

# Introdução à Análise de Política Externa (APE)

Amâncio Joge de Oliveira

FLP 0437: Política Externa  
Brasileira

# Análise de Política Externa

- Disciplina: *Foreign Policy Analysis* (FPA)
- Metodologia para analisar a relação entre dois países e o que se refere à política externa
- Conjunto de instrumentos organizados para analisar a conduta dos países num processo de negociação, o processo de formulação e tomada de decisão, o comportamento internacional.
- Foco na articulação entre o sistema internacional e o âmbito doméstico

# FPA & Realism

- Natureza humana X anarquia internacional =
- FPA opera nesta ambiguidade do realismo clássico.
- FPA: afasta-se do mundo diplomático e vai para o processo decisório, projetam a RI com um ciência comportamental.
- realismo clássico: FPA tem proposta e objetos distintos (problema do nível de análise)

# FPA & Realism

- FPA (2 críticas principais): FPA demanda por uma abordagem + científica & crítica à ênfase no sistema internacional.
- Substima a diferença entre IR e Political Science (doméstico/internacional; política internacional/política pública). → FPA como braço de políticas públicas.
- ambiente internacional: anárquico, não-institucionalizado, não-regulado, não-propensos a gerar equilíbrios (limitações de TJ).
- Graham Allison, *Essence of Decision* (1971): foreign policy as processo de tomada de decisão. → histórico-qualitativo (institucionalismo histórico? Process-tracing)

# FPA & Realism

Motivações defensivas versus ofensivas:

- vertente defensiva (neo-realista) → motivado pela segurança (bias pro-status quo). Estratégia de equilíbrio de poder (“posicionalismo defensivo”).

Ênfase excessiva no anarquia (ordem, sistema) e pouco ênfase nas motivações dos Estados.

- vertente ofensiva (realista neo-clássicos) → status quo (entender melhor os estados revisionistas).

# FPA & Realism (Sten Rynning 4)

## I. vertente defensiva

Foco nos grãos finos da política.

Vínculo com a dinâmica doméstica.

Grãos finos do poder

- Divisão de forças domésticas é causa de irracionalidade?.

## II. vertente ofensiva

**Obs:** pressupostos comuns → interação entre os fatores objetivos e subjetivos definem a essência da política externa.

# FPA x Realismo Clássico

<b>FPA</b>	<b>RC</b>
Observação externa: irracionalidades na tomada de decisão	Practitioner and Observer: informar os decision-makers.
Assuntos domésticos	Primazia da política externa
Processo decisório: grão finos (micro-fundamento)	Comportamento no nível macro
+ científico	História diplomática
Interessa nacional em disputa	IN: segurança e sobrevivência
Decisão desagregada	Decisão coletiva

# Evolução F.P.A

1a GERAÇÃO	2a. GERAÇÃO
<p>PE Comparada (CFP)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quantificação</li><li>• Unicidade metodológica</li><li>• Relação causal</li><li>• Conexões simples</li><li>• Interesse nacional.</li><li>• <b>Centrado nos EUA</b></li></ul>	<p>Pluralista/Multifatorial</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Afastamento teorias</li><li>• Diversidade Metodológica</li><li>• Interação complexa</li><li>• Rejeita conexões simples</li><li>• Fatores domésticos</li><li>• <b>Válido para outros casos</b></li></ul>



# Comparative Foreign Policy 1 (CFP)

- legado do *behavioralism* em FPA.
- **política externa** não pode ser estudada em agregado, mas **comportamento internacional** sim.
- analogia ao **voto** (quantificação): regimes (ambiente institucionalizado → formalização).
- **análise de variância** em dimensões distintas do comportamento).
- estabelecer **correlações** entre eventos e perfis de países.
- limitação metodológica: preferência revelada (comportamento estratégico).

