ADMIRÁVEL MUNDO NOVO (1990-2014): BRASIL E MÉXICO EM PERSPECTIVA

CAPÍTULO 03

A AMÉRICA LATINA NO MUNDO AO ALVORECER DO SÉCULO XXI

Em qual mundo se inserem os Estados latino-americanos no início do século XXI? A partir de qual substrato externo se desenvolvem as relações que irão interagir com as dinâmicas domésticas latino-americanas? São estes os questionamentos com os quais compomos o breve panorama, regional e sistêmico, do pós-Guerra Fria, descrevendo os fatos relevantes que moldam o ambiente contemporâneo no qual se inserem Brasil e México.

Este Capítulo se divide em três seções que em ordem decrescente partem dos eventos mundiais, regionais e chegam aos traços peculiares de cada um dos países no período em estudo. Por fim, para estabelecer parâmetros avaliativos sobre a situação da América Latina, nos amparamos em uma ferramenta quantitativa multidimensional que faz referência direta ao posicionamento dos latino-americanos na estrutura do sistema internacional, que servirá de métrica ao alcance dos resultados obtidos pelos países da região, enquanto agregado, e também quando observados em separado.

3.1 Qual mundo?

Já é lugar comum na literatura de Relações Internacionais que se iniciem textos com os dizeres “com o fim da Guerra Fria...”, “desde a queda do Muro de Berlim”, ou ainda “a partir do fim da União Soviética”, para que seja estabelecida a temporalidade inerente ao período que vivemos, além do tradicional marco temporal do “pós-Guerra Fria”.

Marca que se analisada à luz da História pode causar estranheza. Muitos teóricos e historiadores de Relações Internacionais datam a contemporaneidade do sistema internacional a partir de Westfalia (1648). Para dirimir qualquer mal-entendido, contemporâneo assume, pois, feições de presente, do tempo corrente, que por difícil apreensão se confunde com um passado contínuo, ou um futuro-presente que insiste em chegar rápido demais -ou ir embora muito cedo. Olhar o mundo desde 2014 é procurar apreender o presente que se torna passado no instante que a análise acaba, é lançar um olhar no escuro, tendo como ponto de partida a dissolução da URSS.

O mundo que os Estados Unidos e seus aliados criaram após a Segunda Guerra Mundial permanece intacto. De fato, diferente do que ocorrera em 1648, 1713, 1815, 1919 e

1945, quando o sólido socialismo soviético se desmanchou no ar, o mundo assistiu a uma ruptura sem rompimento. Ao contrário dos últimos tensos momentos do pós-guerra, o sistema global (ou pelo menos seu núcleo dominante liderado pelos Estados Unidos) não foi anulado, ao contrário, foi mantido e ampliado. O Ocidente gestou e nutriu a nova ordem liberal dentro da rígida estrutura bipolar do conflito Leste-Oeste (Ikenberry, 2012).

A ordem bipolar caiu de forma pacífica, sem guerras entre as grandes potências. A leitura sob os olhos ocidentais é a de que o bloco soviético (distante do Ocidente por meio século) entrou em colapso e começou um lento processo de integração à ordem ocidental. O fim da Guerra Fria simplesmente a consolidou e expandiu, com o bônus de ridicularizar e isolar a Rússia -um castigo final ao socialismo real que fora incapaz de inovar e de aumentar sua produtividade. Para Ikenberry “não foi o início completo de uma nova ordem mundial, mas o último suspiro na tentativa de manter uma antiga estrutura de poder” (2012, p. 536).

Desde então, as políticas externas dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental tinham como grande objetivo elevar as relações internacionais de um jogo de soma zero para uma relação *win-win* (Mead, 2014). Com algum sucesso destas políticas, a organização básica do sistema que precedeu a Guerra Fria sobrevive hoje sem o confronto soviético-americano. A supremacia militar dos Estados Unidos e o exercício de contenção estratégica, mais do que o exercício direto e instrumental de dominação hegemônica, garantiram a estabilidade do pós-1945 e o fim pacífico da confrontação com os soviéticos -empurrando a URSS ao esgotamento por meio de uma competição econômica e tecnológica impossível de ser vencida, o *roll back* de Brzezinski (1986)¹.

Em 2005, quando de seu discurso anual ao Parlamento, o presidente Vladimir Putin² classificou o fim da União Soviética como o “pior desastre geopolítico do século [XX] [...] [que] [p]ara a nação russa foi um verdadeiro drama” (Putin, 2005), não o fez sem razão. Os dez anos que se seguiram ao esfacelamento da URSS foram de uma Rússia, tal qual seu líder, Boris Yeltsin, fraca e humilhada. Putin usou seu discurso para deplorar as dificuldades da nova era capitalista e lamentar a desintegração dos velhos ideais soviéticos, tal qual um aceno

¹ Hobsbawm (1990) argumenta que três fatores foram cruciais para a derrubada da URSS. Primeiro, o socialismo era incapaz de competir nos moldes de uma economia da informação, muito menos de produzir inovações tecnológicas em impacto e escala. Em segundo lugar, com o avanço das comunicações, passava a ser impossível isolar as populações das regiões socialistas do mundo não-socialista, isto é, não havia maneiras de esconder a inferioridade material a qual eram submetidas e em termos de liberdade de escolha. Por último, a desaceleração econômica e o relativo atraso tecnológico culminaram num esgotamento de sua política de potência, reduzindo o controle sobre a Europa Oriental.

² Durante os anos Putin a Rússia mudou consideravelmente, o país dobrou seu PIB, pagou seus empréstimos internacionais quase quatro anos mais cedo, construiu uma fachada democrática com um único partido, tem usado seus recursos energéticos como meios para uma diplomacia agressiva, além de ter reafirmado sua influência regional -sem esquecer da guerra contra a Geórgia e das mais recentes tensões com a Ucrânia.

à nostalgia dos tempos comunistas. Os milhões que foram deixados à sorte de governos fracos e falidos às bordas do núcleo do bloco socialista padeceram com a fome, falta de educação, saúde, violência, corrupção e intensa instabilidade política, de cujos expoentes mais marcantes são a desintegração da Iugoslávia e a sangrenta guerra no Kosovo.

Quinze anos antes, George Bush em seu discurso à Sessão Conjunta do Congresso dos Estados Unidos proclamava o início de uma “nova ordem mundial”:

We stand today at a unique and extraordinary moment. The crisis in the Persian Gulf, as grave as it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation. Out of these troubled times, our fifth objective -- a new world order -- can emerge: a new era -- freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony (Bush, 1990).*

Bush Senior vislumbrou um mundo diferente depois dos polos de poder, no qual a regra da “lei suplantaria a lei da selva” e as “nações reconheceriam a responsabilidade compartilhada [de garantia] da liberdade e da justiça” (1990). O prenúncio de uma unipolaridade norte americana ao começar dos anos 1990 foi fortemente orientado pelos princípios de uma democracia de traços liberais e do comércio livre, garantidores e provedores de bens públicos globais como dignidade e liberdade às sociedades contemporâneas, mantendo-as estáveis e espalhando riqueza pelo sistema como um todo. Apesar de fortemente contestado ao final daquela década, Washington manteve sua preeminência e liderança na gestão da governança do mundo.

Após o 11/09 a administração de George W. Bush encarou como uma promessa a manutenção da hegemonia norte-americana, consubstanciando-a na *National Security Strategy*, publicada em 2002, ao lançar mão da doutrina de guerra preventiva e deliberadamente deixar de lado toda e qualquer restrição que o multilateralismo pudesse colocar (Brooks; Wohlforth, 2008). Assim, estabeleceu duas linhas mestras para sua segurança (e a reboque para o mundo): uma longa guerra contra os extremistas *jihadistas* (e de toda sorte) e a ideia fixa de redesenhar o Oriente Médio à imagem e semelhança das democracias liberais ocidentais.

* NT: “Nos encontramos hoje em um momento único e extraordinário. A crise no Golfo Pérsico, por mais grave que seja, também oferece a rara oportunidade de nos movermos em direção a um período histórico de cooperação. Desses tempos conturbados, nosso quinto objetivo - uma nova ordem mundial- pode emergir: uma nova era - mais livre da ameaça do terror, mais forte na procura por justiça, e mais segura na busca por paz. Um era na qual as nações do mundo, Leste e Oeste, Norte e Sul, podem prosperar e viver em harmonia”.

As guerras do Iraque e do Afeganistão, deflagradas em nome de uma *guerra contra o terror*, fizeram com que o islamismo radical ganhasse corpo, chegasse ao coração da Europa e desestabilizasse boa parte dos países do Oriente Médio, redesenhando a geopolítica mundial e dirigindo intensamente as preocupações geopolíticas norte-americanas para aquela região do globo -com efeito totalmente contrário às inspirações de segurança e ordem pretendidas (mas com ganhos expressivos às empresas que se ocuparam da exploração de minerais raros -no Afeganistão- e da reconstrução iraquiana, para além dos ganhos diretos com a guerra).

O que se viu nos vinte e quatro anos subsequentes àquele discurso foi justamente o contrário, quando se observa fora dos muros do clube da OCDE. Hoje há um avanço maciço do terrorismo, apoiado pela desestabilização dos países do Oriente Médio -com grande parcela de culpa do Ocidente e de Israel.

Na mesma toada, as epidemias transnacionais adentraram o século XXI como ameaças silenciosas e letais, HIV, gripe suína, gripe aviária, e por último ebola são seus principais expoentes. Se somarmos o avanço econômico dos últimos vinte anos, que revolucionou a maneira como o mundo se conecta e como as pessoas circulam, ao contínuo avanço demográfico, sob o ponto de vista da saúde pública, temos uma bomba relógio armada para os próximos anos, sem que os ‘bens públicos globais’ de uma ‘nova ordem mundial’ sejam distribuídos a todos aqueles que não vivem nos países centrais. A maior concentração da população mundial se dá em regiões em desenvolvimento ou subdesenvolvidas, e o crescimento econômico destas regiões não pôde ser acompanhado pelos serviços públicos de saúde, educação, transporte, alimentação, habitação e seguridade social.

Também, o papel das organizações internacionais multilaterais e regionais enquanto caixas de ressonância da governança global fragilizou-se ao longo do tempo. A Operação *Iraqi Freedom* liderada pelos Estados Unidos em 2003 causou profunda ferida na Organização das Nações Unidas ao passar por cima do Conselho de Segurança, forçando a aprovação do uso da força para sacar Saddam Hussein do poder, transformando o Iraque numa inesgotável fonte para o radicalismo islâmico. Juntam-se a ela organizações multilaterais como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e regionais, como a Organização dos Estados Americanos, que tiveram suas funções desidratadas ao longo do curso da primeira década do século XXI -em paralelo a um fortalecimento dos regimes internacionais que surgiram à época, como meio ambiente, clima e comércio internacional, englobando estas organizações e obrigando-as a mudanças profundas em seus perfis de ação.

Quando o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon (2014), conclamou o mundo durante a 69ª Assembleia Geral da Organização a lutar contra os fantasmas da Guerra Fria, parece ter esquecido de um intrincado jogo de ameaças que já mostravam potencial crítico desde finais da década de 1980. O senador democrata Gary Hart ainda em 1987 alertava para o financiamento de grupos tribais no Afeganistão, como o liderado por Osama bin Laden e que viria a se tornar a Al Qaeda anos depois. Isto é, além da lentidão de ação característica das OIs, e do momento de redesenho (também lento) de seu *modus operandi* face os novos problemas que o mundo enfrenta, o desbalanço de poder congelou as estruturas que poderiam refundar os mecanismos de concertação e governança mundiais. Em um momento de redefinição da arquitetura do sistema internacional, é nítido que Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, China e Rússia tenham retornado ao esquema condominial de poder, a despeito das diferenças de capacidade apresentadas pelos membros deste núcleo duro e também da emergência (real ou imagética) de outros poderes.

Mead (2014), ao advogar em favor de uma abordagem geopolítica do atual momento internacional, indica que mesmo que os fundamentos da ordem liberal encabeçada pelo Ocidente tenham coerência entre princípios e ações, tendem a esquecer que tal projeto ainda repousa sobre as bases geopolíticas do início dos anos 1990. O que nos leva a concluir que, ao final da luta ideológica entre liberais e comunistas, restou uma confusão entre o caráter transitório das condições geopolíticas e o caráter finalista do embate EUA-URSS.

Pelo meio da primeira década do século XXI, os riscos sistêmicos no campo estratégico ficam limitados ao controle/contenção dos estados rebeldes (*rogue states*) como a Coreia do Norte e o Irã, bem como uma ameaça global cuja face é a do radicalismo islâmico, direcionada aos Estados Unidos e à Europa Ocidental.

Por este panorama, mesmo eventos chocantes como o 11/09 parecem não ter alterado a ordenação dos poderes no mundo, de acordo com a perspectiva de Stephens (2011):

The unipolar moment soon passed. Bin Laden is dead, and the US is leaving Iraq. Afghanistan is to be returned to the Afghans. The always curious notion of a “war on terror” has been quietly dropped. Islamist extremism is indisputably a serious threat - witness Pakistan, Yemen and Somalia.*

* NT: “O momento unipolar logo passou. Bin Laden está morto, e os EUA estão deixando o Iraque. O Afeganistão será devolvido aos afegãos. A sempre curiosa noção de “guerra ao terror” foi silenciosamente abandonada. O extremismo islâmico é indiscutivelmente uma séria ameaça - veja o Paquistão, o Iêmen e a Somália.”

A literatura³ indica que a mudança sistêmica realmente importante no pós-Guerra foi a acelerada emergência econômica da Ásia e da América Latina (fenômeno previsto por diversos acadêmicos e analistas, mas visto como pouco provável há dez anos atrás), promovendo uma rápida realocação na arquitetura de poder internacional e estabelecendo mais um desafio estratégico para os EUA, o de como acomodar as novas potências regionais e ao mesmo tempo preservar sua predominância sistêmica.

As potências regionais catalisaram o regionalismo enquanto fenômeno de redistribuição de poder com o fim do conflito ideológico condominial, passando de uma lógica de cálculo entre os atores para um sistema que resulta de uma capacidade de interação dos Estados, derivado de uma adaptação geopolítica para o ambiente anárquico, diferente do realismo estruturalista de Waltz (2002) (Canesin, 2008).

Como administradores da ordem liberal, segundo Ikenberry (2014), os Estados Unidos passam a não se concentrarem em assuntos da ordem global tais como controle de armas e comércio, porque assumem que isso teria como premissa básica o fim dos conflitos geopolíticos. Para o autor, a postura norte-americana tenta não banir os conflitos geopolíticos, mas antes responder às questões impostas pelas acomodações que se fazem necessárias em cada uma das novas zonas geopolíticas. A respeito do protecional revisionista de Rússia e China, o mesmo Ikenberry é preciso:

And it is a misreading of China and Russia, which are not full-scale revisionist powers but part-time spoilers at best, as suspicious of each other as they are of the outside world. True, they look for opportunities to resist the United States' global leadership, and recently, as in the past, they have pushed back against it, particularly when confronted in their own neighborhoods. But even these conflicts are fueled more by weakness -their leaders' and regimes'- than by strength. They have no appealing brand. And when it comes to their overriding interests, Russia and, especially, China are deeply integrated into the world economy and its governing institutions.

[...]

³ Ver Flandes (2010), Stuenkel (2010), Hobson (2004), Martell (2010).

Indeed, the construction of a U.S.-led global order did not begin with the end of the Cold War; it won the Cold War. In the nearly 70 years since World War II, Washington has undertaken sustained efforts to build a far-flung system of multilateral institutions, alliances, trade agreements, and political partnerships. This project has helped draw countries into the United States' orbit. It has helped strengthen global norms and rules that undercut the legitimacy of nineteenth-century-style spheres of influence, bids for regional domination, and territorial grabs. And it has given the United States the capacities, partnerships, and principles to confront today's great-power spoilers and revisionists, such as they are. Alliances, partnerships, multilateralism, democracy -these are the tools of U.S. leadership, and they are winning, not losing, the twenty-first-century struggles over geopolitics and the world order (2014, p. 80-81).*

Apesar de não levar em conta os papéis da América Latina e África, talvez estrategicamente irrelevantes pelos últimos vinte e cinco anos, Mead (2014) faz um apanhado sobre as condições contemporâneas do sistema internacional:

In Europe, the post-Cold War settlement involved the unification of Germany, the dismemberment of the Soviet Union, and the integration of the former Warsaw Pact states and the Baltic republics into NATO and the EU. In the Middle East, it entailed the dominance of Sunni powers that were allied with the United States (Saudi Arabia, its Gulf allies, Egypt, and Turkey) and the double containment of Iran and Iraq. In Asia, it meant the uncontested dominance of the United States, embedded in a series of security relationships with Japan, South Korea, Australia, Indonesia, and other allies. This settlement reflected the power realities of the day, and it was only as stable as the relationships that held it up.*

* NT: "E esta é uma leitura errônea de China e Rússia, que não são poderes totalmente revisionistas, mas parcialmente não-cooperativos na melhor das hipóteses, tão suspeitos um em relação ao outro quanto o são em relação ao resto do mundo. É verdade, eles procuram por oportunidades para resistir à liderança global dos Estados Unidos, e recentemente, assim como no passado, buscaram repeli-la, especialmente quando confrontados em sua própria vizinhança. Mas mesmo estes conflitos são alimentados mais por fraqueza -de seus líderes e regimes - do que por força. Eles não têm alguma característica marcante. E no que diz respeito a seus interesses prioritários, Rússia e, especialmente, China são profundamente integradas à economia mundial e suas instituições reguladoras.

[...]

De fato, a construção de uma ordem global liderada pelos EUA não começou com o fim da Guerra Fria; ela venceu a Guerra Fria. Nos quase 70 anos desde a Segunda Guerra Mundial, Washington empreendeu esforços contínuos para construir um vasto sistema de instituições multilaterais, alianças, acordos de comércio e parcerias políticas. Este projeto ajudou a atrair países para a órbita dos Estados Unidos. Ajudou a fortalecer normas e regras globais que erodiram a legitimidade de esferas de influência ao estilo do século dezanove, tentativas de dominação regional e apropriações territoriais. E deu aos Estados Unidos as capacidades, parcerias e princípios para confrontar os grandes poderes não-cooperativos e revisionistas de hoje. Alianças, parcerias, multilateralismo, democracia- estas são as ferramentas da liderança dos EUA, e estão ganhando, e não perdendo, as contendas do século vinte e um sobre a geopolítica e a ordem mundial."

* NT: "Na Europa, o arranjo pós-Guerra Fria envolveu a unificação da Alemanha, o desmembramento da União Soviética e a integração dos antigos Estados do Pacto de Varsóvia e repúblicas bálticas à OTAN e à União Europeia. No Oriente Médio, implicou na dominância dos poderes sunitas aliados aos Estados Unidos (Arábia Saudita, seus aliados do Golfo, Egito e Turquia) e na dupla contenção de Irã e Iraque. Na Ásia, significou o domínio incontestado dos Estados Unidos, incorporado a uma série de relações de segurança com Japão, Coreia do Sul, Austrália, Indonésia e outros aliados. Este arranjo refletiu as realidades de poder do período, e era somente tão estável quanto as relações que o mantiveram de pé."

O último grande abalo nos pilares liberais foi a crise do *subprime*, da qual desde 2008-2009 o mundo vive os reflexos. Em perspectiva, Védérine (2008) ao observar o conceito de crise capitalista em Marx conjuntamente com os ciclos longos de Braudel, argumenta sobre estarmos no olho do furacão de mais uma crise global do capitalismo (talvez a mais intensa até então). Segundo o autor francês, desde os choques do petróleo (1973-1979), passando pela dissolução do bloco socialista, o que temos é uma única crise, que começa no elo mais fraco da corrente do sistema mundial, i.e., os países do Terceiro Mundo, caminha para o centro do Segundo Mundo (colapsando o bloco socialista, que como mencionamos acima, esgotou-se por não fazer parte da Revolução da Informação), e apesar dos anos de ouro do governo Clinton, a partir do Governo Bush, a crise se instala no coração do Primeiro Mundo (os países centrais) -sob a forma cortes de gastos sociais, guerras, e cuja política externa é uma *Irrealpolitik*.

Em 2014, quando Putin resolveu retomar a estratégia de uma ‘Rússia Grande’, usando da geopolítica para recuperar a importância de seu país ante o estrangeiro próximo, vingou os anos de humilhação internacional a seu país e encomendou uma cova rasa à tão cara ordem liberal acalentada pelos ocidentais. O cenário perfeito para sua atuação começou a se desenhar em 2008, quando a Europa entrou no atoleiro monetário-financeiro e, mais recentemente, quando a União Europeia resolveu trazer a Ucrânia para dentro do bloco e ampliar as fronteiras da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A Rússia causou uma profunda ferida na constituição do bloco europeu, em seus princípios mais fundamentais de coesão e segurança, quando sem pudor algum marchou sobre as bordas ucranianas e ameaçou deliberadamente invadir Kiev. Ao mesmo tempo, quebrou as linhas vermelhas de dissuasão impostas pela OTAN por décadas, rebateu o alargamento da Aliança que chegava às suas fronteiras num cálculo apressado por parte dos EUA. O menosprezo ocidental ao potencial revanchista, revisionista e prejudicial do país à ordem global pode custar caro. A intransigência de Putin é um sinal bastante contundente.

Afora o ímpeto russo, o que se vê é uma China sem nenhum interesse em perturbar a ordem global. Antes, face à maioria das questões agudas atualmente, o país continua a adiar uma tomada de posição firme, delegando (ou terceirizando) a liderança naqueles temas a outros países, protelando sua projeção para um futuro previsível.

Por mais que a argumentação liberal seja enfática, o mundo que construímos até então não se funda sobre uma ordem, tampouco é universal. O fracasso do sistema bancário do Ocidente (pela patente megalomania dos mercados financeiros em alavancarem-se mais e

mais) provou que o Consenso de Washington esgotara-se de uma vez por todas, e as ruínas do Lehman Brothers são o mais claro sinal de seu fim.

3.2 A conjuntura política latino-americana

Diante de um novo cenário geoestratégico, à luz das profundas mudanças oriundas do pós Guerra Fria, no qual a região passa a ser vista como um ‘novo oásis econômico’, colaborando juntamente com o Sudeste Asiático, a China e a Índia para a sustentação da economia internacional, as questões sobre qual é o espaço que a região ocupa no mundo contemporâneo, ou pretende ocupar, são prementes.

A América Latina sempre se constituiu como um continente relativamente marginal do cenário estratégico internacional e no que diz respeito aos principais fluxos de bens materiais e imateriais (tecnologia, capitais etc.). O período de agudização de seu alheamento ante os olhos de Wall Street e da City de Londres se deu quando da tomada de medidas introvertidas em matéria de políticas econômicas, mediante a adoção de uma orientação de desenvolvimento voltado para fora, baseado na substituição de importações que descolou a região do mercado mundial.

Ao especializar-se no papel de exportadora de recursos naturais e insumos semiacabados, a região assumiu uma posição fragilizada ante a divisão internacional do trabalho, alijando-se da integração em cadeias produtivas cuja base era a inovação tecnológica. Dos anos 1940 até o começo do abrupto processo de desregulamentação e abertura econômica este foi o panorama político e econômico que serviu de quadro ao desenvolvimento de instituições, delimitação de interesses e conformação de ideias latino-americanas.

O dobrar do século XXI trouxe ânimo novo à América Latina. A série de problemas que assolou a região no último quartil do século XX estava finalmente sendo deixada para trás, os regimes autoritários e a infundável incerteza sobre suas economias⁴ deram lugar a

⁴ Maior expoente da desconfiança generalizada para com a saúde econômica da região, a crise da dívida da década de 1980 provocou o quase colapso das economias latino-americanas e retardou em décadas o avanço social e econômico na América Latina. A ‘década perdida’ se caracteriza pelas dificuldades crescentes de financiamento externo, pela elevação das taxas reais de juros nos Estados Unidos (que saltaram de 6,7% em janeiro de 1978 para 13,78% em dezembro de 1979 e atingiram 19,04% em julho de 1981 (USA; Federal Reserve System, 2015)), somadas a agudos desajustes estruturais internos.

A tempestade perfeita que culminou na década perdida combinou uma drástica retração da atividade econômica, desaceleração do processo de industrialização empreendido desde o começo da década de 1930, elevação das taxas de desemprego, diminuição dos salários reais, aumento do nível geral de preços, aumento

eleições periódicas e livres, estabilização econômica e, mais adiante, retomada e ampliação do crescimento econômico, além de distribuição de renda e incorporação de milhares ao mercado consumidor.

Passada a tormenta dos 1980, os latino-americanos adentraram os 1990 fortemente pressionados pelas diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), que usualmente são classificadas sob a etiqueta de ‘políticas neoliberais’, consubstanciadas no Consenso de Washington⁵.

Para Kingstone (2011), a leitura que se deve fazer do receituário neoliberal é a de que ao levarem a cabo a agenda de reformas, de maneira a remover as distorções nos preços promovidas pela intervenção do Estado e, ao permitirem a regulação ótima da alocação de investimentos e de produção ao mercado, os latino-americanos estimulariam a atividade empreendedora e desencorajariam investimentos não-competitivos e o desperdício. Em outras palavras, permitir que os mercados funcionassem livremente seria severamente mais eficiente do que a economia baseada no Estado que se praticava até então.

Merece especial atenção a discussão realizada por este autor, ao elencar argumentos a favor e contra as políticas que compõem o Consenso de Washington⁶. A revisão de literatura empreendida por Kingstone cobre os argumentos teóricos para economia e políticas públicas, além de discutir as formas utilizadas para medir o alcance (mantendo ainda as perspectivas de julgamento crítico e favorável) dos resultados alcançados pelo modelo. Com efeito, chega-se à conclusão de que é preciso uma análise acurada dos micro-dados das economias dos países em questão para que se possa compreender as várias nuances dos efeitos apresentados. Também serve de guia àqueles que atacam as políticas empreendidas pelo Chicago Boys e cia. com argumentos rasos, isto é, eleva o nível do debate ao apresentar dados que demonstram que, se o neoliberalismo não foi o salvador da região, também não foi seu carrasco.

De acordo com seu criador, o economista John Williamson, as medidas que deveriam ser aplicadas centravam-se em “growth, low inflation, a viable balance of payments and an equitable distribution of income”^{*} (Williamson, 1990:07). Em detalhe, Williamson identificou

dramático nas taxas de juros internas, aumento desproporcional da dívida externa, deterioração dos termos de troca, além da redução súbita do fluxo de recursos financeiros externos para o desenvolvimento (Borja, 2012).

⁵ Para Williamson Consenso de Washington representava “the lowest common denominator of policy advice being addressed by the Washington-based institutions to Latin American countries as of 1989”. Kingstone (2011) destaca que, de fato, o Consenso de Washington representava meramente um mínimo conjunto de políticas e objetivos que os *altos funcionários de Washington* aceitariam em troca da ajuda às economias latino-americanas.

⁶ Ver Kingstone (2011), em especial o Capítulo 03.

^{*} NT: “crescimento, baixa inflação, um balanço de pagamentos viável e distribuição de renda equitativa”.

dez políticas que deveriam constar nos programas econômicos a serem implementados: i) controle dos déficits fiscais, ii) reorientação das prioridades de gastos públicos, iii) reforma tributária, iv) determinação das taxas de juros pelo livre-mercado, v) determinação das taxas de câmbio pelo livre-mercado (flutuação cambial), vi) liberalização do comércio, vii) liberalização dos sistemas financeiros (especialmente o investimento estrangeiro direto), viii) privatização de empresas estatais, ix) desregulação da economia e, x) garantia aos direitos de propriedade. O efeito final desta combinação seria o de corrigir os preços, mantendo oferta e demanda equilibradas.

Krueger (2005) pontua que ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990 a maioria dos países latino-americanos iniciaram reformas de grande escala de modo a modernizar suas economias, tentando diminuir a distância para os países centrais. A intensidade dos programas de liberalização e dos programas de estabilização variou conforme o ímpeto de cada país (avidamente realizada na Argentina, e mais lentamente no Brasil, num gradiente que inclui também Chile, México, Equador, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia), mas estes compartilharam o objetivo comum de obter de crescimento e estabilidade através de políticas orientadas ao mercado⁷.

A defesa da autora vai na direção da adoção de modelos exportadores e de adesão a acordos regionais fundamentados em visões utilitaristas em termos políticos, porém que centralizam ganhos econômicos. Chile, Colômbia e Peru têm adotado tal postura, em especial o primeiro deles, inspirados nas práticas que resultaram em crescimento dos países do Sudeste Asiático e alinhados ao receituário do Consenso de Washington. São Estados que preferiram abraçar uma ortodoxia capitalista e que percebem uma necessidade de se abrirem ao mercado mundial, não compartilhando visões nacionalistas, desviando do tandem autonomia-atrelamento para a fundamentação de suas estratégias de inserção internacional, aproveitando as estruturas para maximizar ganhos relativos de posição.

Para Vadell e Neves a mudança de modelos (neoliberal > neodesenvolvimentista) operada ao começar da primeira década do século XXI se deu por conta do esgotamento social das políticas neoliberais (baixas taxas de crescimento, aumento da pobreza, queda nos índices sociais, aumento do desemprego, o último principalmente -ver Gráfico 8) e a uma reificação do papel do Estado como indutor (necessário) do desenvolvimento das economias ainda em amadurecimento da América Latina. Segundo os autores, a base neodesenvolvimentista (ou nacional-desenvolvimentismo) se estrutura sobre um Estado que:

⁷ Para um exame detalhado das políticas neoliberais adotadas na América Latina e seus impactos na inserção internacional dos países da região, ver Cervo (2000) e Bandeira (2002).

[...] constrói suas responsabilidades em dois pontos: “na promoção do crescimento e condições para que o mesmo seja sustentado (oferta); em segundo lugar, os investimentos (demanda) públicos e privados são necessários ao longo do tempo em saúde, educação e infraestrutura [...], em ciência e tecnologia, os quais, associados a políticas industriais e agrícolas, revertam-se em fatores de impulso e dinamismo para os setores produtivos” (IPEA, 2010).

[...]

Diferente deste, o nacional-desenvolvimentismo esboça um equilíbrio entre a demanda agregada, a exportação e o reinvestimento orientado pelo Estado. Este último proveria o equilíbrio econômico, produtivo e social, como estratégia singular em busca do desenvolvimento, compreendendo as trajetórias de desenvolvimento e variações sociais em cada espaço e tempo histórico (2014, p. 76-83).

A história contemporânea tem comprovado o que o final do século XX apontava como tendências latino-americanas: pacificação, democratização completa e combate às profundas desigualdades de renda. No campo estratégico, a despeito de ter sido mantida sob a zona de influência direta dos Estados Unidos, consolidou-se a paz na região -apesar dos tensos momentos da Guerra Fria-, e mesmo com conflitos internos localizados e preocupantes, a conformação de uma comunidade de segurança já é realidade sob os auspícios do Conselho Sul-americano de Defesa (Adler; Barnett, 1998; Villa; Weiffen, 2014)⁸.

Sobre o processo de democratização na região, a socióloga Maria Celina D’Araújo (2008) pontua que apesar das nuances na “ênfase no personalismo e no populismo, em contraposição ao fortalecimento das instituições”, o saldo geral é “positivo e inédito”. Depurando, eleições periódicas e um calendário eleitoral respeitado, para além dos monopólios tradicionais de representação política que foram quebrados em um contexto de escassez de recursos econômicos, incorporando novos atores (indígenas na Venezuela, Bolívia, Equador e Peru; forças trabalhistas, no caso de Lula e Dilma), e de reordenação dos esquemas de forças políticas (como nos casos uruguaio e argentino), o início dos 2000 demonstrou o clamor por mudanças em um raro momento histórico oportuno para que estas acontecessem.

