

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

TC Art ANDRÉ LUIZ **BIFANO** DA SILVA

**Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear:
Um quadro da estratégia nacional brasileira.**



Rio de Janeiro

2023

TC Art ANDRÉ LUIZ **BIFANO** DA SILVA

**Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear:
Um quadro da estratégia nacional brasileira.**

Tese de doutorado apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Militares.

Orientadora: Prof^a Dr^a MARIANA MONTEZ CARPES

Rio de Janeiro

2023

B591d Bifano, André Luiz da Silva.

Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear: Um quadro da estratégia nacional brasileira. / André Luiz Bifano da Silva. — 2023.
197 fl.; il.: 30cm.

Orientação: Mariana Montez Carpes

Tese (Doutorado em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

Bibliografia: fl. 188 - 197

1. DQBRN. 2. REALISMO NEOCLÁSSICO. 3. ESTRATÉGIA. I. Título.

CDD 355

ANDRÉ LUIZ BIFANO DA SILVA

DEFESA QUÍMICA, BIOLÓGICA, RADIOLÓGICA E NUCLEAR: UM QUADRO DA
ESTRATÉGIA NACIONAL BRASILEIRA

Tese apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior
do Exército, como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor em Ciências Militares.

Aprovada em 16 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA



MARIANA MONTEZ CARPES – Profª Drª – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



GUILHERME MOREIRA DIAS – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



CARLOS FREDERICO DE SOUZA COELHO – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME



IVI VASCONCELOS ELIAS – Prof Dr – Membro
Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET



MARCOS DORNELAS RIBEIRO – Ten Cel – Membro
Instituto de Biologia do Exército - IBEx

Documento assinado digitalmente

gov.br

ANDRE LUIZ BIFANO DA SILVA
Data: 20/03/2023 10:35:09-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Ciente _____

ANDRÉ LUIZ BIFANO DA SILVA – Ten Cel – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Carla e aos meus
filhos Benjamin e Dante, as partes
mais relevantes deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

À professora Mariana Montez Carpes pelas orientações.

Aos meus pais pelo carinho.

À minha esposa Carla Miranda pelo amor.

Ao mestre P. R. Sarkar pelos ensinamentos.

A Deus por tudo.

RESUMO

Por que o Brasil não é uma grande potência? Dentre as inúmeras maneiras de tentar responder esta pergunta, o presente estudo optou por lançar luz por sobre uma área pouco conhecida mas de grande potencial para relocalar o país na estrutura de poder internacional: a Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN). Apesar de ser capaz de atuar como modificador estrutural nas dimensões de produção, crédito, conhecimento e segurança do Sistema Internacional, esta tese buscou compreender porque a DQBRN não configurou uma estratégia que contribuísse para que o Brasil fosse capaz de se relocalar na estrutura de poder mundial. Para isso, assumimos que a DQBRN brasileira foi uma estratégia subótima adotada em decorrência da incapacidade do país de realizar um balanço de poder adequado no Sistema Internacional. De acordo com o realismo neoclássico, esse comportamento inadequado — *underbalance* — é decorrente da influência de fatores exógenos, oriundos das imposições do Sistema Internacional, e endógenos, provenientes de condicionantes domésticas. O *underbalance* que caracterizou a estratégia brasileira para DQBRN foi explicado por intermédio de uma investigação que se utilizou da metáfora do processo da produção artística de um quadro para analisar os fatores que influenciaram a tomada de decisão do Brasil nesse campo. O *process-tracing* utilizado na pesquisa verificou que a limitante moldura da pintura se confundiu com a permissibilidade e incerteza apresentadas pelo Sistema Internacional. Por sua vez, as diferentes técnicas, matizes, cores e traços na tela, de forma sinestésica, foram percebidas no campo da DQBRN, como o desconhecimento dos líderes, a fragmentação da cultura organizacional, a desconfiança inerente na relação estado-sociedade e o limitado poder de agência das instituições domésticas. A conjunção desses fatores explicaram a reticente estratégia brasileira para a DQBRN. Mais do que isso, concluímos que ela pode ser tanto um esboço quanto uma obra acabada.