# Comparative Foreign Policy 2 (CFP)

- COPDAB (1980). Conflict and Peace Data Bank
- WEIS (1976). World Event Interaction Survey
- CREON, CREON 2. Comparative Research on the Events of Nations
- Foreign Relations Indicator (1975)

# A institucionalização da política externa brasileira

FLP 0437 - PEB

---

Setembro/2013

# Institucionalização da PEB

Periodização proposta por Zairo Cheibub:

1. Patrimonial.
2. Carismático.
3. Burocrático-Racional.

## Período 1: Patrimonial

- Prestígio do MRE: corte portuguesa no Brasil.
- Ausência de separação clara entre o público e o privado.
- Carreira de diplomata não constituída.
- Seleção por elites, aristocracia.
- Negociação sobre os termos da independência.

## Período 1: Rio Branco/Carismático

- Marco simbólico na vida institucional do Itamaraty
- Carisma pessoal
- Estilo personalista de conduzir a administração pública
- Grande prestígio político para o Itamaraty (associado à consolidação territorial do País)
- Centralização – enfraquecimento da burocracia

## Período 2: Rio Branco/Carismático

- Recrutamento de diplomatas arbitrário
- Uniformização dos membros da carreira em termos de sua origem social
- Elitização da carreira diplomática
- *Espirit de corps*
- Coesão e homogeneidade no processo decisório
- Mesmos princípios de educação, interesses, aspirações e mesmos ideais

## PEB 3: Período Burocrático-Racional

- Pós-1930: concursos públicos
- Demanda interna do Itamaraty
- Fortalecimento da instituição
- Autonomia burocrática
- Expansão do papel dos diplomatas na burocracia
- Manutenção do 'elitismo' (seleção e educação)
- Democratização da seleção
- Representação



# POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

## PEI

Política Externa Brasileira (PEB)

*Amâncio Jorge de Oliveira*

**amancioj@usp.br**

Setembro, 2013

# OBJETIVOS DA AULA

## **Objetivo principal:**

- Apresentar evolução dos “quadros conceituais” da Política Externa Independente

## **Opção analítica:**

- foco nos aspectos doutrinários (formulações conceituais)
- em detrimento de revisão histórico-descritiva

# EVOLUÇÃO MATRIZ CONCEITUAL

Política Externa Independente  
(Jânio/Jango)

Política Externa Interdependente (Castelo)

Diplomacia da Prosperidade (Costa e Silva)

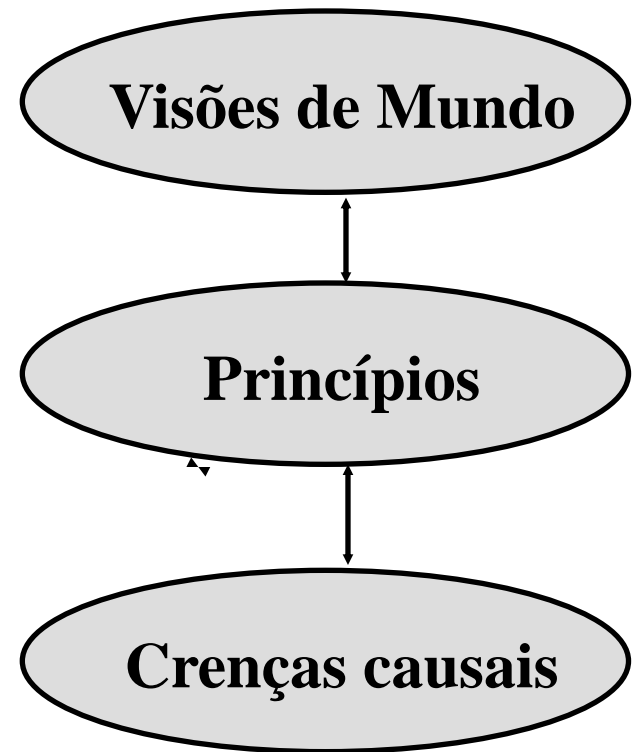
Diplomacia do Interesse Nacional (Médici)

Pragmatismo Responsável (Geisel)

Integração Competitiva (década de 90)

# Quadros Conceituais: PEB

Paradigma  
Idéias orientadoras  
Modelo  
Matriz  
Projeto  
Marco conceitual  
Doutrina de ação externa



# Quadros Conceituais

## Definição:

*“[...] um conjunto mais ou menos extenso de enunciados envolvendo diagnósticos sobre a realidade internacional, definições do “interesse nacional”, das prioridades de política externa do país [...]”*

## **Duas dimensões:**

- 1. dimensão cognitiva**, no sentido em que definem a realidade na qual se desenvolve a política externa.
- 2. dimensão normativa:** prescrição dos melhores rumos a seguir.

