

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT-28 - Política Internacional

**ABERTURA ECONÔMICA, DEMOCRACIA E MODERNIZAÇÃO:  
a política externa do governo Collor revisitada**

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

## **Abertura econômica, democracia e modernização: a política externa do governo Collor revisitada**

*Guilherme Stolle Paixão e Casarões<sup>1</sup>*

Profunda, drástica e equivocada. Os três adjetivos foram utilizados para descrever, em diferentes textos acerca do curto período Collor, a natureza da transformação que aquele governo imprimiu sobre a política externa brasileira. Destaca-se, de forma unânime, a ruptura representada pela ascensão do primeiro presidente democraticamente eleito, no contexto da Nova República, para a inserção internacional do Brasil. Conforme a (escassa) literatura disponível, das características mais marcantes dos dois anos em que Fernando Collor esteve no comando do Estado brasileiro, em termos de política exterior, afiguram-se a abertura comercial, empreendida com uma voracidade típica dos aderentes do Consenso de Washington, e o realinhamento com o primeiro mundo, em particular com os Estados Unidos, levando à implosão do paradigma globalista, dominante em nosso pensamento de política externa desde a década de 1960 (cf. Lima, 1994). A primeira, porque conduzida de maneira apressada e sem o estabelecimento de um pacto social prévio, teria sido extremamente nociva à indústria nacional, demolindo os pólos de excelência da economia brasileira. O alinhamento com os centros do poder capitalista, por sua vez, reeditaria o binômio dependência/subdesenvolvimento que os militares se esforçaram em superar, legando ao Brasil uma derradeira posição periférica nas relações políticas e econômicas internacionais. As correções de rumo executadas no governo Itamar Franco resgatariam a política externa brasileira à posição de onde nunca deveria ter saído, após o malfadado “projeto de voo curto” (cf. Hirst e Pinheiro, 1995) gestado no seio de um governo igualmente fracassado.

Do discurso dominante a respeito da política externa do governo Collor transparece certo juízo de valor, muito provavelmente produzido pela ausência de um distanciamento histórico muitas vezes necessário para que impressões se transformem em conclusões sólidas. Por isso mesmo, à constatação do caráter equivocado e efêmero no direcionamento da ação internacional do Brasil ao fim da Guerra Fria, adiciona-se a percepção de que não se trata de um período que justifique ser explorado do ponto de vista acadêmico. Afinal, as anomalias são rapidamente sobrepostas pelo padrão contínuo de comportamento externo do

---

<sup>1</sup> Agradeço aos comentários do Prof. Amâncio Oliveira durante o processo de maturação deste artigo, bem como aos professores Dawisson Lopes e Carlos Aurélio de Faria por ouvirem e comentarem versões anteriores do argumento. No entanto, toda a responsabilidade do produto final é do autor. E-mail: casaroes@gmail.com

Estado brasileiro, qual seja, a adesão ao globalismo universalista, centrado no Itamaraty, em que a aproximação dos Estados Unidos, quando não evitada, é condicional e meramente instrumental.

Com efeito, a vastidão de estudos sobre política externa brasileira que surgiu nas últimas duas décadas encobre uma grave lacuna bibliográfica no tocante ao posicionamento internacional do país sob o governo Collor. Sintomas dessa carência podem ser resumidos em dois fatos: em primeiro lugar, um dos dois principais textos sobre a política externa do período ter sido publicado em periódico de língua inglesa (Cruz Jr., Cavalcante e Pedone, 1993); em segundo lugar, a segunda edição da principal coletânea sobre política externa brasileira (Albuquerque et al., 2005), que cobre o período de Vargas a Fernando Henrique Cardoso, simplesmente omitir os anos entre 1990 e 1994. Agrava este quadro o fato de a política externa de Sarney (cf. Pereira, 2003; Côrtes, 2010) e até mesmo de Itamar Franco (cf. Canani, 2003) merecerem obras inteiras, extensamente referenciadas, enquanto o “interregno” de Collor não possui nada comparável em termos de fôlego ou escopo.

Motivado por tal lacuna, este trabalho tem como objetivo analisar as mudanças da política externa brasileira levadas a cabo por Fernando Collor de Mello, a partir de um novo quadro conceitual, o da “autonomia pela modernização”. A ideia apresenta-se como um conceito que situa a política externa em um momento de transição paradigmática. O período entre 1990 e 1992 foi reflexo direto de uma “tripla transformação” que acometeu o Estado brasileiro ao longo da década anterior, no tocante à produção de sua política exterior. Em primeiro lugar, caíram por terra as bases nacional-desenvolvimentistas que orientaram a inserção internacional do Brasil ao longo dos últimos governos militares. Segundo, o regime político sob o qual o país fora conduzido por mais de vinte anos, com fortes resquícios Nova República adentro, também se reconfigurava, afirmando-se legitimamente democrático a partir da primeira eleição presidencial direta, em fins de 1989. Por fim, a mudança da ordem internacional, de uma estrutura bipolar aparentemente estável para uma espécie de “momento unipolar” (Krauthammer, 1990) com o ocaso da União Soviética, impôs uma necessidade de reorientação internacional em especial aos países semi-periféricos, como parecia ser o caso do Brasil (Lima, 1990).

O termo parece mais esclarecedor que as categorias estanques de “americanismo” e “globalismo” em torno das quais se orientaram as análises da política externa brasileira. Defende-se a hipótese de que o governo Collor, ao contrário das teses consensuais da literatura que lhe atribuem uma dupla característica de americanismo/subordinação (cf. Batista, 1993; Lima, 1994; Hirst e Pinheiro, 1995), perseguiu uma síntese entre os

paradigmas tradicionais (não podendo ser enquadrado nem como globalista, tampouco como americanista de forma inequívoca), assegurando a busca histórica de nossa política externa pela autonomia e mantendo as linhas fundamentais daquilo que se entende como o “repertório permanente” da PEB (cf. Mello e Silva, 1995), em particular o Estado de Direito, a diplomacia parlamentar/multilateral e a não-intervenção em assuntos domésticos de outras nações.

Neste sentido, a política externa do governo Collor aproxima-se da matriz conceitual que Pinheiro (2000) formula para descrever as bases da orientação exterior brasileira no contexto da globalização: o *institucionalismo pragmático*. Segundo a autora, este novo modelo de inserção internacional pautar-se-ia na síntese entre posturas realistas de corte *hobbesiano* e *grociano* – presentes na ação externa do país ao longo da República – e que combinaria uma dimensão explanatória e outra prescritiva. Sob a ótica deste paradigma, o Brasil atua em duas frentes distintas, em especial no tocante às instituições internacionais: vale-se de um realismo hobbesiano no contexto da América do Sul, ao portar-se como *hegemon* e apostar na baixa institucionalidade das instâncias de integração regional, por exemplo, como forma de preservar a assimetria de poder na região; no plano global, vale-se de um realismo grociano, sem descuidar de seu interesse nacional, ao apostar na institucionalização da política internacional como forma de amplificar o perfil brasileiro no exterior.

Em contraste à concepção anterior, contudo, a inserção internacional brasileira sob Collor ocorre num contexto em que ainda não era possível tomar o país como hegemona regional, em função das repercussões muito próximas da crise da dívida e a presença permanente da hiperinflação como elementos de vulnerabilidade econômica do Brasil. Portanto, a “autonomia pela modernização” coloca em evidência uma estratégia em que planos regional e global complementam-se, ambos entendidos dentro da concepção do realismo grociano, tomando como base a abertura econômica e a afirmação da democracia como fonte de legitimação e, ao mesmo tempo, de projeção de poder. Destarte, o investimento no Mercosul como forma de projetar economicamente a região, o alinhamento condicionado ao primeiro-mundo (em particular aos Estados Unidos) e a rejeição completa do projeto nuclear advindo do regime anterior são compreendidos a partir deste novo marco conceitual que busca tornar inteligível um período curto, embora fundamental, da história recente da política externa brasileira.

Este trabalho será dividido em quatro seções. Em primeiro lugar, faremos uma revisão do modelo analítico proposto por Maria Regina Soares de Lima para analisar a

“economia política da política externa brasileira” (Lima, 1990). Ele nos servirá de aporte para a análise que será disposta posteriormente sobre as mudanças de posicionamento internacional observadas no governo Collor. Adiante, uma segunda seção buscará dar conta das falhas e lacunas do esquema analítico proposto pela autora, oferecendo um construto alternativo que expande a formulação original tanto em termos de abrangência – onde novos tipos de comportamento internacional são propostos – quanto de profundidade – na medida em que se buscam as causas das mudanças, a partir de uma análise integrada entre os planos doméstico e externo. Num terceiro momento, trataremos do nosso objeto de estudo propriamente dito, a política externa do governo Collor, numa leitura inicial a partir das “teses consensuais” a respeito do período. A quarta e última seção trará a ideia de *autonomia pela modernização* em sua dimensão conceitual e empírica. Por fim, uma conclusão buscará apreciar os resultados obtidos.

#### *A “economia política da política externa brasileira”: pressupostos e desdobramentos*

Tendo a política externa do governo Collor como objeto de investigação, e diante das interpretações correntes a respeito do período, enunciadas brevemente na introdução, o problema central que este trabalho busca enfrentar é a questão da mudança na política externa de um determinado país, a partir de uma abordagem de escolha racional. Propõe-se, para tanto, uma síntese analítica entre os trabalhos de Charles Hermann, que lida de maneira específica com as mudanças de percurso na política externa, e de Maria Regina Soares de Lima, que explora as possibilidades da política externa brasileira na década de 1980 sob a ótica da ação coletiva. A união de ambas as perspectivas faz-se necessária na medida em que, muito embora Lima (1990) seja razoavelmente bem-sucedida em divisar um esquema analítico acerca das estratégias internacionais da semiperiferia à luz do caso brasileiro, sua tipificação não nos parece exaustiva. A discussão realizada por Hermann (1990), nesse sentido, traz um conjunto de instrumentos que, adicionados às categorias propostas por Lima, abre novos caminhos na compreensão das transformações brasileiras na passagem da década de 1980.