Palavras-chave: DQBRN, Realismo Neoclássico, Estratégia.

ABSTRACT

Why Brazil is not a great power? Among countless ways to answer such question, the present study has chosen to highlight a little-known field, despite its huge potential to relocate the country in the international power structure: Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defense (CBRN Defense). In spite of being capable to act as a structural modifier within production, credit, knowledge and security International System's dimensions, we have wondered why CBRN Defense has not configured a strategy able to relocate Brazil's position in the world power structure. Thereunto, we have assumed that Brazilian CBRN Defense was a suboptimal strategy adopted due to the country's inability to balance power properly in the International System. According to neoclassical realism, such inadequate behavior — underbalance — is due to exogenous factors derived from International System restrictions and endogenous conditions emerged from domestic circumstances. Throughout this investigation, CBRN Defense Brazilian Strategy was compared to an artistic process of a painting production in order to analyze the influential factors of Brazil's decision-making process. In that regard, process-tracing method has identified a limiting frame, representing International System permissibility and uncertainty. By the other hand, different technics, hues, colors and drawings were perceived in CBRN Defense realm as leaders' unfamiliarity, organizational culture's fragmentation, state-society relation's distrust and domestic institutions' limited agency power. The reunion of all these factors has explained the halting CBRN Defense Brazilian Strategy. More than this, we have concluded that it can be either a draft or a finished work.

Key-words: CBRN Defense, Neoclassical Realism, Strategy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
PARTE I — A TEORIA E OS ESTÍMULOS SISTÊMICOS	
CAPÍTULO 1 REALISMO NEOCLÁSSICO: A CRÍTICA SOBRE O QUADRO	37
1.1 O estado e a disputa de poder	38
1.2 A construção da estrutura.....	42
1.3 Novo olhar sobre a estrutura do sistema internacional	47
1.4 O caminho de volta ao estado.....	53
1.5 Em busca de uma teoria neoclássica de política internacional.....	57
1.6 Pensar a complexidade do estado	69
CAPÍTULO 2 CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL: A MOLDURA DO QUADRO	74
2.1 Poder da Produção: que materiais estão disponíveis para pintar quadros?	75
2.2 Poder do Crédito: é possível montar um ateliê para pintar quadros?	80
2.3 Poder do Conhecimento: que técnicas podem ser usadas na pintura?	86
2.4 Poder da Segurança: o que pintar para atender aos anseios da crítica?	93
2.5 Imposições sistêmicas: como o artista enfim pode pintar?	99
PARTE II — CONDICIONANTES DOMÉSTICAS	
CAPÍTULO 3 IMAGEM DO LÍDER: A VISÃO DO PINTOR	104
3.1 Governo José Sarney (1985-1989).....	106
3.2 Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994)	108
3.3 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	110
3.4 Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)	113
3.5 Governos Dilma Rousseff e Michel Temer (2011-2018).....	116
3.6 A compreensão sobre a imagem dos líderes	119
CAPÍTULO 4 CULTURA ORGANIZACIONAL: OS MATIZES DE CORES	121
4.1 Sérgio Buarque de Holanda: personalismo e o não pertencimento.....	122
4.2 Gilberto Freyre: equilíbrio dos contrários e indecisão estratégica	127
4.3 Caio Prado Jr.: desclassificados e a falta de coesão no ideário	130
4.4 A compreensão sobre a cultura organizacional.....	135
CAPÍTULO 5 RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE: O GODÊ E A ESCOLHA DAS CORES	137
5.1 Arendt: a apresentação dos antecedentes.....	138
5.2 Hegel: sociedade civil como caminho para a formação do estado	140
5.3 Marx: sociedade civil como oposição ao estado	142
5.4 Gramsci: sociedade civil como campo da hegemonia	145