# EXEMPLOS DE QUADROS CONCEITUAIS

- Política Externa Independente (Jânio/Jango)
- Política Externa Interdependente (Castelo)
- Diplomacia da Prosperidade (Costa e Silva)
- Diplomacia do Interesse Nacional (Médici)
- Pragmatismo Responsável (Geisel)
- Integração competitiva (década de 90)

# PRINCÍPIOS PRINCIPAIS

- Não-alinhamento automático.
- Universalismo
- Não-intervenção e auto-determinação.
- Paz, desarmamento, relações pacíficas.
- Descolonização.
- Autonomia: formulação autônoma
- Multilateralismo: Sul-Sul e diagonal.

# PEI: Elementos

- Concepção Intelectual: inovação.
- Crítica à corrida armamentista (desvio de recursos).
- Universalização: campo hegemônico.
- Guerra Fria: relação castradora.
- Não tomar partido no debate ideológico.
- Contrapartida conservadorismo em matéria de política.



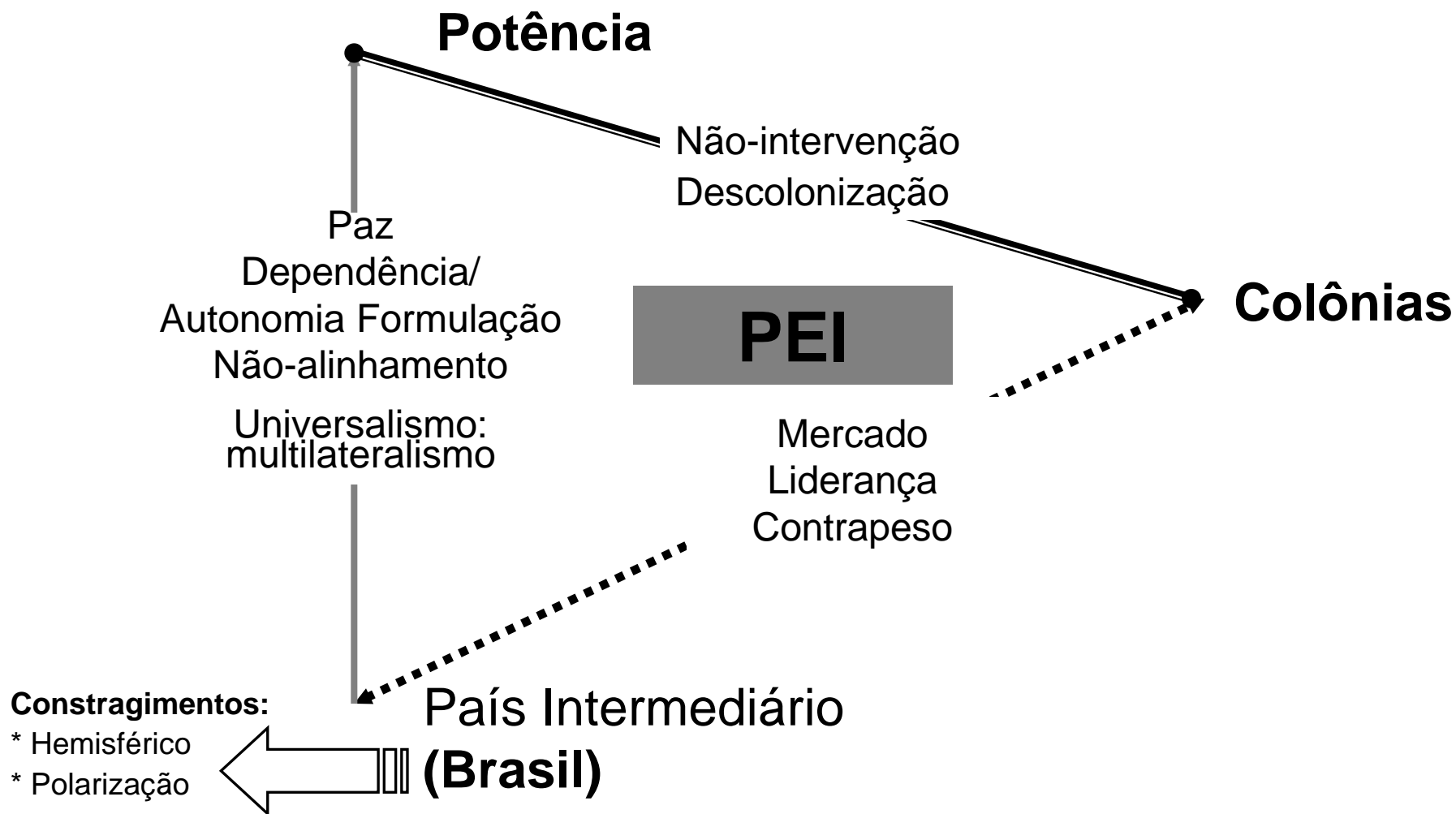
# POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