O artigo de Lima (1990) enuncia uma proposta de análise do que a própria autora denomina “economia política da política externa brasileira”. O ponto de partida de seu argumento passa pela constatação de que a ampliação do espaço de expansão capitalista, ao longo da década de 1970, conduziu à emergência de países semi-industrializados na periferia do capitalismo. Tais nações, ao apresentarem um “alto grau de integração comercial,

industrial e financeira à economia mundial”, atuariam no âmbito da política internacional a partir de parâmetros próprios de ação. Entre os rótulos mais costumeiros usados para identificar este grupo de países, destacam-se *potência média* e *potência emergente* (Lima, 1990, p. 7), que empregaremos de maneira intercambiável ao longo de todo o texto.

Três foram as perspectivas que buscaram dar conta da inserção internacional das potências emergentes. A primeira delas destaca a existência de países industrializados no Terceiro Mundo como fruto da inserção semiperiférica na divisão internacional do trabalho. Nessa ótica, os atores semiperiféricos, ou emergentes, operariam como centros de hegemonia regional – portando-se, assim, como “intermediários” dos interesses estratégicos, políticos e econômicos das potências centrais numa determinada região. Exercem, pois, uma espécie de subimperialismo regional, arranjo no qual os Estados centrais pagariam recompensas materiais – de natureza econômico-militar – em troca dessa transferência de custos no exercício da dominação descentralizada. Dentro dessa lógica, os países semiperiféricos apresentam duas características centrais: estabelecem com os vizinhos uma relação imperialista, mas ligam-se por simbiose com os centros capitalistas e suas elites (Lima, 1990, p. 8).

Se a perspectiva do *subimperialismo* pode ser entendida no contexto do declínio da potência hegemônica – que precisaria, a partir daí, partilhar custos e responsabilidade na periferia –, o segundo esquema disposto pela autora, chamado *neorrealismo complexo*, inverte essa relação. De acordo com essa ótica, o ocaso dos Estados Unidos não estaria relacionado ao surgimento de um grupo de mediadores na periferia, mas sim à emergência de pólos autônomos de poder de médio porte. Países semiperiféricos, dotados de ampla base industrial e recursos materiais de poder, como o Brasil e a Índia desde a década de 1970, seriam capazes de perseguir interesses próprios no contexto regional, ou mesmo, eventualmente, no plano global. Nações centrais mas não-hegemônicas, como o Japão e a Alemanha Ocidental, também ampliariam suas possibilidades de iniciativa externa autônoma. Em ambos os casos, os países de médio porte apresentariam comportamento competitivo, muitas vezes unilateral e desalinhado dos centros de poder, no contexto de um sistema internacional flexível e permissível à ascensão hierárquica dos Estados (Lima, 1990, pp. 8-9).

Por fim, a perspectiva do *carona* destaca os conflitos comerciais entre os países recém-industrializados (*newly industrialized countries*, NICs) e aqueles industrializados, no tocante à participação de ambos os grupos na exportação mundial de manufaturados. Como os NICs adotaram, historicamente, uma estratégia de crescimento baseada nas exportações, sua emergência (que coincidiu com um período de baixa atividade econômica e alta do

petróleo, após a crise de 1973) acarretou um desequilíbrio na estrutura do comércio internacional, originalmente centrada nos centros capitalistas avançados. Ainda assim, os países recém-industrializados foram capazes de beneficiar-se passivamente das vantagens tarifárias derivadas do regime de livre comércio, sem arcar com os altos custos de mantê-lo – pegando carona, portanto, no movimento ascendente de interdependência da economia mundial. Destarte, os NICs situam-se numa espécie de “área cinzenta” da clivagem Norte-Sul, não alinhados aos interesses dos países do norte (visto que são, no limite, concorrentes), mas tampouco desejosos de alterações profundas na ordem econômica internacional, como almeja, de forma geral, o Terceiro Mundo (Lima, 1990, p. 9).

Do ponto de vista metodológico, as três perspectivas resenhadas pela autora oferecem um aspecto particularmente promissor, o de “livrar o analista dos constrangimentos da geografia, permitindo-lhe focalizar comportamentos peculiares dos Estados semi-industrializados, quais sejam, *aliado especial*, *potência emergente* e *carona predatório*” (Lima, 1990, p. 10). Por outro lado, cada uma delas atribui um tipo específico (e fixo) de conduta àqueles países, mutuamente excludentes entre si, posto que partem de concepções distintas a respeito dos indicadores de poder real no sistema internacional. Ao oferecerem esquemas explicativos estanques, mostram-se particularmente deficientes diante de condutas ambíguas dos países recém-industrializados, que ora se alinham aos interesses da potência hegemônica (como foi o caso, por exemplo, do Brasil de Costa e Silva e Juracy Magalhães), ora perseguem o caminho da autonomia (como bem demonstrado pelo *pragmatismo responsável e ecumênico* de Geisel e Azeredo da Silveira), variando estratégias de inserção internacional em diferentes áreas temáticas e em distintos momentos no tempo.

A autora oferece, assim, um esquema de análise que parte da ideia de que as relações internacionais dos países semiperiféricos são marcadas tanto por autonomia quanto por dependência. Afinal, se considerarmos que tal categoria de Estados, por encontrarem-se em um estágio mais avançado do seu processo de industrialização e de integração à economia internacional, possuem um leque mais amplo de objetivos estratégicos e escopo de interesses, não podemos deixar de considerar que seus padrões de comportamento sejam igualmente diversos. Isso se torna visível, sobretudo, diante da observação de uma característica singular às economias da semiperiferia: são poderosas, de um lado, se levarmos em conta a distribuição, em termos abrangentes, de recursos internacionais de poder; ao mesmo tempo, padecem das distorções que caracterizam todo o processo de industrialização periférica, apresentando um alto grau de heterogeneidade estrutural, que se traduz, por exemplo, em desequilíbrios de produtividade e desenvolvimento tecnológico. Desta forma, a perspectiva

que se teria em termos agregados do poder – apropriada pelos teóricos neorrealistas como uma vantagem sistêmica dos emergentes – não se concretiza ao desaglutinarmos os indicadores de poder, o que pode revelar vulnerabilidades em determinadas áreas temáticas. Por isso mesmo, “é necessário que a avaliação das capacidades leve em conta questões de escopo, peso e âmbito do poder” (Lima, 1990, p. 11).

Pois bem, diante do quadro apresentado acima, o próximo passo dado por Lima (1990) é oferecer um esquema analítico que busque dar conta, de maneira mais nuançada, do comportamento internacional das nações emergentes. Seu pano de fundo é o dilema da ação coletiva – que pressupõe a racionalidade dos atores – aplicado à política internacional. O argumento pode ser disposto da seguinte maneira: para qualquer Estado, há dois padrões básicos de ação, o unilateral, “em que o país está disposto a arcar com todas as suas possíveis consequências, ainda que estas possam afetar negativamente outros países”, ou o multilateral, que se refere “a ações empreendidas para a consecução de objetivos comuns a um grupo de países” (Lima, 1990, p. 16). Na busca de bens coletivos, seguindo a lógica da abordagem da *estabilidade hegemônica* (cf. Gilpin, 1981, 1987), a expectativa é que os países grandes optem pela estratégia da provisão do bem público – unilateralmente ou por meio da criação de um regime internacional – enquanto os pequenos, por outro lado, adotariam o comportamento do “carona” com vistas a beneficiar-se com os menores custos. Como forma de lidar com os caronas, o país com maiores recursos (país A) poderá ou conceder incentivos seletivos positivos, como bens privados, ao menor (país B) ou coagi-lo a participar do regime, sob ameaça de privá-lo do acesso a certos mercados, produtos estratégicos ou ajuda externa. Quando a natureza do bem público ofertado por A torne inviável a exclusão dos não-contribuintes do benefício produzido, a estratégia do “carona” por parte do país B prevalecerá (Lima, 1990, p. 16). Esquemáticamente, a gama de padrões de ação de países A e B, numa determinada área temática, pode ser estruturada da seguinte maneira:

	I	II	III
País A	Ação Unilateral	Incentivos Positivos (oferece)	Coerção (exerce)
	IV	V	VI
País B	Carona	Incentivos Positivos (recebe)	Coerção (sofre)

Fonte: Lima (1990), p. 16

Diante de um contexto de multipolaridade emergente em certos temas, no qual o bem público não mais pode ser provido por uma só potência, surge um terceiro grupo de países (de tipo C) – justamente os semiperiféricos ou “potências médias” – que exibem,



simultaneamente, os padrões de comportamento típicos de A e B. Desta forma, seria possível atribuir cinco modalidades de estratégias externas às nações semiperiféricas, considerando-se a tipificação exposta acima: (a) a ação unilateral, “na qual são desconsiderados eventuais custos advindos dos efeitos desta sobre terceiros países”; (b) comportamento de “carona”, em que se opta por não arcar com os custos da provisão do bem público; (c) estratégia de hegemonia, na qual o país utiliza-se de incentivos positivos e negativos com relação a terceiros para beneficiar-se; (d) ação de liderança, em que o país busca organizar a ação coletiva (em geral pela via multilateral) com vistas a benefícios que podem ser apropriados individualmente; (e) reação, em que, “por força de instrumentos coercitivos manipulados por outros Estados, o país adere às regras do jogo em uma determinada área temática” (Lima, 1990, pp. 17-18).