5.5 Habermas: sociedade civil como indutora grupos autônomos.....	147
5.6 Bobbio: sociedade civil como aperfeiçoamento da política.....	152
5.7 A compreensão sobre a relação estado-sociedade	155
CAPÍTULO 6 INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS: OS PINCÉIS E OS TRAÇOS DO QUADRO	158
6.1 Institucionalismo Histórico: arquitetura da DQBRN brasileira	159
6.2 Equilíbrio Pontuado: janela de oportunidade da política DQBRN	166
6.3 Múltiplos Fluxos: desagendamento da DQBRN.....	170
6.4 A compreensão sobre as instituições domésticas.....	173
CONCLUSÃO A ESTRATÉGIA DQBRN: ESBOÇO OU OBRA ACABADA?	175
REFERÊNCIAS.....	188

INTRODUÇÃO

*Minha obra toda badala assim:
Brasileiros, chegou a hora de realizar o Brasil.*

Mário de Andrade



FIGURA 1 - Abapuru (AMARAL, 1928a)

Compreender o que não ocorreu. Este é o objetivo deste trabalho. Dentre muitos caminhos que o Brasil poderia ter escolhido, este estudo se propõe a investigar por que ele não seguiu o caminho esperado de país-potência. A sina de estar condenado a ser grande ainda é o acalanto dos nacionalistas e a ironia dos céticos que vêem o Brasil como o eterno país do futuro. No entanto, simplesmente por ser um país de extensões continentais, de população que beira os duzentos milhões e possuidor de uma das maiores economias do mundo, a indagação se justifica: por que o Brasil não é uma potência no cenário internacional?

A forma pela qual busca-se responder esta pergunta está dentro do campo das Relações Internacionais. Mais especificamente, procura-se a resposta dentro do emaranhado de escolhas feitas da política externa brasileira nos últimos 30 anos (1988-2018).

No entanto, cabe uma ressalva importante nesse momento inicial. A perspectiva dessa investigação deve ser fluida. Isso porque o estudo partirá dos marcos teóricos das Relações Internacionais, exógenos à brasilidade, em direção aos empirismos da vida doméstica brasileira. Esse caminho pode oferecer o poder explanatório adequado ao desafio de compreender o Brasil sob uma perspectiva nacional. Parece sensato, portanto, buscar inspiração no modernismo antropofágico

de cerca de cem anos atrás. Desta forma, a exemplo do Abaporu, que em tupi-guarani significa antropófago, este estudo tem a pretensão de assimilar as ideias do campo teórico das Relações Internacionais ressignificando-as. Esse “canibalismo” poderá fornecer maior poder explanatório para entender porque o Brasil acabou não sendo a esperada potência, contrariando a lógica das teorias do *mainstream* do campo.

Como se quer estudar a potencialidade reprimida do Brasil, o debate sobre poder nacional é central. Dessa forma, o realismo nas Relações Internacionais tem lugar de destaque. A capacidade do estado e a disputa de poder no campo internacional que remontam o realismo clássico e os constrangimentos sistêmicos concebidos pelo realismo estrutural estão presentes neste estudo.

Contudo, esta tese ressalta a importância da conjuntura doméstica na definição do comportamento dos estados na arena internacional. Além de ampliar a compreensão sobre as restrições e constrangimentos trazidos pela estrutura de poder internacional, o poder explanatório do realismo neoclássico está na ênfase dada à componente interna do poder nacional. Segundo os neoclássicos, o cenário doméstico tem importante papel na definição das políticas dos países diante das ameaças e oportunidades decorrentes do balanço de poder¹ de um sistema internacional anárquico. Por esta razão, o realismo neoclássico possui especial relevância para esta pesquisa, pois acreditamos que despender atenção para as idiossincrasias nacionais auxiliará na melhor compreensão da recente trajetória do Brasil.

