

A Formação do Sistema Brasileiro de Política Exterior *The Formation of the Brazilian System of Foreign Policy*

LUCAS RIBEIRO MESQUITA¹

Resumo: Com a intenção de contribuir para o desenvolvimento dos estudos em política externa brasileira e de extrapolar as explicações unicasais da política externa brasileira, esse artigo possui como objetivo realizar uma análise inicial da política externa pela chave metodológica do sistema de política externa como foco no processo de formação do sistema. Aliado à teoria da mudança institucional, trabalhamos com a hipótese de que a formação do atual sistema de política exterior brasileira é a síntese e a coexistência das mudanças institucionais nos ciclos de política externa brasileira, processo que se caracteriza pela coexistência de novos padrões institucionais, mas com a manutenção de certos padrões e regras existentes, e com a adaptação do Ministério das Relações Exteriores à nova configuração institucional.

Palavras-Chave: Sistema de Política Exterior; Mudança Institucional; Política Externa Brasileira

Abstract: With the intention of contributing to the development of studies in Brazilian foreign policy and extrapolate one variable explanations of Brazilian foreign policy this article has aimed to perform an initial analysis of foreign policy by the key methodological foreign policy system (FPS) and focus on the consolidation of the system. Combined with the theory of institutional change, we work with the hypothesis that the formation of the current system of Brazil's foreign policy is the synthesis and coexistence of institutional changes in the cycles of Brazilian foreign policy, process which is characterized by the coexistence of new institutional patterns, but with the maintenance of certain existing standards and rules, and to adapt to the new Ministry of External Relations institutional setting.

Keywords: Foreign Policy System, Institutional Change, Brazilian Foreign Policy

Recebido em 26 de agosto de 2013
Received on August 26, 2013

Aceito em 15 de novembro de 2013
Accepted on November 15, 2013.

DOI 10.12957/rmi.2014.7205

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor do Curso de Relações Internacionais das Faculdades Anglo Americana/UDC. Endereço para correspondência: Rua David Muffato - 367, Foz do Iguaçu/PR. E-mail: lucaskazao@gmail.com.

1. Introdução

As mudanças no processo de produção e análise da política externa brasileira (Lima, 2000; Hirst e Lima, 2002; Faria, 2008; Belém Lopes, 2011) evidenciam que seu estudo necessita de novas ferramentas de análise, capazes de compreender a crescente gama interacional entre os diversos *stakeholders* da nova política externa. (Hill, 2003)

A academia nacional tem empreendido esforços para analisar como os novos atores e as novas dinâmicas decisórias se relacionam com a produção da política externa; como por exemplo, o papel do executivo, do presidente, do congresso, dos partidos políticos, dos grupos de interesse do judiciário, de ministérios e agências estatais, a participação das cidades e estados, a pluralização dos atores, o processo de horizontalização e o papel do regime político.

Percebemos, no entanto, que essas abordagens analisam na maioria das vezes a interação de somente um ator ou variável na produção da política externa, em despeito a um entendimento multivariacional que se faz presente na atualidade, no qual prevalece uma análise holística. Essa percepção nos leva a crer na existência de um vácuo nos estudos que buscam compreender a política externa como um sistema com variáveis e interações múltiplas.

Belém Lopes (2010) defende que em vista das ferramentas conceituais e teóricas já apresentadas e experimentadas, um dos bons recursos à disposição do analista para tentar entender o processo produtivo de uma política externa específica na atualidade, é a noção de sistema de política externa (FPS²).

O recurso,- ao considerar a política externa como fluxos de ações contínuos e confusos, constituídos pela conjunção de decisões políticas, de inação política, procedimentos burocráticos, padrões

cognitivos, e pelo constrangimento do ambiente no qual ela está inserida-, permite que os diversos aspectos do processo político, das estruturas e das relações entre os ambientes externos e domésticos sejam sublinhados, de forma a compreender como a política externa é concebida e gerida dentro do Estado Nacional.