Já se exaltou aqui o sucesso obtido pela autora em analisar determinados aspectos do que ela própria chama de “economia política da política externa brasileira”. Não obstante, acreditamos ser possível expandir sua tipificação, somando a ela determinados padrões de comportamento que não foram contemplados, e também aprofundando-a em alguns aspectos. Preocupa-nos, em particular, três questões, a partir das quais as críticas serão tecidas e que servirão como base para uma proposta ampliada. A primeira delas é a questão da *mudança*. Muito embora o trabalho contemple as oscilações no comportamento brasileiro em certas áreas temáticas, como por exemplo em sua análise a respeito da questão da Bacia do Prata, a autora não parece dar conta de explicar *por que* as estratégias mudam ao longo do tempo. Nesse sentido, falar em transformações no balanço entre custos e benefícios de uma ação soa demasiadamente simplificador, caso não se jogue luz sobre a geratriz dessas transformações, *que certamente podem ser encontradas na dimensão estrutural do sistema internacional, mas não se limitam a ela*. Em outras palavras, uma limitação observada do trabalho em tela reside em não tornar endógena ao modelo analítico a questão da mudança, relacionando-a sempre a fatores exógenos, sistêmicos, sem buscar nos diversos elementos do plano doméstico variáveis explicativas.

Em segundo lugar, o texto de Lima (1990) evidencia uma opção consciente de não tratar de relações simétricas entre Estados, ou seja, de circunstâncias em que interagem dois ou mais países com capacidades similares de poder, sejam elas econômicas ou militares. Parte-se, nesse sentido, da ideia de que toda interação entre dois Estados (ou grupos deles) envolve uma parte mais poderosa e outra mais frágil, dentro de uma área temática. Essa assertiva é problemática por duas razões. A primeira delas é que, ao passo que o modelo analítico proposto mostra-se útil para explicar relações patentemente assimétricas (como

Brasil e Paraguai, ou Estados Unidos e Brasil), a clareza se perde quando se fala da relação entre dois semiperiféricos, como entre nosso país e a Índia ou, em algumas conjunturas singulares, a Argentina. A inclusão de tipos que contemplem relações simétricas nos parece particularmente útil no caso brasileiro, iluminando processos pelos quais passa o Brasil na década de oitenta, como a integração regional. Esse ponto nos leva à segunda constatação a respeito da fragilidade de postular relações permanentemente assimétricas: como observado no esquema apresentado pela autora, não há espaço para relações genuinamente cooperativas. Em situações de assimetria, a cooperação sempre está condicionada a algum tipo de oferta intra-aliança, seja de incentivos positivos ou ameaças críveis, para além dos benefícios engendrados pela formação da aliança *per se*. Não é o caso de cooperação horizontal, simétrica, que se aproxima de um jogo de soma positiva.

Finalmente, muito embora o texto de Lima (1990) convide a uma formalização da análise, nos termos da teoria dos jogos, ela é tratada de maneira muito rudimentar e não consta de maneira expressa no argumento. Não há, contudo, qualquer problematização das preferências dos atores, sendo elas tomadas como exógenas ao modelo. A opção por um empreendimento intelectual que se distancia da análise de política externa no seu sentido estrito, isto é, que não avance na consideração da diversidade de interesses estratégicos (no plano doméstico ou na interação entre os níveis analíticos) para além da clássica rubrica “maximização de preferências” obscurece certas dimensões cruciais para se compreender, por exemplo, a *mudança* de orientação internacional.

Ora, se a autora parte da premissa de que os atores são racionais e de que suas preferências são condicionadas – e não somente constrangidas – pela distribuição de recursos de poder no sistema internacional, ainda que variem de acordo com a *issue-area* e as arenas de interação, duas considerações estariam em ordem. Primeiro: o Estado tem que ser pensado como um bloco monolítico de interesses, cujas ações no plano internacional são perfeitamente coerentes ao longo do tempo – mesmo que as *estratégias* mudem face aos distintos espaços de interação (Frieden, 1999) – *se não houver movimentos estruturais significativos no sistema internacional*. Quer dizer, salvo em períodos nos quais se observa uma transformação na ordem internacional – como foi o caso da “multipolarização”/“oligopolização” das relações econômicas internacionais no início da década de 1970 –, as preferências se conservam no tempo. Mudanças na conduta de um determinado Estado, portanto, ocorreriam ou quando ele se vê constrangido pela emergência de uma nova ordem (o que, em política internacional, costuma ocorrer em ciclos de *longue durée*, nos termos braudelianos) ou quando ele mesmo altera suas condições de recursos de

poder a ponto de promover uma alteração da ordem vigente. Em nenhum dos casos, trata-se de algo facilmente capturável em recortes curtos, obrigando o analista a debruçar-se sobre o quadro mais amplo de acontecimentos dentro do qual se insere o Estado em questão.

Há, adicionalmente, o problema da formação das preferências. Não acreditamos que o interesse do Estado seja exclusivamente fruto da distribuição de poder no sistema, como sugere a literatura de corte neorrealista (cf. Waltz, 1979; Mearsheimer, 1995), sendo também informado (ou ao menos mitigado) por constrangimentos domésticos. A esse respeito, a autora adota uma posição ambígua. Ao construir um modelo inspirado pelas teses da estabilidade hegemônica e do realismo político, parte da ideia (à qual a sub-área de APE é infensa) do Estado como “caixa preta”. De fato, todo o argumento que conduz à categorização dos padrões de ação dos países semiperiféricos parece sustentar-se em cima desse pressuposto. A própria análise da economia política da PEB, empreendida por Lima (1990), não problematiza o nível doméstico, seja na dimensão societária ou burocrática. Ao mesmo tempo, a autora assume como objetivo manifesto de seu trabalho sugerir, para fins analíticos, “diferentes padrões de ação externa ou estratégias resultantes da estrutura de incentivos em determinadas áreas temáticas, dos recursos específicos de poder nessas áreas e dos constrangimentos domésticos” (p. 10, grifo nosso), sobre os quais não tece quaisquer comentários adicionais.

A crítica realizada nas páginas anteriores nos servirá de base para a proposição de um modelo alternativo de análise, que conserve os elementos básicos propostos por Lima (1990) e expanda, ao mesmo tempo, as possibilidades de ação dos Estados semiperiféricos. Também será dada uma palavra sobre a formação de preferências, com vistas a incorporar algumas questões do plano doméstico. Para isso, a contribuição de Hermann (1990) será fundamental. Discutiremos os principais elementos do modelo na próxima seção.

#### *Uma nova proposta para a análise da política externa brasileira*

A construção analítica proposta por Maria Regina Soares de Lima é extremamente frutífera, como foi dito anteriormente, mas carece de alguns elementos adicionais, tanto em termos de sua abrangência (os tipos de padrão de comportamento que contempla) quanto de sua profundidade (os fatores causais que conduzem à formação de preferências e a eventuais mudanças de posicionamento internacional). A questão da abrangência parece ser mais simples, e pode ser resolvida com o acréscimo de duas novas dimensões. A primeira delas é a *credibilidade*, especialmente no que se refere à disposição de ameaças de coerção por parte

do país A sobre o país B. Quando a credibilidade de uma ameaça é baixa, a ação do Estado dominante pode não surtir o efeito desejado sobre sua contraparte mais fraca. Embora Lima (1990) toque no assunto, ela só o faz de maneira tópica, e não explora o tipo de resultado em que incorre uma coerção pouco crível. Adicionaríamos, portanto, uma quarta categoria aos padrões de comportamento dispostos, em que a ação coercitiva de A não interfere sobre B de maneira a mudar seu comportamento:

	I	II	III	IV
País A	Ação Unilateral	Incentivos Positivos (oferece)	Coerção (exerce)	Coerção (s/credibilidade) (exerce)
	V	VI	VII	VIII
País B	Carona	Incentivos Positivos (recebe)	Coerção (sofre)	Sem efeito

Quais os fatores que determinam o *grau de credibilidade*, por assim dizer, de uma determinada ameaça? Oportunamente, tomaremos emprestado da análise de Odell (1993), que trata das relações Brasil-Estados Unidos na questão da informática, duas variáveis que parecem ser satisfatórias para o modelo proposto: a *especificidade da ameaça*, isto é, se a forma como o país A busca exercer seus instrumentos coercitivos é exposta ao país-alvo B em seus detalhes ou se é apresentada de maneira vaga ou inespecífica. Pode-se dizer, seguramente, que quanto maior a especificidade de uma ação coercitiva, mais crível ela se torna. Este, no entanto, é somente um lado da questão. Outro fator que impacta sobre a credibilidade da ameaça, nesse sentido, é a *unidade dos atores no nível doméstico* (de ambos os lados, mas em particular no país A) em torno das medidas a serem tomadas. Isto é, se estivermos lidando com países democráticos e/ou nos quais há instâncias de veto (cf. Tsebelis, 2002) ou necessidade de ratificação no nível congressional (cf. Putnam, 1988), a ausência de consenso entre os atores políticos que participam do processo decisório torna a ameaça menos crível, num jogo de informação completa ou no qual os atores tenham relativo acesso ao que se passa do outro lado.