A trajetória brasileira no cenário internacional pode ser analisada por diversos prismas. Sabe-se que o caminho percorrido pelo país é resultado de sucessivos processos de tomada de decisão implementados pelo estado ao longo dos anos. Ao passar de décadas é possível avaliar se/como uma grande estratégia pôde ser estabelecida no país. Adotando a perspectiva neoclássica de Nicholas Kitchen (2010), a grande estratégia seria o resultado da combinação do julgamento empírico sobre as pressões do sistema internacional e a competição entre diferentes opções estratégicas disponíveis ao país. Nesse sentido, esta tese busca

¹ Na definição de Schroeder (1994, p.9), balanço de poder é "a criação ou agregação de poder militar por meio da mobilização interna ou estabelecimento de alianças para prevenir ou impedir a ocupação de território ou dominação política e militar de um estado por uma força ou coalizão estrangeira".

compreender por que o Brasil não se tornou a esperada potência internacional verificando a maneira pela qual se deu o processo de tomada de decisão nacional nos últimos trinta anos².

Ciente das diversas opções disponíveis ao país para o estabelecimento de sua grande estratégia, este estudo escolheu lançar o seu olhar sobre o processo de tomada de decisão realizado a respeito de uma temática peculiar. Para isso, escolheu-se por objeto de pesquisa um campo que se faz representar em diferentes expressões do poder nacional brasileiro³. Logo, esta tese analisará o processo de tomada de decisão brasileiro sobre a defesa química, biológica, radiológica e nuclear (DQBRN).

Nascida no contexto da Primeira Guerra Mundial, com o desenvolvimento de armas químicas utilizadas como alternativas à falta de munições convencionais e pela necessidade de se obter vantagens sobre o adversário entrincheirado (PITA, 2008), a DQBRN é caracterizada pelo constante transbordamento de seu emprego militar para outros ramos do poder nacional. A título de exemplo sobre a capilaridade da DQBRN, pode-se dizer que: as armas químicas contribuíram para ampla aplicação da síntese de compostos nos processos produtivos (expressão econômica); os estudos sobre patógenos de guerra contribuíram no desenvolvimento de vacinas e no tratamento de doenças (expressão psicossocial); as pesquisas sobre os isótopos radioativos possibilitou o seu emprego na engenharia de materiais para indústria (expressão científico-tecnológica); o desenvolvimento da bomba atômica alterou as relações de poder entre os estados (expressão política); e o surgimento de armas de destruição em massa alterou a forma de se combater a guerra (expressão militar).

A associação quase imediata da DQBRN ao estrito rol de assuntos militares é compreensível, devido à escassez de trabalhos sobre o tema. Isso pode sugerir que tal objeto de estudo não seja relevante para auxiliar a compreender o Brasil. No entanto, a DQBRN é um tema transversal ao poder nacional. Além da óbvia expressão militar que a insere nos Estudos Estratégicos e de Segurança e Defesa,

² Vale ressaltar que esse lapso temporal seria suficiente para o estabelecimento de uma grande estratégia brasileira capaz de reposicionar o país na estrutura internacional de poder.

³ Segundo a definição da Escola Superior de Guerra, o Poder Nacional possui cinco expressões: política, militar, econômica, psicossocial e científico-tecnológica (ESG, 2019, p.36).

ela encontra lugar nos estudos sobre Política, Economia, Sociedade e Ciência e Tecnologia. Uma vez que estes domínios, dentre muitos outros, compõem a interdisciplinaridade das Relações Internacionais, um estudo sobre a DQBRN se mostra instigante e com desdobramentos ainda inexplorados.