- desengajamento da Guerra Fria
- autonomia pela distância
- Incorpora a matriz cepalina
- 3 Ds: Desenvolvimento, Desarmamento,  
Descolonização
- países Intermediários:
  - *unaligned middle powers*

# PEI: Elementos 2

- Carga utópica (descolonização)/carga pragmática
- Movimento dos Países Não-Alinhados
- Fracasso da OPA: inoperância do alinhamento automático
- ISEB/CEPAL (1948) (incorporação da matriz cepalina) X ESG
- *Asset* = ampliação da base política

# PEI: ENUNCIADOS



# COMPARAÇÃO PEI / PR: DIFERENÇAS

	<b>PEI</b>	<b>PR</b>
<b>Concepção:</b>	Projeto Político Concepção intelectual	Lógica diplomática
<b>Momento diplomático:</b>	Independência do mundo	Superar passado histórico (isolamento diplomático/campo multilateral)
<b>Contexto Doméstico:</b>	Situação política (clivagem): - <i>asset (Jânio)</i> . - <i>liability (Jango)</i> .	Situação política doméstica + confortável interveniente, não-determinante
<b>Contexto internacional:</b>	Bipolaridade <i>ocidentalismo ortodoxo</i>	Détente (distensão) <i>ocidentalismo matizado</i> bipolarismo frouxo
<b>Padrão:</b>	Carga utópica (retórica + contundente)	Percepção: condição + realista

**Fonte:** *Elaboração do autor com base em Gelson Fonseca (1998).*

# Jânio-Jango/Parâmetros

1. Diplomacia presidencial
2. Grau de protagonismo do Itamaraty
3. Contexto externo: constrangimento
4. Contexto interno: grau de polarização
5. Contexto institucional: regimes políticos

# PRESSUPOSTOS NORMATIVOS

- Não-alinhamento automático.
- Universalismo
- Não-intervenção e auto-determinação.
- Paz, desarmamento, relações pacíficas.
- Descolonização.
- Autonomia: formulação autônoma
- Multilateralismo: Sul-Sul e diagonal.

# Relações bilaterais

## EUA/Diversificação:

1. Apoio à Cuba.
2. Relações com URSS e países do leste europeu.
3. Aproximação China.
4. Relacionamento África/Portugal.

# Cuba – Tema Central

Apoio à Cuba:

**Jânio:** assertivo/vocalização

**Jango:** contido (não verbalizar/não-intervenção). VISITA AO EUA.

- crítica velada (democracia).
- aumento da pressão por posicionamento.
- reunião da OEA: pela não expulsão

mas retira da Junta Interamericana de defesa.

Emenda Hickenlooper: retira ajuda externa.



# Regime político/Jango

Parlamentarismo:

- medidas externa: universalização

Presidencialismo (1963):

- reformas de base
- mudança de contexto
- freio na PEI (credibilidade)

# Agenda doméstica: negativa

Parlamentarismo (contenção)

→ presidencialismo (assertividade).

Reformas de base:

[bandeira unificadora]: agrária, direitos trabalho rural, remessa de capital, urbana.