Uma última palavra sobre credibilidade das ameaças. Mesmo que se tenha falado em *grau de credibilidade*, na categorização realizada acima a variável é tratada como binária, quer dizer, ou há credibilidade (neste caso, trata-se da coerção normalmente aplicada por A e sofrida por B) ou não há, no caso da qual não haverá efeito sobre o país B. Trata-se de uma questão de difícil operacionalização, pois bem se sabe que mesmo as ameaças com baixa

credibilidade podem causar fissuras no consenso doméstico do país B, minando, ao longo do tempo (mas num prazo desconhecido), sua capacidade de resistir à coerção. Para fins analíticos, contudo, acreditamos que a simplificação das categorias dispostas não compromete o argumento.

Um segundo ponto no que diz respeito à abrangência das categorias tem a ver com quem é o *first-mover* no jogo estratégico. O modelo de Lima (1990) somente contempla situações em que o país A, mais poderoso, atua sobre o B, mais frágil, no contexto da provisão de um bem público. Dito de outra maneira, A sempre faria o primeiro movimento sobre B, cabendo ao lado fraco, nessa interação estratégica, capacidade exclusivamente reativa.

Ora, se no modelo por ela proposto o país A sempre é o primeiro a jogar, como enquadrar, então, a gama de circunstâncias em que, nos termos da própria autora, o país semiperiférico inclina o pêndulo em direção à sua autonomia? Este tipo de jogo estratégico sempre é iniciado com uma ação por parte de B, que é ao mesmo tempo o país emergente e a parte mais frágil da interação. A jogada pode ser unilateral, quando se decide arcar integralmente com os custos e benefícios da decisão, ou multilateral, quando o país B decide recorrer a seus pares (formando coalizões) ou a espaços multilaterais (como a Assembleia Geral das Nações Unidas ou a Organização Mundial do Comércio) para alcançar seus objetivos. Para fins de análise, trataremos somente das ações unilaterais dos países semiperiféricos com relação a alguma potência. Trata-se, naturalmente, de um jogo de soma zero, em que, no contexto da distribuição de recursos de poder internacionais, o crescimento relativo de B implica a perda de espaços de atuação por parte de A<sup>2</sup>.

Pois bem, feita a jogada inicial, o país mais forte A pode reagir de três diferentes maneiras: (1) quando os custos de uma eventual reação superam as perdas esperadas, a jogada de B não surte efeito sobre A. Com o perdão da aproximação histórica, é possível considerar as relações entre a Alemanha e as potências europeias (Inglaterra e França) entre 1933 e 1937 dentro deste quadro. Mesmo diante de ações unilaterais de uma potência emergente que aparentavam mudar o equilíbrio de poder continental, os grandes da Europa optaram por não reagir às investidas de Hitler, concedendo-lhe importantes ganhos estratégicos ao realizarem a política do *appeasement*; (2) quando a assimetria de poder é grande o bastante para sustentar uma ameaça crível dentro de uma determinada área temática, o país A exerce a coerção/retaliação como forma de impedir a ação unilateral de B.

---

<sup>2</sup> As outras possíveis jogadas (oferecer incentivos seletivos positivos ou fazer uso de ameaças) não fazem sentido, a princípio, diante do fato de que o país B, no caso, não oferta o bem coletivo e não necessitaria, a rigor, coibir o comportamento de “carona”.

As sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos sobre o Irã, diante das tentativas do regime islâmico em perseguir uma política nuclear alegadamente ofensiva, podem ser compreendidas nesse prisma<sup>3</sup>; (3) quando o custo da ameaça é alto, mas também o é o custo da inação, seja porque as perdas ocasionadas pela ação unilateral de B são altas e/ou porque a retaliação tem baixa credibilidade ou eficácia, o país A pode optar pela estratégia de barganha. Essa foi a conduta do governo Reagan com relação ao Brasil no tocante à reserva de mercado da informática, de fins da década de 1970 até setembro de 1985, quando os Estados Unidos, diante da recusa brasileira em negociar, adotaram as sanções comerciais como forma de penalizar as práticas do governo brasileiro. Podemos dispor esquematicamente os três padrões de ação de A e B (mantidas as denominações originais), em que o país semiperiférico B é o *first-mover* com relação à potência A.

	I	II	III
País B	Unilateral/Multilateral	Unilateral	Unilateral/Multilateral
	IV	V	VI
País A	Sem efeito	Retaliação	Barganha

Deve-se, igualmente, conferir uma dimensão de profundidade ao esquema analítico. Faremos, para tanto, uma discussão sobre preferências. Torná-las endógenas ao modelo, incorporando variáveis de cunho doméstico, não é necessariamente incompatível com os princípios da escolha racional. O Estado, para fins analíticos, continua detendo o monopólio da ação internacional, e interage com seus pares em busca da maximização de seu poder. Ressalta-se, contudo, que (1) os recursos de poder são situacionalmente específicos (cf. Lima, 1990, p. 11), isto é, as capacidades e vulnerabilidades de um país podem variar em função da área temática na qual a interação ocorre; (2) a forma como o Estado dispõe suas preferências ou, melhor dizendo, atribui valor aos resultados (*outcomes*) de uma interação, pode variar ao longo do tempo. Eis uma diferença fundamental com relação ao modelo já exposto: enquanto Lima (1990) argumenta que as *estratégias* de um país semiperiférico podem mudar com vistas a maximizar seu benefício numa dada relação, postulamos aqui que, além das estratégias, o próprio *payoff* relativo às preferências é variável.

---

<sup>3</sup> A coerção, é importante frisar, pode transformar-se numa ação violenta por parte de A, como foram os casos, por exemplo, da Guerra das Malvinas, em que a Inglaterra valeu-se da guerra como instrumento de força, ou da Guerra do Golfo, em 1990, diante da violação, por parte de Saddam Hussein, da soberania kuwaitiana.

A variação no valor do *payoff* significa que, em dois pontos distintos no tempo, o ganho atribuído a uma escolha estratégica dentro de um determinado jogo pode mudar. Esse ponto é central para entendermos, por exemplo, situações em que se mudam os *objetivos* da política externa, e não somente os caminhos perseguidos na consecução daqueles. Note-se que trabalhamos com um conceito maleável de interesse nacional: ainda que não abandone a premissa da racionalidade do Estado, imputa a ele percepções mutáveis ao longo do tempo. Qualquer análise de política externa, portanto, deve definir com clareza as preferências do(s) Estado(s) e seu *payoff* no recorte em questão.

Um passo adicional é compreender as causas da mudança de preferências no tempo, no contexto de uma interação estratégica. Aqui, faz-se necessário avançar naquilo que Lima (1990) deixa para trás: a consideração sobre as variáveis domésticas e a forma como elas constroem ou impactam a ação de um Estado no plano internacional. Para tanto, a contribuição de Hermann (1990) mostra-se útil, não só porque se debruça sobre o problema da mudança de maneira específica, mas também ao oferecer uma análise detalhada a respeito dos diversos níveis de análise que impactam sobre a produção de política externa. De acordo com o autor, pode-se pensar em quatro diferentes graus de mudança que acometem a política exterior de um país, a saber: (1) *Mudanças de ajuste*: são aquelas que ocorrem no nível do esforço (se maior ou menor) e/ou no escopo dos recipientes da ação (quando se refina, por exemplo, o grupo de alvos de determinada política); (2) *Mudanças programáticas*: ocorrem nos métodos ou meios pelos quais se aborda o objetivo ou problema. Se compararmos-nas às mudanças de ajuste, que tendem a ser quantitativas, as variações programáticas são qualitativas e geralmente envolvem novos instrumentos de gestão (se a negociação der lugar à coerção militar, por exemplo). Nos termos utilizados neste trabalho, podem ser pensadas como mudanças de estratégia; (3) *Mudanças de problema/objetivo*: há a substituição ou abandono do problema ou objetivo inicial com o qual lidava o país [em uma determinada área temática]. Equivale a uma mudança de preferências, caso a alteração nos *payoffs* conduza a um novo ordenamento de interesses; (4) *Mudanças de orientação internacional*: envolve um redirecionamento sensível da posição do país com relação às relações internacionais *em geral*. Impacta, assim, sobre um amplo conjunto de preferências, temas e estratégias. (Hermann, 1990, p. 5).

Além da categorização dos tipos de mudanças, o valor da contribuição de Hermann está em identificar as condições nas quais as transformações ocorrem. O autor trabalha com quatro *fontes de mudança*, a saber: a liderança, a burocracia, as reestruturações domésticas e

os choques externos. No caso brasileiro, limitaremos a análise aos planos societário e internacional<sup>4</sup>.

O efeito dos choques internacionais sobre a política externa de um Estado foi tratado anteriormente, por constarem no próprio modelo de Lima (1990). Cabe, agora, fazermos uma breve exposição sobre as formas como o plano societário pode afetar a inserção internacional de um país. Em linhas sumárias, pode-se dizer que o impacto doméstico sobre a política externa possui três dimensões: (1) o *grau de institucionalização*, ou o grau de engajamento do governo com uma determinada política ou ação; (2) o *grau de apoio*, ou a medida na qual os atores domésticos apoiam, são indiferentes, ou opõem-se à política; (3) o *grau de saliência*, ou a importância do tema em questão na disputa por poder doméstico (Hermann, 1990, p. 7). A busca pela autonomia na política externa, tema que trataremos adiante, pode ser entendida como um comportamento altamente institucionalizado por parte do Ministério das Relações Exteriores, encontrando ressonância nos setores domésticos. A reserva de mercado da informática, por outro lado, perdeu institucionalização ao longo do tempo, em grande medida em função da redução de seu apoio por parte dos diversos agentes econômicos ao fim da década de 1980. A liberalização comercial, apesar da baixa institucionalização, contava com crescente apoio societário e tornou-se mais saliente na medida em que a crise brasileira cindia o interesse dos empresários e governo a respeito das medidas protecionistas. Ao cabo do mandato de Sarney, o próprio governo viu-se impelido a adotar medidas liberalizantes no plano econômico, em função das transformações observadas no seio da sociedade nos anos anteriores.