A estabilização econômica empreendida, associada ao processo de redemocratização permitiram opções de política econômica que enfocassem redistribuição de renda, atacando a pobreza extrema e promovendo avanço na qualidade dos (e nos) investimentos sociais. Ao fim de 2014, o *Panorama Social da América Latina*, publicado pela CEPAL, indica que a

⁸ O firme avanço no processo de paz entre a Colômbia e as Forças Revolucionárias da Colômbia (FARC) ao longo de 2013-2014 permite que em algum tempo se possa dizer que a região, de fato, é ausente de conflitos. Fazemos a ressalva levando em conta que o último grande conflito interestatal ocorreu entre 1932 e 1935, na Guerra do Chaco, entre Paraguai e Bolívia.

pobreza atinge 167 milhões de pessoas na região (o equivalente a 28% da população), apresentando números bastante diferentes daqueles vistos na virada do século -entre 1990 e 2014, quase 70 milhões de pessoas deixaram a linha de pobreza e passaram a integrar o que os governos da região denominam como uma ‘nova classe média’⁹.

O fato novo é que as políticas econômicas foram reajustadas; não como antes, ao sabor dos constrangimentos estruturais da cena internacional, mas de maneira (finalmente) autônoma. Embora a relação crescimento-igualdade ainda seja problemática, haja vista que mesmo com uma forte redução da pobreza, de 48,7% em 1990 para cerca de 27% em 2014, a América Latina continua sendo o continente mais desigual do planeta -de acordo com os dados do Banco Mundial de 2000 a 2010 (dados para 2011), o Índice de Gini da região melhorou; Argentina (de 51,1 para 43,57), Equador (56,38 para 49,26) e Panamá (57,7 para 51,9) são os países com maiores avanços na redução de desigualdade. Todavia, o Brasil continua sendo um dos piores países em matéria de igualdade no mundo (53,1), depois de Honduras (57,4) e Colômbia (54,2), atrás até mesmo do Paraguai (52,6) (World Bank Data, 2014). Os Gráficos 1, 2 e 3, ilustram nosso argumento.

3.2.1 Entre integração e desintegração: faces da mesma moeda

Coexistem no imaginário latino-americano duas visões sobre a integração da região que interagem, são complementares, mesmo que por vezes contraditórias, e que se alimentam das diferentes experiências históricas. A primeira atende pelo imaginário dos latino-americanistas, ambiciosos em recuperar a unidade perdida dos tempos da luta pela libertação colonial, retomada ao iniciar do século XXI com os ímpetos de consolidação de uma comunidade sul-americana, de substrato muito mais intelectual do que propriamente geográfico. A segunda se desenrola em espaços restritos e faz referência ao constante embate de afirmação de autonomias dos países pequenos da região ante seus vizinhos com proporções continentais ou semi-continentais, que se transpõe contemporaneamente como as grandes dificuldades em reduzir as assimetrias entre os sócios dos arranjos de integração regional no Prata (Arteaga, 2007).

⁹ Para o debate sobre a existência de uma ‘nova classe média’ na América Latina e suas diversas acepções conceituais, ver Neri (2011), Singer (2012), Souza (2011; 2012), Pochmann (2012, 2014), Nogueira (2013) e Maricato et al. (2013). Wietzke e Sumner (2014) ampliam a discussão para outras regiões. Ver Li (2010) para o caso chinês, Visagie e Posel (2013) para a África do Sul e HKUST IEMS (2013) sobre a classe média (ou nova classe média) na Rússia.

Do ponto de vista institucional, de 2008 em diante, quando a ascensão das esquerdas na América Latina foi consolidada, os arranjos tradicionais na América do Sul atingiram pontos de estagnação não prenunciados quando seus objetivos fundacionais foram traçados. É sabido que, em sua origem, ambos foram inspirados na experiência europeia e nos ideais liberais, com adaptações a um intergovernamentalismo autóctone sul-americano derivado da condição dependente daqueles países.

A história da integração latino-americana tem sido de recorrente aspiração idealista e poucos resultados. Desde a ALALC e a ALADI, o foco dos arranjos é promover o livre-comércio entre os países da região, derrubando barreiras e aumentando a competitividade ante a economia global. Há que se ter em conta que isto esbarra em obstáculos representados pelas grandes assimetrias produtivas presentes. O Mercosul logrou êxito limitado à ideia de promoção do livre-comércio, sem cuidar efetivamente de integração de suas cadeias produtivas e de uma sonhada harmonização macroeconômica e tarifária. A Comunidade Andina colapsou por motivos políticos.

Dois elementos estruturais marcaram profundamente o relacionamento da maioria dos países da região, quais sejam, a redemocratização do final do século XX, e a variação de orientação político-econômica ao longo dos anos -os acelerados mecanismos de adoção do ideário neoliberal, sobretudo na década de 1990, que se modificaram profundamente com as eleições de governos de esquerda no início dos anos 2000.

A orientação neoliberal dos anos 1990, que ocupou as agendas internacionais da América Latina em quase sua totalidade, adentrou o século XXI sob a roupagem de políticas de abordagem realista, para as quais o desenvolvimento de um supranacionalismo e uma desaceleração do aprofundamento da integração são elementos de busca pragmática por autonomia -trazendo à cena visões terceiro-mundistas e um apelo neoestruturalista para suas economias. Disto, temos que o ressurgimento de políticas de regionalização se orienta por *drivers* intergovernamentais (e em alguma medida nacionalistas), nos termos da formação de coalizões de poder.

Os latino-americanos valeram-se da integração como mecanismo de proteção, mesmo que de modo não coordenado e consciente, em um momento crítico de seu posicionamento internacional, cuja adoção de um modelo particular desvelou diferenças e ao mesmo tempo fez com que estas fossem ignoradas em nome de uma coesão futura e promissora. Em outras palavras, o equilíbrio de poder manifesto na região se estrutura em torno de diferentes projetos políticos para os arranjos de integração regional, que por sua vez, são direcionados aos interesses de política externa de seus líderes.

Se por um lado o Mercosul pode ser visto como uma iniciativa cujos âmbitos de cooperação e integração permitem gerar um equilíbrio entre outros espaços regionais, como o NAFTA e a União Europeia, por outro, a Aliança do Pacífico, desde que foi anunciada, é tida por muitos analistas como uma ameaça a seu coirmão no Cone Sul. Chile, México, Colômbia, Peru e Costa Rica se reúnem em um bloco comercial de inspiração neoliberal, sem pretensões de adensamento político¹⁰ e com clara intenção de dinamizar as negociações de Acordos de Livre-Comércio (ALC) entre a América Latina e a Ásia. As negociações amplas de ALCs (ou de um acordo único amplo) entre os latino-americanos foram derrubadas desde a implosão da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). A AP reedita lenta e silenciosamente a ALCA, consolidando-se sob a forma de uma coalizão comercial, sem a pretensão de reequilibrar geopoliticamente a região, tampouco de balancear o posicionamento dos países que a compõem frente outros arranjos de integração.

A multiplicação dos arranjos e cúpulas sub-regionais nos últimos vinte anos é efusiva, não só pela velocidade em que estes aparecem, mas também pelo clamor que provocam em presidentes e chefes de Estados da região, concentrando toda a energia e responsabilidade nas trocas diplomáticas -ao invés de transferirem esforços para fortalecer mecanismos já (frouxamente) institucionalizados, acabando por dissipá-los. É neste contexto que Malamud (2005) e Burges (2005) acertam ao diagnosticarem que as declarações presidenciais e de acadêmicos não encontram respaldo na realidade, e também não refletem a dinâmica das políticas de regionalização. A dualidade que se mostra na tradicional visão de que uma América Latina unida seria mais forte e permitiria uma inserção assertiva no mundo globalizado é débil e desprovida de pragmatismo.

Tendo em conta as questões postuladas, Daudelin (2012a) propõe um modelo de análise da integração regional que busca explicar quais seriam os elementos que podem pressionar em direção a uma possível *desintegração* de tais arranjos, sobretudo na América Latina.

Primeiro, o que o autor concebe como *desintegração* é fluido, sendo necessário que enquadremos o conceito usando um mecanismo metodológico inverso. Pela construção de Daudelin, os dados de avaliação concreta à integração regional são dados pelos níveis de aprofundamento da interdependência econômica e institucional (defesa e diplomacia, principalmente, além de sua própria constituição política enquanto bloco) -a abordagem tributa ao neofuncionalismo.

¹⁰ Em caminho não convencional às teorias funcionalistas de integração, que enxergam na união política o fim necessário a todo e qualquer arranjo de integração.

Afinando o conceito, entendemos *desintegração* como o momento em que os arranjos de integração regional atingem um estado de estagnação, não inercial, cujos interesses individuais de seus membros não são mais atendidos pelos avanços daqueles, paralisando a ampliação de seu espaço regional. Disto, passam a uma fase de deterioração/abstenção da importância e velocidade (derivada tanto de fatores estruturais internos e externos - combinados ou não) dos movimentos de aprofundamento da interdependência e de redução das assimetrias, que tomam sentido inverso, isto é, tornando-se cada vez mais limitados em escopo e diminuídos em importância para seus membros -a despeito das falhas e lacunas presentes.

Analiticamente, o modelo explicativo também se apoia no conceito de *interdependência* (Keohane; Nye Jr., 2001), no entanto, associa-se à *assimetria complexa*, de modo a avaliar a integração a partir do ponto de vista de seu alcance e de seu grau de institucionalização através da relação entre assimetria e interdependência.

Como produto de uma compensação apropriada e/ou de uma alta vulnerabilidade, o estabelecimento de uma relação de confiança pode levar os atores menos poderosos a aceitar uma integração profunda, ao invés de um ambiente de alta assimetria, aceitando os riscos à soberania que implicam.

A influência da desindustrialização, a virada para a China, e a abundância de bens primários e energia nos Estados Unidos apontam para um enfraquecimento da base estrutural do NAFTA. Ambiente em que a interdependência relacionada à segurança permanece, contudo, com laços mais estreitos entre Canadá e os EUA. Na América do Sul o efeito de separação se estende pela dualidade de projetos no eixo Pacífico-Atlântico, com a face do Pacífico apostando nas relações com a China¹¹.

Deste modo, resumizando os argumentos do autor, os principais obstáculos à integração seriam: a) a interdependência limitada que existe entre os países do hemisfério e até mesmo entre as suas sub-regiões e b) as assimetrias grandes que continuam a prevalecer em nível hemisférico e sub-regional, em torno dos EUA e Brasil¹².

O avanço chinês no deslocamento do eixo da economia internacional tem provocado profundas fissuras no modelo latino-americano, promovendo uma ávida corrida ao fornecimento de commodities, energéticas ou não, e uma inundação de produtos manufaturados, acirrando ainda mais as posições das economias da região.

¹¹ Segundo Daudelin (2012a), a divisão, de fato, também se estenderia à América do Norte, porém os fatores que governariam este movimento são distintos dos sul-americanos, sobretudo, por terem origem doméstica.

¹² Que seriam os dois pivôs de integração no hemisfério Ocidental.

O debate que se deve travar então não é mais em qual nível se deve suportar as assimetrias, mas sim como posicionar as manufaturas diante de quatro grupos orientados por *drivers* bastante diferentes, que respondem às pressões de interesses nacionais e externos de maneira completamente diversa. As orientações seriam:

- (Neo)Liberais: Chile, Colômbia e Peru
- (Neo)Liberais-atrelados: México e Centro América
- Nacional-Rentistas: Venezuela, Bolívia e Equador
- (Neo)Estruturalistas-Corporativistas: Argentina e Brasil

Paradoxalmente, o movimento que a primeira vista tenderia à dispersão, dada a conjuntura delicada, acabou por promover sinergias e impulsionar a integração latente daquelas combalidas economias, mesmo que tropegamente e muito longe da “gaiola dourada” weberiana que se figurava na Europa. É por isso que reafirmamos o uso da integração como mecanismo de proteção, mesmo que de modo não coordenado e consciente, em um momento crítico de seu posicionamento internacional, cuja adoção de um modelo particular desvelou diferenças e ao mesmo tempo fez com que estas fossem ignoradas em nome de uma coesão futura e promissora.

Desloca-se o foco de análise das questões sobre qual é a liderança regional, ou se os países enquadram-se nesta ou naquela escala de potência, para o fato de que a percepção que fazem da região, atrelada aos objetivos de política externa a partir destes, constroem a imagem projetada no exterior e, por conseguinte, como o sistema internacional os enquadra na escala de potências.

Assim, o desgaste dos arranjos, a partir de nosso instrumento analítico, ao detectar uma tendência à desintegração, leva aqueles a absterem-se de investirem capital político e o investirem em coalizões¹³. Apesar destas tradicionalmente se formarem agrupando preferências heterogêneas, o conjunto de interesses comuns cimenta ambos os processos (Ramazini Jr.; Vianna, 2012:50).

A ação conjunta em coalizões, em estruturação teórica possui os mesmos ganhos líquidos que a atuação dos blocos regionais. Contudo, a ação via coalizões pode resultar em uma divisão interna dos trabalhos, nos diversos temas negociados, ao mesmo tempo que pode

¹³ Acompanhamos Oliveira et al. (2006:465) em sua definição sobre o que são coalizões, descrevendo-as como “grupos que se formam com propósitos de barganha e negociações coletivas [...] que participam de uma negociação e que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar a um consenso (*common end*) (apud Narlikar; Woods, 2001).

reduzir os custos políticos de bloqueio de um acordo, ao dissipar a responsabilidade entre os membros (Burgess, 2005; Malamud, 2010; Ramazini Jr.; Vianna, 2012).

A transferência do interesse em alimentar institucionalmente os arranjos de integração revela a troca de tais esforços por uma compensação mais profunda e sistemática de seus interesses (não só econômicos), mesmo que as preferências de parcerias relevem a assimetria de poder relativo dos membros (Oliveira; Onuki, 2006).

Desta forma, algumas diretrizes e comportamentos são vistos como recorrentes entre os países mais bem sucedidos nessas novas formas de agrupamentos e alianças, que podem ser categorizadas como segue:

- a. Evitar a oposição irracional: O Brasil, por exemplo, se opôs várias vezes às principais posições ocidentais¹⁴ e iniciou ações judiciais contra grandes potências em organizações como a OMC. No entanto, tais eventos ocorreram quando ações específicas de certas potências levaram a perdas pontuais em temas como subsídios e semelhantes. Não se observa nesse caso uma necessidade renitente em contradizer posições sistêmicas sem que houvesse uma violação direta de normas institucionais ou leis internacionais.
- b. Coletivizar: parte de eventuais projetos de hegemonia regional ou global são executados por meio do convencimento de que os interesses de certo Estado são também o interesse coletivo de um grupo específico de parceiros (como o G20 ou BRICS). Assim, tais coalizões adquirem uma microestrutura de poder interna, de tal forma que legitimam interesses que se tornam comuns ao bloco.
- c. Criação de Consenso: há o esforço por manifestar um projeto político benéfico a todos, distribuindo ganhos recíprocos entre os membros.
- d. Construir novas organizações: países historicamente periféricos têm a percepção de não poderem controlar ou mesmo influenciar negociações, decisões e a agenda de muitas das organizações multilaterais estabelecidas. Portanto, é crucial na composição da estratégia de inserção internacional a construção de novas instituições em que

¹⁴ Em oposição, a Venezuela de Hugo Chávez, por exemplo, pode ser um tipo de regime considerado como opositor irracional à estrutura, dado que procurava contradizer as grandes potências sobre quaisquer questões discutidas, contrapondo-se a qualquer matéria sem critérios específicos, o que indica pura oposição ideológica e automática.

tenham a capacidade de influenciar seus estatutos e operações de acordo com seus interesses. Em outras palavras, investe-se na formação de entidades, que buscam certo impacto internacional, e que as necessidades e anseios dos países não sejam apenas ignorados ou preteridos recorrentemente.

- e. Propagar um novo pensamento: forma-se uma postura crítica contra as estruturas de poder globais, cujos interesses se divorciam dos do núcleo da estrutura mundial. As estratégias compradas do mundo desenvolvido que levariam ao desenvolvimento e aceitas desde a Guerra Fria começaram a ter suas inconsistências apontadas mundo afora por países desenvolvimentistas e intelectuais.

Países como Brasil e México, por exemplo, adotaram estratégias de multipolarização em suas coalizões para desenvolver poderes que não poderiam ter sozinhos ou se confrontando diretamente com outros países. Em outras palavras, consiste de uma política externa de frente dupla em que não há preferência por determinada região com qual se devam relacionar, em vez disso, os níveis de relações convencionais e privilegiadas com os países centrais são mantidos ativos enquanto novos acordos com países mais fracos também são estabelecidos.

3.3 Visões de Brasil e México ao longo dos 2000

Os choques econômicos que fragilizaram os dois maiores países latino-americanos tiveram implicações políticas importantes nos anos subsequentes. A relação entre crises econômicas e manutenção da democracia, conforme o estudo de González (2013), é particularmente importante à América Latina, sobretudo se observarmos os processos políticos (mudanças de regime, golpes, realinhamentos eleitorais) desencadeados pelas primeiras. É verdade que a região viveu um dos melhores momentos de sua história durante os sete primeiros anos da década dos 2000, com um crescimento do PIB *per capita* para 3.509 USD, ante 3.046 USD para 1990-1999 e 2.820 para 1980-1989 (Cepal, 2013b, p. 78).

A partir da década de 2000 a região passou por mudanças acentuadas em seu perfil externo, o que significa dizer que em vários casos houve um prolongado período de crescimento (Gráficos 4 e 5). Contudo, tomando como base a linha das últimas três décadas, os resultados não são tão animadores, a média de crescimento dos maiores países da região

entre 2008-2012 foi inferior à média registrada pela década de 1980: com efeito, 91,7% da população da região vive em países que cresceram menos de 2% ao ano na média durante aquele período.

Junto com outros mercados emergentes, os latino-americanos ingressam a partir de 2010 em uma nova etapa de crescimento, menos vigorosa, à medida que o ambiente internacional favorável arrefece. Em média, as taxas de crescimento dos países do Leste Europeu, Sudeste da Ásia, a China assim como os da América Latina tiveram reduções de três pontos percentuais com relação aos picos dos 2000.

Durante a década de 1980 no Brasil o baixo desempenho econômico, com o esgotamento do “milagre”, trouxe força às manifestações de rua em prol da abertura democrática, culminando na transição em 1985 que removeu os militares do poder. Ao final dos 1990, após a maxidesvalorização do real, em um ambiente de democracia estabelecida e com fraco desempenho econômico, o resultado foi uma massiva votação ao Partido dos Trabalhadores (convertido então em um partido de centro-esquerda), que levou um operário, Luiz Inácio Lula da Silva, pela primeira vez ao poder. As políticas macroeconômicas ortodoxas adotadas pelo Plano Real, quando do primeiro governo Cardoso, afastaram de vez o trauma de oscilações bruscas na economia que contaminavam o ambiente político.

No México os impactos das crises econômicas dos 1980 funcionaram como gatilhos para que a oposição, composta pelo Partido de Acción Nacional e a Frente Democrático Popular (FDR)¹⁵, reunisse condições e ‘coragem’ (nas palavras de González (2013)) para desafiar a condição hegemônica do Partido Revolucionario Institucional (PRI) já nas eleições de 1988. Ernesto Zedillo logrou êxito ao reunir a esquerda e a direita mexicanas em torno de um pacto sobre o aprofundamento da adoção de políticas de livre-mercado, como garantidor de estabilidade econômica, que transbordou a uma garantia formal de eleições livres e justas no país. Ao final dos 2000 o México conseguiu limitar o alcance das crises políticas endêmicas que atingiam o país a cada seis anos (entre 1976 e 1994) e transbordavam ao campo econômico.

As trajetórias dos dois países mudam severamente quando da passagem aos 2000 e tornam a se aproximar ao final da década. À época, a economia brasileira atinge um grau de maturidade único na história, vendendo ao mundo de proteína animal e ferro a aviões. Além disso, a diversificação de parceiros comerciais liberou o país de uma dependência histórica de transações concentradas nos mercados dos EUA e da Europa, transferindo boa parte das

¹⁵ Mais tarde rebatizado como Partido de la Revolución Democrática.

exportações à Ásia (em particular à China), e abrindo mercados na África e no Oriente Médio (neste último a venda de alimentos atingiu níveis recordes).

As crises políticas, como a que levou ao *impeachment* de Collor, diminuíram significativamente, normalizaram-se, mesmo que tornassem a aparecer em escala e proporção similares com a Ação Penal 470 (o Mensalão) e com as graves denúncias de corrupção na Petrobrás ao final de 2014. Por fim, ainda no campo político, a polarização partidária só retornou à cena, com força, no último pleito presidencial, quando Dilma Rousseff venceu Aécio Neves (candidato do PSDB) por apertada margem no segundo turno¹⁶.

Na mesma época, o México viu sua economia sofrer com crescimento lento e inconstante e aprofundou sua dependência em relação à economia dos Estados Unidos, e o epicentro da crise de 2008-2009 arrastou o vizinho para a pior queda de crescimento entre os latino-americanos -a queda de 7 pontos é de tamanha magnitude que conseguiu suplantar a pior crise vivida pelo país até então, em 1994-1995. O campo político assistiu a um recrudescimento da polarização política, que culminou no travamento do Executivo e do Legislativo e no aumento significativo da violência urbana, graças às ações que mesclaram a atuação da polícia e das Forças Armadas no combate ao narcotráfico.

3.4 Métrica de Posição: Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)

O *Índice Elcano de Presencia Global* (IEPG), produzido pelo Real Instituto Elcano (RIE), foi criado como um indicador de avaliação da *posição objetiva* dos Estados na hierarquia internacional. O princípio norteador para a investigação refere-se ao mapeamento sistemático das posições (*presença global* nos termos da ferramenta), sob os aspectos econômico, político-simbólicos e estratégico-militares, de maneira que sejam verificadas tendências e cenários possíveis, combinados sob os diferentes regimes e espaços internacionais (Europa, Oriente Médio, Américas, África e Ásia).

Em contraste com a ampla gama de indicadores cujo objetivo é mensurar o poder nacional dos Estados (conforme mencionado no Capítulo 01), o interesse por uma avaliação

¹⁶ A presidente petista foi reconduzida ao Palácio do Planalto em outubro de 2014 por 51,64% dos eleitores ante 48,36% de Aécio Neves, do opositorista *Partido Social Democrata Brasileiro* (PSDB) -as porcentagens correspondem a 54 e 51 milhões de votos, respectivamente. Os candidatos disputaram a Presidência de um país completamente diferente daquele visto em 1990, no início da *Nova República*, no qual o número de pobres ultrapassava 25,6% da população, reduzido a 4,8% em 2008 (PNAD-IBGE 2009).

estrutural das hierarquias globais, ou como preferem os autores do RIE, uma *medição da globalização*, não fora explorado até então. De acordo com Olivie e Molina

[...] existe un importante interés científico genérico sobre la conveniencia de medir la globalización y de analizar cómo los diversos países se van adaptando a la misma. También es evidente la utilidad que tiene esta tarea desde el punto de vista más aplicado a la elaboración de la acción exterior de los estados, o al debate político general. En ese sentido, se ha mostrado que existen ya algunos esfuerzos para abordar ese objetivo; esfuerzos más bien parciales y orientados sobre todo al ámbito económico. Por otro lado, el anterior repaso a la literatura también nos ha mostrado que, precisamente, las características complejas de un mundo cada vez más globalizado aconsejan que esa medición incluya dimensiones diversas y no sólo económicas o de seguridad; esto es, para medir la interacción actual entre estados y escena internacional contemporánea, deben tenerse en cuenta elementos conectados no sólo al ámbito del llamado poder duro sino también del blando.

[...]

En el marco de este debate tanto sobre la necesidad como sobre la dificultad del ejercicio -y habiendo además identificado una laguna al no existir en este momento ningún otro trabajo de medición satisfactorio sobre la presencia global de los países- el presente Estudio propone un objeto del Índice que trasciende un determinado marco teórico (2011, p. 33).*

Uma importante diferenciação metodológica é empregada pelo índice, ao deslocar a visão tradicional da avaliação estrutural das relações internacionais dos domínios de *poder e influência*, sem que se perca a dimensão objetiva de avaliação das estruturas e da posição de cada um dos Estados nestas. Em outras palavras, ao concentrarem os esforços em um conceito neutro (do ponto de vista dos conflitos teóricos em RI), qual seja *presença global*, os autores lograram êxito em desviarem-se de maneira elegante das dificuldades de definição para ambos os clássicos conceitos e, ao mesmo tempo, se livraram da subjetividade embutida nos conceitos de *crenças e percepção*, que poderia fazer confundi-los com poder e influência. Presença global é definida, então, como “posicionamiento efectivo, o si se quiere la proyección, en términos absolutos de los países en la economía, sociedad y ámbitos político y

* NT: “ [...] existe um importante interesse científico genérico sobre a conveniência de medir a globalização e de analisar como os diversos países se adaptam à mesma. Também é evidente a utilidade desta tarefa do ponto de vista mais voltado à elaboração da ação exterior dos estados, ou ao debate político em geral. Nesse sentido, mostrou-se que já existem alguns esforços para abordar este objetivo; esforços mais parciais e orientados sobretudo ao âmbito econômico. Por outro lado, a revisão da literatura anterior também nos mostrou que justamente as características complexas de um mundo cada vez mais globalizado aconselham que esta medição inclua dimensões diversas e não apenas econômicas ou de segurança; isto é, para medir a interação atual entre os estados e a cena internacional contemporânea, devem ter-se em conta elementos ligados não apenas ao âmbito do chamado poder duro mas também do brando. [...] No âmbito deste debate tanto sobre a necessidade sobre como a dificuldade do exercício – e havendo além disso identificado uma lacuna por não haver neste momento nenhum outro trabalho satisfatório de medição da presença global dos países –, o presente estudo propõe um objeto do Índice que transcende um determinado marco teórico.”

militar mundiales en el contexto del actual proceso de globalización”* (RIE; Olivé; Molina, 2011, p. 33).

Portanto, o índice não mede poder ou influência, mas sim a posição relativa do país nas hierarquias globais (a partir de uma conjunção dos setores público e privado), recolhendo e integrando de forma coerente informações quantitativas que se espalham por componentes econômicas, políticas e militares (tais quais as que utilizamos para definir inserção internacional como ferramenta analítica da mudança de posicionamento e comportamento dos Estados), permitindo a comparação em níveis individuais, regionais e sistêmicos das posições atingidas por determinados Estados ao longo do tempo.

A estrutura metodológica da ferramenta¹⁷ apoia-se em dois princípios fundamentais, sua dimensão transnacional e o critério de unidirecionalidade. As variáveis transnacionais incluídas se destinam a captar não simplesmente dimensões nacionais e entre os Estados, mas sim sua dimensão global, o que, por consequência, obriga a incluir variáveis que expressam apenas em seu conteúdo a dinâmica exterior e não localizando dados relativos ao interior dos Estados -por exemplo, as balanças comerciais são incorporadas ao cálculo do índice, mas não o PIB. Portanto, os dados sobre capacidades e recursos domésticos não são recolhidos, nem mesmo os que tenham potencial internacionalizável, entram no cômputo geral apenas aqueles que exprimem o alcance internacional do Estado.

O segundo princípio que rege o IEPG é a medição da presença internacional em cada uma das áreas selecionadas, por meio de um dos sentidos que podem tomar as relações internacionais. Segundo os autores, esse critério é adotado por dois motivos: entendem que a presença global pretende analisar o resultado de uma projeção do país em dois sentidos, desde seu interior até o exterior, e é precisamente este sentido (dentro > fora) que se deseja medir. O problema que se coloca é o fato de se ter considerado o duplo sentido (dentro > fora / fora > dentro) das relações internacionais, que se tomado apenas a primeira direção do fluxo, culminaria em uma avaliação limitada do que se conhece como medição de poder (uma fotografia do tamanho de economia, ou fluxos migratórios, ou desenvolvimento etc.). Então, a saída metodológica encontrada, ao invés de uma soma de vários indicadores, é a de uma avaliação unidirecional, conforme dito, de cada um dos itens que tenham relação com o plano sistêmico das relações internacionais.

* NT: “posicionamento efetivo, ou então a projeção, em termos absolutos, dos países na economia, sociedade e âmbitos político e militar mundiais no contexto do atual processo de globalização.”

¹⁷ Não cabe aqui uma discussão detalhada sobre os recursos metodológicos do IEPG. Estes podem ser encontrados em RIE, Olivé e Molina (2011; 2012).

Deste modo, por apresentar semelhanças metodológicas e de composição teórica com nosso objeto de estudo, o IEPG servirá de parâmetro avaliativo à inserção internacional, como uma escala, a métrica para avaliar os resultados dos modelos e estratégias empreendidos pelos Estados, e sempre que possível (em virtude das limitações de dados inerentes a qualquer exercício quantitativo), enxergar a variação das posições na hierarquia global. Os índices completos referentes aos anos de 2012 e 2014 encontram-se nos Quadros 3 a 5, nos Anexos.

CAPÍTULO 04

BRASIL

Toda a noite é a mesma noite
A vida é tão estreita
Nada de novo ao luar

A Luz de Tieta, Caetano Veloso

4.1 Hipóteses explicativas

Lampreia (2014, p. 71) pontua que “a principal razão da importância crescente do nosso país no cenário internacional” são os pouco mais de 200 milhões de pessoas, que conformam um mercado interno potencial e em expansão (alvo de exportação de bens de consumo duráveis e não duráveis), a capacidade de fornecer alimentos e minérios ao mundo em larguíssima escala, as reservas brasileiras que perpassam os 360 bilhões de dólares (segundo o Banco Central do Brasil, em dezembro de 2014), além da presença de empresas brasileiras em mercados globais, como a Vale e a Embraer.

Poderíamos adicionar que o Brasil é o quinto maior país do globo, com um território de 8.515.767 km², a sétima economia (PIB de USD 2,24 trilhões em 2013), o maior exportador de proteína animal do mundo, e mais uma infinidade de dados estatísticos que não seriam suficientes para dar clareza à “razão da importância crescente” do país.

Uma explicação mais simples pode trazer luz e permitir que encaminhemos o teste empírico sobre a variação de posição e comportamento do Brasil no sistema internacional. Usualmente se entende que o Brasil, até meados do século XX, somente se interessava pelos assuntos internacionais quando ocorriam eventos extraordinários, como a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, ou o *crack* da Bolsa de Nova York em 1929. Todavia, se localizarmos sua condição periférica, a grande distância a cobrir até os países centrais, os custos do contato com os assuntos internacionais (permissíveis somente a uma pequena elite de diplomatas, políticos e empresários, numa sociedade de históricas desigualdades), além da participação limitada no comércio internacional (produtos agrícolas em sua maioria), é claramente entendível o alheamento do país no cenário internacional. O barateamento de comunicações e

transportes e o grau de amadurecimento tecnológico da economia brasileira permitiram maior participação do país nos assuntos internacionais.

Não há nenhum tipo de geração espontânea, tanto quanto mais se mostrou e participou dos temas discutidos, mais passou a ser visto e ouvido (soma-se a isto o lastro histórico que carrega nos meios diplomáticos). Retomando Lampreia (2014, p. 72), “hoje, pelo menos em alguns campos como o meio ambiente, não proliferação nuclear e produção agrícola, o Brasil tem uma voz que se faz ouvir e resultados que impressionam”.

Acontece que durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), operou-se uma mudança profunda na orientação do modelo de inserção internacional do país, tendo este assumido feições corporativistas, cujos principais vetores são uma economia de caráter neo-estruturalista e uma política externa ‘ativa e altiva’, nas palavras do ex-Chanceler Celso Amorim. A elite política brasileira entendeu que era o momento de afirmar-se em uma posição de *global player*, como a grande potência do século XXI destinada “a beneficiar-se das mudanças em curso no sistema internacional” (Lampreia, 2014, p. 73), em oposição ao modelo liberal que fora iniciado por Collor e perdurara durante os anos de FHC.

De fato, a clássica frase de Stefan Zweig “o Brasil é o país do futuro” deixou de ser anedótica (ela e seu jocoso complemento ‘e sempre vai ser’). Durante os anos Cardoso o objetivo era adaptar o país à globalização e mostrar garantias de que poderia ser um efetivo participante de seus regimes; sob Lula a meta passou a ser participar do redesenho da arquitetura de poder no mundo a partir das brechas de uma nova organização do sistema. Juntos, promoveram o aumento de estatura do país, ou pelo menos de sua imagem.