Nacionalização (encampação) de empresa  
da telecomunicações: ITT

Risco comunização.

Governos sub-nacionais: ex: Guanabara

# PEI: Jango

Sistema parlamentarista → PExt.

Coalizões intra-legislativo:

PEI (Jânio): operador + moderado (conservador)

PEI (Jango): diplomacia presidencial ↓ bx. Perfil,

+ vacilante, retrocessos PEI (constrangimentos, Lei de Remessa de Lucros, Cuba, Solidariedade 3<sup>o</sup> mundista...)

Acordos Sub-nacionais: Carlos Lacerda

# Pontos de Discussão

Papel dos regimes políticos:

1. presidencialismo (mais assertivo).
2. parlamentarismo (mais moderado).

Polarização: instrumentalização da política externa.

condição: crise + elites competitivas.

direção inversa das preferências.

Dimensão cognitiva do mandatário

estilo, grau de protagonismo

Simultaneidade dos eventos: tema da causalidade.

# **Política Externa Brasileira: Regime Militar**

**Prof. Amâncio Jorge de Oliveira**  
amancioj@usp.br

**Política Externa Brasileira (PEB)**  
USP, Setembro/2013

# Unidades Últimas de Decisão (UUD)

## Definição:

- aqueles atores que, enquanto funcionários de governo, detêm autoridade para **comprometer** os recursos da **sociedade** e do **Estado** com vistas a tomada de uma decisão que não pode ser facilmente **revertida**.

# UNIDADES ÚLTIMAS DE DECISÃO

## **I. Líder Predominante (LD):**

quanto um único indivíduo

## **II. Foreign Policy Executive (FPE):**

mandatário + ministro de relações exteriores

## **III. Grupo: coesão normativa**

## **IV. Múltiplos Atores Autônomos (MAA):**

conjunto de indivíduos, grupos ou facções com existência relativamente autônoma

# TESES: PEB/REGIME MILITAR

**H0:** Regime não é determinante da política externa.

Comporta variabilidade intra-regime e variabilidade inter-regime não é significativa.

**H1:** Regime é determinante de política externa.

Baixa ou nenhuma variabilidade intra-regime e alta variabilidade inter-regime.



# Jango: OPPE

## CONTEXTO DOMÉSTICO:

- Opinião Pública e Política Externa.
- forte polarização política.
- sob ataque da imprensa.
- Ligas Camponesas de Francisco Julião.
- Inflação.
- Marcha da Família com Deus pela liberdade.
- Conservadores vêm risco: república sindicalista → comunismo.

# CASTELO BRANCO

**Influência intelectual:** Escola Superior de Guerra.

**Grupos:** Grupo da Sorbonne x Linha Dura.

**AI2:** Abolição dos partidos políticos (13):

Aliança Renovadora Nacional (**ARENA**)

Movimento Democrático Brasileiro (**MDB**).

→ bipartidarismo até 1979.

**AI3:** eleições indiretas para Governadores.

**AI4:** Fecha o Congresso e reabre para aprovar a Constituição (67), incorpora os AIs.

# CASTELO BRANCO

Freio de arrumação na PEB: ↓ nacionalismo populista.

presença mais ativa = diplomacia presidencial

consenso de elites em PEB.

baixo perfil da política econômica

alto perfil militar = restauração (ordem e segurança).

ausência grupo-chave.

aliança especial com os EUA.

# CASTELO BRANCO

Freio de arrumação na PEB: ↓ nacionalismo populista.

presença mais ativa = diplomacia presidencial

consenso de elites em PEB.

baixo perfil da política econômica

alto perfil militar = restauração (ordem e segurança).

ausência grupo-chave.

aliança especial com os EUA.

# CASTELO BRANCO

## **Medidas substantivas domésticas:**

Economistas liberais: Otávio Gouveia Bulhões (Planejamento) e Roberto Campos (Fazendo).

Revogação da Lei de Remessas e Lucros.

Acordo pagamento empresas encampadas (Hanna e Amorf. ITT).

Promulgação de lei com garantias a investimentos.

Retomada das linhas de ajuda externa.

Inovações; PAEG, Banco Central, BNH, FGTS.

PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo (estabilidade)

# CASTELO BRANCO

## **Medidas substantivas externas:**

- abandono do terceiro-mundismo do multilateralismo e da PEI/independente.
- Juracy Magalhães: “o que é bom para o EUA é bom para o Brasil”.
- ruptura relações com Cuba.
- 1965/OEA: tropas à República Dominicana.
- Sub-imperialismo.
- Tentativa de Força Interamericana de Defesa.

# CASTELO BRANCO

## Medidas substantivas externas 2:

- “um passo fora do compasso”.
- alguma margem de autonomia: recusa de enviar tropas ao Vietnã.
- Itamaraty: não expurgada pela Comissão de Inquérito Externa (militares à paisana).

# CASTELO BRANCO

**PExt** = Interesses Burguesia Internacionalizada  
dimensão sociológica (classes sociais, grupos)  
Política Externa Interdependente (Obs: PEI).  
Modelo político (elitista). Econômico (liberal).  
Segurança coletiva + integral (planos).  
Sistema Interamericano = Força Interamericana de  
Paz/ Soberania limitada.  
Sub-liderança/satelização da PEB



# COSTA E SILVA

Linha dura: serviços de inteligência do EUA.

Protestos da sociedade, UNE, greves...

Frente Ampla

A15 (dez 1968): abolição de habeas corpus, regime de exceção, terror.

Junta Militar assume o poder (escolhe Médice)

# COSTA E SILVA

Linha dura: serviços de inteligência do EUA.

Protestos da sociedade e Frente Ampla

AI5 (dez 1968): abolição de habeas corpus

Menor interesse pessoal = diplomacia presidencial.

Itamaraty = ***“formulação + substantiva”***.

PEB = convergência com diplomacia.

alinhamento, proposta PEI, diversificação forças armadas (consenso militar).

# COSTA E SILVA

Crítica à Força Interamericana de Paz.

Relacionamento com a Comissão Especial de Coordenação Latino American (CECLA).

Diplomacia da prosperidade: confronto direto com a Política Externa Interdependente (PEI).

Pontencial causa da derrocada do Governo.

# COSTA E SILVA

Política Externa = Burguesia Nacional N-Internacionalizada.

dimensão sociológica (classes sociais, grupos)

Diplomacia da Prosperidade

colaboração externa + atuação solidária.

Modelo política autocrático-nacionalista

Segurança nacional = Soberania nacional

**(segurança coletiva) (soberania limitada)**

afastamento, quase confrontação, multilateralismo, solidariedade.

# GOVERNO MÉDICI

Base da dependência com os EUA.

Fragmentação decisória

Multiplicação de agências  
relacionadas ao tema.

Tecnocracia.

Milagre econômico = apoio da classe  
média

Empréstimos e capital internacional

# MÉDICI (1969-1974)

Política Externa = Burguesia Estatal.

dimensão sociológica (classes sociais, grupos)

Diplomacia do Interesse Nacional.

individualidade, multilateralismo, 3º mundismo,  
potência.

política externa x política internacional (racionalidade);

**3 falácias:** Sub-desenvolvimento autogênico,  
Paternalismo e Gradualismo.

manutenção da ordem, alteração posição relativa.

Modelo nacional autoritário.

# MÉDICI (1969-1974)

Plano doméstico:

Nova Lei de Segurança Nacional.

“O Brasil vai bem, o povo vai mal”.

Tripé econômico: empresas estatais (infra-estrutura), transnacionais (bens duráveis), capital privado nacional (insumos).

Primeiro fazer o bolo crescer para depois dividi-lo (Delfim Neto). Tecnochratas.

Repressivo + pró-americano + desenvolvimentista.

Importação de combustível: crise do petróleo e escasseamento de capital externo.

# MÉDICI (1969-1974)

## **Plano externo:**

Projeto Brasil Potência.

Diplomacia do Interesse Nacional (Gibson Barbosa).

proveito de brechas do sistema internacional.

Ex: convênios culturais e tecnológicos e Oriente Médio.

Denúncia do congelamento do poder mundial.

Aparente convergência: ataque aos EUA.