A próxima seção introduz o tema que nos interessa – a mudança da política externa observada na passagem dos governos Sarney e Collor – e dispõe uma série de explicações tentativas, encontradas na literatura especializada, a respeito das transformações observadas na inserção internacional do Brasil entre 1990 e 1992. Logo depois, retornaremos ao modelo

---

<sup>4</sup> Isso se justifica por duas razões: em primeiro lugar, a liderança, por si só, não é capaz de determinar os rumos da política externa. A presidencialização da PEB, como argumentam Cason e Power (2009), é um fenômeno relativamente novo, e seus impactos sobre os grandes desígnios da inserção internacional brasileira ainda devem ser mensurados e contemplados da maneira devida. Por outro lado, a burocracia, corporificada no Ministério das Relações Exteriores, tradicionalmente detém o monopólio da formulação e da execução da política externa – limitando, portanto, o raio de ação do presidente ou mesmo do chanceler. Mesmo sob pena de incorrer em erros grosseiros, pode-se atestar, para fins de análise, que as mudanças pelas quais passa a política externa brasileira, de tempos em tempos, mais se relacionam à adaptação do Brasil a novas conjunturas estruturais (sendo este, a bem dizer, o caso de qualquer Estado) ou societárias (especialmente após as aberturas política e econômica no decurso da década de 1980) do que de alterações promovidas pela liderança ou pelo Itamaraty, este último oferecendo à PEB, repetimos, um alto grau de coerência no tempo.



diante da proposta de uma nova interpretação sobre a política externa de Fernando Collor de Mello.

*Uma interpretação alternativa: a autonomia pela modernização*

Com base na exposição das interpretações sobre as transformações empreendidas pelo governo Collor no campo da política externa, é possível agruparmos as visões descritas em três grandes grupos, pensados em termos da sua posição paradigmática, sua formulação e sua implementação. De acordo com uma linha interpretativa, a forma como Collor buscou a inserção internacional do Brasil foi incoerente, ao apresentar posições tanto de alinhamento com os Estados Unidos quanto de conservação da retórica terceiro-mundista, muito embora essa incoerência tenha sido fruto não necessariamente de uma vontade pessoal do presidente, mas de constrangimentos impostos pela mudança da estrutura internacional (Cruz, Cavalcante e Pedone, 1993; Pereira, 2005).

Uma segunda interpretação atribui a Collor protagonismo na redefinição da orientação internacional do país. O presidente, de maneira deliberada, teria alijado o Itamaraty do processo decisório da política externa brasileira, imprimindo um voluntarismo bastante característico em direção à subserviência aos centros capitalistas de poder e inaugurando um período no país caracterizado pelo Estado normal. A guinada paradigmática teria sido completa, de uma tradição globalista, que perdurou até o governo Sarney, a uma postura de alinhamento automático com os Estados Unidos, não havendo, ao contrário do que sugere a primeira interpretação, qualquer tipo de incoerência. Aliás, a coerência, neste caso, teria sido produzida justamente pela retirada do componente burocrático como vetor de resistência às mudanças desejadas – e empreendidas – pelo presidente Collor enquanto esteve no poder (Batista, 1993; Hirst e Pinheiro, 1995).

Uma terceira interpretação, por fim, sugere que a estratégia de modernização adotada pelo governo Collor tinha sua razão de ser, em face às transformações estruturais pelas quais passavam as economias latino-americanas, sendo que seu rumo natural seria, de fato, o neoliberalismo. Contudo, a adesão unilateral ao Consenso de Washington enfraqueceria a posição dos países semiperiféricos, uma vez que observou-se um movimento predatório contra as bases industriais, os recursos básicos de poder e, no limite, contra a própria soberania nacional (Miyamoto, 1991; Cervo e Bueno, 2002). O quadro abaixo resume, esquematicamente, as interpretações correntes acerca da política externa do governo Collor:

	Orientação internacional	Agente da mudança	Resultados
“Ambiguidade estrutural”	Posições ambíguas entre o <i>americanismo</i> e o <i>globalismo</i>	Transformações na estrutura do SI	Incoerência na conduta externa
“Voluntarismo predatório”	Americanismo ideológico; Estado normal	Presidente Collor de Mello	Política externa coerente, mas predatória e subserviente
“Adesão unilateral”	Neoliberalismo	Fragilidades econômicas da semiperiferia	Corrosão dos elementos de poder nacional

Uma releitura da transição da política externa observada com a ascensão de Fernando Collor de Mello ao poder, à luz do modelo analítico proposto, permite-nos delinear uma interpretação alternativa. Em primeiro lugar, contestamos a noção básica de que a inserção internacional do Brasil foi *incoerente*, oscilando entre posições terceiro-mundistas e pró-Estados Unidos. Incoerência, nesse sentido, implicaria a desconsideração do pressuposto analítico básico da racionalidade. Havia, é fato, a permanência de uma dicotomia entre autonomia e subordinação em algumas áreas, de acordo com o poder relativo do Brasil em cada uma delas. Isso não quer dizer, contudo, que o país assumisse *posições distintas a respeito dos mesmos temas*, tampouco sugere que se tenha abandonado, como preferência básica, a maximização dos ganhos internacionais.

Por isso mesmo, é necessário abrirmos um parêntese sobre uma distinção realizada anteriormente, entre *preferências* e *estratégias*. Quais seriam, em termos gerais, as preferências do Brasil como ator internacional? Fala-se muito em busca pela autonomia como um elemento central dos movimentos recentes da política externa brasileira. Definida de maneira sumária, entendemos autonomia, na sua acepção política, como “uma condição do Estado-nação que lhe possibilita articular e alcançar objetivos políticos de forma independente” (Russell e Tokatlian, 2000, apud Pinheiro, 2000, p. 313). Pensada de outra forma, como sugerem Vigevani e Cepaluni (2010), o conceito se relacionaria com a capacidade de um país em se proteger dos efeitos mais nocivos do sistema internacional e dos constrangimentos impostos pelas potências.

Destarte, a busca pela autonomia, mesmo que em alguns momentos tenha sido coibida (em particular por pressões estruturais), nunca deixou de constar no topo das preferências do Brasil no contexto de sua inserção internacional. Isso é verdade pelo menos desde fins da década de 1950, quando o país começa a lançar as raízes daquilo que, pensado num conjunto coerente, seria chamado de *política externa independente* nos governos Jânio Quadros e João Goulart. Em termos mais gerais, pode-se afirmar que, desde que o Brasil

atingiu o estatuto de potência recém-industrializada (ou semiperiférica), sua sobrevivência deixou de estar atrelada à noção de alinhamento automático, ou *bandwagoning* (cf. Waltz, 1979). Daí em diante, pôde-se falar em autonomia como sinônimo de interesse nacional, embora essa postura autônoma tenha assumido várias facetas ao longo do tempo (Fonseca Júnior, 1998).

Nesse sentido, a dualidade autonomia/subordinação, fio condutor do argumento de Lima (1990) e reproduzido por nosso modelo, adquire novo significado. Subordinação, nos moldes das abordagens subimperialistas, assume um caráter estático no tempo na medida em que não é possível superá-la, em função da estrutura e das dinâmicas do capitalismo. Quer dizer, sob a lente marxista, os países semiperiféricos aceitam sua condição de dependência diante da constatação de que não há como mudar a ordem vigente em seu favor para além do ponto em que já se encontram, a semiperiferia. Enfatiza-se aqui, por outro lado, que a noção de subordinação deve ser encarada, do ponto de vista da potência média, como um resultado subótimo de um jogo estratégico no qual ela é a parte mais fraca. Ou seja, tal condição seria transitória, posto que o acúmulo de recursos materiais de poder pode reverter o resultado do jogo em seu favor (em situações em que, naturalmente, não se trate de uma rodada só), e indesejável, visto que o valor atribuído a ela é inferior ao de outras opções, que não foram contempladas no equilíbrio.

O desejo pela autonomia, entretanto, não significa que ela assumirá o mesmo formato em todos os momentos. Isto é, as *estratégias* referentes à busca pela autonomia variam ao longo do tempo, condicionadas por um cálculo de custo-benefício que contempla variáveis no plano sistêmico e doméstico. Na literatura sobre política externa do Brasil já se identificaram distintas qualificações ao termo: *autonomia na dependência* (Moura, 1980), a respeito da diplomacia pendular da política externa do Estado Novo; *autonomia pelo distanciamento* (Fonseca Júnior, 1998), na caracterização do pragmatismo responsável de Geisel à diplomacia da Nova República; *autonomia pela participação* (Fonseca Júnior, 1998; Vigevani et al., 2003), ao descrever a política externa da década de 1990, ansiosa por ampliar seu perfil internacional por meio da participação nos foros multilaterais; *autonomia pela integração* (Lampreia, 1999), uma releitura do papel da integração regional como pilar da busca pela independência externa durante o governo Fernando Henrique Cardoso; *autonomia pela diversificação* (Vigevani e Cepaluni, 2007), definindo a estratégia da política externa do governo Lula. Em cada um dos casos, ainda que a autonomia seja a preferência, as variações nos termos representam as distintas estratégias às quais o Brasil recorreu ao longo do tempo, para aproximar-se de seu ganho máximo.