Cabe nesse momento, no esforço de operacionalizar a resposta à pergunta inicial (porquê o Brasil não é uma potência?), apurar esse questionamento. A nova questão, sobre a qual este estudo se debruçará é: por que a DQBRN no país não compõe uma grande estratégia brasileira? A resposta a esta pergunta passa por um estudo de caso que além de estar representado em diversas esferas do poder nacional é capaz de aprofundar a compreensão sobre os constrangimentos sistêmicos e as condicionantes domésticas que colocam o Brasil na sua atual posição no concerto das nações.

Portanto, estudar a DQBRN é lançar luz sobre o histórico de tomadas de decisão da política brasileira. Além disso, é entender como as pressões internacionais restringem as opções do país de se posicionar na estrutura de poder internacional. Ainda, é compreender a peculiaridade e a complexidade envolvida na formulação de uma grande estratégia brasileira, ou seja, na forma pela qual o Brasil se relaciona com o mundo exterior e como ele se organiza para implementar um empreendimento orientado para o futuro, baseado em ameaças e oportunidades, bem como nos objetivos materiais, políticos e ideológicos do estado (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2016, p.84).

Para isso, os últimos trinta anos da história nacional servirão de marco temporal da pesquisa. Esse lapso temporal coincide com a vigência da Constituição de 1988, período no qual o Brasil passou por um processo político de redemocratização, acompanhado por recorrentes desafios de ordem econômica. Tais condicionantes domésticas tiveram grande influência no processo de tomada de decisão do país, com reflexos no posicionamento do país na estrutura de poder do sistema internacional⁴.

⁴ Reforçando essa afirmação, segundo os neoclássicos, ações na esfera doméstica seriam capazes inclusive de impactar os resultados do sistema internacional. Como passar de décadas, como em um efeito borboleta, as escolhas domésticas poderiam causar alterações na estrutura de poder internacional, fazendo com que essa reestruturação sistêmica realimentasse o ciclo de constrangimento internacional ao qual o estado está submetido. (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016).

Nesse momento, cabe esclarecer por que o realismo neoclássico nos parece ser a melhor escolha teórica para explicar o comportamento do Brasil no cenário internacional. Vale lembrar que ele é um desdobramento da agenda de pesquisa do realismo estrutural, criticado pelo seu restrito poder explanatório. As críticas ao realismo estrutural recaem sobre a parcimônia de sua concepção teórica e a preocupação em explicar a previsibilidade do comportamento dos estados em decorrência dos constrangimentos impostos pelo sistema internacional de uma forma generalizante. Tendo isso em mente, e devido à necessidade de explicar a especificidade do caso concreto brasileiro, a presente escolha teórica admite perder a parcimônia de uma teoria de abrangência ampla — a realista estrutural — em prol de uma de alcance limitado, mas com maior poder explanatório — a realista neoclássica.

Em consequência, o argumento central desta tese segue essa linha. Ele defende que dentro de um ambiente anárquico — no qual a polarização tende a ser inevitável e o balanço de poder é a única alternativa racional aos países capazes de mobilizar seu poder nacional — fatores exógenos (estruturais) e endógenos (domésticos) dificultam a formulação e a execução de uma grande estratégia que permita o adequado balanço de poder. Essa disputa entre imposições sistêmicas e condicionantes domésticas influencia no posicionamento do país na estrutura de poder do sistema internacional. Desta forma, cabe à presente tese investigar de que forma essas motivações externas e internas dificultam a formulação e implementação de uma estratégia de DQBRN pelo Brasil.

Antes, no entanto, vale pormenorizar alguns pressupostos deste argumento central. O primeiro deles se refere ao tratamento teórico dado à estrutura de poder na qual se posiciona o Brasil. Neste estudo, ela não é encarada com a mesma rigidez atribuída pelos realistas estruturais. Incorporando os argumentos da Economia Política, a estrutura aqui compreendida é multifacetada.