Com a intenção de contribuir para o desenvolvimento dos estudos em política externa brasileira e de extrapolar suas explicações unicasais, este artigo objetiva realizar uma análise inicial da política externa pela chave metodológica do *foreign policy system* (Clarke, 2000) como foco no processo de formação do sistema. Aliado à teoria da mudança institucional (Mahoney e Thelen, 2010) trabalhamos com a hipótese de que a formação do atual sistema de política exterior brasileira é a síntese e a coexistência das mudanças institucionais nos ciclos de política externa brasileira, processo caracterizado pela coexistência de novos padrões institucionais; mas com a manutenção de certos padrões e regras existentes, e com a adaptação do MRE à nova configuração institucional.

Inicialmente será discutido o conceito do *foreign policy system* (FPS), em seguida, respaldado pela teoria institucional, serão apresentados os ciclos de política externa e suas mudanças institucionais, os quais culminam no atual sistema de política exterior; por último algumas breves conclusões serão tecidas em função da análise.

2. Sistema de Política Externa

O enfoque do (FPS) tem sua estrutura derivada dos primeiros estudos sobre o processo de tomada de decisão em sistemas políticos gerais, neles, os *inputs* são processados no interior do sistema, gerando *outputs*, que por sua vez reiniciam o ciclo. O modelo de Easton (1957) serve de base para o desenvolvimento da proposta desenvolvida por Clarke (2000), cujo objeto central da análise ainda é concedido ao processo decisório, mas o

² Do inglês *Foreign Policy System* (FPS)

processamento dos inputs é substituído por uma interpretação mais complexa, em que o foco recai sobre o entendimento e a variância da interação das variáveis e do ambiente que compõe a decisão.

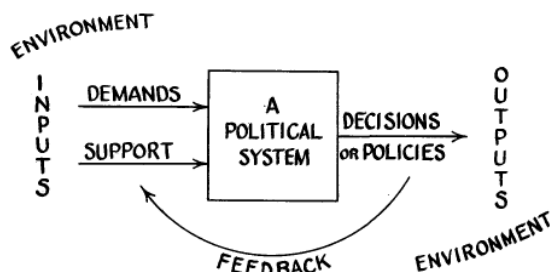


Figura 1: O Sistema Político Básico (Easton, 1957)

Brecher (1974) buscou sistematizar o conjunto de pressões a que os tomadores de decisão em Israel se submetem para produzir outputs de política externa. Partindo do mesmo diagrama de sistema de Easton (1957), Brecher avança ao desmembrar o ambiente em duas camadas, a operacional e a psicológica. No primeiro se agrupam os determinantes de ordem material, como capacidades domésticas, grupos de interesses, posição no cenário internacional, entre outros. No segundo estão os determinantes cognitivos, como a ideologia, o legado histórico, as predisposições pessoais, entre outros. Esse avanço se fez para se pensar política externa, principalmente a brasileira, que é fortemente influenciada pelo ambiente psicológico.

Ao conceber a política externa como um objeto complexo no qual se observa a interação de diversas variáveis, vale-se da aplicação da metáfora da política externa como um sistema político (Clarke, *idem*). Como adverte Clarke a metáfora do sistema não se trata de uma teoria da ação política, mas sim de uma metodologia de estudo dessa ação, a qual possibilita uma tentativa de mapear, a partir das regularidades dos diferentes ciclos de vida das políticas externas dos Estados (formulação, implementação, avaliação etc.), alguns elementos que lhes sejam comuns.

O (FPS) não pretende ter o alcance explicativo de uma teoria, ao invés disso, ele se caracteriza como uma ferramenta para o analista compreender os vários aspectos do processo decisório da política externa, e para sinalizar as correlações dos ambientes interno e externo, como o modo que a política externa é produzida e gerida. O trunfo do FPS é permitir ao observador conceber o processo de produção política para além do tradicionalismo, ou das condicionantes constitucionais da política externa, entendendo o processo político como a numerosa interação entre as variáveis do ambiente doméstico e externo que resultam na política externa. (Clarke, *idem*)

Clarke delimita cinco passos para que o sistema de política exterior possa ser reconhecido, a saber: [a] identificar seus componentes, as forças intervenientes e suas diferentes funções no interior do sistema; [b] conceber o sistema em sua totalidade; [c] considerar, apesar de sua representação estática, o dinamismo existente, uma vez que o sistema representa processos de continuidade de ações humanas; [d] sempre necessário conceber o sistema em relação ao ambiente no qual está inserido; [e] em função da interdependência entre as variáveis do sistema, considerar continuamente a interação de uma com as outras.