É neste contexto que propomos a ideia de *autonomia pela modernização*. Toma-se como pressuposto a ideia de que a busca pela autonomia tornou-se corolário da política externa brasileira nos últimos cinquenta anos, *não tendo sido abandonada em nenhum dos governos ou regimes que sucederam no país*. Ou seja, descarta-se de antemão a possibilidade de que Collor, em seus arroubos voluntaristas, tenha sido capaz de mudar as preferências atreladas à política externa brasileira. Estamos tratando, afinal, o Estado como ator provido de racionalidade. Rejeita-se também a ideia de que a modernização tenha sido produto ideológico do novo presidente, seja em função de preferências individuais, seja para meramente adequar-se ao discurso corrente no início da década de 1990. Ao contrário, a modernização foi uma *estratégia* adotada pelo governo Collor, diante de transformações estruturais e reacomodações domésticas, de continuar maximizando os benefícios do país, em direção à autonomia.

A “autonomia pela modernização” possui algumas características que a singularizam, se comparada com outras estratégias elencadas pela literatura. Em primeiro lugar, procura adequar o Brasil a uma profunda transformação estrutural, que impactou sobre a dimensão militar (com o fim da bipolaridade), econômica (com a emergência do neoliberalismo, em particular na periferia) e política (com a aparente universalização dos princípios democráticos). Segundo, utiliza as componentes da *participação e integração* como acessórias ao processo de modernização, na esteira do surgimento de novos temas internacionais e da formação de blocos econômicos como forma de se integrar à nova realidade da economia internacional. Por fim, mas não menos importante, a ideia de modernização encerra em si um processo de reacomodação societária, ou seja, acompanha um movimento em direção a um novo tipo de relação entre Estado e sociedade – tanto no campo político, com o aprofundamento do processo de transição democrática, quanto no econômico, com as pressões de diversos setores sociais em favor da liberalização comercial.

Diante deste pano de fundo podemos entender, por exemplo, a tentativa imediata de aparar as arestas das relações Brasil-Estados Unidos. Como se sabe, elas haviam atingido, durante a década de 1980, níveis de tensão bastante elevados, em função dos contenciosos bilaterais abertos acerca da reserva de mercado de informática, que o Brasil tratava como instrumento inabalável de desenvolvimento industrial, e a respeito também das patentes no âmbito da OMC. A questão da informática, inclusive, havia gerado o anúncio inédito, por parte do governo Reagan, de sanções comerciais contra o Brasil, no despertar do governo Sarney (cf. Odell, 1993; Vigevani, 1995; Tapia, 1995). A moratória da dívida externa, anunciada pelo ministro Dílson Funaro em fevereiro de 1987, contribuiria, adicionalmente,

para a deterioração das relações bilaterais. Essas relações, por mais que ambos os governos ensaiassem um retorno à normalidade ainda em fins da década de 1980, somente seriam recompostas, em sua plenitude, com a chegada de Collor ao poder, em 1990.

A afirmação das relações com os Estados Unidos, contudo, não representaram nem um alinhamento automático àquela potência, tampouco o abandono da autonomia em favor da subserviência. A estratégia do *distanciamento*, que caracterizara a política externa brasileira de Geisel e Figueiredo e adentrara, embora de maneira relutante, a Nova República, perdeu fôlego ao longo da década de 1980. Trata-se de uma fórmula relativamente simples: o resgate da hegemonia americana, que havia se intensificado no decurso do governo Reagan, e a simultânea decomposição da União Soviética, cujo modelo econômico tornava-se progressivamente irrelevante, impuseram ao mundo uma espécie de *crise da ordem internacional*. Crise, que fique claro, no sentido de que se abalaram as fundações da estrutura global do pós-Segunda Guerra, de uma forma muito mais brusca e profunda do que haviam sido os “movimentos tectônicos” das duas décadas anteriores, que ainda assim impeliram vários analistas a falar em *nova multipolaridade*, declínio da supremacia estadunidense, etc. Agora, pelo contrário, a crise se dava em direção à instauração de um momento unipolar (cf. Krauthammer, 1990), em que os Estados Unidos se afirmavam como o único pólo de poder com *contornos definidos*.

Como segundo elemento desta fórmula, tem-se a *crise do Terceiro Mundo*. Este é, a bem dizer, um subcapítulo das transformações estruturais em marcha. Afinal, a derrocada do terceiro-mundismo, seja como bloco alternativo de poder ou mero “estado de espírito”, já vinha sendo desenhada desde fins da década de 1970, diante da vulnerabilidade estrutural dos países periféricos (e semiperiféricos) aos choques do petróleo. O desgaste intensificou-se com a *crise da dívida*, produto direto do resgate da hegemonia norte-americana pelo governo Reagan, que representou, possivelmente, o mais duro golpe desferido sobre a unidade das nações em desenvolvimento. Ao final da década, a dívida externa, que em alguns casos converteu-se também em surtos hiperinflacionários, havia corroído as economias nacionais e reduzido, de maneira brusca, o intercâmbio comercial na periferia. No caso do Brasil, as relações com a África, entre 1985 e 1990, viram cair pela metade as exportações para o continente, e reduzir para menos de um terço as importações (Ribeiro, 2010). Com a América Latina, donde se destaca a relação com a Argentina, o processo foi menos intenso, em função da proximidade geográfica, mas também foi marcado pelo declínio, a despeito da retórica de integração observada na esteira da transição democrática de ambos os lados do Prata (Plá, 1992).

Um elemento adicional a se considerar é a *crise do modelo do Estado desenvolvimentista* pela qual passava o Brasil. Os revezes econômicos que o país enfrentou, desde a primeira crise do petróleo, foram minando aos poucos o consenso nacional-desenvolvimentista que se formara desde a década de 1930. No contexto de uma crise internacional aguda como a da década de 1980, *multidimensional* no sentido de ter impactado, como já se disse, sobre as relações políticas, militares e econômicas, observa-se a aceleração da corrosão do desenvolvimentismo, primeiro em suas bases societárias – as elites econômicas foram progressivamente abraçando a retórica neoliberal como forma de solucionar a crise brasileira – e, algum tempo depois (quando já se nota reflexo no debate constituinte, entre 1987 e 1988), na esfera propriamente política (Sallum Jr., 1996; Velasco e Cruz, 1997). Ao cabo do processo, já se tinham lançado as bases para a abertura econômica<sup>5</sup>, sob o signo do neoliberalismo e os parâmetros do Consenso de Washington, que no caso brasileiro não havia acompanhado a abertura democrática dos anos anteriores.

É possível asseverar que houve, nos termos do modelo proposto, uma mudança nos *payoffs* atribuídos a cada uma das estratégias. O distanciamento como forma de alcançar a autonomia perdera seu valor fundamental, na medida em que os sustentáculos da política externa brasileira desde o *pragmatismo responsável* – as relações horizontais na própria periferia como “vertentes redentoras”, para utilizarmos um termo de Lessa (1997) – haviam também perdido a capacidade de intercâmbio e peso político em função das múltiplas crises. Nesse sentido, a aproximação dos centros de poder econômico, em particular dos Estados Unidos, serviria a três propósitos simultâneos: (1) criaria novas vias de inserção internacional para o Brasil, num cenário de pós-Guerra Fria; (2) amenizaria, ao menos parcialmente, possivelmente a principal vulnerabilidade estrutural da economia brasileira, a dívida externa; (3) atenderia, por meio da adesão (seletiva, em nossa opinião) dos princípios delineados pelo Consenso de Washington, a uma demanda societária em favor da abertura econômica e da construção de um novo modelo de Estado.

Com relação ao primeiro propósito, cumpre destacarmos as transformações *qualitativas* que se impunham ao final da Guerra Fria. Relativizou-se a centralidade do poder militar diante do primado da liberalização econômica e dos movimentos de globalização, num cenário de crescente interdependência (cf. Keohane e Nye, 2001). Novos temas, como a democracia, os direitos humanos, o meio-ambiente e a não-proliferação nuclear, assumem o coração da agenda internacional. Sem nos estendermos individualmente em cada um destes

---

<sup>5</sup> Cujas inflexão mais importante talvez tenha sido a Nova Política Industrial de Sarney, datada de 1987 (Velasco e Cruz, 1997; Kingstone, 1999).

assuntos, vale dizer que, em geral, o Brasil buscou adaptar-se a essa nova realidade dispondo dos recursos que possuía.

À luz desta percepção, devemos entender, por exemplo, as mudanças empreendidas no campo da informática. Desde fins da década de 1970, a questão das tecnologias sensíveis colocava-se como um dos temas de maior zelo por parte do regime militar. A reserva de mercado para o incipiente campo da informática, acreditavam tanto governo como setores societários envolvidos (sobretudo militares e empresários), seria uma espécie de salvaguarda à soberania nacional em áreas de importância estratégica. Por isso mesmo, observa-se a ação unilateral por parte do Brasil, ainda no governo Geisel, contrariando os interesses das empresas transnacionais de informática, grande parte das quais sediadas nos Estados Unidos (cf. Vigevani, 1995). Na passagem do governo Carter para Reagan, em 1981, as escolhas brasileiras no campo da informática, muito embora comprometessem setores econômicos norte-americanos, não afetavam as relações bilaterais de tal maneira a justificar medidas coercitivas. Esforços consistentes não eram nem mesmo feitos no sentido da negociação (Tapia, 1995; Vigevani, 1995).

O quadro começa a mudar em 1984, quando o governo brasileiro aprova a Lei da Informática, endurecendo os termos da reserva de mercado. Além disso, o resgate da hegemonia norte-americana por parte da administração Reagan, à mesma época, impôs um aumento das pressões sobre práticas infensas ao livre-comércio por parte de seus parceiros comerciais. Em discurso com forte simbolismo, aos 7 de setembro de 1985, o presidente dos Estados Unidos declarava abertura de processos contra Brasil, Coreia do Sul, Japão e Comunidade Europeia, alegando práticas comerciais injustas, com base na legislação comercial norte-americana (Odell, 1993). Nota-se que as relações entre o Brasil e os EUA invertem de sentido, com ameaças recorrentes de coerção por parte do governo Reagan, que foram assumindo forma ao longo dos anos de 1985 e 1986.