A principal hipótese explicativa para a variação dos modelos de inserção internacional no Brasil para Amado Cervo é sua relação direta entre regime político e o modelo de inserção escolhido. Refinamos a proposta argumentando em favor de uma visão de mudança de orientação de governo conectada com a inflexão das opções de desenvolvimento econômico, que enxergam de modo distinto a posição que o Estado deve ocupar, melhorando-a continuamente mas negando as ações anteriores.

A realidade da Presidência de Dilma Rousseff, por sua continuidade em consonância com o modelo adotado por Lula, sem alterações substanciais, apenas em sua intensidade, é a hipótese que testamos.

4.1.1 Ideias-força

O Brasil no mundo diplomático e na comunidade de estudos internacionais é conhecido por seu perfil confiável e pacífico. Nos últimos anos, devido à economia pujante e aos ganhos de projeção nos foros multilaterais (o país conseguiu emplacar a nomeação de Roberto Azevêdo como diretor-geral da Organização Mundial do Comércio e a do diretor-geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), José Graziano), o país foi alçado a uma posição de destaque depois que John O'Neill cunhou o acrônimo BRICS -a despeito da antiga anedota de que era o eterno 'país do futuro'.

Os valores embutidos nestas duas ideias-força são construções discursivas de um 'Eu' nacional que se tornou possível ao longo de um processo de desenvolvimento histórico e atualmente é assumido como natural (Santos, 2010). O processo de naturalização que se consubstancia em narrativas antropológicas e históricas, *Casa Grande & Senzala* (Freyre, 2006) e *Raízes do Brasil* (Buarque de Holanda, 2015) respectivamente, faz refletir o sentimento de unidade, pertencimento e pacifismo associado à conduta do brasileiro e à comunidade imaginada a que pertence. Estes mitos fundacionais do olhar brasileiro sobre o mundo, e seu anverso, têm como fundamento o fato de que a mescla de vários traços étnicos foi transmutada de um elemento negativo a uma vantagem única do Brasil no mundo, um elemento identificador próprio da brasilidade -como se costuma dizer popularmente 'o único país do mundo em que todas as etnias vivem juntas e em paz' (Freyre, 2006). Spektor (2014) ao tratar da fundação da estratégia autonomista do país corrobora nosso argumento:

O argumento era apresentado assim: herdeiro do colonialismo cristão europeu, o Brasil é claramente ocidental quando comparado ao mundo islâmico, à Índia ou à China. Entretanto, a presença de populações indígenas, europeias, negras, árabes, islâmicas, judaicas e asiáticas produzira os fenômenos da "miscigenação racial" e do "sincretismo religioso". Essas características seriam suficientemente fortes para distinguir o Brasil de outros países oriundos do colonialismo europeu, tais como África do Sul, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, ou mesmo a vizinha Argentina.

Assim, a identidade brasileira seria, em si mesma, fonte de diversas virtudes, tais como a criatividade, a tolerância, a capacidade de empatia com outros povos e a habilidade para operar como mediador natural nas relações internacionais. O Brasil teria, portanto, uma contribuição ímpar a fazer para a ordem global e mereceria, por isso, status diferenciado.

Entretanto, como Jessé de Souza (2011) argumenta, esta explicação para a invenção de um amálgama do caráter nacional possui dois resultados perniciosos, a ocultação e negação de todos os tipos de conflito, e a demonização da crítica e da explicação dos conflitos e

diferenças. As ideias que servem de pano de fundo à inserção internacional do maior país da América Latina são baseadas em uma necessidade duplamente direcionadas, como uma necessidade de reconhecimento por sua liderança pacífica e ‘natural’ (na América do Sul) – ambas assentadas em sua formação política e delineamento territorial quase não agressivos (Goes Filho, 1991).

A primeira refere-se à vizinhança imediata, a partir da autoimagem de que é um ente parcimonioso, membro de uma família de países que sofreu o mesmo nos tempos coloniais por lutas fratricidas. A segunda é relacionada a uma necessidade explícita de que o país seja reconhecido como detentor de credenciais de mediação de conflitos extra-regionais legítimas e também de que é um dos líderes de uma governança mais justa do sistema internacional contemporâneo.

Ambas descansam sobre seu tamanho e a reputação de que a manutenção de sua unidade territorial é uma vitória ante o estilhaçamento dos Estados da América espanhola - justificando a demanda por aceitação de uma liderança natural na região (de modo consensual, ou ao menos não contestado), como sendo a única voz relevante entre os latino-americanos em direção ao mundo.

Em suma, as ideias-força da inserção internacional do Brasil que subsistem ainda hoje repousam no descasamento de seu tamanho e importância, apoiados pela história, com a realidade internacional hodierna, no qual responsabilidades devem ser assumidas e custos devem ser pagos para que o peso real do país possa ser compatível com suas aspirações. A garantia de ser um mediador equilibrado e bom negociador permite autoconfiança nas ações, mas não assegura lugar privilegiado na tomada de decisões sobre os rumos da política internacional.

4.1.2 Sessenta anos de *autonomia*

Autonomia é o traço mais marcante das estratégias de política externa e inserção internacional dos países não-centrais, sejam eles periféricos ou semi-periféricos. Em outras palavras, a “ideia de autonomia torna-se mais premente para os Estados que dispõem de menores recursos de poder” (Vigevani; Cepaluni, 2011, p. 28). A iniquidade de capacidades materiais e não-materiais faz da organização do sistema internacional uma hierarquia, mesmo que a ficção jurídica comporte uma igualdade formal de todos os atores num ambiente anárquico, as diferenças profundas entre os graus de autonomia fazem com que alguns autores

sejam tanto mais autônomos (que outros) quanto o perfil dos constrangimentos sofridos (Waltz, 1979).

A América Latina dedica especial atenção ao tema já há muito. Jaguaribe (1979) e Russell e Toklatian (2003) podem ser considerados os principais expoentes intelectuais para uma teorização sobre as condições autônomas para a região¹. Jaguaribe (1979, p. 96) pontua que a autonomia não é uma conquista estável e tampouco permanente. Russell e Toklatian indicam que há um apelo maior do conceito de autonomia para os sul-americanos, enquanto para os países ao norte do subcontinente (México, países da América Central e Caribe) a soberania recebe maior atenção (por conta do histórico de uso da força e anexação de territórios por parte dos Estados Unidos) -a diferença se dá, sobretudo, pelo grau de margem de manobra que os países da América do Sul possuem ante a potência hemisférica, diferente daqueles que são vizinhos diretos ou estão em sua área de influência contígua (Russell; Toklatian 2003, p. 07).

No caso brasileiro, a autonomia como estratégia de projeção do país no mundo assumiu forma na década de 1950, de maneira a “fortalecer as novas elites nacionais responsáveis por trazer o país para a modernidade sem rupturas sociais que pudessem flertar com o socialismo ou quaisquer outras propostas de reforma profunda” (Spektor, 2014). À época, o impulso que fez um aglomerado de ideias advindas dos trabalhos de intelectuais, acadêmicos, economistas profissionais e diplomatas tomar um corpo único foi a crítica ao alinhamento automático aos Estados Unidos, e o temor da consolidação de um mecanismo neodependente ou de dependência neocolonial. Para Spektor “a doutrina autonomista foi concebida como um instrumento de emancipação”.

Autonomia, a serviço de uma nova elite nacional emergente após o Estado Novo, era vendida como condição *sine qua non* ao desenvolvimento global da sociedade brasileira, e não mera ferramenta econômica. Mais, seria o estandarte das crenças e valores da brasilidade ao mundo -o projeto, idealizado pelos autonomistas, civis e militares, alimentava-se das obras antropológicas e sociológicas que formulavam o mito fundacional da identidade brasileira.

¹ Escudé (1998) e Puig (1980) também escrevem sobre o tema, mas sob a perspectiva do realismo periférico, elemento que não nos interessa para a construção deste trabalho. Para as devidas diferenciações, ver Vigevani e Cepaluni (2011).

Vigevani e Cepaluni (2011, p. 30) desenvolveram três tipos ideais para classificar a estratégia brasileira de inserção internacional, baseada num *continuum* que vai da dependência total² à completa autonomia. São eles:

1. Autonomia pela *distância*: caracteriza-se por um desenvolvimento econômico autárquico, baseado no nacionalismo e pelo distanciamento de grandes temas internacionais, buscando alianças Sul-Sul.
2. Autonomia pela *participação*: os traços principais são um maior envolvimento internacional e aceitação das normas liberais e dos regimes internacionais (tendo como expectativa tomar parte em sua formulação e influenciá-los).
3. Autonomia pela *diversificação*: um envolvimento ativo em questões internacionais, buscando resolvê-las no plano multilateral, congregando Estados menos poderosos (Sul Global) para fomentar e modificar regimes internacionais em detrimento de políticas unilaterais ou que restrinjam a margem de manobra e autonomia dos países não-centrais.

A origem desta quase obsessiva busca por um espaço autônomo no sistema internacional, que permitisse às elites brasileiras margem de manobra e ação próprias, de acordo com o autor, é uma tentativa de resposta à posição periférica que o Brasil ocupava no sistema internacional e “no fato de as autoridades brasileiras ficarem à mercê das grandes potências e de seus capitalistas” (Spektor, 2014).

² Divergimos dos autores quando classificam *dependência total* como *alinhamento*. É possível que um Estado se alinhe a outro sem que dele seja dependente, apesar de o contrário não ser verdadeiro. O Reino Unido quando alinhado aos Estados Unidos para a invasão do Iraque 2003 não demonstrava traços de dependência.

4.2 Teste de validade - Os anos Rousseff (2011-2014)

O governo Dilma Rousseff começa dez anos antes, quando Luiz Inácio Lula da Silva chega ao poder em 2002. O projeto político do Partido dos Trabalhadores apresentado à população brasileira na *Carta ao Povo Brasileiro* abdicava de uma estratégia de ruptura e assumia o “compromisso com uma transição progressiva e pactuada” em direção a um “novo modelo de desenvolvimento” (Mercadante, 2010, p. 03).

Eleita sob o signo da continuidade de um projeto que previa atingir a população mais pobre (parcela de brasileiros que Singer (2012) chama de subproletariado superempobrecido) e ao mesmo tempo fazer com que os detentores da riqueza nacional tivessem capacidade de competir no mercado internacional -uma prova do amadurecimento da economia brasileira- Rousseff encerrou seu primeiro ano de mandato com aprovação superior à de seus antecessores, Lula e FHC, em seus respectivos primeiros anos de governo (em dezembro de 2010, 73% dos brasileiros apostavam num bom governo da nova presidente). As medidas econômicas ora keynesianas, ora ortodoxas deram o tom do modelo corporativista, como mencionado, mantido em sua totalidade, mas com uma dissociação tripartite: i) aprofundamento nas políticas neodesenvolvimentistas; ii) manutenção dos rumos de política externa; iii) manutenção da política de defesa.

A ‘afilhada rebelde’ de Lula, de acordo com a jornalista Daniela Pinheiro, não demorou muito a imprimir seu modo próprio de governar, liberando-se parcialmente da sombra do padrinho político. O tom firme e a rigidez das negociações foram notados logo cedo, quando das demissões sucessivas de ministros (oito ao total³) e as frequentes tensões na base aliada (estas perpassaram os quatro anos de mandato e seguem pelo início do segundo).

De acordo com levantamento feito pelo jornal *O Globo*, Dilma recebeu com exclusividade apenas 2 deputados federais e 13 senadores, não mantendo abertas as portas de seu gabinete para a base, como esperavam seus aliados no Congresso (Iglecias, 2014)

O governo Rousseff foi marcado por uma conjunção política e econômica adversa: após oito anos de Lula da Silva no poder, vivendo os anos de ouro graças ao boom de commodities e um apetite voraz da China -que permitiu acelerar as medidas corporativistas adotadas a partir de 2005 mesmo com o ritmo quase letárgico da economia internacional-, Dilma herdou um cenário externo econômico de recuperação dos países centrais, redução da

³ Nos primeiros dois anos do mandato da presidente Dilma, oito ministros entregaram o cargo. Apenas Nelson Jobim (Defesa) não estava envolvido em denúncias de corrupção.

velocidade da economia chinesa e politicamente menos favorável às alterações sistêmicas (como o fora sob a diplomacia presidencial de seu antecessor).

Olhando desde o imediato pós-eleições no Brasil, em outubro de 2014, o mesmo Spektor (2014b) aponta que “[o]s principais motivos da descontinuidade do mandato de Dilma em relação a Lula foram, acima de tudo, internacionais”. E complementa:

Ela enfrentou um sistema menos maleável e mais hostil. Em seu governo, a crise financeira global bateu com força, o G8 recuperou o terreno perdido para o G20, a América do Sul ficou mais difícil de operar, e as crises de Líbia, Ucrânia, Síria e Estado Islâmico restauraram a agenda das grandes potências, em detrimento dos países emergentes.

O escândalo da espionagem americana e as dificuldades de reviver a OMC só pioraram a situação.

Cervo e Lessa dispõem de um conjunto de questões sobre o governo Rousseff, comparando-o com o período imediatamente anterior:

Que foi feito do multilateralismo humanitário do país? Em que medida, coalizões, blocos e parcerias bilaterais alimentam a vocação globalista do país? Um passo para a maturidade sistêmica da economia nacional havia-se dado mediante a expansão de empresas brasileiras no exterior: como evolui a tendência da internacionalização econômica? Enfim, a preocupação com a segurança internacional, bem como no entorno geográfico e no Atlântico sul (2014, p. 133).

Singer (2014) sintetiza o momento político no transcurso dos governos Lula da Silva (2002-2010) e Rousseff (2011-2014)

Há certo consenso entre os especialistas de que a fórmula seguida nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva dependeu da valorização das commodities nos anos 2000. A forte expansão da economia globalizada, em parte puxada pela China, que demandava gigantescas quantidades de bens primários, foi crucial para que o modelo funcionasse.

Em 2008 o ciclo parece ter terminado. Demorou quatro longos anos para a ficha cair. Até 2010, o olé que o lulismo aplicou à primeira onda da crise mundial funcionou. Usando as alavancas do Estado, evitou-se que chegasse aqui a destruição que atingiria a Europa e os EUA. Em clima de euforia, Dilma foi eleita com relativa tranquilidade.

Cervo e Lessa complementam:

Embora alguns desses entraves fossem preexistentes, como a insuficiente infraestrutura e a elevada carga tributária, o governo de Rousseff não somente falhou ao enfrentá-los como ainda agregou novos entraves: inchou a máquina do Estado, em três níveis -federal, estadual e municipal- multiplicando licenças requeridas para implantação de projetos de infraestrutura, produtivos, de desenvolvimento, e confiando, ademais, a burocratas subalternos o poder de interrompê-los em qualquer etapa de execução; sustou o diálogo constante e intenso com o empresariado industrial e do agronegócio, bem como com dirigentes, a exemplo do próprio Ministro de Relações Exteriores; não supriu, enfim, a baixa propensão do empresariado em inovar com política de Estado de inovação tecnológica que envolvesse Universidades, centros de pesquisa e empresas em dinâmica harmonizada (2014, p. 135).

Identificamos, pois, três elementos fundamentais para explicar a fase menos vigorosa do modelo corporativista: i) o mau humor empresarial e a falta de capacidade de diálogo do governo com a classe; ii) a continuada estagnação da Europa e a desaceleração da economia chinesa; e iii) dificuldades de relacionamento político com a base de apoio ao governo no Congresso.

Segundo Spektor (2010), dois conjuntos de ideias podem ser usados para explicar as motivações de engajamento regional e internacional do Brasil ao longo do tempo, calcadas no imaginário geográfico e na concepção da natureza do poder do Brasil. De acordo com esta perspectiva, enquanto os países desenvolvidos tentaram forçar a aceitação de acordos assimétricos e injustos em temas econômicos e comerciais, exigindo a abertura indiscriminada dos mercados dos países em desenvolvimento, o Brasil se esquivava de propostas que não lhe oferecessem nenhuma retribuição interessante ou compensação, ou aos outros países em desenvolvimento -em um movimento duplo marcava uma posição de autoproclamada força nos cenário internacional e também de contraposição frontal ao praticado durante os anos Collor, Franco e Cardoso.

O autor indica que por volta do início dos anos 1990, a ideia de ‘América Latina’ como zona de influência brasileira passou a ser questionada pelo Itamaraty. O ponto central para uma mudança de recorte geográfico era o México, visto pelos diplomatas brasileiros como tendo relegado sua política exterior e economia ao atrelamento aos Estados Unidos -nas palavras do autor:

In Brazilian eyes, Mexico had chosen to adapt to the end of the Cold War by relinquishing an independent foreign policy and a national economic project. As Brazilian leaders saw it, Mexico had ‘sold out’ and challenged Brazilian notions of ‘self-reliance’ as the safest method to cope with increasing levels of globalization and interdependence (2010).*

Ainda, a concepção acerca da natureza do poder brasileiro se funda na assunção de que é possível ser um líder global sem que seja necessário ser um líder regional (contraposto aos Estados Unidos no plano hemisférico). Esta concepção de liderança repousa sob o argumento de que ser um líder regional, para a formulação de diplomacia brasileira, significa prescindir de uma liderança nos moldes de poder realista, e utilizar-se da região como um escudo e ao mesmo tempo como uma plataforma de lançamento (e legitimação) de seus projetos⁴.

O comportamento sob Lula da Silva (2003-2010) foi moldado como elemento norteador de uma estratégia de inserção internacional baseada em um *multilateralismo de reciprocidade* (Cervo; Bueno, 2011), no qual o Brasil procurava por ganhos e reconhecimento recíprocos em todos os aspectos dos relacionamentos internacionais (comércio, segurança, meio ambiente, saúde etc.). Rouseff adotou a postura lulista integralmente, sem as condições internas e externas extremamente favoráveis de seu antecessor, o que provocou o descolamento entre recursos e percepção tão notado por diplomatas, acadêmicos e políticos ao longo de seu mandato.

Lula realizou um política externa anormal, o que quer dizer, completamente fora dos padrões vistos até então. Cardoso quando usou da diplomacia presidencial não foi tão enfático com este recurso de política externa. Contudo, o perfil gerencial de Dilma, pouco afeito à política (interna ou externa), reduziu em muito a intensidade dos feitos de Lula.

As múltiplas viagens de Lula e sua habilidade em traduzir conceitos complexos da realidade internacional em linguagem simples fizeram com que os sinais enviados interna e externamente acerca da condução dos negócios internacionais fossem entendidos como elementos de construção de uma nova ordem geoeconômica (Amorim, 2010). Isto é, a percepção brasileira de seu lugar no mundo cresceu enormemente, assim como sua exposição fez com que a região e o sistema em que se insere o enxergassem como um *player* de peso. Todavia, os fundamentos dessa projeção não se coadunam com os elementos de inserção

* NT: : “Aos olhos brasileiros, o México escolheu se adaptar ao fim da Guerra Fria abandonando uma política externa independente e um projeto econômico nacional. Na visão dos líderes brasileiros, o México ‘vendeu’ e desafiou as noções brasileiras de ‘auto-suficiência’ como o método mais seguro de lidar com níveis crescentes de globalização e interdependência.”

⁴ Burges (2014) chama esta postura brasileira de *soft-regionalism*, valorizando o caráter não conflitivo da preponderância brasileira na região.

necessários para assumir uma posição de destaque -como se observa ao final do governo Rouseff. Cervo e Lessa entende como pilares desta fase ‘anormal’ da política externa brasileira a “estabilidade econômica e política” que levou “à inclusão de dezenas de milhões de pobres à sociedade de bem estar mínimo e, enfim, à uma política exterior assertiva que reposicionava a nação no mundo, além de dinâmica internacionalização de empresas brasileiras” (2014, p. 134).

Não se encontra na literatura indício de que a componente política da inserção internacional tenha sofrido mudanças substanciais (Marco Aurélio Garcia foi mantido como assessor da Presidência para Assuntos Internacionais; Antonio Patriota e Luiz Alberto Figueiredo, ministros de Relações Exteriores, são da mesma escola ‘nacionalista’ do Itamaraty, da qual Celso Amorim fazia parte). Entretanto, sob Dilma, os recursos para a manutenção vigorosa do engajamento político internacional do país foram diminuídos severamente, como indicam os dados sobre as viagens internacionais da presidente (quantidade e destinos) e os problemas de financiamento e seleção do corpo diplomático.

O número de viagens presidenciais é um bom indicador da capacidade de articulação política, de ampliação do escopo de atuação do país nas negociações internacionais (para a conformação de coalizões, alianças etc.). A presidente passou 144 dias fora do país entre 2011 e 2014 (em visitas de Estado ou encontros multilaterais), o que representa uma redução de 46,5% ante o segundo mandato do presidente Lula (269 dias fora do país entre 2007 e 2010). Quando comparada com o primeiro mandato de Lula (2003-2006), Dilma destinou um terço menos de seu tempo para viagens ao exterior -o ex-presidente esteve por 216 dias em viagens. Também, Rouseff viajou menos que Fernando Henrique Cardoso, este passou 165 dias fora, entre 1995 e 1998, e 159 dias entre 1999 e 2002, embora Dilma tenha visitado em média mais países.

No que diz respeito aos destinos, Rouseff não seguiu o padrão de Lula, restringindo suas visitas ao que se poderia chamar de *parceiros estratégicos*, contabilizando visitas ao Mercosul (a Argentina recebeu três visitas; Paraguai e Venezuela duas visitas), Europa, Estados Unidos e aos países do BRICS. Ficaram de fora dos destinos da presidente o Oriente Médio e Norte da África, apesar de países africanos terem sido visitados (em muito menor proporção do que sob Lula da Silva) (Brasil, 2013; Cornelet, 2014).

Cornelet (2014) lembra que é possível haver uma redução do número de viagens internacionais de presidentes em final de primeiro mandato objetivando sua reeleição (como provável explicação, o autor aponta o tempo dedicado às campanhas eleitorais). O autor deixa de lado a importante dimensão institucional ao afirmar que

em geral, menos preocupados com sua reeleição, líderes podem viajar mais e desenvolver mais ações de política externa em seu segundo mandato do que no primeiro, quando costumam enfatizar mais a política interna. Dessa forma, haveria uma possibilidade de um protagonismo internacional maior de Dilma a partir de 2015, verificando-se sua reeleição (2014, p. 126).

Desde nosso ponto de vista, não se pode condicionar a quantidade de viagens a uma estratégia política vinculada à reeleição ou não. Insistimos que a intensidade de viagens se dá por conta de condicionantes institucionais internos e externos.

Um exemplo pontual mas bastante ilustrativo de nosso argumento acerca da diminuição de intensidade é o cancelamento da visita de Estado que Rousseff faria aos Estados Unidos após a revelação de que a National Security Agency (NSA) monitorou massivamente as comunicações de diversos líderes mundiais, e entre eles a própria presidente, além de outros membros do alto escalão do governo brasileiro. O resultado direto do caso de espionagem foi o cancelamento da viagem que Dilma faria ao país em outubro de 2014⁵, ampliando a distância das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, que se encontram no seu pior momento desde o final do segundo governo Cardoso⁶.

Stuenkel (2014a) lança luz sobre a perda de vigor institucional do Itamaraty, como contribuição a uma diminuição de intensidade da participação brasileira nos temas internacionais: para ele, o principal elemento é a redução do número de vagas no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata: foram apenas 18 em 2014, enquanto para os anos de 2012 e 2013 foram abertos 30 postos, e 26 em 2011. Em comparação, no primeiro e segundo mandatos de Lula foram ofertadas 207 e 423 vagas respectivamente. Na contabilidade geral, no primeiro mandato de Dilma, foram ofertadas 110 posições, uma redução de 47% com relação ao período 2003-2006 e de 74% com relação ao período 2007-2010.

Ao findar de seu primeiro mandato, Rousseff tem um Ministério de Relações Exteriores quase três vezes maior do que FCH (1995-2002), o número de diplomatas subiu de 1.084 em 2003 para 1.590 em 2014, mas com uma participação orçamentária em queda ante o total do Executivo, caindo quase à metade em 2013 em relação a 2003 (de 0,5% do PIB para 0,28%). Para 2014, os gastos em custeio e pessoal representam 0,27% (US\$ 2,54 bilhões) do empenhado por ministérios e pela Presidência (Fleck, 2014). Se considerarmos o crescimento da máquina do ministério desde 2003, com a criação de 77 novas embaixadas, consulados e

⁵ Desde então não há uma nova data para a viagem, contudo espera-se que ocorra no segundo semestre de 2015.

⁶ Ver Spektor (2014) para um detalhamento sobre a transição Cardoso-Lula e as relações com os Estados Unidos.

representações, correspondendo a mais da metade dos 150 postos existentes, a redução de capacidade de engajamento internacional do país é drástica.

O mesmo autor elenca como emblemática a ausência da presença do Chanceler Figueiredo nas discussões sobre a paz na Síria, que em troca participou da inauguração da Arena das Dunas, um dos estádios da Copa do Mundo de 2014. Neste mesmo sentido, Casarões (2014) detalha o descompasso entre imagem e ação no plano internacional:

Indeed, some of Brazil's major initiatives abroad in the last three years were undertaken without greater engagement, or even prior knowledge, of the foreign ministry. The ambitious Science without Borders program, aimed at sending undergraduate and graduate students to top-notch universities in the fields of science, technology, and innovation, was almost entirely devised and carried out by the ministries of education and of science and technology -even though it partially changed the country's international priorities. Infrastructure projects connecting Brazil and its neighbors, whose goal is to overcome some persistent economic bottlenecks, gained priority over regional political agreements that marked previous administrations. Itamaraty played a secondary role in the diplomatic maneuver that admitted Venezuela to Mercosur, after suspending Paraguay's membership due to an alleged breach of democracy. It fell to Luís Inácio Adams, attorney general of the Union, not Patriota, to make a public case for the Brazilian government in Folha de São Paulo- which raised doubts as to whether the decision was made with the consent of diplomatic officers.

Finally, the most celebrated diplomatic achievement of the Rousseff administration - the election of Brazilian Ambassador Roberto Azevêdo as director-general of the World Trade Organization- was claimed to be the fruit of the personal engagement in negotiations of President Rousseff and of Development, Industry and Foreign Trade Minister Fernando Pimentel. In the government's official narrative, no word has been said about the diplomatic contacts built by Itamaraty in the previous years and which were key to Azevêdo's victory. The foreign ministry has been portrayed as unimportant even in the most central foreign policy issues. This weakens Itamaraty within the government (already the ministry receives the second smallest budget allocation out of thirty-nine ministries) and undermines the prestige of diplomacy in the eyes of the public.*

* NT: “De fato, algumas das maiores iniciativas brasileiras no exterior nos últimos três anos foram empreendidas sem grande envolvimento, ou mesmo conhecimento prévio, do Ministério das Relações Exteriores. O ambicioso programa Ciência sem Fronteiras, voltado ao envio de estudantes universitários e de pós-graduação para universidades de excelência nos campos de ciência, tecnologia e inovação, foi quase que inteiramente idealizado e implementado pelos ministros da Educação e Ciência e Tecnologia – ainda que tenha mudado parcialmente as prioridades internacionais do país. Projetos de infraestrutura ligando o Brasil a seus vizinhos, com o objetivo de superar alguns persistentes gargalos econômicos, ganharam prioridade sobre acordos políticos regionais que marcaram administrações anteriores. O Itamaraty desempenhou um papel secundário na manobra diplomática que admitiu a Venezuela no Mercosul, após a suspensão do Paraguai devido à alegada violação de sua democracia. Coube a Luís Inácio Adams, advogado-geral da União, e não a Patriota, tornar o caso público para o governo brasileiro na Folha de São Paulo - o que levantou questionamentos sobre se a decisão foi tomada com o consentimento dos agentes diplomáticos.

Finalmente, a realização diplomática mais celebrada da administração Rousseff – a eleição do embaixador brasileiro Roberto Azevêdo como diretor-geral da Organização Mundial do Comércio - foi aclamada como fruto do envolvimento pessoal da presidente Rousseff e do ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior Fernando Pimentel nas negociações. No relato oficial do governo, nada foi dito sobre os contatos diplomáticos feitos pelo Itamaraty nos anos anteriores, que foram essenciais para a vitória de Azevêdo. O Ministério das Relações Exteriores foi retratado como insignificante até mesmo nas mais centrais questões de

Stuenkel reforça nosso argumento crucial da análise do papel brasileiro nos últimos anos, ao dizer que Lula “transformou o Brasil em um ator de visibilidade sem precedentes” (2014b). A partir disto, enfocamos uma das três crises identificadas por Casarões (2014), uma crise de dissonância cognitiva -que se daria por conta das divergências de concepção de mundo entre a presidente e seu(s) ministro(s). Não só, nossa hipótese é a de que esta se dá também por uma condição de insustentabilidade da imagem construída, que atualmente desprovida de base material e cognitiva, para além da combinação de uma boa conjuntura econômica na primeira década do século XXI e da liderança ultra-carismática de Lula, demonstra o traço de irrerealidade às metas que se imaginavam alcançadas.

Os sentimentos de decepção e crítica ante o Itamaraty, impregnados no debate público estabelecido ao longo do governo Dilma em jornais de grande circulação como *O Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo*, *Valor Econômico* e *O Globo*, são externados por Stuenkel ao dizer que

[a]o reduzir a sua rede diplomática, o Brasil corre o risco de ser cortado de debates cruciais sobre questões internacionais importantes, e seu apelo pela reforma das instituições internacionais não gerará impacto. O debate global atual está fora de equilíbrio e não se pode mais solucionar desafios globais contando apenas com a sabedoria de alguns países. Os fracassos em lidar com questões tais como mudança climática, volatilidade financeira e violações de direitos humanos nas últimas décadas são indicadores claros de que novos atores devem contribuir para encontrar soluções significativas.

Em logo prazo, o impacto mais prejudicial para o Brasil é o de que a reversão de Dilma tornará difícil para qualquer sucessor convencer outros países a levar o engajamento global brasileiro a sério. Observadores inevitavelmente indagarão se as ambições de maior participação do país são um modismo a ser desconsiderado por uma presidente que pouco aprecia os assuntos internacionais (2014a).

A imagem composta pelo discurso oficial, as ações (ou inações) e o reflexo destas na comunidade de política externa escapam ao cálculo político do Planalto. A dimensão cognitiva é sutil, marcada pela lenta construção de uma imagem e por seu fácil abalo quando não consolidada -como é o caso brasileiro. A longa tradição de país pacífico e mediador, no caso da crise venezuelana em 2014, por exemplo, foi deixada de lado por motivo ignorado⁷.

Política Externa. Isto enfraquece o Itamaraty dentro do governo (o ministério já recebe o segundo menor repasse de verbas entre os trinta e nove ministérios) e debilita o prestígio da diplomacia aos olhos do povo.”

⁷ A Chancelaria brasileira preferiu encaminhar nota sobre a situação dos protestos na Ucrânia ao invés de interessar-se diretamente por sua ‘zona de lançamento de projetos globais’. As manifestações do país seguiram a reboque dos organismos multilaterais regionais: CELAC e Unasur emitiram comunicados comedidos acerca da situação venezuelana, contudo, o Mercosul (cuja presidência *pro tempore* é ocupada pela Venezuela) remeteu à comunidade internacional mensagem de ‘tons bolivarianos’ em quase sua totalidade.

Isto é, a sinalização de preocupações com o Leste Europeu e a falta de palavra sobre Caracas transformam os sinais e índices em confusão. A lógica envolvida não significa que a partir disto se desprezará o papel pacífico-mediador, mas sim que há, de fato, proteção ideológica de um lado e, ao mesmo tempo, a tentativa de manutenção de um status de importância global fictício. A influência brasileira na crise ucraniana é tão grande quanto no regime da aurora boreal no Polo Norte.

Apesar de tomar parte do casmurro debate quase-eleitoral assumido por partes da academia, o editorial de Lafer corrobora nosso argumento:

A credibilidade externa é uma faceta da confiança interna. A perda da confiança interna é um dos fatores que diminuem a capacidade de uma inserção internacional mais construtiva do País. É por isso que a primeira necessidade interna para a recuperação de uma presença internacional mais ativa do Brasil é a recuperação da confiança interna, e esta dificilmente se obterá com a reeleição da presidente, que tenderia, se bem-sucedida, a insistir, sem sensibilidade estratégica, em fazer mais do mesmo (2014).