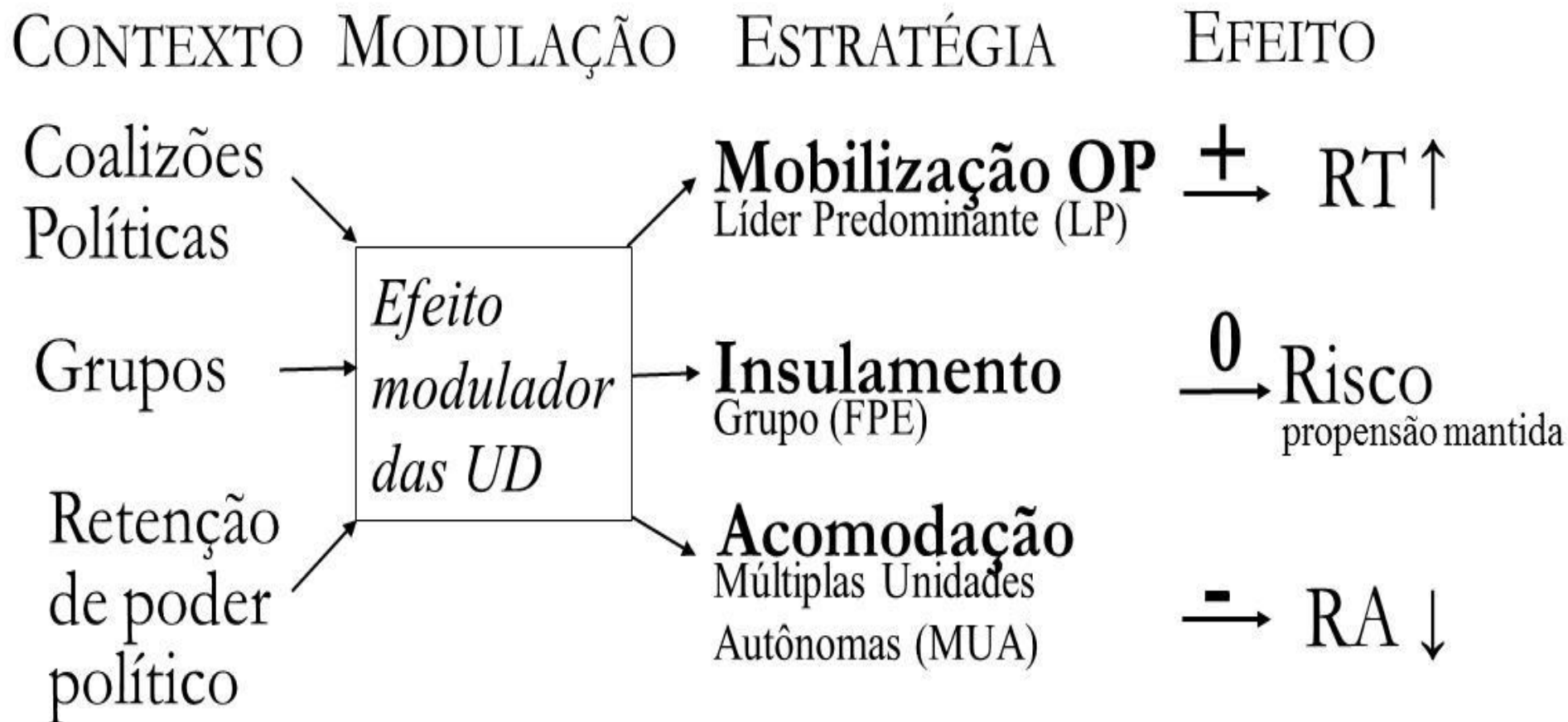
Conciliação: combate à guerrilha.