Num primeiro momento, as ameaças norte-americanas eram de baixa credibilidade. Como já sugerimos, na esteira da análise de Odell (1993), os termos com que o governo Reagan tratou a questão da informática brasileira eram ao mesmo tempo vagos, pois não havia se determinado que tipo de sanções seriam aplicadas contra o Brasil, e relutantes, já que nem o Congresso norte-americano, nem mesmo parcelas significativas do setor de informática daquele país subscreviam à atitude do presidente em levar o caso brasileiro ao *United States Trade Representative*. Isso facilitou a resistência brasileira, que não se moveu de maneira significativa diante das pressões do vizinho mais forte, muito embora algumas

cisões internas – até mesmo entre ministros<sup>6</sup> – já se firmassem a respeito da continuidade da reserva de mercado.

O valor atribuído pelo Brasil à reserva de mercado, no contexto de sua inserção internacional, modificou-se ao longo do tempo. Não se trata, contudo, de uma mudança brusca, mas sim de um processo que culmina com o fim oficial da Lei da Informática, em 1991. Do ponto de vista doméstico, diversos segmentos econômicos, outrora apoiadores da reserva de mercado como um instrumento de proteção industrial, foram progressivamente alterando seu discurso, que assumia contornos liberais. Em termos políticos, a retórica desenvolvimentista foi dando lugar a declarações contrárias a práticas protecionistas e à própria reserva de mercado, donde se destacam as opiniões do próprio presidente Sarney, em meados de 1987.

Não obstante, as transformações domésticas não seriam capazes, *per se*, de alterar de maneira derradeira a dinâmica do jogo estratégico envolvendo a questão da informática. Dois movimentos no plano sistêmico devem ser igualmente destacados. O primeiro deles diz respeito à credibilidade da ameaça norte-americana, que aumenta na medida em que a agenda se torna mais específica (concentrando-se, no caso, nas questões de software) e as sanções se tornam mais bem direcionadas (e o Brasil passa a dimensionar, com mais clareza, os custos e os benefícios da resistência). Além disso, e de igual relevo, a relativa obsolescência do poder militar *vis à vis* a capacidade econômica dos Estados faz com que a importância atribuída à proteção do mercado de informática como setor militarmente estratégico, *como forma de garantir a autonomia nacional*, seja também minimizada ao longo do tempo. Claro que a sensível perda de importância do estrato militar no contexto da Nova República, intencionalmente sublinhada pelo novo presidente, é um fator agravante neste contexto. Em todo caso, nota-se que, diante desse conjunto de transformações, a estratégia brasileira de resistir às pressões norte-americanas perdeu sustentação, não porque o Brasil passa à posição de subordinação aos Estados Unidos, mas porque os *payoffs* de cada uma das estratégias transformam-se, de maneira profunda, neste período.

A mudança de comportamento a respeito da informática nos ajuda a entender outro tópico central da agenda internacional brasileira ao final da década de 1980: a dívida externa. Num contexto de *issue-linkage*, isto é, em que os temas da pauta bilateral se entrecruzam (cf. Kahler, 1985), o Brasil passa a usar a questão da informática em particular, no contexto da liberalização econômica em geral, para favorecer sua própria posição no tocante à

---

<sup>6</sup> Destaca-se, por exemplo, a disputa entre Abreu Sodré, então chanceler, opositor da reserva de mercado e defensor de uma abordagem de competitividade para a indústria nacional, e os ministros militares, ao longo do ano de 1986 (cf. Tapia, 1995).



negociação da dívida. De fato, desde a deflagração da crise da dívida, em meados de 1982, que interrompera as concessões de empréstimos voluntários ao Brasil, o país somente recebia recursos condicionados ao processo de renegociação da dívida. O cenário mudaria em 1990, quando o país contou com desembolso de empréstimos volumosos, na casa dos US\$ 900 milhões. Como forma de aumentar a captação de recursos externos, o governo Collor estimulou a entrada de capitais, relaxando os mecanismos de entrada e saída de investimentos por meio de uma expressiva desregulamentação e liberalização financeira, sobretudo após a troca de comando da política econômica, em maio de 1991 (Nascimento, 2004).

Assim, diante de uma situação de vulnerabilidade estrutural provocada pela dívida, a promoção de medidas liberais atendia ao duplo propósito de renovar a capacidade econômica do país (mesmo que se possa condenar sua eficácia no médio prazo) e, ao mesmo tempo, permitir que o Brasil criasse condições mais favoráveis para a negociação da dívida, nos termos sugeridos pelos Estados Unidos no chamado Plano Brady<sup>7</sup>. Neste caso, bem como na questão da informática, a adesão aos princípios liberais não parece ter representado qualquer ensaio de subordinação ou alinhamento automático (que seriam, portanto, escolhas subótimas), mas sim um reflexo de transformações da própria matriz de ganhos da política externa brasileira, na qual a estratégia do protecionismo e do distanciamento dos Estados Unidos tornam-se, em termos do *payoff* atribuído, menos atrativas que a estratégia da abertura econômica.

O aprofundamento do Mercosul, por fim, representa uma estratégia multilateral destinada, a um só tempo, a promover a liberalização dos mercados do Cone Sul (*modernização*) e fortalecer a capacidade econômica de seus membros (*integração*). Neste movimento encontram-se, portanto, as duas vertentes da estratégia brasileira na busca pela autonomia em sua inserção internacional. A América Latina, a esse respeito, já se configurava como espaço preferencial de relações econômicas e políticas desde o governo Figueiredo (especialmente após a resolução do controvérsia Itaipu-Corpus, em 1979) e, mais intensamente, na esteira dos processos de democratização. As relações com a Argentina, nesse sentido, assumem enorme importância para a política externa brasileira. No início, a (re)construção das relações regionais foi impulsionada pela deterioração das relações com os Estados Unidos, em meados da década de 1980. Além disso, cumpre assinalarmos a emergência da integração regional como uma opção estratégica dos países em

---

<sup>7</sup> Plano de reestruturação da dívida externa dos países latino-americanos, lançado pelo então Secretário do Tesouro, Nicholas Brady, em 1989. Implicava a renovação e renegociação da dívida externa e exigia, em contrapartida, a adoção, por parte dos países devedores, de reformas de mercado.

desenvolvimento, à semelhança da experiência européia (e, em menor grau, asiática), como forma de maximizar suas possibilidades de ação nos sistema internacional (Pereira, 2003, p. 45).

Politicamente, o Brasil buscou valer-se das novas vias de cooperação com os países da região, especialmente com o vizinho argentino, como forma de potencializar suas posições internacionais. “A coincidência de interesses levaram os dois países a orientarem-se por políticas que promovessem as condições necessárias para um posicionamento mais incisivo no plano internacional”, anota Pereira (2003, p. 49). Esta relação fez-se observar, com particular vigor, na questão da dívida externa, à qual o Brasil insistiu em conferir um caráter político, buscando unir vozes críticas ao receituário recessivo do Fundo Monetário Internacional e criando, com isso, uma espécie de “linha de solidariedade” com os países devedores (idem, p. 47). A formação do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio), em fins de 1986, buscou amplificar a capacidade de Brasil, Argentina, Colômbia, México, Panamá, Peru, Venezuela e Uruguai de questionar as políticas comerciais e macroeconômicas de Washington, e barganhar por seus interesses no âmbito da dívida externa de do GATT.

Do ponto de vista econômico, o Brasil atuou de forma a atenuar as discrepâncias comerciais com seus vizinhos. A primeira iniciativa do governo Sarney, nesse sentido, foi ordenar a importação de trigo e petróleo da Argentina, com vistas a aliviar o déficit comercial do país vizinho, firmando-se em seguida um acordo segundo o qual sempre que um dos parceiros apresentasse saldo negativo superior a US\$ 50 milhões, o outro prontamente aumentaria suas compras de forma a restabelecer o equilíbrio de intercâmbio (Bandeira, 1993 apud Pereira, 2003, p. 49). As relações aprofundar-se-iam a passos largos, dando azo a um processo real de integração, que inicialmente envolvia somente Brasil e Argentina, mas ao qual foram somados, em pouco tempo, Uruguai e Paraguai.

Dessa forma, é possível anotar que o processo de integração do Cone Sul, que o governo Collor fez concretizar a partir da assinatura do Tratado de Buenos Aires com a Argentina (1990) e do Tratado de Assunção, com Argentina, Paraguai e Uruguai (1991), tornou-se um elemento fundamental na estratégia de recomposição econômica dos atores regionais. Neste caso, observa-se o abandono da estratégia de hegêmona regional, já desgastada em função da rivalidade entre Brasil e Argentina em função da utilização energética da Bacia do Prata (Lima, 1990, p. 17), e a adoção, por parte do governo brasileiro, de um comportamento de liderança. Com efeito, nos termos da autora, o Brasil buscou orientar a provisão do bem coletivo com vistas a benefícios que podem ser apropriados

individualmente, sendo a consolidação do processo de integração regional fruto desse esforço.