Os pontos de identificação delimitados por Clarke permitem analisar o arranjo institucional do processo decisório em política externa sob uma matriz metodológica na qual se privilegia a dinâmica interacional entre diversas variáveis, sejam essas domésticas, internacionais ou ambientais. O diagrama proposto por Brecher (1974) ilustra muito bem a complexa rede interacional.

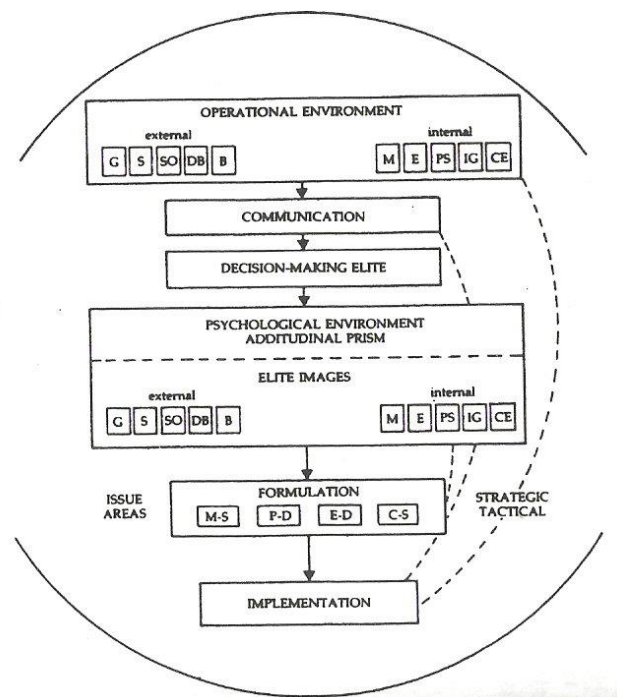
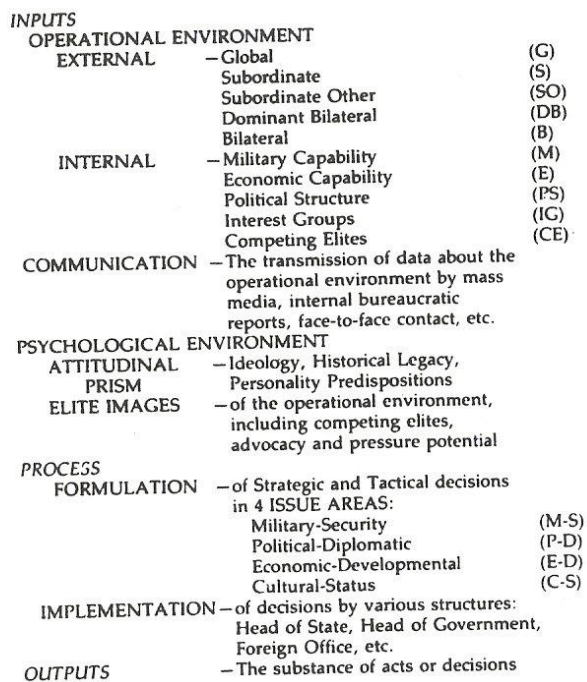


Figura 2: O Sistema de Política Exterior Israelense (Brecher, 1974)

Para Shaw (1976) o FPS pode ser definido como o relacionamento entre todos os atores e variáveis do processo político que fazem relações internacionais. A compreensão do autor, apesar de sua simplicidade, abre uma possibilidade para a compreensão do sistema de política externa brasileira. Ao considerar o relacionamento de todos os atores que fazem relações internacionais, Shaw expande o entendimento de que somente a burocracia diplomática seria a responsável, ou estaria legitimada, para atuar em questões de cunho internacional. Nesse sentido, Devin e Toernquist-Chesnier (2010) sinalizam a existência de um movimento global de proliferação de atores envolvidos em assuntos internacionais, com a consequente fragmentação do monopólio diplomático, o qual transforma o método de fazer diplomacia e política externa.