---

# Apêndice

# UUD como efeitos moduladores



*Adaptado de Hagan (1993).*

# Médici: Diplomacia do Interesse Nacional

*Prof. Amâncio Jorge de Oliveira*  
amancioj@usp.br

**Política Externa Brasileira**  
Setembro de 2013

# PEB MÉDICOS (1969-1974)

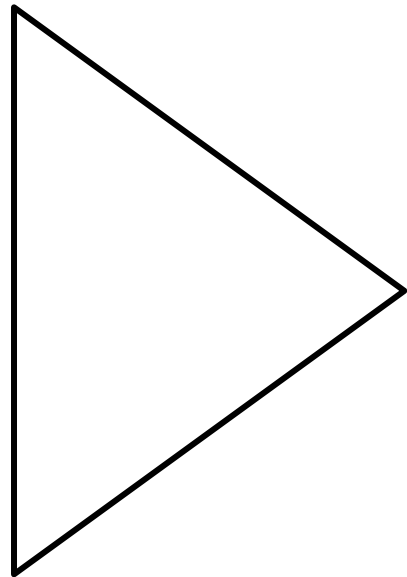
- **Castelo:** americanismo  
messiânico
- **Costa e Silva:** altruísmo  
coletivismo
- **Médicos:** realismo pragmático

# PEB MÉDICIS (1969-1974)

Autoritarismo

1. Situação  
política

2. Situação  
Econômica  
Crescimento



3. PEB

- PEB contraditória

- Política de Poder

# GOVERNO MÉDICI (1969-1974)

Junta Militar: indicação de Médici.

Chefe do **Serviço Nacional de Informações (SNI)**.

Grupo **Linha Dura**: vertente aposta ao G. Sorbonne.

“Anos de Chumbo” do regimento militar.

Momento de guerrilha urbana.

“o Brasil vai bem, mas o povo vai mal”.

# GOVERNO MÉDICI (1969-1974)

Expansão econômica

Megaprojetos: estradas e obras viárias, ponte Rio-Niterói, barragens hidroelétricas, plantas industriais, mineração, rodovia Transamazônica, Zona Franca de Manaus.

Campo educacional: Mobral (alfabetização); expansão da universidade.

# GOVERNO MÉDICI (1969-1974)

disputa entre agência burocrática foi intensa.

## **Fragmentação decisória:**

- **Ministério de Relações Exteriores (MRE):** perde espaço na formulação/condução com interferências do SNI.
- **Conselho Nacional de Segurança (CNS):** papel de formulador em política externa.
- **Serviço Nacional de Informação (SNI):** interferência no Itamaraty



# Plano Político

- 1. nacional-autoritarismo:** burocracia nacional.  
conservadorismo + empresas estatais.  
nacionalismo, dependente EUA.
- 2. nacional-populismo:**  
social reformista, segmento nacional do  
empresariado

# TRIPÉ ECONÔMICO

Tripé econômico: divisão do trabalho

- 1. empresas estatais:** infra-estrutura, energia e bens de capital [aço, máquinas e equipamentos.
  - 2. Transnacionais:** bens duráveis automóveis e eletrodomésticos.
  - 3. capital privado nacional:** autopeças e bens de consumo popular.
- resultado: sucesso econômico

# ECONOMIA, SOCIEDADE E PODER

Desempenho da economia do **setor público**.

→ tecnocracia e classe média.

→ distribuição desigual do crescimento.

Suporte político ao regime autocrático

Reflexo na política internacional: projeção de poder.

projeto Brasil Potência.

# DIPLOMACIA DO INTERESSE NACIONAL

1. Abandono da solidariedade terceiro-mundista
2. Individualismo (x diplomacia coletiva)
3. Multilateralismo → bilateralismo
4. Diminuição de atrito com EUA
5. Tirar proveito imperialismo: posição relativa do Brasil no sistema.

# ALINHAMENTO NÃO ESTRITO

Política de poder: projeto Brasil Potência

- Coexistência com política dos EUA

Resistência ao TNP: congelamento do poder mundial.

Estreitamento com novos pólos dos EUA.

Diagnóstico sobre o desenvolvimento.

# DESENV.: TRÊS FALÁCIAS

Contradição: Médicos reconhece imperialismo e vinculação com o desenvolvimento capitalista.

- *busca melhor posição dentro do imperialismo.*

**1. Sub-desenvolvimento autogênico:**

desconsidera relação centro-periferia;  
sub-divisão internacional do trabalho.

**2. Paternalismo:** dependência de doador.

**3. Gradualismo:** ciclo de longo prazo.