O ponto perdido por Lafer é justamente o ‘mais do mesmo’, quando na verdade a estratégia de inserção internacional de Dilma recebe notas melancólicas de decadência e imobilismo, burocrático e de liderança. Quando Spektor (2014) revela em sua coluna que o Itamaraty realizou um *survey* para coletar internamente sugestões visando melhorar a atuação do corpo burocrático da Casa de Rio Branco, qualquer que tenha sido o método empregado, seguramente, precisa ser replicado à formulação da política externa brasileira e com duas perguntas, cuja forma qualitativa é inescapável: aonde o Brasil quer chegar? Quais são os métodos empregados para isso?

Talvez não seja o Itamaraty o problema da política externa do Brasil, como argumenta Burges (2012-2013), muito provavelmente, a falta de visão de longo prazo da classe política é o problema da política externa brasileira. A dissonância cognitiva não é uma questão apenas de perfis, como atesta Casarões, mas sim uma falha de estabelecimento de uma estratégia deliberada acerca de uma identidade brasileira de política externa, consciente de seus defeitos, que assuma metas concretas e envie sinais conexos ao mundo. A busca por posições a baixo custo de transação atingiu o limite. É preciso repensar não somente as mudanças do *esprit de corps* do Itamaraty, mas também sua participação no projeto de nação em transformação corrente.

Após anos de forte ativismo internacional sob Lula, o governo Dilma em suas políticas externa e econômica atravessa uma fase da ‘ressaca’ e, salvo alguma mudança drástica, cujos sinais não estão no horizonte, o país seguirá sua sina de ser uma grande potência irrealizada.

Pode-se levantar como tese, também, uma correção de rumos para a política externa brasileira, dissociando-a da imagem e do humor do ex-presidente Lula, isto é, há a necessidade de se trabalhar com bases reais à inserção internacional do Brasil.

Spektor (2014a), em uma análise geral sobre o *tandem* continuidade-descontinuidade entre o final do século XX e início do século XXI para a política externa brasileira:

Sem dúvida, Lula e FHC fizeram coisas que o outro jamais faria. Um cultivou os regimes de Síria, Líbia e Irã, lançou uma política africana e se negou a criticar Cuba e Venezuela. Outro celebrou Carlos Menem na Argentina e protegeu Alberto Fujimori no Peru, criticou Cuba e assinou o Tratado de Não Proliferação Nuclear.

No entanto, a estratégia externa no período avançou na interseção entre as duas forças.

Ambas as coalizões apostaram em boas relações com os Estados Unidos, mantendo distância (resistindo a pedidos americanos de aliança, atrasando ou matando a Alca e arrancando concessões do FMI). Ambas priorizaram a América do Sul. E ambas aderiram de modo irreversível a novas disciplinas internacionais em comércio, direitos humanos e meio ambiente.

O resultado geral foi positivo: a cada uma das eleições anteriores do ciclo da polarização (1994, 1998, 2002, 2006 e 2010), a posição internacional do Brasil melhorou. Não se pode dizer o mesmo de 2014, mas esse é outro assunto.

O ponto aqui é que a agenda de política externa avançou decididamente no campo do consenso, e travou ou foi revertida nas áreas de intenso dissenso.

Essa lógica vai durar? É cedo para saber, mas no primeiro turno, 40 milhões de eleitores optaram contra a polarização, preferindo Marina ou não votar.

A componente econômica do modelo corporativista de Dilma também não sofreu inflexões em sua gestão, estabelecendo uma continuidade das diretrizes macroeconômicas do governo anterior. A cruza de medidas keynesianas entremeadas por medidas ortodoxas deu a tônica do mandato, numa orientação de crescimento mas atenção às políticas fiscal e cambial, tal qual houvera sido nos últimos oito anos.

Institucionalmente, a não continuidade de Henrique Meirelles à frente do Banco Central, sendo substituído por Alexandre Tombini (nome de orientação mais técnica e de peso político reduzido) e manutenção de Guido Mantega na Fazenda e Luciano Coutinho no BNDES, davam sinais de que poucas alterações de rumo seriam tomadas, senão, como dito, um aprofundamento em buscar maior crescimento econômico.

A maior parcela dos interesses econômicos do país se manifestou por meio de uma agressiva política de expansão de grandes empresas brasileiras no mercado internacional, principalmente nos setores de petróleo e gás e construção civil.

De acordo com dados fornecidos pelo BNDES para 2013, o financiamento aos empreendimentos de empreiteiras brasileiras no exterior cresceu 1.185% entre 2001 e 2010, em cifras saltou de US\$ 72,897 milhões para US\$ 937,084 milhões. Em termos de participação no mercado mundial de serviços de engenharia o Brasil responde por apenas 2% do total, ante 14% dos Estados Unidos e 12% da China. Ainda, nos mercados alvo da diplomacia presidencial de Lula, África e América Latina, o crescimento foi de 544% -as empresas brasileiras detêm 4% do mercado africano, enquanto as chinesas 45%; para a América Latina são 18% para o Brasil, atrás apenas da Espanha com 30%.

É sabido que economias maduras usam de financiamento de bancos de desenvolvimento (ou fundos soberanos) nacionais para investirem em projetos de suas companhias no exterior ou em empresas que tenham projetos nos mercados alvo que sejam de interesse estratégico. A Noruega investe em quase três mil empresas ao redor do globo e é o melhor exemplo deste tipo de comportamento.

No entanto, a economia internacional indicava a necessidade de alteração nas políticas pró-cíclicas adotadas quando do estouro da bolha do *subprime* em 2008-2009. As políticas de incentivo ao crédito e consumo, além do endividamento da máquina pública, passavam a pressionar fortemente a capacidade de investimento do Estado, e projetavam um cenário de endividamento de famílias e empresas que se revelara difícil de reverter.

Dois fatores conjunturais se somaram para que a economia brasileira ganhasse alta projeção, uma elevação continuada dos preços de commodities e um cenário de baixas taxas de juros no mercado internacional, que permitiram ao país acumular reservas e em paralelo financiar seus ‘campeões nacionais’, aumentando exportações, aquecendo o mercado interno e promovendo crescimento. Ao valorizar empresas nacionais com vantagens comparativas, boa parte do investimento do Estado brasileiro no período se destinou às exportadoras de commodities.

Com a desaceleração global e especialmente a da China, derrubando o preço das commodities, o primeiro efeito colateral da aplicação de um modelo corporativista com valorização de primários se fez sentir, o peso da indústria de transformação na economia brasileira, que já foi na ordem de 30% nos anos 1970, hoje está na ordem de 20%, de acordo com a Fiesp (dados para 2013).

O encolhimento da participação da indústria no PIB brasileiro é proporcional ao crescimento do setor primário -a pauta de exportações brasileira concentra-se em produtos básicos, commodities e mercadorias de baixa tecnologia. A média de crescimento do PIB brasileiro de 2002 a 2012 é de 3,6%, mas o valor agregado da indústria às riquezas nacionais

creceu apenas 4,5%. Mais, a proporção do comércio internacional para o PIB variou apenas 3,5% para o mesmo período (World Bank, 2014). Em outras palavras, além de baixa competitividade, o modelo corporativista de inserção internacional brasileiro durante os anos Lula-Rousseff se concentrou em primários e agregou muito pouco a um posicionamento em direção ao amadurecimento real da economia, isto é, com avanços em tecnologia e inovação⁸. Cervo e Lessa arrematam:

Durante a primeira década do século 21, o superávit comercial do Brasil aumentava, atingindo o pico de 46,5 bilhões de dólares em 2006. Caía para 25 em 2008-2009. Os manufaturados correspondiam a 59,1% da pauta exportadora em 2000, 44% em 2009. A importação de produtos de alta tecnologia triplica entre 2004-2010. As cinco commodities mais exportadas representavam 28% sobre o total da pauta em 2005, 47% em 2011. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em 2013, as exportações totais alcançam 242,2 bilhões de dólares, queda de 1% relativamente ao ano anterior; as importações totais alcançam 239,6, isto é, aumento de 6,5% relativamente ao ano anterior. Uma deterioração da balança do comércio exterior em curso. Apesar do grande crescimento das exportações de produtos primários com destino à China, duas evidências econômicas se impõem: desindustrialização e reprimarização. Diante de tais circunstâncias, o Brasil de Rousseff não reage com estratégia adequada para o comércio exterior, não negocia acordos do novo modelo, por isso não penetra o novo regime do comércio internacional, volta-se para o consumo interno com medidas setoriais de incentivo à produção e ao crédito e não para exportações por meio de incentivos à inovação (2014, p. 145).

Luiz Carlos Bresser-Pereira sintetiza bem o que dissemos a respeito da condução econômica da inserção internacional do Brasil sob Dilma:

No governo do PT houve o boom de commodities, o crescimento dobrou. Lula teve o grande mérito de fazer distribuição de renda com êxito e foi muito bom. Mas Lula deixou para Dilma uma taxa de câmbio absolutamente apreciada. Ela não conseguiu sair dessa armadilha do câmbio altamente valorizado e do juro alto. Ela tentou nos dois primeiros anos e fracassou. Não houve retomada dos investimentos industriais porque o câmbio era insatisfatório e porque precisa tempo para isso. A economia voltou à sua situação dos últimos 35 anos: semi-estagnação, um crescimento baixíssimo. Ela tentou a política industrial, um velho erro dos desenvolvimentistas clássicos, que supõem que ela resolve tudo. Resolve coisa nenhuma. É uma compensação para uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo que torna as empresas não competitivas e com expectativas de lucro muito baixas. Ela gastou quase 2% do PIB em desonerações fiscais que resultaram em nada (Lucena, 2015).

A componente militar da inserção internacional no período segue em baixo perfil tal qual terminou sob Lula da Silva. A construção do submarino nuclear acordada em 2009 com a França caminha a passos lentos, e o contrato com a Suécia, em 2013, para compra dos caças Gripen se desdobra mais como resultado de um processo iniciado anteriormente do que uma

⁸ Como consequência direta da perda de competitividade no mercado internacional, a desindustrialização acaba por induzir à precarização do mundo do trabalho na economia nacional.

iniciativa própria de Dilma. O total de gastos militares oscilou inercialmente no período, de acordo com os dados do SIPRI (2012), apenas 0,1% entre 2010-2012. A manutenção do envolvimento brasileiro no Haiti também se configura como inercial; neste campo, a nomeação e renovação do mandato do General Santos Cruz, no Congo, em 2012 e 2014, respectivamente, pode ser indicada mais como prestígio do Exército Brasileiro do que da política de defesa nacional.

Mantidos os interesses estabelecidos sob Cardoso e Lula, a estratégia que governa a inserção internacional a partir do governo Rousseff atende por uma *autonomia por inércia*, isto é, mesmo que se observe um declínio da intensidade de ação da dimensão política do modelo corporativista empregado, as dimensões militar e econômica conservam o mesmo viés de antes. Usando os termos de Vigevani e Cepaluni (2011), Dilma preservou o cerne da estratégia de autonomia pela diversificação, afirmando a liderança regional do país e mantendo a ação em foros multilaterais.

A inércia, tal qual o conceito da Física, é entendida como a continuidade em velocidade e direção do movimento desencadeado por força original durante os dois mandatos de Lula da Silva, sem que houvessem forças atuantes em sua trajetória. Em outras palavras, um ajustamento de conduta que, se não modifica o modelo escolhido, também não promove rupturas ou alterações profundas em sua conformação.

Tendemos, portanto, a discordar de Visentini (2013, p. 10) quando este afirma que “o governo de Dilma Rousseff demonstra relativa descontinuidade em relação ao de Lula. Sua diplomacia evidencia sinais de retrocesso”. Antes, o que Rousseff faz é continuar os planos de política interna e externa de Lula da Silva, sem promover profundas alterações de rota, para mais ou para menos.

Cervo e Lessa, ao descreverem o *declínio da inserção internacional* do Brasil, sintetizam as causas como

[...] enfraquecimento do diálogo entre Estado e segmentos dinâmicos da sociedade; na quebra da confiança de investidores e empresários nacionais e estrangeiros no governo; no enfraquecimento de estratégias e inexistência de ideias novas capazes de motivar agentes externos; no emperramento da gestão pública com perda da capacidade indutora do Estado; enfim, no protagonismo de Rússia e China no seio do Brics. Esses fatores de caráter interno conduzem à deterioração de indicadores de medida da presença e da influência econômica, política e geopolítica do Brasil sobre o cenário internacional (2014, p. 149).

Os autores avaliam o período Rousseff como declinante em relação às ações empreendidas por Lula da Silva: enquadrando-o com a tradicional descrição de Cervo, indicam um esgotamento do paradigma (modelo) normal-logístico (nestas condições, deve-se considerar que apesar das características ‘logísticas’, o paradigma normal ainda mantém traços e subsiste como pano de fundo), sem que haja uma substituição conceitual de seus componentes, ou de outro modo, sem que exista a estruturação de um novo paradigma.

Acompanhamos os autores quando afirmam que há uma “continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior”, da qual são pontos-chave i) a não formulação de uma política de comércio exterior consistente e ii) a não programação junto ao empresariado de uma “estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de economias internacionalizadas” (Cervo; Lessa, 2014, p. 149).

Entretanto, a avaliação que entendemos mais afinada com a realidade é a de que Dilma mantém o modelo estatista-corporativista empreendido desde o governo Lula, mas com intensidade reduzida. Ajustando a nomenclatura, paradigma e estratégia (autonomia por inércia) se mantiveram intactos. De fato, uma segunda onda de recessão econômica em 2011 deprimiu as dimensões econômica e de política externa do modelo de inserção internacional estatista adotado pelo PT desde sua chegada ao poder. O terceiro mandato do partido no poder tinha como objetivo reeditar o sucesso de seus dois primeiros períodos no governo, aprofundando as medidas de indução de crescimento da economia por meio do Estado. Todavia, o empresariado brasileiro entendeu as medidas de Dilma Rousseff como intervencionistas e o PIB parou de crescer.

A ainda breve literatura existente sobre os anos Rousseff não indica que mudanças tenham sido realizadas no quadro de interesses internacionais do país. As demandas tradicionais brasileiras para um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) continuam em voga, emergindo e submergindo como de costume. A este respeito, Guilherme Patriota, assessor de Dilma para assuntos internacionais, argumenta que “[a] vaga permanente segue sendo um de nossos pleitos prioritários, mas o assunto não é

tratado no dia a dia, mas sim de forma subterrânea. Se você deixa como prioridade publicamente, vira objeto de chantagem e tem que fazer concessões constantes” (Sion, 2013).

O principal questionamento sobre a trajetória ascendente do Brasil nos anos Lula da Silva está resumido no excerto de Trinkunas (2014, p. 01):

As Brazil nears the end of a decade of economic and political exuberance in Latin America, questions about its trajectory arise. The ability for Brazilian commodity exporters to meet demand for their products is constrained by poor export infrastructure. Its currency is also significantly overvalued, undercutting the competitiveness of its non-commodity-based export sectors. Globally, the two most significant global trade negotiations in a decade, the Trans-Pacific Partnership and the Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, are transpiring without its participation.*

Elencar um declínio, um ‘retraimento do Brasil na cena internacional’ é não levar em conta os elementos internos que perpassaram o governo Rousseff, o perfil menos ególatra da presidente, além da conjuntura internacional (política e econômica) adversa. O ex-ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, ao comentar uma possível recondução ao cargo no segundo mandato de Dilma, enfatiza um ponto crucial da análise “[n]ão pleitearia até pelas condições do país. Dificilmente eu teria como fazer um trabalho, a meu ver, tão positivo como eu fiz naquela época, tem também o momento do Brasil, do mundo naquela época”. (Marreiro, 2015).

Não só as condições internas e externas foram diferentes, mas o papel que as ideias-força tiveram na condução da inserção internacional do país foi relegado a um segundo plano. Sob Dilma o Brasil não se mostrou excessivamente autoconfiante, não transbordou os mitos sócio-antropológicos arraigados em suas características mentais para suas ações no mundo. Foi mantenedor de suas características básicas nos assuntos internacionais de maneira condizente com as condições que se apresentavam. A exacerbação das expectativas geradas provocou a melancolia dos anos seguintes a Lula.

Condicionar o pífio desempenho brasileiro no quadriênio 2011-2014 à personalidade⁹, a uma falta de boa vontade da presidente, ou melhor, ao seu baixo interesse para com os

* NT: “Conforme o Brasil se aproxima do fim de uma década de exuberância econômica e política na América Latina, questões sobre sua trajetória são levantadas. A habilidade dos exportadores de commodities brasileiros de suprir a demanda por seus produtos é limitada pela infraestrutura de exportação deficiente. Sua moeda também está significativamente supervalorizada, reduzindo a competitividade de seus setores exportadores não baseados em commodities. Globalmente, as duas maiores negociações de comércio mundial em uma década, a Parceria Trans-Pacífico e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento, estão ocorrendo sem sua participação.”

⁹ Isto não quer dizer que as abordagens que recorrem à análise do papel da liderança política sejam inválidas, apenas salientamos que para os resultados que recolhemos ao longo da investigação, uma avaliação do perfil

assuntos internacionais é perder de vista uma miríade de fatores, como explicitamos neste Capítulo, e dar carga excessiva a um viés personalista que se perde no voluntarismo político de um único ator em detrimento de toda uma somatória de fatores estruturais e conjunturais que permitem uma explicação acurada do comportamento internacional do Brasil no período analisado.

Em suma, verificamos uma continuidade do modelo de inserção internacional adotado pelo Brasil, de orientação corporativista.

da presidente em questão não é um fator explicativo relevante. Uma avaliação inicial sobre a personalidade de Dilma Rousseff poder ser encontrada em Pinheiro (2014).

CAPÍTULO 05

MÉXICO

La preocupación por el sentido de las singularidades de mi país, que comparto con muchos, me parecía hace tiempo superflua y peligrosa. En lugar de interrogarnos a nosotros mismos, ¿no sería mejor crear, obrar sobre una realidad que no se entrega al que la contempla, sino al que es capaz de sumergirse en ella? Lo que nos puede distinguir del resto de los pueblos no es la siempre dudosa originalidad de nuestro carácter -fruto, quizá, de las circunstancias siempre cambiantes-, sino la de nuestras creaciones. Pensaba que una obra de arte o una acción concreta definen más al mexicano -no solamente en tanto que lo expresan, sino en cuanto, al expresarlo, lo recrean- que la más penetrante de las descripciones.

El labirinto de la soledad, Octavio Paz

5.1 Hipóteses explicativas

A história do México confunde-se em grande medida com a história da própria América Latina e, sobretudo, com a história da superpotência mundial. Lajous (2014) argumenta que mesmo que muitas outras nações latino-americanas tenham sofrido com as convulsões europeias, nenhuma delas sofreu mais que o México. O lugar do México no mundo se modifica em ciclos de aproximação e distanciamento dos Estados Unidos, o que permitiu ao país afirmar sua identidade, modernizar sua economia e, contemporaneamente, buscar caminhos que permitam uma maior margem de manobra.

Segundo maior país latino-americano, com 1.964.375 km² de território, 118 milhões de habitantes, décima terceira economia do mundo (PIB de USD 1,16 trilhões em 2012), o México se destaca pela produção de petróleo (Pemex), pelas maquiladoras (cujas exportações de bens manufaturados de baixa intensidade tecnológica se direcionam principalmente aos Estados Unidos e Canadá) na fronteira norte e pelo império de multinacionais de telecomunicações que Carlos Slim construiu (a América Móvil, maior operadora de telefonia celular da América Latina, que no Brasil é dona da Claro, é controlada pelo empresário, além de participações em empresas na Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Porto Rico e Peru).

Calva define como uma “inserção eficiente” o caminho adotado pelo México para posicionar-se no mundo, como um mecanismo de autonomização, mesmo que para isso tenha que ter aprofundado seu atrelamento à política e à economia norte-americanas. O ponto de

inflexão se deu durante a década de 1980, na qual o México passou de um modelo estatista, baseado na ISI, ou como denomina aquele autor “uma estratégia de industrialização liderada pelo Estado”, ao modelo liberal (neoliberal) inspirado no decálogo de reformas estruturais e ajustes macroeconômicos listado pelo Consenso de Washington (2007, p. 11).

A ideia subjacente à modernização mexicana fundava-se na liberalização do comércio e redução da interferência do governo na economia, numa aproximação direta com o Estados Unidos -efeito da normalização do momento pós-crise da dívida-, que permitiria pleno aproveitamento das oportunidades oferecidas pela globalização dos mercados, com alocação mais eficiente dos recursos produtivos, e por consequência, taxas de crescimento mais elevadas.

Seguramente os resultados obtidos com as exportações foram espetaculares para uma economia limitada como era a mexicana: as exportações não-petrolíferas saltaram de 2,8% do PIB em 1982 para 10,3% em 2005 (excluindo as maquiladoras); e de 4,4% do PIB em 1982 para 24,5% em 2005 (incluindo as maquiladoras). Quando incluídas as exportações de petróleo e derivados, as cifras passam de 14% do PIB em 1982 para 28,2% em 2005. Desde a superação do modelo estatista (Calva o denomina como *modelo da Revolução Mexicana*), o PIB mexicano aumentou 15,9 vezes, mas o maior peso das exportações na economia mexicana não resultou em melhorias de crescimento, bem-estar social ou alterações em sua posição nas hierarquias globais.

O símbolo maior da mudança estatista > liberal no México é sua adesão ao *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), quando passa a compor o bloco comercial junto com Estados Unidos e Canadá¹. Este e tantos outros tratados de livre comércio firmados pelo México ao longo dos 1990 e dos 2000 são ponta de lança do modelo liberal que mesmo com o menor vigor ao chegar dos 2000 (quando da mudança PRI > PAN) continua vigente.

Entretanto, as mudanças profundas promovidas por Fox e Calderón, alterando a dinâmica primordialmente econômica da estratégia mexicana de inserção internacional, ao deslocarem as componentes de inserção internacional (dentro de um mesmo modelo liberal) em direção a um maior engajamento político (*desmigração* da pauta política com os Estados Unidos) e abrindo espaço para uma maior participação militar (seja como partícipe da ‘guerra

¹ As linhas de crédito em termos privilegiados oriundas dos Estados Unidos, bem como a forte pressão que esse país exerceu sobre o FMI, foram importantíssimas para recuperar a economia mexicana durante a grave crise cambial em 1995, que ficou conhecida como ‘efeito tequila’. A súbita desvalorização do peso mexicano derrubou outras moedas sul-americanas, principalmente o real brasileiro. Bill Clinton encaminhou auxílio de USD 50 bilhões para conter a crise no vizinho. Estados Unidos e Canadá absorvem 90% das exportações e são responsáveis por 63% das importações mexicanas (2013).

contra o terror’ que incorporou a ‘guerra contra as drogras’ ou com o projeto de participação efetiva em missões de paz anunciado por Peña Nieto em 2014), acabaram por revitalizar o modelo liberal -e conforme consta de nosso esquema analítico, indicar variações de comportamento e posição. A hipótese de leve mudança de estratégia como fomentadora da manutenção do modelo deve ser testada, tendo como estudo de caso o governo Calderón.

5.1.1 Ideias-força

As percepções dos mexicanos sobre si mesmos e sobre seu lugar no mundo são em essência pessimistas, pelo menos, desde a Revolução. Para Castañeda (2012) os principais traços que compõem esse caráter frustrado decorrem da conformação do Estado e da sociedade política após a Constituição de 1917. Nas palavras do autor:

[t]hat state, political system, and party, which came to be known as a corporatist regime, because it “incorporated” everything and everyone in its bosom -the army, the unions, the business community, the press, even the opposition, and implicitly the Church and the United States- stultified and repressed civil society (Castañeda, 2012).*

A inclusão de todos os componentes da sociedade civil organizada que eram visíveis na paisagem da sociedade produziu no imaginário dos mexicanos uma tendência exacerbada a serem menos confiantes em si mesmos e a repelirem iniciativas coletivas -na política isto não é dissimilar-, e como descrito por aquele autor “Mexicans tend to be mediocre performers in collective efforts, and resistant to any type of collective action” (Castañeda, 2012, p. 47)*.

Octavio Paz em seu *Labirinto da Solidão* (1984) segue por caminho similar para ilustrar o sentimento de perda (saudades, solitude) enraizado no imaginário do mexicano: para ele, o homem mexicano está sozinho na Terra e ninguém pode reparar as atrocidades sofridas por seus ancestrais. Esta interpretação do poeta é parte dos clássicos da literatura e da história oficial do país, usados como explicações fulcrais de um sentimento de pertencimento centrado na família. Em outras palavras, para os mexicanos a aversão por serem uma vez mais violentados, traídos, introjetou uma clara diferenciação de importância entre pertencer à

* NT: “Aquele estado, sistema político, e partido, que vieram a ser conhecidos como um regime corporativista, porque ele ‘incorporou’ a tudo e a todos sob sua égide -o exército, as associações, o empresariado, a imprensa, até mesmo a oposição, e implicitamente a Igreja e os Estados Unidos- neutralizaram e reprimiram a sociedade civil.”

* NT: “os mexicanos tendem a performances medíocres em esforços coletivos, e são resistentes a qualquer tipo de ação coletiva.”

família e a distância do grupo -que não conta, deslocando o *core* do individualismo mexicano para o núcleo familiar.

A ideia-força se funda na quebra da base tradicional mexicana, a partir da divisão das famílias (desde muito fragmentadas pelas oportunidades que a fronteira Norte do Rio Grande oferece) e por enxergar-se como principal vítima da América Latina, por conta das atrocidades perpetradas no passado pela Espanha e pelos Estados Unidos.

Este sentimento de não pertencimento a uma comunidade é evidenciado pelo comportamento do país nos assuntos internacionais, para os quais o individualismo assume a forma de uma postura de autossuficiência para a resolução de seus problemas, ou um afastamento racional dos assuntos comunitários, relegando-os menor importância. Apesar do México ter sido destino de uma grande quantidade de refugiados políticos dos diversos golpes de Estado que tomaram a região ao longo do século XX, o país não se comporta como pertencente a uma suposta comunidade latino-americana². As profundas raízes das ideias-força apresentadas atuam como grossas correntes a limitar a integração do México à região, dado que o país não percebe os vizinhos como sofrendores do mesmo destino, e enxerga-se a si mesmo como o maior sofrendor entre os latino-americanos³.

5.1.2 *Atrelamento* compulsório

Esta seção tem como objetivo estabelecer as mesmas condicionantes do caso brasileiro para o México a respeito de uma estratégia de política externa, ou melhor, sobre quais os elementos que podem ser apontados como uma verdadeira estratégia de política externa para o México de 1945 aos tempos hodiernos. Sem embargo, dois obstáculos principais se colocaram à formulação de estratégias ao longo dos anos no caso mexicano; um deles responde à baixa velocidade de adaptação estatal ante as mudanças ocorridas nos âmbitos nacional e internacional ao longo do século XX, o outro se relaciona à dificuldade das lideranças políticas do país para interiorizarem tais mudanças e adequarem o país a elas (Pellicer, 2006, p. 16).

A estratégia de inserção internacional adotada pelo país tem conexão direta com os Estados Unidos desde antes mesmo da Revolução Mexicana. As conexões profundas têm suas

² Ver Capítulo 04 para nossa argumentação a respeito da inexistência de uma identidade latino-americana unificadora e integradora.

³ Para uma análise acurada sobre a desconfiança dos mexicanos para com seus vizinhos, sobretudo para com os do Norte, ver Moreno (2007).

origens no período que vai da República Restaurada (1867-1876) até o fim do Porfiriato (1876-1911), no qual é possível antever que a posição do México no mundo se atrela fortemente ao vizinho do Norte⁴. Como uma estratégia deliberada para o período, as elites políticas oscilavam entre um apoio maior à Europa (Espanha e Grã Bretanha, esta última com pendor especial por parte dos mexicanos) ou aos Estados Unidos (Barbosa, 2010), a depender das oportunidades que se abriam de lado a lado.

A formulação da estratégia mexicana deriva das condições psicossociais que se apresentaram ao longo dos séculos XIX e XX, sobretudo após a Revolução Mexicana, em 1910-1911, e por isso se mostra única, e deliberadamente única, como sendo a de um *atrelamento compulsório* aos Estados Unidos. O atrelamento mexicano se mostra como uma condição de resignação face à condição geoeconômica e política do país, isto é, mesmo que não a aceite passivamente, acaba por não esboçar nenhum tipo de reação por ser centrifugamente atraído pelo vizinho ao Norte.

O atrelamento (*dependency*)⁵ como estratégia de inserção internacional em tipificação ideal se caracteriza, em ambos os aspectos político e econômico, por sua trajetória profundamente dependente, geralmente associada a uma potência regional ou global, que não necessariamente demanda contiguidade geográfica. Por isso, as características de política econômica independem de uma orientação liberal, estruturalista ou rentista, se consideramos que por definição a economia de um país atrelado segue, mesmo que em menor intensidade e sofisticação, as diretrizes do país ao qual se liga.

Uma analogia à Biologia pode deixar mais claro o que queremos dizer. É claro que não se trata, por exemplo, de mutualismo, um tipo de interação entre duas espécies que gera benefícios reciprocamente a ambas, como no caso das abelhas e a dispersão do pólen das flores. Ou ainda, de um caso de simbiose, relação na qual ambos os indivíduos de espécies diferentes são beneficiados pela interação, mas precisam um do outro para sobreviver. O atrelamento está mais para uma relação de protocooperação, na qual pode existir o benefício mútuo, porém há sempre uma relação assimétrica de ganhos e forças e não há necessidade mútua para a existência.

⁴ O fluxo de capitais oriundo dos Estados Unidos teve papel importante no projeto de modernização de Porfirio Díaz -que sempre desconfiou da postura do vizinho por conta de sua posição em áreas estratégicas na economia mexicana e por conta da postura expansionista estadunidense empreendida entre 1846 e 1848.

⁵ Hey (1995, p. 204) citando James Caporaso, diferencia *dependence*, que seria o padrão de dependência externa dos Estados uns sobre os outros, e *dependency*, entendida como um conjunto complexo de relações cujo centro é a incorporação de sociedades menos desenvolvidas, menos homogêneas para a divisão internacional do trabalho. Atrelamento atende por *dependency*, com elementos sócio-familiares adicionados ao conceito original.

A caracterização mais próxima que a linguagem de relações internacionais nos traz faz referência à interdependência assimétrica, numa relação em que haveria grande vulnerabilidade e volatilidade para o lado mais frágil; porém, sob estes moldes não seria possível compreender qual é o grau de vulnerabilidade e/ou volatilidade do lado mais forte. Como dissemos ao lançarmos mão das metáforas biológicas, atrelar-se significa aprofundar uma relação de dependência em condições de baixíssimas margens de manobra, tal qual procede com a sobrevivência de duas espécies.

Alguns poderiam argumentar que se trata então de *bandwagoning*. A afirmação é parcialmente verdadeira, uma vez que não se trata de um balanceamento de poderes, mas sim de considerar a estratégia de inserção internacional do Estado que se liga majoritariamente aos constrangimentos e pressões enfrentados pelo Estado ao qual se atrela o primeiro. Uma relação de interdependência assimétrica de grandes proporções impele o ator mais fraco a condicionar boa parte de suas ações ao vizinho muitas vezes mais forte.

De fato, desde muito o México entende que os custos de tentar esboçar algum enfrentamento ante os EUA são enormes, e por isso aceitar os incentivos (principalmente comerciais) do vizinho, mesmo que suprimam boa parte de sua margem de manobra para definir uma estratégia de inserção internacional, se mostra o caminho viável.

5.2 Teste de validade - Os anos Felipe Calderón (2006-2012)

Felipe Calderón assumiu a presidência do México em 01 de dezembro de 2006 como o segundo mandatário eleito pelo PAN⁶, após uma acirrada disputa contra Andrés Manuel Lopez Obrador, do PRD (Partido de la Revolución Democrática). A complexidade do sexênio de Calderón pode ser definida como um período solitário e até mesmo acidentado -Bastidas (2012) chega a mencionar um medo renitente se espalhando pelo país, definido de modo simples e direto: “[u]na cifra resumirá su sexenio: los 71.000 muertos, y miles de desaparecidos y desplazados, de la guerra fallida al narcotráfico”.*

Calderón desde o começo de sua jornada à frente do México esteve tensionado, polarizado com todos os seus contendores políticos -sociedade civil organizada, partidos de

⁶ Fundado em 1939, o PAN deita raízes no centro-humanismo, alinhando-se no espectro político como um partido de centro-direita, e teve seu triunfo político construído a partir de meados dos 1990 quando assumiu a maioria na Câmara dos Deputados e no Senado.