Finalmente, é importante sublinharmos os fatores de inflexão nas relações do Brasil com o subcontinente. Novamente, a mudança de estratégia deve-se a um forte componente sistêmico: a fragilidade das economias latino-americanas é certamente um indutor à cooperação, sobretudo num momento de interdependência econômica em que a formação de blocos passa a ser uma alternativa viável para reduzir as vulnerabilidades estruturais dos países. Ademais, a perda de relevância do poder militar, como já notado, facilita a construção de confiança entre antigos rivais, como é o caso do Brasil e da Argentina, que desde meados da década de 1980 sinalizavam, por meio de acordos bilaterais, o abandono do projeto nuclear por ambas as partes. Não obstante, voltamos a um fator doméstico que operou como variável interveniente neste caso: a abertura política na região, e especialmente na relação com os argentinos. Pode-se dizer que a democratização reduziu os custos de transação, de um lado, e aumentou o fluxo de informação, por outro, oferecendo aos jogadores melhores condições para determinarem os *payoffs* e identificarem todas as ramificações da interação estratégica. Percebe-se, com isso, a centralidade de uma dimensão doméstica na atribuição dos resultados das ações de política externa.

### *Considerações finais*

A política externa do governo Collor foi duramente criticada, no calor da crise política que levaria ao seu *impeachment*, por representar uma inflexão tanto indesejável quanto nociva na inserção internacional do Brasil. Em grande medida, as críticas foram erigidas tendo como pressuposto central a ideia de que as transformações ocorridas a partir de 1990 foram induzidas pelo voluntarismo do próprio presidente da República, imbuído de uma carga ideológica que exaltava a opção pela subordinação aos Estados Unidos e ao seu receituário neoliberal como forma de reinserção brasileira na economia global. Mesmo aquelas interpretações que levam em consideração os ganhos da política externa brasileira no período se apressam em denunciar a incoerência da conduta internacional do Brasil nos espaços de interação estratégica.

Amplamente influenciado pelos esquemas analíticos propostos por Lima (1990), este trabalho pretendeu oferecer uma nova interpretação da política externa de Collor de Mello, a partir do conceito de “autonomia pela modernização”. A ideia-chave, que constitui nossa hipótese, relaciona-se com a noção de que o Brasil, na entrada da década de 1990, buscou

novos meios de inserir-se internacionalmente, adequando-se às transformações que ocorriam tanto no plano sistêmico quanto na esfera doméstica, mas nunca abandonando o pressuposto central da política externa do Brasil como país semiperiférico: a busca pela autonomia. Em outras palavras, o que mudou com a eleição de Collor não foi a orientação internacional em termos absolutos (ou seja, o Brasil não deixou de ser universalista para alinhar-se de maneira servil aos Estados Unidos) nem tampouco a própria condição do Brasil como economia emergente (quer dizer, o Brasil não subordinou sua soberania à vontade de terceiros), mas sim as estratégias de inserção internacional com vistas a garantir a obtenção de suas preferências.

Mudanças na estratégia brasileira podem ser pensadas a partir de três diferentes dimensões: a burocrática, a societária e a internacional. Optamos por não problematizar o papel do Itamaraty na política externa brasileira, tratando-o como uma constante ao longo do período. Entretanto, é certo que mais pesquisas serão necessárias na tentativa de desvendar a conexão entre burocracia e inserção internacional no caso em tela. Para tratarmos da dimensão internacional, ou seja, a maneira como oscilações na distribuição de recursos no sistema internacional afeta o comportamento dos Estados, utilizamos o repertório oferecido por Lima (1990) no seu trato da “economia política” da PEB. Sentiu-se, contudo, a necessidade de complementar o modelo tanto em termos de abrangência – incluindo a questão da credibilidade da ameaça e do país semiperiférico como *first-mover*, de forma a jogar luz sobre certas dimensões da política externa brasileira – como de profundidade, somando ao modelo as contribuições de Hermann (1990), cujo trabalho dedica-se especificamente ao problema da mudança em múltiplas dimensões.

Com isso, tornou-se possível analisar as mudanças da política externa brasileira a partir de uma visão integrada entre a dimensão sistêmica e as influências domésticas. Os três casos escolhidos para ilustrar as inflexões no comportamento internacional do Brasil – a questão da informática, a dívida externa e a integração regional – demonstram, com clareza, as relações imbricadas entre o doméstico e o internacional. O esforço, nesse sentido, foi dar coerência a essas relações, recorrendo ao modelo proposto na busca de um fio condutor para as mudanças. Por tratar-se de um estudo tentativo, no entanto, reconhecem-se as limitações inerentes a análises fragmentadas e a recortes muito curtos. Acredita-se, por outro lado, ter-se conseguido avançar na interpretação de um período particularmente obscuro da política externa brasileira, residindo aí o valor, embora embrionário, deste empreendimento.

## Referências bibliográficas:

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de et. alii (orgs.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**, vol. 1. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

ARBILLA, José María. “Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)”. **Contexto Internacional**, vol. 22, no. 2, 2000.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. “A Política Externa do Governo Collor”. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1991.

BATISTA, Paulo Nogueira. “A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso?”. **Política Externa**, vol. 1, no. 4, 1993.

CANANI, Ney. **Política Externa no Governo Itamar Franco**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

CERVO, Amado Luiz. “Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 40, no. 2, 1997.

CERVO, Amado Luiz. “Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, no. 2, 2003.

CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª. ed. Brasília: Ed. UnB, 2002.

CRUZ JR, Ademar Seabra de; CAVALCANTE, Antonio Ricardo F.; PEDONE, Luiz. “Brazil’s Foreign Policy Under Collor”. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 35, no. 1, 1993.

FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. “Modernização e obstáculos para a Internacionalização da Economia Brasileira”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano XXXI, no. 123-4, 1988.

FONSECA JR., Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRIEDEN, Jeffrey A. “Actors and Preferences in International Relations”. In: LAKE, David e POWELL, Robert. **Strategic Choice and International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

HERMANN, Charles. “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy”. **International Studies Quarterly**, 34, 1990.

HIRST, Monica e PINHEIRO, Letícia. “A Política Externa do Brasil em dois tempos”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, no. 1, 1995.

KINGSTONE, Peter. **Crafting Coalitions for Reform**: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999.

KRASNER, Stephen D. "Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables". **International Organization**, 36, 1982.

LAFER, Celso et al. **José Guilherme Merquior, Diplomata**. Brasília: IPRI, 1993.

LIMA, Maria Regina Soares de. "A Economia Política da Política Externa Brasileira". **Contexto Internacional**, no. 12, 1990.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña". **América Latina/Internacional**, vol. 1, no. 2, 1994.

MELLO, Flávia de Campos. "Regionalismo e Inserção Internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90". Tese de doutorado, FFLCH/USP, 2000.

MIYAMOTO, Shiguenoli. "A Inserção do Brasil no Sistema Internacional". **São Paulo em Perspectiva**, vol. 5, no. 3, 1991.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Relações Brasil-EUA no Contexto da Globalização**. São Paulo: Ed. SENAC, 1999.

MOREIRA, Marcílio Marques. **Diplomacia, Política e Finanças**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

NÓBREGA, Maílson da. "Presença do Estado na Economia e na Sociedade". In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Ouvindo o Brasil**: uma análise da opinião pública brasileira hoje. São Paulo: IDESP, 1992.

ODELL, John. "International Threats and Internal Politics: Brazil, the European Community, and the United States, 1985-1987". In: PUTNAM, Robert et al. (org.). **Double-Edged Diplomacy**. Berkeley: University of California Press, 1993.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Política Externa do Governo Sarney**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. "O Brasil em crise e o mundo em transição: política exterior brasileira de Sarney a Collor". **Ciências e Letras**, no. 37, 2005.

PEREIRA, José Maria Nunes. "Brasil-África no Governo Figueiredo: um balanço". **Contexto Internacional**, vol. 1, no. 2, 1985.

PINHEIRO, Letícia. "Traídos Pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira Contemporânea". **Contexto Internacional**, vol. 22, no. 2, 2000.

PLÁ, Juan Algorta. "O Comércio Brasil-Argentina: tendências observadas nos últimos 20 anos". **Indicadores Econômicos FEE**, vol. 20, no. 1, 1992, pp. 158-174.

PRZEWORSKI, Adam. "The Neoliberal Fallacy". **Journal of Democracy**, vol. 3, no. 3, 1992.

PUTNAM, Robert. “Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games”. **International Organization**, vol. 42, no. 3, 1988.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “*Adjustment Changes*: a política africana do Brasil no pós-Guerra Fria”. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, no. 35, 2010, pp. 55-79.

SALLUM JR., Brasílio. **Labirintos**: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1995.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. “A Política Externa do Governo Sarney”. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de et. alii (orgs.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**, vol. 1. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

TAPIA, Jorge Rubem Biton. **A Trajetória da Política de Informática Brasileira**. Campinas: Unicamp, 1995.

VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos. **Estado e Economia em Tempo de Crise**: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80. Rio de Janeiro/Campinas: Relumé Dumará/Ed. Unicamp, 1997.

VELASCO e CRUZ, Sebastião Carlos. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. Campinas/São Paulo: Ed. Unicamp/ Ed. UNESP, 2004

VIGEVANI, Tullo. **O Contencioso Brasil x Estados Unidos da Informática**: uma análise sobre formulação da política exterior. São Paulo: EDUSP/Alfa Ômega, 1995.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. “A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. **Contexto Internacional**, vol. 29, no. 2, 2007.

VIGEVANI, Tullo e CEPALUNI, Gabriel. **Brazilian Foreign Policy in Changing Times**: the quest for autonomy from Sarney to Lula. New York: Lexington Books, 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. “Política Externa no Governo FHC: a busca da autonomia pela integração”. **Tempo Social**, 2003.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “A Política Externa Brasileira em Transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo”. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (org.). **Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina**. Brasília: IBRI, 2003.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: McGraw Hill, 1979.