A despeito da importância do novo arranjo institucional, e das novas ferramentas disponíveis, ainda são relativamente escassos os estudos que buscam explicar a política externa brasileira a partir de uma perspectiva sistêmica. Dentre a produção nacional temos poucos trabalhos que esboçam um mapeamento dos atores, das determinantes, das agendas e dos papéis desses na

política externa, podendo citar os trabalhos de Cheibub (1984), Pinheiro (2000), Souza (2009) e Amorim Neto (2011).

O último é o estudo que mais avança na questão, ao utilizar-se do modelo longitudinal, no qual a política externa brasileira é a variável dependente, o autor explica e quantifica, em uma ótica multicausal, a influência dos fatores sistêmicos e domésticos no processo decisório, com a sensibilidade analítica de destacar a relevância de fatores domésticos, como o papel do Itamaraty e da ideologia, para a produção da política externa, mas peca ao tentar englobar um período muito extenso de análise sem considerar com a devida atenção as mudanças que impactaram na produção política, e desenvolver um modelo que não representa a atual configuração decisória da política externa nacional.

3. O Sistema de Política Exterior Brasileiro

É consenso na literatura a afirmação de que a política externa brasileira vivencia uma mudança no processo decisório (Lima, 2000; Cason e Power, 2009; Faria, 2008; Silva, Spécie e Vitale, 2010), entretanto, esse processo não representa

uma mudança brusca e definitiva nos padrões e regras institucionais. O que se observa, ao contrário, é uma mudança gradual no arranjo institucional da política externa brasileira, em que se alteram as dinâmicas de distribuição no poder decisório, com a inserção de novas regras, atores e padrões institucionais, mas se mantém a prevalência de certos padrões institucionais.

Com isso, a política externa brasileira não pode ser pensada como um objeto solto no espectro temporal, pelo contrário, o ambiente em que o sistema de política exterior está inserido pode ser caracterizado como um cenário de *path dependence*, que elementos históricos, cognitivos e institucionais constroem o processo político; nesse sentido, os processos de mudança e de estabilidade institucional convivem e se consolidam na nova configuração institucional da política externa brasileira.

Mahoney e Thelen (2010) ao discorrer sobre mudanças institucionais defendem que nem todas ocorrem de maneira abrupta, com uma transformação completa do arranjo institucional, sendo algumas explicadas pelo seu gradualismo. Para os autores, tanto as características do contexto político quanto às institucionais condicionam o tipo de mudança, uma vez que tais características, são capazes de moldar o tipo de mudança, seja na emergência de um determinado ator ou os tipos de estratégias realizadas para efetivar a mudança. Abaixo a representação do modelo.

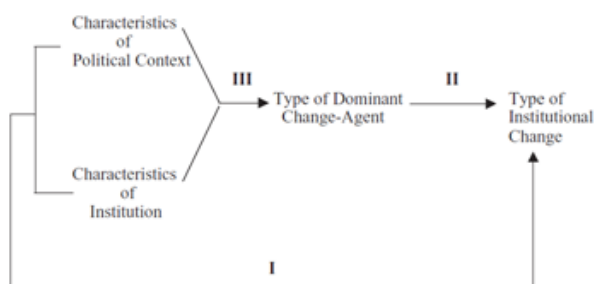


Figura 3: Modelo para Explicação da Mudança Institucional (Mahoney e Thelen, 2010)

Uma das propostas de Mahoney e Thelen (idem) para explicar a mudança institucional é o de

modelo de *layering*, que se caracteriza pela introdução de novas regras no arranjo institucional sem necessariamente a completa substituição das pré-existentes. A mudança institucional nesse caso ocorre não pela substituição completa das regras e das instituições, mas pela adequação, revisão e adição de novos padrões e regras.

O processo de *layering* ocorre quando os atores que buscam a mudança institucional não possuem a real capacidade de alterar as regras existentes, de modo que possa ser construída uma alternativa plausível e concebível ao modelo existente. Ao invés de tentarem alterar por completo, buscam dentro das regras e das instituições existentes, a adição de novos padrões e regras, enquanto os defensores do *status quo*, embora sejam capazes de preservar as regras e padrões existentes, não são capazes, em função principalmente do contexto político e institucional, de sustentar a introdução de novos padrões e modificações institucionais.