* NT: “uma cifra resumirá seu sexênio: os 71.000 mortos e milhares de desaparecidos ou deslocados da guerra falida contra o narcotráfico.”

oposição e boa parte do Congresso. Seu governo iniciou com uma crise de legitimidade oriunda da eleição presidencial de 2006, a qual ganhou por mínimos 0,56%, em números absolutos 15.000.284 votos para Calderón contra 14.756.350 para López Obrador⁷.

Logo de saída, em janeiro de 2007, Calderón se viu às voltas com um súbito aumento nos preços do milho e da *tortilla* (que dobrou de preço), fenômeno conhecido como ‘a crise das tortillas’. As origens da crise são bem descritas por Tomaz e Carvalho:

Internamente, a crise foi estimulada pela estrutura oligopolizada do mercado de tortilhas e por movimentos especulativos nos mercados mexicanos, apesar de não haver indicações de queda da produção e da oferta no país [...]. Externamente, a crise questionou os efeitos da abertura comercial e financeira. Com o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement - Nafta, na sigla em inglês), o México abriu seu mercado e os EUA mantiveram os subsídios à sua produção, o que deprimiu o preço do milho, com efeitos nocivos no México sobre os pequenos agricultores e aumento do poder dos grandes produtores. Apesar de ter aumentado sua produção de milho branco, utilizado basicamente para alimentação humana, o México não foi capaz de suprir suas demandas de milho amarelo, utilizado para alimentação de animais, produção de amido e para produção de biocombustíveis. O México tornou-se grande importador de milho amarelo. Quando os EUA passaram a subsidiar a produção de etanol, o que aumentou a demanda por milho amarelo, surgiram movimentos especulativos sobre a tendência dos preços das duas variedades de milho, com as expectativas combinadas de crescentes incentivos aos biocombustíveis, alta acentuada do petróleo, instabilidade nos mercados de commodities e movimentos de desvalorização do dólar (2011, p. 85-86).

As dificuldades seguiram-se pelos seis anos, com o auge da crise internacional pelo meio do governo. De acordo com o Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI), o PIB industrial cresceu 1,7% entre 2001 e 2006, e caiu para 1,3% com a crise de 2008-2009. Certamente, o atrelamento da economia mexicana ao desempenho da economia dos Estados Unidos é fator explicativo para o decaimento, dado que a maior economia do mundo cresceu apenas 0,8%, em média entre 2007 e 2012 -muito inferior aos 2,5% de média observados durante os anos Bush, sendo o valor mais baixo para uma série de seis anos desde 1930. O balanço de 2006-2012 mostra o pior crescimento desde a administração de Miguel de la Madrid: uma média de apenas 1,9%.

Contudo, nem tudo foi perdido para a economia mexicana, os últimos anos de Calderón foram melhores, com um aumento das reservas internacionais, passando de USD 33,5 bilhões para USD 162 bilhões (um crescimento de cinco vezes), mais a abertura de uma linha de crédito flexibilizada junto ao FMI com um aporte de USD 73 bilhões.

⁷ A título de ilustração, a diferença entre ambos foi de duas vezes e meia a capacidade total do mítico Estádio Azteca, que acomoda 100 mil pessoas, exatos 243.934 votos.

Bastidas, em perspectiva, avalia que o presidente mexicano não soube exercer uma liderança verdadeira, demanda em situações de crise como a vivida pelo país durante seus anos de governo. Para o autor:

En seis años no ha sido capaz de convencer a la opinión pública, ni convocar a los actores políticos y sociales fundamentales. Su diálogo con la sociedad llegó tarde.

En varias entrevistas, Calderón ha repetido que se ve como un gobernante incomprendido. En su discurso culpó a todos: al poder legislativo porque no le aprobaba leyes; al poder judicial porque liberaba a delincuentes procesados con débiles pruebas; se peleó con los partidos, los gobernadores y los alcaldes que lo cuestionaron; culpó a los gobiernos del pasado por haber tolerado la delincuencia; a Estados Unidos por consumir y a Suramérica por producir; a los medios de comunicación por criticarlo; a los expertos por no comprenderlo; a los defensores de derechos humanos por entorpecer su lucha; a la sociedad por dejarle solo. Nunca entendió ni asumió su responsabilidad (2012, p. 101).*

As avaliações de acadêmicos e jornalistas são quase unânimes, Calderón não teve uma boa equipe, imaginação ou recursos suficientes para construir pontes ou fazer aliados na política doméstica. O signo liberal que perdura no México desde o meio da década de 1980 recebeu novo fôlego, ao custo de uma mudança brusca em sua condução -cujos efeitos reverberaram por toda a sociedade mexicana e têm no PAN sua mais emblemática imagem, ambos ao final de doze anos de governo panista encontram-se fraturados.

Garza et al. (2014) indicam que o baixo perfil de inserção internacional do México sob Calderón deve-se a três fatores: i) polarização política gerada após as eleições presidenciais de 2006; ii) o clima de violência que resultou da guerra contra o narcotráfico e o crime organizado; e iii) a crise econômica internacional em 2008-2009. Podemos adicionar ainda o esgotamento dos benefícios do NAFTA como tema que perpassou governos, podendo já ser elencado como estruturante da inserção internacional do México, presente no modelo liberal adotado há muito.

Ao longo dos 2000 um grupo de acadêmicos e membros do Serviço Exterior do país se reuniram para avaliar a situação do México no mundo -sob o *Consejo Mexicano de Asuntos*

* NT: “Em seis anos não foi capaz de convencer a opinião pública, nem reunir os atores políticos e sociais fundamentais. Seu diálogo com a sociedade chegou tarde.

Em várias entrevistas, Calderón repetiu que se vê como um governante incompreendido. Em seu discurso culpou a todos: o poder legislativo porque não aprovava suas leis; o poder judiciário porque libertava os criminosos processados com provas frágeis; discutiu com os partidos, governadores e prefeitos que o questionaram; culpou os governos anteriores por haverem tolerado a delinquência; os Estados Unidos por consumirem e a América do Sul por produzir; os meios de comunicação por criticarem-no; os especialistas por não o compreenderem; os defensores dos direitos humanos por enfraquecerem sua luta; a sociedade por abandoná-lo. Nunca entendeu nem assumiu sua responsabilidade.”

Internacionales (Comexi)- durante o cincos anos da primeira década do novo século. O resultado, nas palavras de Pellicer (2006) é um “quadro inquietante”. Segundo a autora:

[s]e advirtió una agudización de problemas con los Estados Unidos, el interlocutor más importante de dichas relaciones; se observó un deterioro en las relaciones con otros países y regiones, como América Latina; se registró un debilitamiento del prestigio internacional de México en los foros multilaterales; por último, se hizo evidente la ausencia de una línea conductora que orientase los objetivos y la estrategia de política exterior a corto, mediano y largo plazo (Pellicer, 2006, p. 14).*

De 2000 a 2014 as situações apontadas pela autora mudaram pouco, senão tornaram-se mais turbulentas. Ao curso de vinte e quatro anos o México formalizou seu atrelamento aos Estados Unidos por meio do NAFTA e assistiu a uma efervescência política inédita, com a quebra de setenta anos de hegemonia política do Partido Revolucionario Institucional (PRI) e a eleição de Vicente Fox (2000-2006), pelo Partido de Acción Nacional (PAN).

Apesar das rápidas mudanças no panorama econômico e político do mundo, as visões do México sobre o exterior continuam condicionadas à persistência de posições defensivas que remontam ao século XIX e também aos primeiros anos da Revolução, como mencionado linhas acima. A conjunção funesta de baixa quantidade de novas ideias e inércia institucional não permite que o país reforme seus interesses e possa carrear transformações internas que possibilitem fazer frente às mudanças no contexto internacional, suas novas formas de vinculação, tampouco apresentar soluções democráticas à formulação de sua(s) estratégia(s) de inserção internacional (Pellicer, 2006). Apesar destes traços, uma meta estabelecida ainda no governo Fox (2000-2006) tem sido levada a cabo pouco a pouco: fazer com que o país seja uma potência média ou regional, ou pelos menos que seja visto e reconhecido pelo sistema como tal, lançando a ideia de um México como “ator com responsabilidade global” (Fox, 2002; Icaza; Sandoval, 2014).

Vicente Fox entregou a Calderón um México com uma política externa que olhava para a nova condição democrática, e ao mesmo tempo procurava imprimir marcas próprias à condução dos assuntos internacionais do país. Segundo o ex-presidente:

* NT: “nota-se uma agudização dos problemas com os Estados Unidos, o interlocutor mais importante de ditas relações; observou-se uma deterioração nas relações com outros países e regiões como a América Latina; registrou-se um debilitamento do prestígio internacional do México nos foros multilaterais; por último, se fez evidente a ausência de uma linha condutora que orientasse os objetivos e a estratégia de política exterior a curto, médio e longo prazo”.

[...] a partir del inicio de mi mandato, en diciembre del año 2000, decidimos que el cambio por el que las y los mexicanos habían votado debía traducirse, en lo que respecta a nuestra política exterior, en una nueva estrategia internacional, aprovechando tanto los instrumentos diplomáticos tradicionales a nuestro alcance como aquellos atributos de lo que hoy se denomina poder suave, además de los que posee nuestro país como resultado del cambio democrático (2002, p. 17).*

Sandoval (2008) é dura ao avaliar a política externa de Fox ao dizer que fazê-lo equivale a “avaliar algo que nunca existiu”. Segundo a autora, a componente política da inserção internacional no período pautou-se mais pelo discurso do que por ganhos relativos reais. Os poucos resultados se conectam com as pequenas mudanças na forma e substância que orientaram as ações do governo. De fato, Vicente Fox pode ser lembrado pelas oportunidades que perdeu e por ser incapaz de promover reformas no país, explorando o capital político adquirido por uma alternância de poder sem paralelo na América Latina.

Sob este cenário, a expectativa que recaiu sobre Calderón exprimia o desejo de mudança que seu antecessor não soube operar e, ao mesmo tempo, a necessidade de consolidar seu partido no poder. Mesmo que a componente política da inserção internacional do México no período não tenha sido prioridade do governo em questão, houve uma continuidade do projeto lançado entre 2000-2006 sob os auspícios do *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) e de seu programa setorial de relações exteriores. A Secretaria de Relações Exteriores realizou minucioso trabalho para elaborar o plano, elaborando um diagnóstico da situação do México no mundo, da posição que ocupa e os recursos políticos de que poderia se valer para alterá-la.

É a partir deste documento que Pellicer et al. (2006) e Garza et al. (2014) fazem uma análise acurada sobre os pontos nevrálgicos responsáveis pelo baixo perfil do posicionamento mexicano nas hierarquias globais, a começar pelas dificuldades de consenso interno (já explicitadas), passando pelos recorrentes problemas de reposição no corpo diplomático⁸, culminando nas mudanças na política de segurança dos Estados Unidos que tragaram o México para o combate ao terror.

Os interesses mexicanos mais uma vez se reduziram a um pragmatismo econômico - característico dos modelos liberais-, e para o mandato calderonista, reduziram-se a uma

* NT: “A partir do início de meu mandato, em dezembro do ano 2000, decidimos que a mudança pela qual os mexicanos haviam votado deveria traduzir-se, no que diz respeito a nossa política externa, em uma nova estratégia internacional, aproveitando tanto os instrumentos diplomáticos tradicionais a nosso alcance quanto aqueles atributos do que hoje se denomina poder brando, além daqueles de que nosso país dispõe como resultado da mudança democrática.”

⁸ O México conta com 79 embaixadas, 72 consulados e 7 missões permanentes junto a organismos internacionais. O problema com a baixa quantidade de funcionários persiste desde meados da década de 1980, com uma proporção de 30% de funcionários faltantes para atender a demanda da SRE (México; SRE, 2012).

continuação da política de segurança norte-americana (transmutada em política de defesa nacional para o México), e uma extensão dos reflexos econômicos causados pela depressão no país vizinho⁹, limitando a margem de manobra do país até muito próximo do final do governo, quando começaram a aparecer as primeiras mudanças de estratégia.

Institucionalmente os sinais da baixa preocupação do Executivo mexicano com a falta de uma estratégia bem definida para seu reposicionamento no mundo, mantendo-se o modelo liberal, se manifestam pela baixa quantidade de viagens que Calderón realizou em seu mandato, apenas 81 (México; Cámara de Diputados, 2012) – tendo sido muito criticado pelo Congresso, o qual deve autorizar as saídas ao exterior do presidente, por gastar dinheiro do erário em luxuosos *tours* pela Europa sem nenhum tipo de ganho político real. Os destinos do presidente se concentraram principalmente na Europa, onde manteve reuniões com o primeiro-ministro espanhol José Luis Rodríguez Zapatero, e os primeiros-ministros da Grã-Bretanha, Tony Blair, e da Alemanha, Angela Merkel.

Entretanto, num trabalho quase silencioso da SRE o alcance das relações internacionais do México cresceu, sem a necessidade da diplomacia presidencial ser usada como ponta de lança do projeto político do país. O orçamento da pasta para 2011 foi de 8,7 bilhões de pesos, 49.5% maior que o orçamento executado em 2006.

O país aumentou em 30% as missões diplomáticas residentes na África (duplicadas em relação à gestão anterior), isto quer dizer que com a exceção da República Centro Africana, o México agora mantém relações diplomáticas com todos os países da África. De mesmo modo, ao final de 2011 o país abriu sua embaixada nos Emirados Árabes Unidos, passando a ter sete embaixadas para os doze países do Oriente Médio (Arábia Saudita, Irã, Israel, Líbano, Egito e Kuwait são os postos já existentes). Ambas são emblemáticas por serem regiões menos privilegiadas da política externa do México, e os ganhos em comércio com ambas as regiões tiveram um incremento de 78,2% de 2006 a 2011. No entanto, as prioridades se mantiveram: América Latina, Estados Unidos e Canadá, todos em primeiro lugar na lista, seguidos por Europa, Ásia Pacífico e América Central (Chabat, 2014).

No plano multilateral Calderón jogou em dois tabuleiros distintos. Com a crise econômica ainda em sua fase de rescaldo, o presidente foi um dos entusiastas da Cúpula de Los Cabos, em junho de 2012, defendendo o princípio do livre mercado ante o protecionismo dos dias de crise. Em 2011, o México investiu capital político ao receber a 16ª Conferência

⁹ Quesito importante na ligação entre as economias de México e EUA é o papel que as famílias de imigrantes exercem na economia mexicana. Castañeda (2012) calcula que cerca de um terço das famílias no México tenham algum parente vivendo nos Estados Unidos e enviando recursos de lá.

das Partes da CNUMAD (COP16), em Cancun, com o objetivo claro de destravar as negociações sobre o clima e fortalecer a ação coletiva para impulsionar a agenda sobre meio ambiente nos anos vindouros. Ambas as iniciativas são congruentes com o PND, e funcionaram como áreas teste para a ampliação das margens de manobra do país.

A componente militar do modelo mexicano se funda na Iniciativa Mérida, considerada por Garza et al. como o projeto mais importante do governo Calderón em sua missão de vincular os planos interno e externo. De acordo com os autores, ao chegar ao poder, o presidente mexicano não teve muita escolha a não ser recorrer a Washington para combater o narcotráfico, que entranhado nas estruturas do Estado e da sociedade ameaçava a governabilidade, postando-se como um verdadeiro (e bem equipado) Estado paralelo. Assim, a Iniciativa Mérida consistiu na outorga por parte dos Estados Unidos de USD 1,4 bilhões, sustentada por três pilares: i) que cada país atuaria em seu próprio território; ii) cooperação bilateral; e iii) transferência de tecnologia dos Estados Unidos para o México, bem como treinamento de pessoal (Bernardi, 2010; Garza et al., 2014; Chabat, 2014). A Iniciativa representa a interconexão entre as políticas externa, de defesa e segurança pública, submetendo a primeira aos objetivos macro das posteriores.

A receptividade norte-americana ao pedido de seu vizinho é explicada por uma vinculação quase total dos interesses do México aos dos EUA em matéria de segurança. Desde o 11 de Setembro, quando da decisão do governo Bush em promover um *overlap* das políticas antidrogas, incorporando-as como ameaças vinculadas ao terrorismo, o México foi automaticamente ligado à segurança interna do vizinho.

Pelo menos até o 11 /09 o narcotráfico foi o principal tema de preocupação para assuntos hemisféricos aos olhos dos tomadores de decisão norte-americanos. Embora o uso da força seja um elemento relevante a ser considerado nos dois planos elaborados no período, a *National Security Strategy* e a *National Military Strategy*, a atenção se centraliza no Plano Colômbia, como principal mecanismo de combate ao tráfico nas América e destaca-se por uma luta de alta letalidade contra o crime organizado. A junção de ambos os temas (terrorismo e drogas) advém da percepção das autoridades dos EUA de que a América do Sul (e o México posteriormente) pudesse abrigar possíveis células terroristas, assimilando-as aos narcotraficantes e narcoguerrilheiros. O salto conceitual que se faz é o de uniformizar as percepções de ameaça (narcotraficantes ou guerrilheiros são o mesmo que terroristas), o que leva à legitimação do combate a ambas as ameaças pelos EUA na América Latina (Villa; Chagas Bastos, no prelo).

Lucatello (2009), apesar de considerar a Iniciativa Mérida como uma iniciativa de cooperação sem precedentes na América Latina, igualmente a trata como falida, porque sua estratégia não bloqueia ou intercepta o fluxo de drogas, antes trabalha com forças de alta letalidade para interromper o fluxo de drogas (ou tentar fazê-lo) em direção aos Estados Unidos.

Ainda na dimensão das políticas de defesa, Calderón promoveu o imbricamento entre defesa e segurança ao incluir na campanha contra o tráfico de drogas as Forças Armadas, em especial o Exército, utilizado para a realização de operações especiais em diferentes partes do país, como em Tijuana, Michoacán, Guerrero e Nuevo Leon -estados onde o número de mortes em conflitos relacionados às drogas elevou-se significativamente. Além disso, a modernização das forças policiais do país a partir das transformações institucionais e constitucionais da Polícia Federal é um feito significativo.

O caminho pavimentado por um fortalecimento do papel das Forças Armadas como artífices da ‘guerra contra as drogas’ resultou no anúncio do presidente Peña Nieto na 69ª Assembleia Geral da ONU de que o México tinha firmes intenções de voltar a participar em missões de paz da Organização, incluindo pessoal civil (engenheiros, médicos, enfermeiros, observadores políticos) e pessoal militar para o trabalho humanitário. Com isso o atual presidente reforçou os passos que Fox e Calderón haviam dado em direção a uma nova configuração da inserção internacional do México, reformando a estratégia de atrelamento militar aos EUA e sua política de guerra contra o narcotráfico. Como se pode ler no comunicado de imprensa da Secretaria de Relaciones Exteriores

El 24 de septiembre pasado, México dio un paso histórico al anunciar la reanudación de su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (OMP). Con esta medida, nuestro país demuestra su firme compromiso con la paz y seguridad internacionales, al tiempo que se posiciona como actor con responsabilidad global.

El anuncio del presidente Enrique Peña Nieto, hecho durante su intervención en el Segmento de Alto Nivel del Debate General del 69 Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, fue bien recibido por los Estados Miembros de la Organización y por su secretario general, Ban Ki-moon, quienes coincidieron en que la experiencia de nuestro país en materia de resolución de conflictos y asistencia humanitaria contribuirá a fortalecer la valiosa labor de las OMP en favor de la paz y seguridad internacionales (México, 2014).*

* NT: “No último 24 de setembro, o México deu um passo histórico ao anunciar a retomada de sua participação nas Operações de Manutenção de Paz da ONU (OMP). Com esta medida, nosso país demonstra seu firme compromisso com a paz e segurança internacionais, enquanto se posiciona como ator com responsabilidade global.

O anúncio do presidente Enrique Peña Nieto, feito durante seu discurso na 69ª Assembleia Geral da ONU, foi bem recebido pelos Estados membros da Organização e por seu secretário-geral, Ban Ki-Moon, que

Historicamente o México participou de três missões de paz, a primeira no Balcãs de 1947 a 1950, depois na Cachemira em 1949, colaborando com o envio de observadores militares. Por último, tomou parte na ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador) de 1992 a 1993, participando com 120 policiais. Ainda, a senadora Adriana González (2014) torna claro o movimento institucional operado para que o México passasse a contribuir efetivamente com as operações de paz da ONU:

Como Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores en la Cámara de Diputados en el periodo 2003-2006 convoqué a distintos foros de análisis sobre la materia. Desde entonces, ya se discutía ampliamente sobre la necesidad de hacer corresponder esta participación con la importante contribución financiera que hacía México a las OMP. En 2009, siendo ya Senadora de la República y Secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores presenté distintas iniciativas y proposiciones a fin de que México desplegara actividades militares y civiles en el exterior en apoyo de misiones humanitarias de la ONU bajo el mandato del Consejo de Seguridad abrevando de la experiencia mexicana alrededor del denominado Plan DN-III. Incluso, propuse en varias ocasiones la activa participación de México en el contexto de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Los argumentos eran prácticamente los mismos que hoy retoma el gobierno de la República: las obligaciones de México con la paz y la seguridad internacionales, la necesidad de aclarar que la participación en OMP no puede ser calificada como una medida intervencionista o injerencista, los dividendos de una mejora notable en el prestigio y la reputación de México en Naciones Unidas, la manera en que ésta participación abriría la puerta a nuevas presencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, entre otras. Con todo, habremos de estar vigilantes de las modalidades específicas, procedimientos y mecanismos institucionales que se establezcan para tal efecto. Mientras tanto enhorabuena por un logro compartido más y por una decisión que culmina un largo proceso de lucha para corregir lo que Leonardo Curzio llamó el multilateralismo incompleto y que nuestro país dejara de eludir una parte significativa de sus responsabilidades globales (2014).*

concordaram que a experiência de nosso país em matéria de resolução de conflitos e assistência humanitária contribuirá para o fortalecimento do valioso trabalho das OMP em favor da paz e segurança internacionais.”

* NT: “Como Presidente da Comissão de Relações Exteriores na Câmara dos Deputados no período 2003-2006 convoquei distintos foros de análise sobre a matéria. Desde então, já se discutia amplamente sobre a necessidade de fazer corresponder esta participação com a importante contribuição financeira que fazia o México à OMP. Em 2009, sendo já Senadora da República e Secretária da Comissão de Relações Exteriores, apresentei distintas iniciativas e proposições a fim de que o México implementasse atividades militares e civis no exterior em apoio às missões humanitárias da ONU sob o mandato do Conselho de Segurança, regando a experiência mexicana ao redor do denominado Plan DN-III. Inclusive, propus em várias ocasiões a ativa participação do México no contexto da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Os argumentos eram praticamente os mesmos que hoje retoma o governo da República: as obrigações do México com a paz e a segurança internacionais, a necessidade de esclarecer que a participação em OMP não pode ser qualificada como uma medida intervencionista ou de ingerência, os dividendos de uma melhora notável no prestígio e na reputação do México nas Nações Unidas, a maneira que esta participação abriria a porta a novas presenças do México no Conselho de Segurança da ONU, entre outras. Contudo, temos que estar vigilantes sobre as modalidades específicas, procedimentos e mecanismos institucionais que se estabeleçam para tal efeito. Enquanto isso, parabenizo por mais um êxito compartilhado e por uma decisão que culmina de um longo processo de luta para corrigir o que Leonardo Curzio chamou de multilateralismo incompleto e que nosso país parou de evitar uma parte significativa de suas responsabilidades globais.”

A componente econômica do modelo liberal empreendido pelo México resultou em uma redução aguda do papel da indústria e da agricultura na economia do país, diminuindo o crescimento do PIB (mencionado anteriormente), enquanto a fatia de serviços orientados ao mercado interno manteve-se dinâmica e continuou como o principal motor da economia. Apesar de a recessão de 2008-2009 poder ser considerada como a mais grave nos últimos 80 anos, o novo presidente, Enrique Peña Nieto, recebeu uma economia em crescimento, com criação de empregos (ver Gráfico 8) e uma menor percentagem de pobres.

No entanto, o México enfrenta três problemas claros ao desenvolvimento de sua economia: dificuldades de crescimento sustentado, desigualdade persistente e falta de acordos político-econômicos entre o governo e o setor produtivo. Uma combinação de mercados de crédito que, apesar de uma regulação eficiente, funcionam de maneira precária, mais distorções no fornecimento local de produtos (boa parte das manufaturas escoam sua produção para o NAFTA) e também incentivos à informalidade, acabaram por elevar a pressão sobre o governo Calderón.

O entendimento de diversos grupos políticos para a questão do crescimento se dirigia para a negociação de medidas que visassem reduzir a desigualdade no país, começando pelas reformas necessárias (fiscal e tributária), e de um programa econômico claro. Calderón conseguiu muito pouco ao garantir uma reforma das regulações energéticas (Gutiérrez, 2014) e a reforma política. De fato, o último pacote econômico de orientação liberal com efeitos amplos no México foi a abertura e desregulamentação econômica, em 1987, quando o país se juntou ao GATT. As maquiladoras foram adotadas como mecanismo liberalizante por conta da falta de opções para a economia do país (a mudança da ISI para as maquiladoras foi drástica e provocou um desinvestimento brutal por parte do Estado na economia mexicana).

Também, a presença de monopólios ou oligopólios em vários setores, especialmente o de alimentos, é traço marcante do modelo mexicano, no qual o Estado ao invés de impulsioná-los ao exterior, mantém-se à margem de qualquer ação, inclusive sem taxar grandes fortunas e promovendo isenções fiscais a muitos destes grupos, como a Bimbo ou a América Móvil -efeito colateral direto deste tipo de política é o aumento do peso tributário sobre os mais pobres e um agravamento direto das desigualdades de renda.

O país logrou êxito ao firmar diversos acordos de livre comércio, o que reflete um intenso interesse em consolidar sua abertura econômica e proporciona marco jurídico sólido para o engajamento do país nos regimes internacionais de comércio; entretanto, mostra-se insuficiente do ponto de vista das realizações e de sua participação total no comércio mundial. A proporção comércio internacional/PIB evoluiu precariamente na primeira metade dos seis

anos (2006-2009), crescendo apenas 0,9%, e recuperou-se acompanhando uma melhora na economia internacional para o restante do mandato, crescendo 3% entre 2010-2012 -em número absolutos isto representa um total de USD 370 bi.

No cômputo geral, os fatores econômicos melhoraram a partir 2011 em diante, liberando o governo de parte da pressão que sofria. A inflação em 2000 foi de 8,9%, e em 2012 atingiu pouco menos que a metade, 4,2%. Em 2000, a taxa média de juros para pequenas empresas chegava a 18%, enquanto ao final do governo Calderón chega a 5%. Ainda, a taxa média das hipotecas ao fim do último governo do PRI foi de 18% chegando a 12 pontos ao final de dois sexênios. Ao final do mandato, e apesar da recessão global, foram criados 865 mil novos postos de trabalho.

Ao longo da primeira década dos 2000 o número de pobres diminuiu 45% e a classe média aumentou 43% por cento. Entretanto, é controvertida a informação defendida pelo INEGI de que pela primeira vez na história do México a diferença de renda entre o conjunto de pobres mais a classe média manteve-se em 7%.

Após se juntar ao NAFTA, o comércio internacional do país com os Estados Unidos e Canadá triplicou em seis anos, e tão logo aumentou o fluxo de exportações mexicano, o país se tornou dependente da economia norte-americana. A exposição das empresas aos choques na economia norte-americana é nítida, sobretudo após 2008-2009, por isso, a política industrial de Calderón envidou esforços para limitar a dependência do país, elevando as trocas comerciais com América Latina, Ásia e Europa, auxiliada por uma desvalorização do peso contra uma série de moedas -a moeda do país caiu 14% em relação ao dólar desde setembro de 2008, enquanto o real brasileiro aumentou 40% seu valor frente à moeda norte-americana.

Depois de estabilizada a economia, movendo-se para fora da recessão global, o México conseguiu reduzir sua quota de exportações com destino aos EUA, saindo do patamar de 90% para 77,8% em 2011.

Do exposto, o que se observa durante o sexênio de Calderón é um deslocamento da estratégia de atrelamento aos Estados Unidos de uma quase exclusividade econômica para o campo militar-securitário, devido à fragilidade política encontrada no plano interno (resistência de instituições e grupos de interesse em suportar as políticas do governo) e aos efeitos da crise econômica de 2008-2009, e um amortecimento da componente política. Perto do final do mandato calderonista, com melhores condições econômicas internacionais, sem uma alteração substancial nas políticas externa, de defesa e econômica, o México começa um movimento em direção à América Latina e ao Pacífico, em busca de novos parceiros comerciais e de suporte político para angariar peso e melhorar sua posição sistêmica.

De fato, o que se evidencia ao somarmos os elementos presentes no modelo liberal mexicano adotado para sua inserção internacional é uma variação de estratégia, no sentido de reformar as condições internas como mecanismo de ampliação de sua margem de manobra sistêmica -principalmente ante o atrelamento político e econômico aos EUA. Reiteramos, não há uma variação de modelos, senão uma mudança estratégica visando reforçar o modelo escolhido e assim atingir novas posições na hierarquia internacional.

Com efeito, a margem de manobra de Calderón foi estreitíssima para qualquer variação maior em sua estratégia de inserção internacional, quiçá do modelo adotado (mesmo que não existam sinais de intenção de fazê-lo em nenhum ponto da literatura revisada). O número de fatores que se somam fala por si só: os conflitos políticos internos desde o começo de seu mandato, a violência generalizada no país derivada da luta contra o narcotráfico, a pressão política de diversos grupos dentro do sistema, a ênfase da política exterior dos EUA na luta contra o terrorismo global e a crise econômica internacional foram os principais condicionantes do governo Felipe Calderón e de sua condução do posicionamento e comportamento do México nos assuntos internacionais.

Por fim, a despeito de mostrar padrões de continuidade com seus antecessores, Calderón aprofundou o processo de liberalização comercial e iniciou as discussões dos acordos de livre-comércio inter-blocos (Aliança do Pacífico e o TPP), como uma maneira de se distanciar da política externa norte-americana e criar algum espaço de articulação autônomo para o México. Mesmo com todos os acidentes em seu governo, e literalmente a custo de muito sangue, Felipe Calderón conseguiu revitalizar a economia mexicana no pós-crise e abriu janelas de oportunidade para um melhor posicionamento, guardadas as conhecidas limitações, de seu país no mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

QUAL INSERÇÃO INTERNACIONAL?

In one sense Brazil's mega-event diplomacy has already worked, for it has brought the country an unprecedented degree of global scrutiny. But it has not been delivering quite the message intended. On the contrary, the bungled preparations for the World Cup and Olympics have dramatized many of the most important problems in contemporary Brazil: poorly accountable elites; widespread conflicts of interest, corruption, and embezzlement; a disregard for the rights and interests of the poor and middle classes*

David Goldblatt para o *The Boston Globe*, em 08 jun. 2014.

Uma síntese do exercício realizado neste trabalho pode ser encaminhada por uma pergunta que encerra em si a ambiguidade de ligar os fatos apresentados e também de permitir uma ampliação da investigação realizada para toda a América Latina. As posições que Brasil e México ocupam na atual distribuição de poder econômico e político importam de que maneira? Também, ainda que de caráter exploratório, cabe indagar: quais oportunidades emergem destas posições?

Esta seção promove um balanço dos elementos teóricos e empíricos levantados ao longo da investigação, alinhavando o esforço de análise, recompondo os elementos da realidade. Iniciamos por um balizamento teórico do estudo da inserção internacional, passando a uma avaliação das tendências sistêmicas e regionais que se desenham ao longo dos últimos cinco anos (2010-2014). Adiante, lançamos luz sobre os resultados obtidos por Brasil e México e também mais amplamente pela América Latina, e concluímos com um breve ensaio sobre as oportunidades que se apresentam para a região ao considerarmos as posições atingidas até então.

* NT: “Por um lado, a diplomacia do megaevento brasileiro já deu certo, por trazer ao país um holofote de nível global sem precedentes. Mas a mensagem entregue não é a planejada. Pelo contrário, a preparação falha para a Copa e para as Olimpíadas dramatizou muitos dos mais importantes problemas: elite irresponsável, conflitos de interesses, corrupção e desrespeito pelos interesses das classes baixas” (Goldblatt, 2014).

Por uma teoria da inserção internacional?

A partir do exposto no Capítulo 01, o que se pode chamar de um estudo sistemático de inserção internacional é tão confuso quanto limitador: a ausência de definição e, ao mesmo tempo, uma significância múltipla acabam por enfraquecer o conceito fomentado por Amado Cervo como um instrumento de compreensão e explicação da variação do comportamento e da posição dos Estados no cenário internacional.

A grande quantidade de trabalhos que se dedica ao tema o faz muito mais por uma vocação de política (*policy oriented*) do que por um empreendimento científico sólido, principalmente quando seu entendimento se dá exclusivamente à análise de política externa. Segue-se que um voluntarismo é detectável em muitos dos textos, acompanhando o discurso oficial ou as afinidades do projeto político a que se filiam, sem o cuidado de separar o que vem a ser a realidade dos fatos e o que é teleologia.

Não advogamos, pois, sobre uma suposta ‘teoria da inserção internacional’, ou em outros termos, uma ‘teoria brasileira da política externa’. O que pretendemos com a longa revisão bibliográfica e encadeamento do método de análise (Capítulos 02 e 03) é justamente colaborar com a fundamentação de um ferramental robusto o suficiente para dar conta das especificidades próprias da realidade em que nos encontramos.

Neack et al. (1995) e Hudson (1995) mostram o salto geracional nos estudos de APE, contudo, se aplicarmos o mesmo critério para o Brasil, enxergaremos fenômeno curioso: o principal nome da área rompe com a barreira da tradição e se lança à produção de novos conceitos e instrumentos intelectuais para fazer elevar o alcance das explicações sobre as relações internacionais no Brasil, sem que se desprenda totalmente dos argumentos iniciados na primeira geração. O problema de produção de conceitos no caso brasileiro pode ser iluminado pela dinâmica entre linguagem e realidade proposta por Sartori, na qual uma precária definição anterior à avaliação empírica condiciona-a e faz com que o entendimento daquilo que se pretende comprar fique obscurecido -com feito, Cervo vale-se de seu amplo conhecimento da história das relações internacionais do Brasil e da história diplomática para estabelecer seu conceito, mas não o faz com o rigor de uma delimitação ulterior, constrói o conceito com base na realidade com a qual trabalha.

Diferem os trabalhos de Silva (2013) e Lopes (2013), que se encaminham para a produção de uma APE genuinamente brasileira, no método e no conteúdo, apartando-se da

tradição política externa-desenvolvimento¹ como quadro conceitual explicativo primeiro e, cabe lembrar, de sua imprecisão conceitual. Silva alinha-se aos desenvolvimentos de uma terceira geração de analistas de política externa ao avaliar a convergência entre votações nas Nações Unidas e a escala de potência para o Brasil, mensurando realisticamente se existe uma correlação entre influência nas negociações multilaterais na ONU e a posição (de destaque ou não) para um conjunto de emergentes. Lopes, por sua vez, ao investigar a institucionalidade do Itamaraty e o processo de democratização da formulação da política externa brasileira, afasta-se de uma visão anglo-saxã comum ao trato destes objetos apelando à sociologia brasileira e aos expoentes do pensamento social do país -ao incorporar o que chamamos de ideias-força, Lopes expande o entendimento da estrutura que o MRE adquiriu ao longo do anos, um ‘burocratismo de elite’ como indica o autor, e também esclarece os temas que são pano de fundo ao pensamento brasileiro sobre e para o mundo (um pensamento internacional brasileiro).

Transpondo o que Kratochwil e Ruggie (1986) e Martin e Simmons (1998) dizem sobre os estudos de organizações internacionais ao futuro do programa de pesquisa de APE no Brasil, ao centralizarmos o conceito de inserção internacional como peça integrante deste, a mesma indicação é válida: a necessidade de correção de anomalias graves para que o programa de investigação possa desenvolver plenamente seu potencial, conectando as demandas reais com mecanismos de investigação capazes de ampliarem o escopo de estudo. De outro modo, preocupações sobre as limitações do Itamaraty no quadro institucional brasileiro, o papel da opinião pública, os elementos de horizontalização da PEx., o papel de agências de cooperação nos modelos de inserção internacional, o papel de outras componentes que possam integrar o conceito, entre outros, demandam um avanço acelerado para adiante do par desenvolvimento-PEx. Os atores envolvidos na formulação e estudo da inserção internacional não só reproduzem estruturas, mas também as alteram pela sua própria prática, à medida que novas restrições ou possibilidades surgem.

Para fins teóricos, apontamos como contribuição principal deste trabalho a separação do conceito de inserção internacional em categorias analíticas, abrindo cada um dos paradigmas e, ao mesmo tempo, promovendo a abstração teórica dos tipos ideais embutidos em cada um deles. De outro modo, a partir dos elementos originais de Cervo estabelecemos modelos, tipos ideias de inserção internacional que podem ser observados no tempo e no

¹ Nel e Stephen (2010) apontam que a orientação de política externa como vetor nacional de desenvolvimento político-econômico se configura, em diferentes graus, como reação à ordem dominante.

espaço, aplicados a qualquer tempo histórico. Reiteramos de modo enfático que não fundamos uma teoria da inserção internacional, tampouco era este nosso objetivo.

Tendências sistêmicas e regionais

Seguramente a economia da China irá superar a norte-americana num futuro próximo, em números absolutos e em poder de paridade de compra (PPP), tornando-se a primeira economia do mundo. Por seu turno, a Rússia promete aprofundar o dilema ocidental de governança liberal da ordem internacional, sob os aspectos geopolíticos e de segurança.

A discussão se dirige ao reconhecimento de que o sistema multilateral de comércio passa a permitir que certos países não estejam interessados em concluir acordos de liberalização, buscando a partir deste cenário alternativas para viabilizar seus interesses no âmbito das negociações na OMC. A obstrução da vez mostra que a resistência à participação em acordos plurilaterais de comércio (dos quais apenas os que querem tomam parte o fazem, ou seja, não são vinculativos) é a melhor saída à espera contínua até que os 150 países presentes na Organização cheguem a acordos globais consensuados.

Com negociações iniciadas em 2005, o *Trans-Pacific Partnership* (TPP) promete ser um mega-acordo de livre comércio que ligará as economias da Oceania, do Sudeste da Ásia, da América do Norte mais o Chile².

Em 2014, Estados Unidos e União Europeia deram início às negociações do *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP; ou Transatlantic Free Trade Area (TAFTA)), um acordo de livre-comércio cujos s objetivos são liberar barreiras de comércio e harmonizar as regulações de competição entre o Ocidente, aumentando exponencialmente a escala das transações comerciais e eliminando externalidades negativas, de maneira a permitir maior acesso a ambos os mercados.

Neste mesmo sentido, Canadá e União Europeia anunciaram em março de 2014 o *Strategic Partnership Agreement* (SPA), acordo que tem por objetivo aprofundar os laços bilaterais e “reforçar o diálogo político e definir marcos para a cooperação em um amplo leque de áreas”³, nas quais estariam incluídas educação, transportes, energia, o Ártico, e ciência e tecnologia. O SPA também prevê um fortalecimento da cooperação em matérias de

² Até novembro de 2014, tomam parte das negociações do TPP: Austrália, Brunei, Canadá, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Estados Unidos, Vietnã e Chile.

³ Ver o *press release* da UE. Disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-80_en.htm]. Acesso em: 05 nov. 2014.

política externa, cujo enfoque se dá sob a gestão de crises e de segurança (Guttenberg; Gartzke, 2014). De fato, como apontam Guttenberg e Gartzke (2014), o SPA faz parte de um movimento maior de aproximação entre a UE e o Canadá que envolve o *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA)⁴, e está diretamente relacionado com a exportação de energia do Canadá à Europa -um contrabalanço às desestabilizações causadas pela Rússia na Ucrânia e o impacto direto que isto causa na dependência europeia do gás natural daquele país (representa 34% do consumo do bloco) que passa pelos dutos ucranianos⁵.

Na América Latina a AP revoluciona a maneira de promover a integração na região ao prescindir de uma organização política e institucional. Sua coesão, segundo os Chanceleres do bloco, advém de um interesse recíproco em criar uma zona de circulação de mercadorias e insumos -e talvez em breve preveja a circulação de ativos financeiros- diretamente voltada ao ‘Deserto Azul do Pacífico’ (como os chilenos definem o oceano que costeiam). Levar produtos diretamente à Ásia, via Chile e Peru, é estratégico às empresas que desejem acesso aos mercados emergentes naquela parte do mundo -sobretudo para Brasil e Argentina. O México, por seu turno, estabelece uma dupla válvula de escape ao atrelamento aos Estados Unidos, ao virar-se para a América Latina e, ao mesmo tempo, para os mercados asiáticos. Desde que foi criada, a Aliança é tida por muitos analistas como uma ameaça ao coirmão do Cone Sul. Chile, México, Colômbia, Peru e Costa Rica se reúnem em um bloco comercial de inspiração neoliberal, sem pretensões de adensamento político (como é o caso do Mercosul) e com clara intenção de dinamizar as negociações acerca de Tratados de Livre-Comércio entre a América Latina e a Ásia -que foram derrubadas desde a implosão da ALCA.

A política de regionalização na América do Sul tem se transmutado em formação de coalizões, nas quais os interesses nacionais se complementam de forma mais eficaz do que através de integração baseada no imediatismo geográfico (como explicitamos no Capítulo 03). Enquanto isso, o Mercosul se mantém severamente atado à bola de ferro do voluntarismo político argentino-brasileiro, sem mover-se em direção a novos acordos de comércio ou flexibilizar seu tratado constitutivo para que os membros possam firmar acordos bilaterais de seu interesse.

⁴ Para maiores detalhes, ver o documento *Technical Summary of Final Negotiated Outcomes* (2014). Disponível em: [http://www.actionplan.gc.ca/sites/default/files/pdfs/ceta-technicalsummary.pdf]. Acesso em: 05 nov. 2014.

⁵ As negociações UE-Canadá acontecem num momento em que o TTIP perdeu sua grande chance de conclusão, abrindo uma brecha para um posicionamento do Canadá como um fornecedor de energia confiável e de longo prazo ao mercado europeu. Além disso, com o CETA, companhias europeias que tentam adentrar o mercado dos EUA podem utilizar-se do Canadá como plataforma logística e base de operações, de fato, utilizando o país para sua expansão via NAFTA.

Quais resultados?

Ao longo do século XX a América Latina produziu dois modelos claros de desenvolvimento, opostos e frutos contínuos do desenvolvimento histórico da região, a industrialização por substituição de importações (ISI), que obteve sucesso durante os anos 1960 e 1980, e o neoliberalismo, gerado pelas experiências chilenas ao longo dos primeiros anos da ditadura de Pinochet. Adiante, o alvorecer do século XXI e a chegada das esquerdas ao poder promoveram mudanças, que mais podem ser chamadas de uma combinação de ambos, ou um afastamento mútuo de suas premissas básicas.

O peso político relativo da América Latina diminuiu drasticamente desde 1945 (quando foi criada a ONU): antes, os vinte e dois países da região representavam mais de 40% dos cinquenta e um membros. Hoje, os trinta e cinco membros latino-americanos somam menos de 12% dos 193 países que fazem parte da organização. Essa diminuição somada à posição histórica de zona de influência dos Estados Unidos acabou por marginalizar a região por completo dos processos decisórios da governança global do pós-Guerra Fria, restando somente o Brasil como ator proeminente -mesmo assim, como dito nos Capítulos 04 e 05, com baixo poder de mudança estrutural e conjuntural.

Do ponto de vista econômico, de acordo com o *Panorama da Inserção Internacional da América Latina e do Caribe 2014*, as exportações regionais crescerão em 2014 (dados por consolidar em 2015) apenas 0,8% e as importações se retrairão em 0,6%. Cruamente temos um superávit de 0,2%, mas em um ambiente de estagnação que perdura desde 2011, ano em que as exportações aumentaram 23,5% em valor; em 2012 e 2013 os aumentos foram de 1,6% e 0,2%, respectivamente. Entre 1995 e 2010, a quota de valor no comércio mundial de manufaturados correspondente à região aumentou de 4,5% para 5,9%, enquanto a China sozinha multiplicou-se por quatro, de 2,6% para 10% (United Nations; WESP, 2012).

Sob o aspecto qualitativo, a pauta exportada para o período 2005-2013 corresponde a 22% do comércio mundial de bens agrícolas e minérios (primários) e apenas 5% de manufaturados (WTO, 2013). Especialmente na virada do século XXI a participação relativa dos latino-americanos na produção global de manufaturas caiu 13,7%, isto é, em 2010 correspondia a 6,3% enquanto em 1990 era de 7,3% (Pochmann, 2014).

A América do Sul hoje é mais dependente da exportação de commodities do que quarenta anos atrás, a venda de produtos primários corresponde a 10% de seu PIB. No caso do Brasil, cuja média de crescimento entre 2003 e 2011 (3,9%) foi impulsionada pela exportação de primários, as commodities avançaram de 41% para 51% no total de produtos vendidos pelo

país ao exterior entre 2007 e 2010 -estacionada em 40% desde os anos 1990 (Nassif, 2011). Em contraste, o México e a América Central reduziram agudamente sua dependência desta cesta de produtos, atingindo um equilíbrio em sua balança comercial (dados para 2010) (FMI, 2011)⁶ (ver Quadro 2).

Quadro 2 - América Latina: dependência de matérias primas e diversificação exportadora

Fonte: FMI, 2011.

Apesar disto, as exportações da região como um todo hoje são mais diversificadas do que há 40 anos, haja vista que as exportações de bens secundários têm crescido mais rapidamente do que as exportações de matérias-primas durante o período, especialmente no México e na América Central. Contudo, o problema de vulnerabilidade persiste, como se pode observar (FMI, 2011, p. 59):

⁶ Os dados apontam ainda para um perfil bastante diferente do assumido pelas economias emergentes da Ásia, que em 1970 eram exportadoras líquidas de matérias-primas e passaram em 2010 a importadoras líquidas.

Aunque debido a la creciente dependencia de materias primas (como porcentaje del PIB) algunos países de la región son más vulnerables a shocks de precios de estos productos, el incremento aún más pronunciado de las exportaciones de otros bienes y servicios (la apertura comercial ha aumentado de manera significativa) ha conducido en muchos casos a una estructura de exportación más diversificada, lo cual posiblemente signifique que estas economías tienen más flexibilidad para ajustarse a shocks de precios de bienes primarios

[...]

Algunos autores (por ejemplo, Calvo y Talvi, 2005) han señalado este factor de fortaleza subrayando la importancia del tamaño relativo del sector de bienes transables (en relación al sector de bienes no transables) en la capacidad de la economía para ajustarse a un shock externo adverso. Un sector de bienes transables de mayor tamaño implicaría una menor depreciación del tipo de cambio real para restablecer la sustentabilidad externa en caso de un shock negativo. En este sentido, el aumento de la vulnerabilidad provocado por una creciente proporción de exportaciones de materias primas con respecto al PIB sería compensado en parte por la mayor flexibilidad producto del aumento aún más pronunciado de las exportaciones de otros bienes.

Baseando-nos nesta breve descrição dos resultados recentes alcançados pela América Latina de modo geral, e de modo a alinhar todos os elementos apresentados especificamente para Brasil e México, este capítulo reúne o esforço teórico e metodológico empreendido, com o intuito de sistematizar as questões levantadas e problematizar novos temas a partir do *puzzle* proposto nesta pesquisa. Em tom provocativo, arguimos nas duas perguntas que governam este capítulo “quais são os resultados dos modelos de inserção internacional escolhidos pelos latino-americanos?” e “até que ponto o bom momento econômico da região se vincula às transformações estruturais mais duradouras ou tais mudanças se devem a questões conjunturais?”. Ainda, temos como pano de fundo uma pergunta estruturante adjacente, qual seja, “de que forma se manifesta a real influência da região na atual governança global?”.

Neste horizonte, países latino-americanos permanecem e permanecerão como fornecedores de commodities e produtos de manufatura simples, com baixa tecnologia agregada, em busca de espaços nas novas cadeias comerciais e produtivas, de maneira a não perderem relevância. Passamos a uma fase *de* não mais integrar países, mas sim continentes.

A economia política internacional se vê marcada pela negociação de acordos inter-blocos, tais como os já mencionados TPP, AP e o TTIP. Contudo, ao longo de quase vinte e cinco anos, e apesar de o Mercosul ter produzido resultados reais e muito substanciais para todos *os* seus membros, é justo lembrar que sua força e importância decaíram bastante e seu potencial diminuiu em grande medida. O NAFTA, após vinte anos de existência, também assumiu feições inerciais.

O momento é de perguntar: os latino-americanos avançam e entram (ou não) nas negociações continentais? E -se entram- como o fazem? Sem coordenação regional eficaz e uma visão compartilhada de promoção de bens públicos globais, tendo a integração regional como eixo central, a incidência global da América Latina segue aquela historicamente vista, isto é, a de tentativa de projeção de poder de Estados que foram colocados à margem do sistema internacional. Clamam por reconhecimento sob uma perspectiva decolonial mas não assumem suas feições próprias ou tratam de enxergar o mundo sem a necessidade de reconhecimento como uma demanda por reparação.

Do ponto de vista das políticas externa e de defesa, não surgiu ainda na América Latina uma proposta viável para lidar com as aceleradas mudanças no sistema internacional, tampouco há uma leitura compartilhada das modificações institucionais necessárias para democratizar as estruturas de poder globais. Implica dizer que, mesmo considerados os potências ou mercados emergentes, Brasil e México limitam seus objetivos e conformam seus modelos de inserção internacional mirando apenas interesses nacionais e utilizando-se de pequenas brechas na estrutura internacional, ou quando muito, aproveitando quase improvisadamente os benefícios trazidos por uma conjuntura internacional favorável, comportamento típico de Estados periféricos.

À diferença do México, o Brasil adotou desde pelo menos a década de 1960 a *autonomia* como fio condutor de sua estratégia de inserção internacional, passando de um modelo a outro, como se pôde observar nos Capítulos 04 e 05, mudando apenas o enfoque dirigido à condição de autonomia desejada e os interesses ora em voga. Cervo (2008), Vigevani e Cepaluni (2011) e Spektor (2014), ao traçarem esta linha condutora, evidenciam que mesmo atravessando mais de cinco décadas, a estratégia brasileira logrou êxito em manter elementos históricos (que poderiam ser entendidos como *forças profundas* da inserção internacional do país) mesmo quando da passagem de um modelo a outro. A confiança por parte das elites dirigentes na estratégia autonomista é tamanha que mesmo quando Rousseff diminuiu drasticamente a intensidade da atuação do país no mundo, em comparação com seus antecessores, uma *autonomia por inércia* se manifesta. Decadente, mas ainda autônoma em sua essência.

O caso mexicano é peculiar, o movimento de aproximação ‘quase carnal’, parafraseando a expressão do ex-chanceler argentino Guido Di Tella, do país em direção aos Estados Unidos, que chamamos de atrelamento, se mostrou como a sua única estratégia de inserção internacional. Inexiste na literatura, em discursos ou documentos diplomáticos avaliados por este trabalho, a qualquer menção a uma busca por autonomia (patente em vários

outros casos na América Latina); o que há é uma resignação profunda sobre a condição de vizinho da potência global e das consequências dela derivadas. Podemos materializar a estratégia mexicana na célebre frase de Porfírio Díaz “Pobre México. Tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos”.

É cada vez mais visível que as aspirações brasileiras como ‘poder emergente’ ou mesmo um *major power* -Burges (2013) lista ainda ‘potencial potência global’- encontram um descompasso entre a imagem que o país tem de si mesmo, suas capacidades e as oportunidades sistêmicas para tomar assento diretivo na governança das questões mundiais. O tão criticado retraimento do Brasil no cenário internacional, exposto nesta tese, nada mais é do que um ajuste entre realidade interna e uma projeção internacional desmedida. Um último problema indicado por Trinkunas (2014) diz respeito a “how to emerge as a major power without resorting to the traditional use of hard military and economic power to compel others to accept its rise”.

A narrativa criada, do que se pode avaliar hoje, pouco tempo depois de empreendida sua construção, se fundamenta mais em crenças do que em realidade. Dito de outro modo, o salto de um país de status médio no sistema internacional a uma posição de ator relevante na tomada de decisões da governança global não se sustenta.

De fato o que se observa é o esgotamento do lulismo⁷. Em Rousseff chegou o momento em que o crescimento só poderia continuar se apoiado em políticas de combate à desigualdade e acumulação. Tais políticas não encontraram condições para que fossem aventadas, negociadas e tampouco levadas a público para discussão com a sociedade brasileira. Toda a carga de desânimo pelo primeiro mandato de Dilma é expressada por Safatle (2015) ao observar que para seu segundo governo:

[...] resta ao governo ser refém de um Congresso que ele próprio alimentou. [...] o Brasil encontra a melhor expressão da decadência e da mediocridade própria ao fim de um ciclo.

Neste contexto, podemos enfim ver claramente como as alternativas criadas após o fim da ditadura militar não podiam de fato ir muito longe. Nenhuma delas sequer passou perto da necessidade de quebrar tal ciclo de miséria política dando mais poder não aos tecnocratas ou aos “representantes”, mas diretamente ao povo, que continua a esperar seu momento.

A ‘miséria política’ de que fala Safatle influenciou severamente nas opções de inserção internacional brasileiras, ao não permitir uma visão de longo prazo de quais caminhos o país

⁷ Ver Singer (2012).

quer trilhar. Diferente do que tanto se apregooou ao final do primeiro governo Rousseff, a inércia e uma menor intensidade da movimentação brasileira em direção a um posicionamento mais próximo das decisões centrais não é o canto do cisne para o país, faz parte das contingências históricas inerentes ao desenvolvimento das sociedades. Assim como a euforia causada pela anormal intensidade com a qual Lula estabeleceu e conduziu seu modelo corporativista, os tons apocalípticos que preveem uma queda retumbante e abrupta da posição do Brasil nas hierarquias globais são deveras apressados.

Num brevíssimo e último exercício de interpretação, é possível vislumbrar os elementos estruturais e conjunturais formando uma ‘tempestade perfeita’, na qual o esgotamento do modelo corporativista adotado pelas gestões Lula da Silva e Rousseff, que atingiu seu ápice em finais de 2014, junta-se ao esgotamento do presidencialismo de coalizão inaugurado quando da passagem dos militares aos gabinetes civis com Sarney. A Nova República e o modelo de inserção internacional lulo-dilmista se esgotam ao mesmo tempo.

A própria presidente esclarece que o modelo corporativista impresso por Lula chegou a um ponto de esgotamento:

Nós esgotamos todos os nossos recursos de combater a crise que começou em 2009 e que nós combatemos contra todas as características que são próprias da crise internacional deste período. Quais foram elas? Um elevadíssimo desemprego nas nações atingidas, uma redução violenta da taxa de crescimento. Não deixamos que isso acontecesse no Brasil. Usamos como instrumento tanto uma política de crédito bastante subsidiada, como também, uma política de desonerações fiscais. Trouxemos para as contas públicas e o orçamento fiscal da União os problemas que de outra forma recairiam sobre a sociedade, os trabalhadores. Esta crise durou este período todo, agora temos de usar outros instrumentos de combate. Nós continuamos combatendo para não trazer para o Brasil desemprego e baixa de crescimento estruturais e permanentes (Martins, 2015).

Como demonstramos, o resultado desta descontinuidade é uma retração da posição relativa do Brasil no mundo em 2014, pior do que a de 2010.

Para o México, Bastidas realça os tons trágicos do governo do segundo presidente do PAN:

A Calderón casi todo le salió mal: la economía se le cayó y le hizo tener dos de los peores años de crecimiento de la historia moderna de México. Una crisis sanitaria por el virus de la gripe porcina tuvo en vilo al país durante semanas y generó una severa caída del turismo. Dos secretarios del Interior murieron en sendos accidentes aéreos. La pobreza alcanzó niveles históricos.

Fue un sexenio de desorden político y administrativo. Las grandes reformas estructurales que el país demanda desde hace años no llegaron, pese a que eran promesas de los gobiernos del PAN: la reforma laboral, la reforma integral al sistema de pensiones, una verdadera reforma energética, la reforma fiscal, la apertura del sector de las telecomunicaciones, el marco de competencia, y muchos otros asuntos que impulsarían el desarrollo de un país a punto de un gran despegue, si se hicieran bien las cosas (2012, p. 96).

Apesar da insistência monotemática da mídia sobre violência, o fracasso do governo federal sob Calderón para a inserção internacional de seu país pode ser creditado à baixíssima velocidade com a qual estabeleceu uma estratégia de política externa mais ampla. O que se verifica é uma dualidade sinistra, internamente o governo Calderón começou envelhecido, com pouquíssima margem de manobra, e apelou à estratégia de atrelamento aos EUA para poder legitimar seu governo e empreender o combate ao narcotráfico há tempos necessário. Do ponto de vista externo, não se observam prejuízos, tampouco ganhos -podemos apontar ganhos mínimos iniciados ao final do mandato por conta do bom desempenho comercial.

*

No que tange à política econômica, os latino-americanos, e em especial Brasil e México, partiram de uma trajetória dependente (*path dependence*) em direção a uma rotina de dependência (Kedar, 2013), sob a lógica de uma economia política do possível (Santiso, 2006) -esta última entendida como uma ‘via média’ ao neoliberalismo⁸, criada ao longo da quase década e meia do novo século (2000-2015). Ao longo da última década as apostas econômicas da região se dividiram em dois grupos, em um cenário de alta dos preços das commodities que permitiu boas condições macroeconômicas para conceder estímulos fiscais. De um lado Brasil, Argentina e Venezuela confiaram na continuidade da expansão da economia chinesa e sua necessidade por petróleo, minérios e soja como caminho para escaparem (e evitarem a contaminação de suas economias) da crise global e adiarem reformas necessárias que tornariam suas economias menos dependentes das flutuações dos mercados globais. Por outro, Chile e México envidaram esforços para diversificarem seus parceiros

⁸ Kingstone (2011) por seu turno nomeia as variações latino-americanas para o neoliberalismo com as etiquetas de ‘pragmático’ ou ‘moderado’.

comerciais e aprofundaram reformas rumo a uma maior liberalização comercial, saindo da crise melhor posicionados nas cadeias de comércio globais.

Kedar,⁹ ao estudar o caso das relações da Argentina com o FMI,¹⁰ aponta que paradoxalmente, durante os anos 1950 até o final da década de 1990, os líderes latino-americanos, ao tentarem atingir desenvolvimento econômico e independência (autonomia, na linha argumentativa estabelecida nesta tese) acabaram por aprofundar sua dependência em relação à comunidade internacional de modo geral, e em especial ao FMI (Kedar, 2013, p. 55). Depois da última crise econômica a sacudir a região, com o default e renegociação da dívida argentina em 2001 (que transformou o país num pária no mercado de crédito internacional por muitos anos) as relações com o Fundo tornaram-se completamente diferentes, como por exemplo o Brasil passando a ser credor (mediante um empréstimo de USD 10 bilhões) da organização, o que foi aclamado como um firme passo em direção a decisões autônomas do país.

As práticas políticas e econômicas que modelam a inserção internacional da América Latina até a metade da segunda década do século XXI tendem a oscilar pendularmente entre uma aguda idolatria ao mercado e uma ferrenha defesa estado-centrada, fazendo com que as lideranças políticas, inevitavelmente, acabem por atacar aqueles que os precederam⁹, o que não produz nenhum tipo de ganhos analíticos ou de proposições de políticas públicas¹⁰ - funcionando, quando muito, como limitados recursos de retórica.

No entanto, ao iniciar a metade da segunda década do novo século, Brasil e México parecem partilhar da mesma situação de perdimento acerca de sua estratégia de inserção internacional, ou de outro modo, navegam sem bússola. Cruzando os dados de cota de participação global do IEPG (Quadros 3, 4 e 5) o que observamos é um decaimento das presenças brasileira e mexicana nas hierarquias globais, nos âmbitos político, econômico e militar. Militarmente a presença internacional destes é anódina. No âmbito político, as variações são mínimas e dizem mais respeito às imagens que construíram do que propriamente a fatos políticos concretos. Para a economia, os latino-americanos se posicionam melhor devido ao grande peso de bens primários exportados.

Em outras palavras, ainda que Brasil e México tenham ganhado espaço por si e por meio do fomento de subsistemas no sistema internacional contemporâneo, usando de suas

⁹ Para nos limitarmos apenas a um exemplo na região, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao estabelecer o bordão 'nunca antes na história deste país' reafirmava seu rol de políticas neoestruturalistas ante uma negação profunda das políticas neoliberais empreendidas por Fernando Henrique Cardoso, seu antecessor.

¹⁰ Ver Dulci (2013) e Ab'Sáber (2011) para um melhor entendimento acerca das estruturas de afirmação-negação do governo Lula ante seu predecessor, FHC.

posições-chave nos arranjos de integração da região para impulsionar sua projeção mundial, ainda não apresentam capacidades suficientes para que sejam considerados em uma categoria mais elevada na distribuição global de poder. Contrariando impressões internacionais e alguma parte da literatura brasileira, mas não mexicana, podemos dizer que por conta do apresentado nas variações nas estratégias de inserção internacional e pela manutenção dos modelos, inexistem potências emergentes na América Latina, uma vez que mesmo os maiores atores, ainda que considerados dentro do contexto da integração regional, apresentam papel limitado na estrutura de poder mundial, dada a ausência de recursos que evidenciem sua ascensão a um status decisivo dos rumos do sistema internacional.

América Latina: entre baixa-autonomia e complacência

Mesmo com todos os avanços ao longo dos últimos quase trinta e cinco anos cobertos por este trabalho, há ainda na América Latina um entendimento muito pobre acerca do que podem ser boas instituições -tanto para a academia quanto para os tomadores de decisões- e de como estas podem se conectar com a realidade das populações da região. Como avalia Kingstone, “even a new, balanced model is not sufficient. In the final analysis, full development -growth with equity, quality of life, and democratic governance- depends on the quality of institutions”^{*} (2011).

Por mais que os discursos e os números impressionantes mostrem o contrário (mais de 56 milhões de pessoas saíram da pobreza extrema na região desde o início dos 2000), a América Latina ainda não chegou a um nível em que os mecanismos garantidores de bem-estar social tenham capacidade de proteger suas populações de maneira adequada. De acordo com o *Informe sobre Desarrollo Humano 2014* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), quase 200 milhões de pessoas ainda estão na zona de flutuação (*floating class*) entre a base da pirâmide social e a zona de exclusão de onde saíram, isto é, ainda enfrentam o risco de voltar para a pobreza caso mais um choque econômico ocorra.

Se antes a rotina de dependência era para com uma relação de comando e controle por parte dos organismos financeiros internacionais, suas burocracias e escritórios nacionais, atualmente esta relação se move para o capital internacional (grandes fundos de investimento

^{*} NT: “mesmo um novo modelo equilibrado não é suficiente. Numa análise final, o desenvolvimento completo -crescimento com equidade, qualidade de vida, e governança democrática- depende da qualidade das instituições.”

que aportam valores nas companhias ligadas às atividades extrativas ou de agropecuária), e à China como principal destino das commodities.

O Gráfico 9 ilustra a baixíssima participação das economias latino-americanas na produção de manufaturas, o que tolhe a expansão da autonomia dos latino-americanos (dependentes das variações dos preços globais de primários) e coloca-os numa situação de complacência com as profundas desigualdades na região.

Gráfico 9 - Evolução da distribuição do valor agregado da manufatura em anos selecionados (total = 100%)

Fonte: Pochmann (2014, p. 36) com dados da United Nations Industrial Development Organization (Unido).