O processo de abertura do Itamaraty à sociedade ilustra muito bem a questão. Embora o processo redistributivo gerado pela democratização e liberalização econômica instigasse novos atores à participar da política externa (Lima, 2000), e a pluralização dos atores interessados na inserção internacional do Brasil colocasse como o movimento exógeno mais sensível de destituir do Itamaraty o monopólio da formulação da política externa (Belém Lopes, Faria e Casarões, 2010), o processo de abertura do Itamaraty à sociedade só ocorreu em função de uma inevitável circunstância democrática que operava na política brasileira e ressonava na política externa brasileira (Belém Lopes, 2010).

As conclusões de Faria, Nogueira e Belém Lopes (2012) ilustram a questão, no sentido de que mesmo que pese a aparição de novos *stakeholders* nas relações internacionais do país e o crescente compartilhamento de papéis institucionais (no relativo à condução da PEB) no seio do aparelho

de Estado, esses não conseguem alterar de forma consistente a histórica relação tutelar que o Itamaraty mantém com a política externa brasileira, relação a qual permanece por meio de outras fórmulas.

Entretanto, como salientam Mahoney e Thelen (2010), mesmo que cada elemento de mudança represente um pequeno indicio, quando essas pequenas mudanças se acumulam podem levar a uma grande mudança ao longo do tempo. Na política externa brasileira por sua vez, mesmo que ainda perdurem elementos tradicionais, ou que não se possa afirmar a existência de uma mudança paradigmática à formação de tal política, de um processo claramente *top down* para um formato mais *bottom up* (Faria, 2008) diversas evidências recentes que apontam, se não para a plena superação deste padrão insulado de formação da política, pelo menos para um comportamento organizacional, por parte MRE, no sentido da adoção de um padrão mais cooperativo (Faria, Nogueira e Belém Lopes, 2012).

A percepção da existência de uma “explosão diplomática” (Devin e Toernquist-Chesnier, 2010) de novos atores que agora se preocupam com a política externa com a clara intenção de atuar de forma independente ou em cooperação com o Itamaraty em assuntos internacionais evidencia mudanças graduais, que quando analisadas em sua completude indicam uma grande mudança no arranjo institucional do sistema de política externa brasileira. Nesse sentido, podemos citar a atuação das unidades federativas, do parlamento, dos ministérios, das autarquias e empresas estatais, dos movimentos da sociedade civil, das organizações não governamentais, dos empresários, dos grupos de interesses, do judiciário e dos sindicatos.

4. Os Ciclos de Política Externa Brasileira

Pensar a formação do sistema como resultante de ciclos políticos permite compreender a política externa brasileira dentro de um processo histórico,

uma vez que o processo de formulação política pode sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas, nesse sentido é de fundamental importância ter-se em conta o caráter dinâmico ou a complexidade temporal (Frey, 2000).

Um ciclo político compreende várias fases que se relacionam com uma sequência de elementos do processo político-administrativo, sendo elas: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, avaliação de políticas e eventual correção da ação. (Frey, idem). A seguir serão apresentados os dois ciclos de política externa que, segundo nossa hipótese, geraram o atual sistema de política externa brasileira, tendo como parâmetro analítico a concentração de recursos decisórios nas diversas fases do ciclo. O primeiro, datado da formação da corporação diplomática brasileira pode ser caracterizado pelo protagonismo institucional-burocrático do MRE, percebido em razão da sua autonomia decisória. O segundo por sua vez representa o compartilhamento de etapas do ciclo político com os novos atores envolvidos na política externa, em função principalmente do processo de desinsulamento burocrático do MRE.

4.1 O Primeiro Ciclo: as Linhas de Continuidade da Política Externa Brasileira (PEB)

O primeiro ciclo da política externa brasileira pode ser remetido ao processo de consolidação do Itamaraty como detentor de todas as fases do ciclo político. A explicação do processo de centralização decisória é explicada por Faria (2008) como a confluência de distintos fatores, os quais, de forma muito sintética, dizem respeito a um longo processo histórico o qual concedeu grande autonomia ao Itamaraty e relegou uma postura marginal à sociedade e a seus representantes, em função de uma significativa e precoce profissionalização da corporação

diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta.

O ciclo também pode ser pensado como resultante de uma construção institucional na qual o adjetivo da tradição reforçou o padrão decisório da política externa, sendo a política externa resoadada com uma autonomia decisória do Itamaraty em questões internacionais, e fortemente influenciada pelas tradições gestadas e consolidadas.