* Projeção

Um bom exemplo da estagnação da modernização industrial da América Latina -senão de sua desindustrialização- é a gigante do ramo de tecnologia Apple. A empresa produz pouco nos Estados Unidos, tendo transferido sua linha de montagem altamente tecnológica à China. Enquanto isso, a América Latina ficou à margem desta reconfiguração da divisão internacional do trabalho. Para o economista Luiz Gonzaga Belluzzo, a região e o Brasil

perderam o bonde da inovação industrial, tanto em termos organizacionais quanto setoriais, ampliando uma distância dos países centrais -durante a década de 1960 e até o início dos 1980 havia um acompanhamento do ritmo de desenvolvimento industrial de inovação impresso em diferentes partes do mundo, quadro diferente do que se vê nos dias atuais, quando observadas as taxas de crescimento e diversificação da indústria (Salomão; Grinbaum, 2014).

Não se pode dizer, pois, que as dificuldades do passado sejam como fotografias já envelhecidas na parede da História. Hoje já não há a prata de Potosí ou o café como bens de exportação primordiais, a América Latina exporta ao mundo vacinas e aviões, mas milhares de crianças ainda têm condições de ensino e moradia precárias, sem mencionar os alarmantes índices de violência. É preciso incluir nos modelos de inserção internacional na América Latina do século XXI a vontade política para reformar instituições e fundar um caminho sem volta ao combate à desigualdade que assola os países do Rio Grande à Terra do Fogo.

REFERÊNCIAS

Livros e capítulos

AB’SÁBER, Tales. *Lulismo, carisma pop e cultura anticrítica*. São Paulo: Hedra, 2011.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael Barnett (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AERONAUTICS AND SPACE ENGINEERING BOARD; NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *The Global Positioning System: A Shared National Asset. Recommendations for Technical Improvements and Enhancements*. Washington, DC: National Academy Press, 1995.

AGUAYO QUEZADA, Sergio; BENÍTEZ MANAUT, Raúl. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México, DF: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., 2012.

ALBUQUERQUE, José Augusto G. (org.). *A política externa do governo Lula: 2003-2005*. São Paulo: NUPRI; Marco, 2007.

ALBUQUERQUE, José Augusto G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*. São Paulo: NUPRI, 1996. 4v.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011,

AMSDEN, Alice A. *A ascensão do “resto”: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Unesp, 2009.

ANDERSON, James E. *Public Policymaking: An Introduction*. 2.ed. Boston: Houghton Mifflin, 1994.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ARON, Raymond. *Dezoito Lições sobre a Sociedade Industrial*. Brasília, DF: UnB : São Paulo: Martins Fontes, 1981.

ARON, Raymond. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI : UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

BALDWIN, David A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press, 1993.

BALDWIN, David A. Power and International Relations. In: CARLSNAES, Thomas R.; SIMMONS, Beth A. *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002. p. 177-191.

BARBOSA, Carlos Alberto S. *A Revolução Mexicana*. São Paulo: Unesp, 2010.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (et al.). *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. 02.v.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 02.

BARROS, Octavio de ; GIAMBIAGI, Fábio. *Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente*. Rio Janeiro: Elsevier, 2008.

BATISTELLA, Dario. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Senac São Paulo, 2014.

BECARD, Danielly. Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v.01.

BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el Mundo: El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Nuevo Hacer, 2005.

BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina*. São Paulo: Edusp, 2011. v. 08.

BETHELL, Leslie; ROXBOROUGH, Ian (org.). *A América Latina entre a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BLYTH, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. 4.ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2012. 2v.

BOULDING, Kenneth E. *The Image*. Knowledge in Life and Society. Ann Arbor: Ann Arbor Paperbacks, 1961.

BRADY, Henry; COLLIER, David (eds.). *Rethinking Social Inquiry*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William C. *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *America and the World: Conversations on the Future of American Foreign Policy*. New York: Basic Books, 2008.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*. New York: Atlantic Monthly Press, 1986.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. New York: Basic Books, 2012.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.

BURGES, Sean; DAUDELIN, Jean. Brazil: How Realists Defend Democracy. In: BONIFACE, Dexter S.; LEAN, Sharon F.; LEGLER, Thomas. *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.

BURGES, Sean. *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*. Gainesville, FL: University Press of Florida, 2009.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. *International Systems in World History: remaking the study of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and powers. The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry. *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-first Century*. New York: Polity Press, 2004.

CALVA, José Luiz (coord). *México en el mundo: inserción eficiente*. Agenda para el Desarrollo, v. 03. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI : UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

CARRÉON DÍEZ, Mónica. Acuerdo y realidades de la seguridad fronteriza México-Estados Unidos. In: SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo C.; CÁNOVAS, Gustavo V. (coords.). *El mundo desde México: Ensayos de política internacional*. Homenaje a Olga Pellicer. México, DF: El Colegio de México/CIDE/ITAM, 2008.

CASTAÑEDA, Jorge G. *Mañana Forever?: Mexico and the Mexicans*. New York: Vintage Books, 2012. [e-book version].

CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 1.ed. Brasília, DF: UnB, 1992.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4.ed. Brasília, DF: UnB, 2011.

CERVO, Amado; RAPOPORT, Mario (org.). *História do Cone Sul*. Brasília, DF: UnB, 1998.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008c. [versão e-book].

CERVO, Amado. *Relações internacionais da América Latina: de 1930 a nossos dias*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013. [versão e-book].

CERVO, Amado. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 1.ed. Brasília, DF: IBRI, 2001.

CHABAT, Jorge. La seguridad en la política exterior de Calderón. In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

CHRISTENSEN, Clayton M.; DILLON, Karen; ALLWORTH, Jame. *How Will You Measure Your Life?* New York: HarperCollins Publishers, 2012. [e-book version].

CLINE, Raymond S. *The power of nations in the 1990s: A Strategic Assessment*. Laham: University Press of America, 1994.

CLINE, Raymond S. *World power assessment 1977: A Calculus Of Strategic Drift*. Boulder: Westview Press : Washington, DC,: Center of Strategic and International Studies, 1977.

CLINE, Raymond S. *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*. Boulder: Westview Press, 1975.

COCHRAN, Clarke E. et al. *American Public Policy: An Introduction*. 9.ed. Wadsworth: Cengage Learning, 2009.

COHN, Gabriel. *Weber*. São Paulo: Ática, 1989.

(eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

COVARRUBIAS, Ana. La política exterior de Calderón: objetivos y acciones. In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Densidade democrática e instabilidade na redemocratização latino-americana. In: FICO, Carlos (coord.). *Ditadura e democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

DAHL, Robert. *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012a. DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2012b.

DAVIS, Lance E.; NORTH, Douglass C. *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DE LA MORA, Luz María. La política comercial de México durante el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012). In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

DE MASI, Domenico. *A sociedade pós-industrial*. 4.ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2003.

DOMINGUES, José Maurício. *O Brasil entre o presente e o futuro: conjuntura interna e inserção internacional*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

DULCI, Luiz. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

DUPAS, Gilberto (org.). *América Latina no início do século XXI*. Perspectivas econômicas sociais e políticas. São Paulo: Unesp, 2005.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo imperio perecerá*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1998.

EAST, Maurice A.; SALMORE, Stephen A.; HERMANN, Charles F. (eds.). *Why nations act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*. London: SAGE Publications, 1978.

ETCHEMENDY, Sebastián. *Models of Economic Liberalization*. Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Richard. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin, 1998.

FARIAS, Rogério S. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v.01.

FINNEMORE, Martha. *The Purposes of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

FLEMES, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Surrey: Ashgate, 2010. [e-book version].

FOOT, Rosemary. *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

FRANCO, Gustavo H. B. *As leis secretas da economia: revisitando Roberto Campos e as leis do Kafka*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

FREEDMAN, Lawrence. *Strategy: a history*. Oxford: Oxford University Press, 2013. [e-book version].

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51.ed. São Paulo: Global, 2006.

FRIEDEN, Jeffrey A. *Global Capitalism: its Fall and Rise in the Twentieth Century*. New York/London: W.W Norton and Company, 2007.

FUKUYAMA, Francis. *O fim da História e o último homem*. São Paulo: Rocco, 1992.

FUKUYAMA, Francis. *State building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004. [e-book version].

GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael

GEDDES, Barbara. *Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005. [e-book version].

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.

GIAMBIAGI, Fabio (org.). *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2.ed. São Paulo: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; SCHWARTSMAN, Alexandre. *Complacência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes e Diplomatas*. Um Ensaio Sobre a Formação das Fronteiras do Brasil. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1991.

GOLDMANN, Kjell. *Change and Stability in Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. O. (eds.). *Ideas & Foreign Policy*. Beliefs, institutions and political change. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia Política Internacional*. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil. Rio Janeiro: Campus-Elsevier, 2005.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.).

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. El fin del preminio presidencial? In: SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo C.; CÁNOVAS, Gustavo V. (coords.). *El mundo desde México: Ensayos de política internacional*. Homenaje a Olga Pellicer. México, DF: El Colegio de México/CIDE/ITAM, 2008.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia. In: HERRERA-LASSO M., Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, DF: FCE, 2006.

GONZÁLEZ, Francisco E. *Creative destruction?: economic crises and development in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2012.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandival; TONETO JUNIOR, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUZZINI, Stefano; LEANDER, Anna. *Constructivism and International Relations*. Alexander Wendt and his critics. New York: Routledge, 2006.

HERMANN, Charles F. Foreign Policy Behavior: That Which is to be Explained. In: EAST, Maurice A.; SALMORE, Stephen A.; HERMANN, Charles F. (eds.). *Why nations act*. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies. London: SAGE Publications, 1978.

HERRERA-LASSO M., Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, DF: FCE, 2006.

HERRERA-LASSO M., Luis. Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo. In: HERRERA-LASSO M., Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, DF: FCE, 2006.

HERRMANN, Richard K. *Perceptions and Behavior in Soviet Foreign Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HOBBSAWM, Eric. J. *A Era dos Extremos: O Breve Século XXI. 1914-1991*. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSAWM, Eric. J. *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HOBSON, John. *The Eastern Origins of Western Civilisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HOPKINS, A. G. The history of globalization - and the globalization of history?. In: HOPKINS, A. G (ed.). *Globalization in World History*. London: Pimlico, 2002.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. *História do pensamento econômico. Uma perspectiva crítica*. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HURRELL, Andrew. Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective. FLEMES, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Surrey: Ashgate, 2010. [e-book version].

HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, A.; TREVERTON, G. (comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.

IKENBERRY, G. John. *After victory: institutions, strategic restraint and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, G. John. The restructuring of the international system after the Cold War. In: LEFFELER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne. *The Cambridge History of the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

JANIS, Irving. *Victims of Groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascos*. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

JERVIS, Robert; LEBOW, Richard N.; STEIN, Janice G. (eds.) *Psychology and Deterrence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JERVIS, Robert. *The Logic of Images in International Relations*. New York: Columbia University Press, 1989.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

JUDT, Tony. *Postwar: a history of Europe since 1945*. London: Penguin, 2005.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KEDAR, Claudia. *The International Monetary Fund and Latin America: the Argentine puzzle in context*. Philadelphia: Temple University Press, 2013.

KEOHANE, Robert. O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert. O. *The Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia, 1986.

KEOHANE, Robert. O.; NYE JR., Joseph. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. 3.ed. New York, Boston: Longman, 2001. [e-book version].

KINGSTONE, Peter R. *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development*. Routledge: London, 2011. [e-book version].

KOTLER, Philip; KELLER, L. Kevin. *Marketing Management*. 14.ed. New Jersey: Pearson Education, 2012.

KUHN, Thomas. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1996.

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

LAFER, Celso. *A Inserção Internacional do Brasil*. A gestão do Ministro Celso Lafer no Itamaraty. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 1993.

LAGO, André. A. C. *Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

LAJOUS VARGAS, Roberta. *Historia minima de las Relaciones Exteriores de México, 1821-2000*. México, DF: El Colegio de México, 2014. [e-book version].

LAMPREIA, Luiz F. *Aposta em Teerã*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

LEFFELER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne. *The Cambridge History of the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. v. 03.

LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. v.01.

LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. 02.v.

LEVY, Daniel C.; BRUHN, Kathleen; ZEBADÚA, Emilio. *Mexico. The Struggle for Democratic Development*. 2.ed. Berkeley, CA: University of California Press, 2006.

LI, Cheng (ed.). *China's Emerging Middle Class*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010.

LIDDEL HART, Basil H. *Strategy*. 2.ed. New York: Meridian, 1991.

LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. 2.ed. New Haven: Yale University Press, 2012. [e-book version].

LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (eds.). *Presidential Breakdowns in Latin America. Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

LOBELL, Steven; RIPSAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey (eds.). *Neoclassical Realism and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LOPES, Dawisson B. *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. São Paulo: Unesp, 2013

LOZOYA, Jorge Alberto. El mundo al inicio del siglo XXI: un panorama político. In: HERRERA-LASSO M., Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, DF: FCE, 2006

LUCATELLO, Simone. Cooperación mexicana bilateral frente a la cooperación multilateral en materia de seguridad: los retos de México en la Iniciativa Mérida. In: VELÁZQUEZ FLORES, Rafael; PRADO LALLANDE, Juan Pablo (coords.). *La Iniciativa Mérida: Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*. México, DF: UNAM / Universidad Autónoma de Puebla, 2009.

- MAHONEY, James; RUESCHMEYER, Dietrich (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia: princípios de macro e microeconomia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.
- MARICATO, Ermínia et al. (org.). 2013. *Cidades Rebeldes*. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo.
- MARTELL, Luke. *The Sociology of Globalization*. Cambridge: Polity Press, 2010.
- MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York/London: W.W Norton and Company, 2001.
- MELLO, Leonel Itaussu A. *Argentina e Brasil: a balanço de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.
- MERTON, Robert K. *Teoría y Estructuras Sociales*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- MINTZ, Alex; DEROUEN JR., Karl. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI : UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.
- MORSE, Richard M. *O espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980
- MUNCH, Richard. A teoria parsoniana hoje: a busca de uma nova síntese. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.
- NADKARNI, Vidya; Noonan, Norma C. (eds.). *Emerging Powers in a Comparative Perspective*. The Political and Economic Rise of the BRICS Countries. London/New York: Bloomsbury, 2013.
- NARLIKAR, Amrita. *International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO*. London: Routledge, 2003.
- NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation*. New Jersey: Prentice-Hall, 1995.
- NEACK, Laura. *The New Foreign Policy*. 2.ed. Laham: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

NEL, Philip; STEPHEN, Matthew. *The Foreign Economic Policies of Regional Powers in Developing World*. In: FLEMES, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Surrey: Ashgate, 2010. [e-book version].

NERI, Marcelo. *A Nova Classe Média: O lado brilhante da base da pirâmide*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2013. *As ruas e a democracia*. Ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Contraponto.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Political Economy of Institutions and Decisions). Cambridge: Cambridge University Press, 1990. [e-book version].

NORTH, Douglass C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NYE JR., Joseph S. *The Future of Power*. New York: PublicAffairs, 2011.

NYE, Joseph S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: PublicAffairs, 2004.

NYE, Joseph S. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002.

NYE, Joseph S. *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press, 2008.

OLIVEIRA, Eliézer R. *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Henrique A. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PALMER, Glenn; MORGAN, T. Clifton. *A Theory of Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 2006. [e-book version].

PARET, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy*. Princeton: Princeton University Press, 1986.

PAZ, Octavio. *O Labirinto da Solidão e Post-Scriptum*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

PELLICER, Olga; HERRERA-LASSO M., Luis; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe. Las relaciones de México con el exterior: un breve diagnóstico. In: HERRERA-LASSO M., Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, DF: FCE, 2006.

PELLICER, Olga. Introducción. In: HERRERA-LASSO M., Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, DF: FCE, 2006.

PELLICER, Olga. México como potencia media en la política multilateral, 2006-2012. In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

PENNINGS, Paul et al. *Doing research in political science: an introduction to comparative methods and statistics*. 2.ed. London: Sage, 2006.

PILLSBURY, Michael. *China Debates the Future Security Environment*. Washington, DC: National Defense University Press, 2000.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

PLANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The International Relations Dictionary*. Santa Barbara, CA: ABC-Clio, 1988.

POCHMANN, Marcio. *O mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social*. São Paulo: Boitempo, 2014.

POCHMANN, Marcio. *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: 2012

PRZEWORSKI, Adam et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970.

RAPOPORT, Mario. *Crisis y liberalismo en la Argentina*. Buenos Aires: Editores de América Latina, 1998.

RENOUVIN, Pierre. *Histoire des Relations Internationales*. Paris: Hachette, 1994.

RIBEIRO, Wagner C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2008.

RIES, Al; TROUT, Jack. *Positioning, The battle for your mind*. 2.ed. New York: McGraw-Hill, 2001.

RODRÍGUEZ, Octavio. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTA CRUZ, Arturo. La política exterior de Felipe Calderón hacia América del Norte: Crisis interna y redefinición de fronteras. In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

SANTISO, Javier. *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free Marketeers*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

SANTOS, Luiz Claudio Villafane Gomes. *O dia em que adiaram o Carnaval: política externa e a construção do Brasil*. São Paulo: Unesp, 2010.

SARTORI, Giovanni. *A política: Lógica e Método nas Ciências Sociais*. Brasília, DF: UnB, 1981.

SEAWRIGHT, Jason; COLLIER, David. Glossary. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (eds.). *Rethinking Social Inquiry*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004.

SEN, Amartya. *The Argumentative Indian: Writings on Indian History, Culture and Identity*. London: Penguin Books, 2006. [e-book version].

SERRA, António M. A. Noções básicas de metodologia da Política Económica. In: SERRA, António M. A. *Curso sobre Políticas Económicas de Desenvolvimento*. s/d. Disponível em: [<http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedcap1.htm>]. Acesso em: 14 dez. 2014.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SMELSER, Neil J.; BALTES, Paul B. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Oxford: Pergamon Press, 2001.

SMITH, Martin A. *Power in the Changing Global Order: The US, Russia and China*. Cambridge: Polity, 2013.

SMOUTS, Marie-Claude; BATTISTELLA, Dario; VENNESSON, Pascal. *Dictionnaire des Relations internationales*. Paris: Dalloz, 2003.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: The Free Press of Glencoe, 1962.

SOARES, Guido F. S. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2002.

SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo C.; CÁNOVAS, Gustavo V. (coords.). *El mundo desde México: Ensayos de política internacional*. Homenaje a Olga Pellicer. México, DF: El Colegio de México/CIDE/ITAM, 2008.

SOUZA, Amaury. *Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira da política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

SOUZA, Amaury. *Agenda Internacional do Brasil. A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier : Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

SOUZA, Amaury. *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2008.

SOUZA, Jessé. *A Ralé Brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

SOUZA, Jessé. *Os Batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?*. 2.ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SPEKTOR, Matias. *18 dias: Quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. [versão e-book].

SPEKTOR, Matias. Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies. In: FLEMES, Daniel (ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Surrey: Ashgate, 2010. [e-book version].

SPROUT, Harold; SPROUT, Margareth (eds.). *Foundations of national power: readings on world politics and American security*. Princeton: Princeton University Press, 1945.

STRANGE, Susan. *State and Markets*. 2.ed. London: Continuum, 2004.

TICKNER, Arlene B.; WÆVER, Ole (eds.). *International Relations Scholarship Around the World (Worlding Beyond the West)*. New York: Routledge, 2009.

TICKNER, Arlene B.; WÆVER, Ole. Introduction: Geocultural epistemologies. In: TICKNER, Arlene B.; WÆVER, Ole (eds.). *International Relations Scholarship Around the World (Worlding Beyond the West)*. New York: Routledge, 2009.

TINBERGEN, Jan. *On the theory of economic policy*. Amsterdam: North-Holland, 1952.

VÉDRINE, Hubert. *Continuar la historia*. Salir de la “Irrealpoloitik”. Madrid: Icaria/FRIDE, 2008.

VEIGA, José Eli da. *A emergência socioambiental*. São Paulo: Senac São Paulo, 2007.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael; DOMÍNGUEZ, Roberto. Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón: límites y alcances. In: GARZA ELIZONDO, Humberto; SCHIAVON, Jorge A.; VELÁZQUEZ FLORES, Rafael (eds.). *Balance y Perspectiva de la política exterior de México 2006-2012*. México, DF: CIDE/El Colegio de México, 2014.

VELÁZQUEZ FLORES, Rafael. *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. 2.ed. México, DF: Plaza y Valdés, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A política externa brasileira: a busca pela autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Unesp, 2011.

VILLA, Rafael; VIANNA, Manuela. Política externa do governo Lula: autonomia pela integração ou busca de um novo paradigma. In: ALBUQUERQUE, José Augusto G. (org.). *A política externa do governo Lula: 2003-2005*. São Paulo: NUPRI, Marco, 2007.

VILLA, Rafael. *A Antártida no sistema internacional: Análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental*. São Paulo: Hucitec, 2004.

VILLA, Rafael. *Da crise do realismo à segurança multidimensional*. São Paulo: Annablume, 1999.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WATSON, Adam. *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*. Routledge: New York. : London, 1992.

WEBER, Max; COHN, Gabriel (org.). *Max Weber: sociologia*. São Paulo: Ática, 1982.

WEBER, Max. *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. 17.ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. 4.ed. Brasília, DF: UnB, 2012. 02.v.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WHITEHEAD, Laurence. Consecuencias de la democratización en la política exterior de México. COVARRUBIAS, Ana (coord.). *Temas de política exterior*. México, DF: El Colegio de México : Centro de Estudios Internacionales, 2008.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

WOLFERS, Arnold. *Discord and Collaboration: essays on international politics*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1962.

Artigos e outros papers

ABREU, Sergio. Uma visão oriental (uruguaia) da situação regional. *Política Externa*, v. 19, n. 03, p. 67-77, 2010-2011.

ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, v. 58, p. 239-275, 2004.

ACHARYA, Amitav. Ideas, Identity and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia Pacific Way’. *Pacific Review*, v. 10, n. 02, p. 319-346, 1997.

ALMEIDA, Paulo R. Mercosul, do otimismo à resignação. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 16, p. 43-56, 2014.

ANHOLT, Simon. Mito y realidad: la imagen internacional de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 96, p. 187-206, 2012.

AZAMBUJA, Marcos. O Brasil e a Conferência do Rio. *Política Externa*, v. 01, n. 01, p. 58-64, 1992.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 02, p. 135-146, 2002.

BASTIDAS, Sabino. México: el sexenio solitario de Felipe Calderón. *Política Exterior*, n. 148, p. 94-101, 2012.

BATISTA, Paulo N. O desafio brasileiro: a retomada do desenvolvimento em bases

ecologicamente sustentáveis. *Política Externa*, v. 02, n.0 3, p. 31-42, 1993/1994.

BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 05, p. 701-718, 2009.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 02, p. 154-178, 2008.

BERNARDI, Bruno B. A Guerra Mexicana contra o Narcotráfico e a Iniciativa Mérida: Desafios e Perspectivas. *Boletim Meridiano* 47, v. 11, n. 120, p. 60-65, 2010.

BURGES, Sean; DAUDELIN, Jean. Moving in, carving out, proliferating: The many faces of Brazil's multilateralism since 1989. *Pensamiento Propio*, Guadalajara, ano 16, n. 33, p. 35-64, 2011.

BURGES, Sean. Auto-Estima in Brazil: The Rhetorical Logic of Lula's South-South Foreign Policy. *International Journal*, v. 60, n. 03, p. 1133-1151, 2005.

BURGES, Sean. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 03, p. 437-454, 2005.

BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, v. 22, n. 01, p. 64-85, 2008.

BURGES, Sean. Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 02, p. 286-302, 2013.

BURGES, Sean. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira?. *Política Externa* [online], v. 21, n.03, 2012-2013.

BURGES, Sean. Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. *Global Society*, v. 26, n. 03, p. 351-368, 2012.

BUZAN, Barry. From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organization*, v. 47, n. 03, p. 327-352, 1993.

CANESIN, Carlos H. A ordem e as forças profundas na Escola Inglesa de Relações Internacionais - em busca de uma possível francofonia. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 01, p. 123-136, 2008.

CANÍZIO, Márcia. J. Ecologia e ordem internacional: uma discussão dos paradigmas em análises. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 12, ano 6, p. 29-52, 1990.

CASARÕES, Guilherme. Itamaraty's Mission. *Cairo Review of Global Affairs* [online], 17 fev. 2014. Disponível em:[<http://www.aucegypt.edu/GAPP/CairoReview/Pages/articleDetails.aspx?aid=522>]. Acesso em: 20 fev. 2014.

CERVO, Amado Luiz. Formação de conceitos brasileiros de relações internacionais. *Carta Internacional*, v. 03, n. 01, p. 03-07, 2008 (2008a).

CERVO, Amado; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 02, p. 133-151, 2014.

CERVO, Amado. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, special issue, p. 07-32, 2010.

CERVO, Amado. Conceitos. Conceitos em Relações Internacionais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 02, p. 08-25, 2008 (2008b).

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 02, p. 05-25, 2003.

CERVO, Amado. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.43, n. 02, p. 05-27, 2000.

CHAGAS BASTOS, Fabrício H.; HARPER, Nicholas D.; ROCHMAN, Alexandre. R. Economia Política da Energia e Encruzilhadas da Integração na América Latina. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 02, n. 02, p. 206-226, 2013.

CHAGAS BASTOS, Fabrício H.; METZGER, Fabio. O caso Lugo ou qual Maquiavel o Brasil pretende ser? *Conjuntura Austral*, v. 03, p. 34-44, 2012.

CHIAPPIN, José R. Novaes. O paradigma de Huntington e o realismo político. *Lua Nova*, n. 34, p. 37-53, 1994.

COLLIER, David; LaPorte, Jody; SEAWRIGHT, Jason. Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement and Analytic Rigor." *Political Research Quarterly*, v. 65, n. 02, p. 217-232, 2012.

DAUDELIN, Jean. *Asymmetry, Interdependence and (Dis) Integration in the Americas*. Toronto, 23 jan. 2012. Palestra proferida a oficiais no Canadian Forces College. (2012a).

DAUDELIN, Jean. Brasil y la desintegración de las Américas. *Política Exterior*, Madrid, v. 26, n. 149, p. 50-58, 2012 (2012b).

DE TERESA, Rafael Tovar y. Mexico y la Proyección de una Imagen en el Exterior por Medio de la Cultura. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 96, p. 187-206, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. As relações brasileiro-paraguaias na era pós-Lugo: uma análise prospectiva. *Conjuntura Austral*, v. 03, n. 13, p. 17-33, 2012.

FARIAS, Rogerio S.; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. 2013. A construção do horizonte e o futuro do estudo da política externa brasileira. *Boletim Meridiano* 47, v. 14, n. 137, p. 03-12.

FOX QUESADA, Vicente. La política exterior de México en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 66, p. 11-21, 2002.

FUKUYAMA, F. The future of History. Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class? *Foreign Affairs*, v. 91, n. 01, p. 53-61, 2012.

GIANELLI, Carlos. *Uruguay and the region: in search of a new paradigm for insertion in a global world*. Cuad. del CLAEH, v. 04, selected edition, 2008.

GUIMARÃES, Roberto P. Ecologia e política na formação social brasileira. *Dados*, v. 31, n. 02, p. 243-277, 1988.

GUTIÉRREZ, Roberto. Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética. *Economía UNAM*, v. 11, n. 32, p. 32-58, 2014.

GUZZINI, Stefano. On the measure of power and the power of measure in International Relations. *DIIS Working Paper*, n. 28, 2009.

GUZZINI, Stefano. The Concept of Power: a Constructivist Analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, v.33, n. 03, p. 495-521, 2005.

HAKIM, Peter. A política sem ânimo. *Política Externa*, v. 12, n. 02, p. 71-84, 2003.

HAY, Colin. Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations. *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 01, p. 204-226, 2004.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 01, p. 03-21, 1990.

HERRMANN, Richard K. The Power of Perceptions in Foreign-Policy Decision Making: Do Views of the Soviet Union Determine the Policy Choices of American Leaders?. *American Journal of Political Science*, v. 30, n. 04, p. 841-875, 1986.

HERRMANN, Richard K.; FISCHERKELLER, Michael P. Beyond the Enemy Image and Spiral Model: Cognitive-Strategic Research after the Cold War. *International Organization*, v. 49, n. 03, p. 415-50, 1995.

HERRMANN, Richard K.; VOSS, James F.; SCHOOLER, Tonya Y. E.; CIARROCHI, Joseph. Images in International Relations: An Experimental Test of Cognitive Schemata. *International Studies Quarterly*, v. 41, n. 03, p. 403-433, 1997.

HKUST INSTITUTE FOR EMERGING MARKET STUDIES (HKUST IEMS). *Hitting the sweet spot*. The growth of the middle class in emerging markets. Hong Kong: The Hong Kong University of Science and Technology, 2013.

HODGSON, Geoffrey M. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 01, p. 01-25, 2006.

HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, v. 39, Supplement 02, p. 209-238, 1995.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International Affairs*, v. 82, n. 01, p. 01-19, 2006.

HURRELL, Andrew. Narratives of emergence: rising powers and the end of the Third World? *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 02, p. 203-221, 2013.

ICAZA, Carlos; SANDOVAL, Érika R. México, actor con responsabilidad global: jugador en

nuevos tableros. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 100, p. 09-48, 2014.

IKENBERRY, G. John. The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order. *Foreign Affairs*, v. 93, n. 03, p. 80-90, 2014.

JAGUARIBE, Hélio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, ano 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

JERVIS, Robert. Theories of War in an Era of Leading-Power Peace. *American Political Science Review*, v. 96, n. 01, p. 01-14, 2002.

KENKEL, Kai M. “Global player” ou espectador nas margens? A “Responsabilidade de Proteger”: Definição e Implicações para o Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, n. 12, p. 6-57, 2008.

KENKEL, Kai M. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*, v. 17, n. 03-04, p. 272-292, 2013.

KOSELLECK, Reinhart. Uma História dos conceitos: problemas teóricos e práticos. *Estudos Históricos*, v. 05, n. 10, p. 134-146, 1992.

KOUTSOUKIS, Nikitas-Spiros et al. *Global Positioning of France, Germany and Greece from 1998 until 2007*. s/d. Disponível em: [http://www.icabr.com/fullpapers/Koutsoukis%20Nikitas-Spiros,%20Spyros%20Roukanas,%20Pantelis%20Sklias.pdf]. Acesso em: 02 jun. 2014.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International Organization: a state of the art on an art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 04, 1986, p. 753-775.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Post-Marxism Without Apologies. *New Left Review*, v.16, n. 02, p. 79-106, 1987.

LAFER, Celso. Novas dimensões da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 03, p. 73-82, 1987.

LAFER, Celso. Perspectivas e Possibilidades da Inserção Internacional do Brasil. *Política Externa*, v. 01, n. 03, p. 100-121, 1992/1993.

LAFER, Celso. Reflexões sobre a Inserção do Brasil no Contexto Internacional. *Contexto Internacional*, v. 11, n. 11, p. 33-43, 1990.

LESSA, Antonio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 53, special edition, p. 115-131, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise. *Contexto Internacional*, v. 12, ano 06, p. 7-28, 1990.

MALAMUD, Andres. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 06, p. 637-57, 2010.

MALAMUD, Andres. Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 03, p. 1-24, 2011.

MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy*, v. 24, n. 04, p. 110-123, 2013.

MARSTEINTREDET, Leiv. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, v. 35, n. 02, p. 173-194, 2014.

MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias de las interrupciones presidenciales sobre el régimen político en América Latina. *América Latina Hoy*, n. 49, p. 31-50, 2008.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization*, v. 52, n. 4, 1998, p. 729-757.

MEAD, Walter Russell. The Return of Geopolitics. The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*, v. 93, n. 03, p. 69-79, 2014

MIYAMOTO, Shiguenoli. A Inserção do Brasil no Sistema Internacional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 05, n. 03, p. 07-17, 1991.

MORENO, Alejandro. Trust in North America: Why Do Mexicans Distrust Their Continental Neighbors? *Norteamérica*, ano 02, n. 02, p. 63-84, 2007.

NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Joint Session of Workshops by the European Consortium for Political Research (ECPR)*, 7-12th May 2007, Helsinki (Finland). Disponível em: [<http://web.archive.org/web/20110608020416/http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsession/paperarchive/helsinki/ws9/Nolte.pdf>]. Acesso em: 16 ago. 2013.