A centralidade decisória remete as teses de Faoro (2004), Vianna (1999) e do Visconde do Uruguai (*apud* Coser, 2008) sobre o processo de formação do Estado brasileiro. Embora apresentem pontos distintos, coincidem ao reconhecer o caráter centralizador e proeminente do Estado, e o privilégio da condução política por uma elite construída às margens das demandas sociais. Essas características ressonaram na definição do interesse nacional e da *raison d'état* brasileira, e na definição do papel do Itamaraty na condução da política externa brasileira para além da época imperial.

Essas peculiaridades permitiram que a Casa de Rio Branco se confirmasse como um local de destaque dentro da estrutura política nacional, o que de acordo com Belém Lopes (2010) possibilitou que os membros da elite *bien pensant* brasileira do século XIX tivessem sido autorizados (ou se sentissem credenciados) a interpretar o interesse nacional (isto é, o que se entendia por “bem comum”) em nome da coletividade pátria, tendo por parâmetros os próprios padrões intelectuais e morais, individuais e coletivos.

Sobre o papel dos fatores cognitivos e psicológicos da política externa, Francisco (2010) discorre que é a tradição que mantém a coesão e a unidade do Itamaraty, que *[teoricamente]* confere uniformidade ao pensamento e a formação de seus membros e, muitas vezes, é também a tradição que explica os rumos e as decisões da política externa brasileira.

Pela proposta de Brecher (1974), observamos nesse ciclo a formação do ambiente psicológico, no qual são delineadas as grandes linhas e paradigmas da política externa. Como nos lembra Cervo (2008), as tradições existentes na política externa brasileira foram capazes de sobreviver às mudanças de governo e às alterações na organização do Estado.

Reconhecemos que os princípios básicos da PEB que perduram pela trajetória diplomática são: a autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; o juridicismo; o multilateralismo; a ação externa cooperativa e não confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; o desenvolvimento como vetor e, por fim, a independência de inserção internacional, a parceria com os Estados Unidos, o espaço sul-americano (Cervo e Bueno, 2002).

Acreditamos que esses são elementos tradicionais que o Itamaraty consegue manter como tradição da política externa, mas que ao longo da história foram reconstruídos e utilizados com diferentes propósitos sobre a inserção internacional do país, propósitos esses formulados em função do acesso ao poder decisório por diferentes projetos políticos, e em consequência pela utilização dos recursos institucionais.

4.2 O Segundo Ciclo: Mudança e Adaptação Institucional

O segundo ciclo da política externa brasileira encontra várias conceituações na literatura, entre elas pluralização dos atores (Cason e Power, 2009), o desencapsulamento burocrático (Faria, 2008), e a horizontalização decisória (Sanchez-Badin e França, 2010). Esse processo, ainda que tenha seu auge na crise do modelo nacional-desenvolvimentista nos idos da década de 80, segundo Belém Lopes, Faria e Casarões (2010), começou timidamente em fins da década de 1960, inicialmente, com choques interburocráticos

envolvendo a chancelaria e outros ministérios no tocante à abertura de novos mercados.

Esse movimento foi intensificado com a emergência de novas temáticas, uma vez que as questões de política externa com características multidimensionais demandavam, com cada vez mais frequência, uma dinâmica interativa entre as burocracias federais, bem como um diálogo mais estreito entre os poderes Executivo e Legislativo na conformação das posições internacionais do país. (Figueira, 2010)

Lima (2000) atenta ao fato de que a democratização das políticas e principalmente a liberalização econômica ocorridas no Brasil modificaram a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. Diante disso, o rearranjo distributivo da política externa brasileira fez com que os novos (e diversos) atores, passassem a se preocupar e serem mais perceptíveis a discussão, e a buscar maior articulação de seus interesses em questões internacionais.

A maior participação desses atores alterou a distribuição dos recursos de operação das fases do *policy cycle* da política externa nacional, ao passo que os novos *stakeholders* questionavam a total autonomia do Itamaraty na condução política, e buscavam alternativas para conseguir recursos para participar de algumas fases da produção da política externa. Alguns indícios demonstram a divisão desses recursos operacionais dentro da PEB.

Nas fases iniciais do ciclo – percepção e definição de problemas; *agenda setting* (Frey, 2000) – encontramos vários grupos e instituições que já conseguem influir de forma mais incisiva nas questões internacionais, como por exemplo, os empresários que conquistam mais espaços de proposição “voz”, o parlamento que utiliza de suas

prerrogativas para operar em questões internacionais, as organizações da sociedade civil que buscam novos espaços institucionais para participação – vide o Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo e o Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (Assano e Amparo, 2008). Observamos também a constituição de Assessorias de Relações Internacionais e/ou Secretarias de Relações Internacionais em outras pastas ministeriais com a função de assessorar e coordenar ações da unidade administrativa com a Chancelaria, principalmente em casos de sobreposição de competências (Figueira, 2010).

Na fase de implementação da política externa também encontramos indícios de uma repartição de poder. Faria, Nogueira e Belém Lopes (2012) demonstram a intrincada rede de atuação de ministérios diretamente envolvidos nos programas de implementação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas). Outro importante indício é a estrutura brasileira voltada para cooperação, a qual se consolida com “mais de uma centena de instituições brasileiras do governo federal, entre ministérios e entidades vinculadas, coordenadas em sua maioria pela ABC”. (Ipea 2010, p. 16)

Como salienta Gonçalves (2011), mesmo que a participação na fase da implementação não signifique uma capacidade efetiva de participação e influência no processo decisório, ao implementar as políticas, as organizações não apenas integram o processo decisório da política externa, como conseguem projetar potencialmente nas ações que executam suas expectativas, seus objetivos institucionais e seus interesses próprios. E, ao fazê-lo, podem eventualmente impactar as políticas do Governo.

Por parte do Itamaraty é percebido um movimento de adaptação à nova conjuntura, principalmente em busca da manutenção de sua centralidade decisória. Como sugere Figueira (2010), embora

espaços de diálogo sejam abertos em relação a outros atores estatais e mesmo atores não-estatais no que se refere à estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores, o que se observa é a manutenção do *status quo* organizacional, preservando a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula.

Para além, observa o aumento expressivo do Ministério das Relações Exteriores (MRE) nas Comissões Interministeriais no período pós-redemocratização, e um aumento da participação “itamaratiana” via alocação de diplomatas para exercerem suas funções em outros Ministérios, os quais representam uma tentativa de gerenciar, mesmo que fora da instituição, os processos relacionados à PEB.

Como proposto por Faria (2012), o Itamaraty ainda possui o papel central na política externa, e seus movimentos de reação para superar as pressões sociais com relação ao seu insulamento evidenciam “a sua capacidade de coordenação da política externa do país” (ibidem, p.38).

Essa configuração para Figueira (2010) resulta em duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe a diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam a atender aos interesses dos cidadãos (cliente); por outro lado, a hierarquização e a rigidez funcional pressupõem reflexos de uma centralização administrativa.

3. Conclusões

A compreensão da coexistência dos ciclos de política externa resulta em uma dualidade explicativa do sistema de política externa brasileira, baseada nas lógicas de mudança e continuidade/adaptação, isto é, existem indícios de mudanças institucionais oriunda do segundo ciclo, porém essas mudanças não representam uma

ruptura, ou substituição por completo de elementos do primeiro ciclo político.

A afirmação se baseia no reconhecimento de que mesmo que os elementos de mudanças sejam percebidos, alguns padrões institucionais decorrentes do primeiro ciclo ainda são condicionantes para o processo decisório da política externa, principalmente àqueles que se referem à atuação do Itamaraty e a sua relevância.

Mensurar o peso das determinantes do sistema de política exterior brasileira sob o prisma do *foreign policy system*, em função das próprias limitações teóricas, ainda é uma tarefa para trabalhos posteriores, sendo necessário, inclusive, conjugar outras ferramentas metodológicas para tentar compreender a disposição dos recursos de poder no sistema de política externa brasileira. Essa limitação, por sua vez, não impede algumas considerações sobre o objeto.

Como defende Georgiadou (2011), a racionalidade implícita no processo de mudança e adaptação da política externa é a manutenção da relevância, no ambiente operacional, das corporações diplomáticas e da sua centralidade no processo decisório.