NYE, Joseph S. Soft power. *Foreign Policy*, n. 80, p. 153-171, 1990a.

NYE, Joseph S. The changing nature of world power. *Political Science Quarterly*, v. 105, n. 02, p. 177-192, 1990b.

NYE, Joseph S. The Twenty-First Century Will Not Be a “Post-American” World. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 01, p. 215-217, 2012.

NYE, Joseph S. What New World Order. *Foreign Affairs* [online]. 1992. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/47760/joseph-s-nye-jr/what-new-world-order>]. Acesso em: 20 abr. 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, pp. 37-61, 1998.

OLIVEIRA, Amâncio J. N.; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emannuel. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, p. 465-504, 2006.

OYARZÚN, Lorena. When Trade Policy is Not Enough: Opportunities and Challenges for

Chile's International Insertion. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 02, p. 268-285, 2013.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 02, p. 305-335, 2000.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIANNA, Manuela T. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. 02, p. 48-69, 2012.

REAL INSTITUTO ELCANO; OLIVIE, Iliana; GRACIA, Manuel; GARCÍA-CALVO, Carola. *Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) 2014*. 2014.

REAL INSTITUTO ELCANO; OLIVIE, Iliana; GRACIA, Manuel. IEPG 2012: metodología y nuevos elementos para el análisis. *Documento de Trabajo*, n. 12, 2013.

REAL INSTITUTO ELCANO; OLIVIE, Iliana; GRACIA, Manuel. *Índice Elcano de Presencia Global (IEPG) 2012*. 2013.

REAL INSTITUTO ELCANO; OLIVIE, Iliana; MOLINA, Ignacio. Índice Elcano de Presencia Global (IEPG). *Estudios Elcano*, n. 02, 2011.

REAL INSTITUTO ELCANO; OLIVIE, Iliana; MOLINA, Ignacio. Medir la presencia internacional de los países: metodología revisada del Índice Elcano de Presencia Global (IEPG). *Documento de Trabajo*, n. 09, 2012.

REIS, Bruno Cardoso. Uma certa percepção das relações internacionais: Entrevista com Robert Jervis. *Relações Internacionais*, n. 30, p. 149-166, 2011.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Ideas Do Not Flow Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. *International Organization*, v. 48, n. 02, p. 185-214, 1994.

RODRIGUEZ, Luis Hernando. Elementos para la definición de una estrategia de inserción internacional de Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, n. 23, p. 39-67, 1989.

RODRIGUEZ, Luis Hernando. La inserción internacional de Colombia y su adaptación a la dinámica de las demandas mundial y doméstica, 1970-1983. *Desarrollo y Sociedad*, n. 20, p. 41-79, 1987.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, v. 51, n. 01, p. 144-172, 1998.

RUSSELL, Roberto; TOKLATIAN, Juan Gabriel. From Atangonistic Autonomy to Relational Autonomy. *Latin American Politics and Society*, v. 45, n. 01, p. 01-24, 2003.

SALOMON, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 01, p. 40-59, 2013.

SANDOVAL, Érika R. La Política Exterior de México Durante el Sexenio de Vicente Fox: Mucho Discurso y Pocas Nueces. *Foro Internacional*, v. 48, n. 1/2 (191-192) p. 66-80, 2008.

SANTOS, Sinval N. Meio ambiente e política exterior brasileira: repercussões na revista Política Externa. *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales* [en línea], v. 8, n. 466, 10 oct. 2003. Disponível em: [<http://www.ub.es/geocrit/b3w-466.htm>]. Acesso em: 30 out. 2011.

SARAIVA, Miriam G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, edição especial, p. 151-168, 2010.

SARAIVA, Miriam G.; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 01, p. 149-166, 2009.

SCHOUTEN, P. Robert Jervis on Nuclear Weapons, Explaining the non-Realist Politics of the Bush Administration and US Military Presence in Europe. *Theory Talks*, n. 12, 2008. Disponível em: [<http://www.theory-talks.org/2008/07/theory-talk-12.html>]. Acesso em 12 mai. 2011.

SILVA, André Luiz Reis da. A atuação dos países emergentes na Assembleia Geral da ONU: as convergências da política externa brasileira com o Grupo Next Eleven (2000-2010). 4º *Encontro Nacional da ABRI*. 2013. Belo Horizonte. ABRI, 2013. p. 01-18.

SILVA, André Reis da. Os países emergentes na política internacional: o grupo Next Eleven (N-11) e as convergências com a política externa brasileira. *Estudos Internacionais*, v. 01, n. 02, p. 205-222, 2013.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New World Order. *Foreign Affairs* [online]. 1997. Disponível em: [<http://www.foreignaffairs.com/articles/53399/anne-marie-slaughter/the-real-new-world-order>]. Acesso em: 25 abr. 2012.

SOUTO, Cintia V. A crise política no Paraguai e o Brasil. *Conjuntura Austral*, v. 03, p. 07-16, 2012.

TANNENWALD, Nina; WOHLFORTH, William. The Role of Ideas in the End of the Cold War. *Journal of Cold War Studies*, special issue, v. 07, n. 02, p. 03-12, 2005.

THOMAZ, Laís; CARVALHO, Carlos Eduardo. A crise das tortillas no México (2007): alta das commodities, instabilidade financeira e segurança alimentar. *Revista Tempo do Mundo*, v. 3, p. 83-110, 2011.

TRINKUNAS, Harold. *Brazil's Rise Seeking Influence on Global Governance*. Washington, DC: Latin America Initiative Foreign Policy at Brookings Institution, 2014.

TROUT, J. "Positioning" is a game people play in today's me-too market place. *Industrial Marketing*, v.54, n.6, p.51-55, 1969.

VADELL, Javier Alberto; CARVALHO, Pedro Henrique Neves de. Neoliberalismo na

América do Sul: a reinvenção por meio do estado. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 01, p. 75-111, 2014.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 08, n. 03, p. 66-94, 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 02, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. *Lua Nova*, n. 78, p. 37-75, 2009.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JR., Haroldo. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 02, p. 437-487, 2010.

VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte. South American Re-armament: From Balancing to Symbolizing Power. *Contemporary Security Policy*, v. 35, n. 01, p. 138-162, 2014.

VILLA, Rafael. Novas lideranças sul-americanas: clivagens sobre o binômio estabilidade-instabilidade política. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, n. 32, p. 71-82, 2009.

VILLANUEVA RIVAS, César. Imagen país y política exterior de México. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 96, p. 13-43, 2012.

VILLANUEVA RIVAS, César. Imagen y presencia de México en el mundo. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 96, p. 06-11, 2012.

VIOLA, Eduardo. A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global. *Cena Internacional*, n. 06, p. 82-105, 2004.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002.

VISAGIE, Justin; POSEL, Dorrit. A reconsideration of what and who is middle class in South Africa. *Development Southern Africa*, v. 30, n. 02, p. 149-167, 2013.

VOETEN, Erik. Unipolar politics as usual. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 24, n. 02, p. 121-128, 2011.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 01, p. 05-41, 2000.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Security*, v. 46, n. 02, p. 391-425, 1992.

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, v. 88, n. 02, p. 384-396, 1994.

WENDT, Alexander. Constructing international politics. *International Security*, v. 20, n. 01, p.

71-81, 1995.

WIETZKE, Frank-Borge; SUMNER, Andy. What are the Political and Social Implications of the 'New Middle Classes' in Developing Countries?. *International Development Institute Working Paper 2014-03*. King's International Development Institute, 2014.

WILLIAMSON, John. What Should the World Bank Think About the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, v. 15, n. 02, p. 251-264, 2000.

WOHLFORTH, William C. How Not to Evaluate Theories. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 01, p. 219-222, 2012.

WOLFERS, Arnold. "National security" as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 04, p. 481-502, 1952.

XUETONG, Yan. The Rise of China and its Power Status. *Chinese Journal of International Politics*, v. 01, n. 01, p. 05-33, 2006.

YEE, Albert S. The causal effects of ideas on policies. *International Organization*, v. 50, n. 01, p. 69-108, 1996.

Jornais, Magazines e outros

BETIM, Felipe. Mais de 56 milhões de cidadãos deixaram a pobreza na América Latina. *El Pais Brasil* [online]. 29 ago. 2014. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/08/27/internacional/1409165952_127604.html]. Acesso em: 01 set. 2014.

COUTINHO, Marcelo. Diplomacia desorientada. *O Globo* [online]. 25 nov. 2013. Disponível em: [<http://oglobo.globo.com/opiniaodiplomacia-desorientada-10859953>]. Acesso em: 25 nov. 2013.

DAUDELIN, Jean. There Is No "Beyond NAFTA". *Canadian International Council (CIC)* [online]. 19 fev. 2014. Disponível em: [<http://opencanada.org/features/the-think-tank/comments/there-is-no-beyond-nafta/>]. Acesso em: 19 fev. 2014

EL ECONOMISTA. Felipe Calderón promulga reforma política. *El Economista* [online]. 08 ago. 2012. Disponível em: [<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/08/08/reforma-politica-permitira-democracia-efectiva-calderon>]. Acesso em: 01 fev. 2015

EL FINANCIERO. La economía creció 1.9% anual con Calderón. *El Financiero* [online]. 19 fev. 2013. Disponível em: [<http://economia.terra.com.mx/la-economia-en-el-sexenio-de-felipe-calderon,dec9b34314553410VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>]. Acesso em: 24 jan. 2015.

EL VIGIA. La (in)utilidad de las giras presidenciales. *El Vigia* [online]. 26 out. 2010. Disponível em: [<http://www.elvigia.net/el-valle/2010/10/26/inutilidad-giras-presidenciales->

26579.html]. Acesso em: 23 jan. 2015.

FLECK, Isabel. Itamaraty perde espaço no Orçamento. *Folha de S. Paulo* [online]. 25 dez. 2014. Disponível em: [<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1566948-itamaraty-perde-espaco-no-orcamento.shtml>]. Acesso em: 25 dez. 2014.

GOLDBLATT, David. Brazil's World Cup troubles reveal country's deeper woes. *The Boston Globe* [online]. 08 jun. 2014. Disponível em: [<http://www.bostonglobe.com/opinion/2014/06/07/brazil-world-cup-troubles-reveal-country-deeper-woes/zVW1Yj4REZ9AnBYOWiwaUK/story.html>]. Acesso em: 01 fev. 2015.

GONZÁLEZ, Adriana. México en Operaciones de Paz de la ONU: un logro compartido. *Milenio* [online]. 27 set. 2014. Disponível em: [http://www.milenio.com/firmas/adriana_gonzalez/Mexico-Operaciones-Paz-ONU-compartido_18_379942085.html]. Acesso em: 03 jan. 2015.

GUTTENBERG, Karl-Theodor Zu; GARTZKE, Ulf. The Other Transatlantic Partnership. *Project Syndicate* [online]. 24 out. 2014. Disponível em: [<http://www.project-syndicate.org/commentary/karl-theodor-zu-guttenberg-and-ulf-gartzke-call-attention-to-the-growing-potential-benefits-of-enhanced-eu-canada-cooperation>]. Acesso em: 26 out. 2014.

HAASS, Richard N. Which Asian Century? *Project Syndicate* [online]. 28 out. 2013. Disponível em: [<http://www.project-syndicate.org/commentary/richard-n--haass-on-asia-s-need-for-reconciliation-and-integration>]. Acesso em: 30 dez. 2013.

HOBBSBAWM, Eric J. 1989 - o que sobrou para os vitoriosos. *Folha de S. Paulo*. 12 nov. 1990. p. A-3.

HUÉRFANO, Edgar. El crecimiento económico con Felipe Calderón fue magro: ITESM. *El Economista* [online]. 24 set. 2012. Disponível em: [<http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2012/09/24/crecimiento-economico-felipe-calderon-fue-magro-tec-monterrey>].

IGLECIAS, Simone. No primeiro mandato, Dilma recebeu somente 15 dos 594 parlamentares. *O Globo* [online]. 09 nov. 2014. Disponível em: [<http://oglobo.globo.com/brasil/no-primeiro-mandato-dilma-recebeu-somente-15-dos-594-parlamentares-14512018>]. Acesso em: 01 jan. 2015.

KALOUT, Hussein. Oriente Médio: Itamaraty sem estratégia. *Folha de S. Paulo* [online]. 23 jul. 2012. Disponível em: [<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/56029-oriente-medio-itamaraty-sem-estrategia.shtml>]. Acesso em: 15 jan. 2015.

LAFER, Celso. Política externa e a eleição presidencial. *O Estado de S. Paulo* [online]. 16 fev. 2014. Disponível em: [<http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,politica-externa-e-a-eleicao-presidencial-imp-,1130832>]. Acesso em: 16 fev. 2014.

LAMUCCI, Sergio. FMI: Brasil seria um dos menos atingidos por desaceleração da China. *Valor Econômico* [online]. 15 ago. 2014. Disponível em: [<http://www.valor.com.br/internacional/3655814/fmi-brasil-seria-um-dos-menos-atingidos-por-desaceleracao-da-china#ixzz3AoMDiOlt>]. Acesso em: 20 ago. 2014.

LOPES, Dawisson B. Antonio, o Breve. *O Estado de S. Paulo* [online], 15 jun. 2013. Disponível em: [<http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,antonio-o->

breve,1042847,0.htm]. Acesso em: 15 jun. 2013.

LOPES, Dawisson B. Recuo estratégico ou normalização da curva? *Folha de São Paulo* [online]. 17 mar. 2014. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/03/1425918-dawisson-belem-lobes-recuo-estrategico-ou-normalizacao-da-curva.shtml]. Acesso em: 17 mar. 2014.

LUCENA, Eleonora. 'Ricos nutrem ódio ao PT e a Dilma', afirma ex-ministro. *Folha de S. Paulo* [online]. 01 mar. 2015. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1596370-ricos-nutrem-odio-ao-pt-diz-ex-ministro.shtml]. Acesso em: 01 mar. 2014.

MARREIRO, Flávia. "Há uma obsessão na mídia local por denegrir o Brasil". *El País* [online]. 11 fev. 2015. Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/11/politica/1423613530_120331.html]. Acesso em: 14 de fev. 2015.

MARTINS, Marco Antônio. Dilma admite que estímulo à economia sacrificou contas públicas. *Folha de S. Paulo* [online]. 12 mar. 2015. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/03/1601943-esgotamos-todos-os-recursos-de-combater-a-crise-diz-dilma.shtml]. Acesso em: 12 mar. 2015.

MILENIO. EU felicita a México por querer participar en misiones de paz. *Milenio* [online]. 26 set. 2014. Disponível em: [http://www.milenio.com/internacional/Mexico_cascos_azules-misiones_de_paz_Mexico-EU_Mexico_misiones_de_paz_0_379762136.html]. Acesso em: 04 jan. 2015.

MOREIRA, Assis. OMC convoca reunião para tentar desbloquear acordo. *Valor Econômico* [online]. 05 set. 2014. Disponível em: [http://www.valor.com.br/internacional/3684078/omc-convoca-reuniao-para-tentar-desbloquear-acordo]. Acesso em: 28 out. 2014.

MURAKAWA, Fabio. Região já sofre com o fim do superciclo das commodities. *Valor Econômico* [online]. 24 fev. 2014. Disponível em: [http://www.valor.com.br/internacional/3440718/regiao-ja-sofre-com-o-fim-do-superciclo-das-commodities]. Acesso em: 24 fev. 2014.

NASSIF, Maria Inês. O avanço das commodities. *desafios do desenvolvimento* [online]. 27 jul. 2011. ano 8, n. 66, 2011.

O ESTADO DE S. PAULO. As duas Américas Latinas. *O Estado de S. Paulo* [online]. 17 jan. 2014. Disponível em: [http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,as-duas-americas-latinas,1119483,0.htm]. Acesso em: 17 jan. 2014.

PINHEIRO, Daniela. A afilhada rebelde. *piauí*, n. 97, out., p. 18-27, 2014. ROUBINI, Nouriel. The Great Backlash. *Project Syndicate* [online]. 31 maio 2014. [http://www.project-syndicate.org/commentary/nouriel-roubini-likens-the-rise-of-nationalism-today-to-that-of-authoritarian-regimes-during-the-great-depression]. Acesso em: 10 jun. 2014.

SAFATLE, Vladimir. Enfim, o desespero. *Folha de S. Paulo* [online]. 24 fev. 2015. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/colunas/vladimirsafatle/2015/02/1593858-enfim-o-desespero.shtml]. Acesso em: 24 fev. 2012.

SALOMÃO, Alexa; GRINBAUM, Ricardo. 'Desembrulhar o pacote de 2015 não vai ser fácil', diz Belluzzo. *O Estado de São Paulo* [online]. 19 abr. 2014. Disponível em: [http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desembrulhar-o-pacote-de-2015-nao-vai-ser-facil-diz-belluzzo,182467e]. Acesso em: 19 abr. 2014.

SCHREIBER, Mariana. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. *BBC Brasil* [online]. 21 jan. 2015. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb]. Acesso em: 21 jan. 2015.

SINGER, André. Escolha de Sofia. *Folha de S. Paulo* [online]. 15 nov. 2014. Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2014/11/1548561-escolha-de-sofia.shtml]. Acesso em: 16 nov. 2014.

SION, Vitor. Brasil muda estratégia por vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU. *Opera Mundi* [online]. 17 jul. 2013. Disponível em: [http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/30071/brasil+muda+estrategia+por+vaga+permanente+no+conselho+de+seguranca+da+onu.shtml]. Acesso em: 03 jan. 2015.

SPEKTOR, Matias. Diplomacia da transição. *Folha de S. Paulo* [online]. 29 out. 2014 (2014a). Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1540019-diplomacia-da-transicao.shtml]. Acesso em: 29 out. 2014.

SPEKTOR, Matias. Política externa da polarização. *Folha de S. Paulo* [online]. 15 out. 2014 (2014b). Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/10/1532688-politica-externa-da-polarizacao.shtml]. Acesso em: 15 out. 2014.

STEPHENS, Philip. Europe's return to Westphalia. *Financial Times* [online]. 23 jun. 2011. Disponível em: [http://www.ft.com/cms/s/0/e019ba34-9dc9-11e0-b30c-00144feabdc0.html]. Acesso em: 15 jul. 2011.

STUENKEL, Oliver. O Brasil está abandonando suas ambições globais? *Post-western World* [online]. 19 fev. 2014 (2014a). Disponível em: [http://www.postwesternworld.com/2014/02/19/abandonando-ambicoes-globais/]. Acesso em: 20 fev. 2014.

STUENKEL, Oliver. O risco do recuo estratégico brasileiro. *Folha de São Paulo* [online]. 10 mar. 2014 (2014b). Disponível em: [http://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2014/03/1422485-oliver-stuenkel-o-risco-do-recuo-estrategico-brasileiro.shtml]. Acesso em: 10 mar. 2014.

VISENTINI, Paulo F. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? *Jornal da Universidade* (UFRGS), ano XVII, n. 165, p. 10, 2013.

ZAIMAN, Anny. How Power Really Works in the 21st Century: Beyond Soft, Hard & Smart. *The Globalist* [online]. 17 jul. 2012. Disponível em: [http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?storyid=9689]. Acesso em: 20 jul. 2012.

Monografias, Dissertações e Teses

BERNARDI, Bruno Boti. *O Processo de Democratização e a Política Externa Mexicana de Direitos Humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)*. 2009. 230f. Dissertação (Mestrado). - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CHAGAS BASTOS, Fabrício H. *A política externa brasileira e a construção de uma ordem ambiental internacional: de Estocolmo ao Rio*. 2009. 48f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2009.

CHANG, Magda Holan Yu. *O padrão de inserção internacional da economia brasileira entre 1945 e 1980: Uma análise da interação entre política econômica e política externa*. 2014. 306f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Estudos Brasileiros. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CHIAPPIN, José Raymundo N. *Duhem's Theory of Science: An Interplay between Philosophy and History of Science*. 1989. Thesis (PhD). University of Pittsburgh, Pittsburgh, 1989.

GALA, Paulo. *Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento*. 2006. 166f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

HÖHN, Karl H. *Geopolitics and the Measurement of National Power*. 2011. 330f. Thesis (PhD) - Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Fachbereich Sozialwissenschaften. Universität Hamburg, Hamburg, 2011.

HURRELL, Andrew. *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985*. Thesis (PhD). University of Oxford, Oxford, 1986.

KENKEL, Kai M. *Whispering to the Prince. Academic experts and the formulation of security policy at the national level in South Africa, Brazil and Canada*. 2005. 382f. Thesis (PhD) - Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Genève, 2005.

LEITE, Alexandre Cesar Cunha. *O projeto de desenvolvimento econômico chinês - 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos*. 2011. 230f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2011.

LIMA, Laura. *Worlding Brazil: The Theory of Emotional Action and the Development of Thinking about Security in Brazil (1930-2010)*. 2011. 343f. Thesis (PhD) - Institute of Geography, History, Politics & Psychology, Department of International Politics. Aberystwyth University, Aberystwyth, 2011.

MELLO, Leonel Itaussu A. *A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata*. 1987. 336f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 1987.

MERCADANTE, Aloisio. As bases do novo desenvolvimentismo : análise do governo Lula. 2010. 537f. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia. Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

MUXAGATO, Bruno. *La projection internationale du Brésil pour un monde multipolaire*. 614f. 2013. Thèse (Doctorat) - École doctorale Droit et Sciences Humaines. Université de Cergy Pontoise, Cergy-Pontoise : Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

OLIVEIRA, Ana Paula L. *A segurança através do espelho convexo das Américas: percepções, imagens e interesses na conformação de uma identidade sul-americana*. 2012. 150f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. UNESP/UNICAMP/PUC SP, São Paulo, 2012.

ROCHMAN, Alexandre R. *Teorias das relações internacionais e o estudo da medida de poder*. 1998. 142f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

STUENKEL, Oliver. *Towards the 'Greater West' or a 'Post-Western World'? International Institutions, Integration and Confrontation in India's and Brazil's foreign policy strategy*. 2010. Thesis (PhD). Universität Duisburg-Essen, Essen, 2010.

Documentos Oficiais, Palestras e outros

ALMAGRO, Luis. 2011. The International Insertion of Uruguay in the world. *LSE IDEAS LAIAP International Peace and Security in Latin America public lecture*. Londres. 22 mar. 2011. Disponível em: [http://www.lse.ac.uk/publicEvents/events/2011/20110322t1700vWT.aspx]. Acesso em: 02 nov. 2013.

ARTEAGA, Juan José. Influencia del imaginario histórico en la inserción internacional del Uruguay. In: CLÉRICO, Lilia Ferro; CASTRO, Serrana; NILSON, Diego Hernández; SOTO, Analaura (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideu. 14-15 ago. 2007.

BIZZOZERO, Lincoln. 2007. La inserción internacional de Uruguay en la globalización: una mirada multidimensional frente al nuevo siglo. In: CLÉRICO, Lilia Ferro; CASTRO, Serrana; NILSON, Diego Hernández; SOTO, Analaura (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideu. 14-15 ago. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Diplomacia Pública*. 2013. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa]. Acesso em: 20 jan. 2015.

BURGES, Sean; DAUDELIN, Jean. Democracy Postponed: A political economy of Brazil's oligarchic foreign policy. *Oxford/KCL Conference on Democratic Brazil re-revisited*. 26th Aug. 2013. 2013.

BUSH, George H. W. *Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit*. 11 set. 1990. Disponível em: [<http://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2217>]. Acesso em: 23 jul. 2011.

CLEMENTE, Isabel. Opciones de inserción internacional del gobierno progresista: 2005-2007. In: CLÉRICO, Lilia Ferro; CASTRO, Serrana; NILSON, Diego Hernández; SOTO, Analaura (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideu. 14-15 ago. 2007.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe (1989)*. Santiago: CEPAL, 1989.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2013)*. Santiago: CEPAL, 2013 (2013b).

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe (1995)*. Santiago: CEPAL, 1995.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: CEPAL, 2010.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (1997)*. Santiago: CEPAL, 1997.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (1998)*. Santiago: CEPAL, 1999.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (1999-2000)*. Santiago: CEPAL, 2001.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (2003)*. Santiago: CEPAL, 2003.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (1998)*. Santiago: CEPAL, 1989.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (1998)*. Santiago: CEPAL, 1999.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Las Américas Vientos cambiantes, nuevos desafíos de política*. Washington, DC: FMI, 2011.

GREENSPON, Edward et al. *Open Canada: A Global Positioning Strategy for a Networked Age*. Toronto: Canadian International Council, 2010.

KI-MOON, Ban. *United Nations Mission for Ebola Emergency Response and the Office of the Special Envoy on Ebola : report of the Secretary-General*. 24 set. 2014. Disponível em: [http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=141X15O39O575.25006&profile=bib&uri=full=3100001~!1035246~!11&ri=1&aspect=subtab124&menu=search&source=~!horizon]. Acesso em: 17 out. 2014.

KRUEGER, Anne O. Trade Policy and the Strategy for Global Insertion. *International Monetary Fund: Conference on Latin America in the Global Economy*. 19 abr. 2005. Disponível em: [http://www.imf.org/external/np/speeches/2005/041905.htm]. Acesso em: 02 abr. 2014.

MADDISON, Angus. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD, 2003.

MÉXICO. Cámara de Diputados. *Viajes realizados al extranjero por el C. Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (1º de Diciembre de 2006 al 31 de Diciembre de 2011). 2012.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. *Comunicado de Prensa: En 2014 México Decidió Reanudar su Participación en las OMP*. Disponível em: [http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/5421-591]. Acesso em: 24 dez. 2014.

MÉXICO. Secretaria de Relaciones Exteriores. *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012*. 2012. Disponível em: [http://www.sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/transparencia/rc/ic2006-2012.pdf]. Acesso em: 27 jan. 2015.

PUTIN, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*. 25 abr. 2005. Disponível em: [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2005/04/25/2031_type70029type82912_87086.shtml]. Acesso em: 11 abr. 2011.

PUTIN, Vladimir. *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*. 10 mai. 2006. Disponível em: [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/05/10/1823_type70029type82912_105566.shtml]. Acesso em: 11 abr. 2011.

UNITED NATIONS. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Declaração do Rio de Janeiro*. 3 a 14 jun. de 1992. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a13.pdf]. Acesso em: 28 jan. 2014.

UNITED NATIONS. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Disponível em: [http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf]. Acesso em: 28 jan. 2014.

UNITED NATIONS. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano*. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc]. 28 jan. 2014.

UNITED NATIONS. *Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Disponível em:

[<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>]. Acesso em: 28 jan. 2014.

UNITED NATIONS. *The mechanisms under the Kyoto Protocol: emissions trading, the Clean Development Mechanism and Joint Implementation*. Disponível em:

[http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php]. Acesso em: 28 jan. 2014.

UNITED NATIONS. *World Economic Situation and Prospects 2013*. New York: UN-DESA, 2013.

UNITED STATES OF AMERICA. Federal Reserve System. *Selected Interest Rates (Daily) - H.15*. Disponível em: [<http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data.htm>]. Acesso em: 10 jan. 2015.

UNITED STATES OF AMERICA. *National Security Strategy*. Washington, DC: 2002.

ANEXOS

ANEXO I

TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1 - Mandatos presidenciais para Brasil e México (1985-2014)

	MANDATO	PRESIDENTE	PARTIDO
Brasil	1985-1990	José Sarney	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)
	1990-1992	Fernando Collor de Mello	Partido da Reconstrução Nacional (PRN)
	1992-1994	Itamar Franco	Partido da Reconstrução Nacional (PRN)
	1995-1998	Fernando Henrique Cardoso	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
	1998-2002	Fernando Henrique Cardoso	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
	2003-2005	Luís Inácio Lula da Silva	Partido dos Trabalhadores (PT)
	2006-2010	Luís Inácio Lula da Silva	Partido dos Trabalhadores (PT)
	2011-2014	Dilma Rousseff	Partido dos Trabalhadores (PT)
	2015- (2018)	Dilma Rousseff	Partido dos Trabalhadores (PT)
México	1988-1994	Carlos Salinas de Gortari	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
	1994-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
	2000-2006	Vicente Fox Quesada	Partido de Acción Nacional (PAN)
	2006-2012	Felipe Calderón Hinojosa	Partido de Acción Nacional (PAN)
	2012- (2018)	Enrique Peña Nieto	Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria-Geral da Presidência da República (Brasil) e da Presidencia de la República (México), em nov. 2014.

Gráfico 1 - Evolução Índice de Gini para a América Latina (1990-2000)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 2 - Evolução Índice de Gini para a América Latina (2000-2010)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 3 - Evolução Índice de Gini para Brasil e México (1990-2010)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 4 - % Crescimento Anual do PIB para Am. Latina e o Mundo (2000-2013)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 5 - % Crescimento Anual do PIB para Brasil, México, Am. Latina e o Mundo (2000-2013)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 6 - % Crescimento Anual do PIB para Brasil e México (1989-2013)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 7 - % Crescimento Anual do PIB para Brasil, México e o Mundo (1989-2013)

Fonte: World Bank Data, 2014.

Gráfico 8 - Taxas de Desemprego Totais (%) para Brasil e México (2000-2014)

Fonte: CEPALSTAT, 2014.

Quadro 2 - Comparativo histórico sobre a dependência de exportação de primários na América Latina

Quadro 3 - IEPG 2012

Fonte: RIE; Olivié, Molina, 2012.

Quadro 4 - IEPG 2014

Quadro 5 - Variações entre os valores do IEPG 2012 e 2014

	2013	2012	2012-13 Diferencia
1	Estados Unidos	Estados Unidos	=
2	Alemania	Alemania	=
3	Reino Unido	Reino Unido	=
4	China	China	=
5	Francia	Francia	=
6	Rusia	Rusia	=
7	Japón	Japón	=
8	Países Bajos	Países Bajos	=
9	Canadá	Canadá	=
10	Italia	Italia	=
11	España	España	=
12	Arabia Saudí	Australia	1
13	Australia	Arabia Saudí	-1
14	Corea del Sur	Bélgica	1
15	Bélgica	Corea del Sur	-1
16	India	India	=
17	Emiratos Árabes Unidos	Brasil	4
18	Singapur	Singapur	=
19	Brasil	Suiza	-2
20	Suiza	Suecia	-1
21	Suecia	Emiratos Árabes Unidos	-1
22	Noruega	Noruega	=
23	México	México	=
24	Malasia	Malasia	=
25	Turquía	Turquía	=
26	Austria	Austria	2
27	Tailandia	Indonesia	1
28	Indonesia	Tailandia	-1
29	Polonia	Dinamarca	1
30	Dinamarca	Polonia	-1
31	Irlanda	Irlanda	=
32	Catar	Irán	1
33	Nigeria	Nigeria	1
34	Kuwait	Catar	1
35	Irán	Kuwait	-3
36	Ucrania	Luxemburgo	1
37	Luxemburgo	Ucrania	-1
38	República Checa	Sudáfrica	=
39	Sudáfrica	República Checa	-1
40	Venezuela	Venezuela	=
41	Kazajistán	Argentina	1
42	Argentina	Kazajistán	-1
43	Grecia	Grecia	=
44	Irak	Finlandia	5
45	Finlandia	Hungría	-1
46	Chile	Chile	=
47	Hungría	Portugal	-2
48	Portugal	Argelia	-1
49	Argelia	Irak	-1
50	Rumanía	Rumanía	=
51	Israel	Israel	=
52	Colombia	Colombia	=
53	Angola	Angola	=
54	Vietnam	Nueva Zelanda	2
55	Egipto	Egipto	=
56	Nueva Zelanda	Vietnam	-2
57	Perú	Perú	=
58	Filipinas	Bulgaria	3
59	Bulgaria	Croacia	-1
60	Croacia	Eslovaquia	-1
61	Eslovaquia	Filipinas	-1
62	Pakistán	Pakistán	=
63	Lituania	Lituania	=
64	Eslovenia	Eslovenia	=
65	Malta	Estonia	1
66	Estonia	Malta	-1
67	Bangladesh	Bangladesh	=
68	Letonia	Letonia	=
69	Chipre	Chipre	=
70	Islandia	Islandia	=

Fonte: RIE, 2014.