No caso brasileiro, como sugerem Silvia, Spécie e Vitale (2010), a expansão e complexificação da estrutura do Itamaraty estão relacionadas à tentativa de recentralização da condução da política externa em seu âmbito, num contexto de horizontalização e de ampliação dos atores políticos. O sistema brasileiro de política exterior vivencia “um processo de mudança ainda incipiente, onde há sobreposições de lógicas administrativas distintas, uma em direção a mudança, outra em direção a resistência e a manutenção do *status quo*” (Figueira 2010, p.17).

Referências

- Amorim Neto, O. (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: KAS e Campus Elsevier.
- Assano, C. & Amparo, T. (2008). O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa – Um Caso de Participação Cidadã e Parlamentar na Política Externa em Direitos Humanos, in: Instituto Universitas. *Diplomacia Parlamentar – Uma Contribuição ao Debate*. Instituto Universitas. FUNAG. Brasília-DF: DGrav Multimídia Ltda.
- Belém Lopes, D. (2010). *Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: A Plausibilidade de uma Política Externa Democraticamente Orientada no Brasil Contemporâneo*. Tese apresentada ao IESP/UERJ.
- . (2011). A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(1), p.67-86.
- ; Faria, C. A.; Casarões, G. (2010). Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro, in: *Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*, Recife.
- Brecher, M. (1974). *Decisions in Israel's foreign policy*. London: Oxford University Press. 1974.
- Cason, J.; Power, T. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, 30(2).
- Cheibub, Z. (1984). *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. Dissertação apresentada ao IUPERJ. Rio de Janeiro.
- Cervo, A. (2008). *Inserção Internacional*. Formação dos Conceitos Brasileiros. São Paulo: Saraiva.
- Cervo, A.; Bueno, C. (2002). *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Unb.
- Clarke, M. (2000). The Foreign Policy System: A Framework for Analysis, in: Clarke, M. e White, B., *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coser, I. (2008). *Visconde do Uruguai centralização e federalismo no Brasil 1823-1866*. Belo Horizonte (MG): Ed. UFMG; Rio de Janeiro (RJ): IUPERJ.
- Devin, G. & Toernquist-Chesnier, M. (2010). Burst Diplomacy. The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods. *Brazilian Political Science Review*. 4(2).
- IPEA. (2010). *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Instituto de Pesquisa Econômica. Perspectiva S/A.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), Apr.
- Faoro, R. (2004). *Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Globo.
- Faria, C. A. P. de. (2008). Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (2).
- ; Nogueira, J. & Belém Lopes, D. (2012). Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 55(1).
- Figueira, A. (2010). Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(2), p.5-22.
- Francisco, P. E. V. (2010). *Continuidade e mudança na história intelectual diplomática brasileira: uma análise da construção da tradição*. Dissertação apresentada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. 21, p.211-259.
- Georgiadou, E. (2011). *Re-evaluating the Greek Foreign Policy System in a Transforming World Politics*. Doctoral Thesis Submitted of Loughborough University.

- Gonçalves, F. C. N. I. (2011). *Cooperação sul-sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais*. Dissertação apresentada ao IRI/PUC Rio.
- Hill, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Hirst, M.; Lima, M. R. (2002). Contexto internacional, democracia e política externa. *Política Externa*. 11(2), p.78-90.
- Lima, M. R. S. (1994). Ejes analíticos y conflictos de paradigmas en la política exterior brasileña, *América Latina Internacional*, 2(1).
- . (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, 22(2).
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change, in: Mahoney, J. e Thelen, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinheiro, L. (2000). Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar, in: Albuquerque, G., *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990 / Prioridades, Atores e Políticas*, v.4,. São Paulo: USP.
- Sanchez-Badin, M. & França, C. (2010). *A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro*. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Shaw, T. (1976). The Foreign Policy System of Zambia. *African Studies Review*, 19, Apr.
- Silva, E. C. G. da; Spécie, P.; Vitale, D. (2010). Atual arranjo institucional da política externa brasileira. IPEA, *Texto para Discussão* No.1489.
- Souza, A. (2009). *A Agenda Internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Cebri e Campus Elsevier.
- Vianna, O. (1999). *Instituições políticas brasileiras*. Brasília: Senado Federal.