Considera-se particularmente esclarecedor o modelo proposto por Susan Strange (1994). Segundo ela, existem dois tipos de poderes sendo exercidos pelos estados: o relacional e o estrutural. O primeiro se alinha à compreensão do realismo clássico, na qual o poder é a capacidade de compelir o outro a fazer algo que não faria por sua própria vontade. O poder estrutural, por sua vez, permite que um estado seja capaz de “moldar e determinar as estruturas da economia política global

por meio das quais outros estados, suas instituições políticas, seus negócios econômicos e seus cientistas e profissionais devem operar” (STRANGE, 1994, p. 24).

O interessante dessa abordagem é compreender que o poder estrutural não se manifesta por meio de uma estrutura única. Ele opera por intermédio de quatro estruturas separadamente distinguíveis mas relacionadas entre si: as estruturas de segurança, produção, crédito e conhecimento. Tais estruturas interativas de poder não são resultados da abstração da ciência política ou econômica, mas são identificáveis mesmo no menor agrupamento humano, pois se relacionam à autoridade que agentes exercem sobre a segurança, riqueza, justiça e liberdade (STRANGE, 1994, p. 23).

A partir desse entendimento, pressupõe-se que a posição do Brasil na estrutura de poder internacional é resultado de sua interação no âmbito dessas quatro dimensões distintas. A exemplo do que os realistas estruturais apregoam, o sistema internacional continuaria a constranger o comportamento do país, no entanto, as respostas empreendidas pela política externa brasileira se dariam nos campos da segurança, da produção, do crédito e do conhecimento.

Mesmo que a tomada de decisão nacional seja vocacionada para atingir uma dimensão específica, a estrutura de poder internacional, na maioria das vezes, reage de maneira conjunta. É por isso que sanções econômicas que atacam a capacidade de crédito de um país, também fragilizam os projetos estratégicos de defesa. Ou ainda, acordos de patentes sobre processos produtivos desarticulam pesquisas disruptivas com aplicabilidade militar.

Reforçando essa interrelação, as ações realizadas pelos estados na área da DQBRN possuem uma capacidade adicional de impactar as quatro dimensões do poder internacional. Isso se deve à ampla necessidade de mobilização de recursos para que ações no campo da DQBRN sejam implementadas. Por isso, as ações do estado brasileiro inseridas na área-tema DQBRN têm seu impacto potencializado, pois têm como substrato os recursos espalhados pelas quatro estruturas do poder. Isso porque as ações do estado incorporam, ao mesmo tempo, elementos das estruturas de segurança e conhecimento que são, por sua vez, condicionados pelas lógicas da produção e do crédito.

Por outro lado, pode-se afirmar que a visão sobre a estrutura de poder do sistema internacional aqui compreendida relativiza a rigidez originária do realismo estrutural. Ao propor uma abordagem multidimensional e particularizada do poder estrutural, Susan Strange nos auxilia a analisar com maior precisão como as estruturas de produção, crédito, conhecimento e segurança impõem constrangimentos específicos à agenda da DQBRN brasileira. Ao se observar separadamente essas imposições sistêmicas, o processo de tomada de decisão do país pode ser compreendido com maior detalhamento e profundidade.

Ainda sobre a compreensão da estrutura de poder do sistema internacional, é preciso apresentar o segundo pressuposto do argumento central da tese. Para isso, se faz necessário introduzir o conceito de modificadores estruturais. Buscando refinar o realismo estrutural, alvo de críticas quanto a sua pertinência após o fim da bipolaridade entre EUA e URSS, Glenn Snyder (1996) acrescenta aos componentes basilares da estrutura de poder (anarquia e polaridade) elementos influenciadores que modificam os efeitos sobre a estrutura sem se incorporarem a ela. Esses modificadores estruturais podem ser exemplificados como a informação, as normas e instituições, a economia política ou a tecnologia.

O conceito de modificadores estruturais reforça a pertinência da agenda DQBRN para o estabelecimento de uma grande estratégia. Devido à sua natureza multidimensional, ela também seria capaz de atuar como um modificador estrutural por todo o arranjo internacional. Em outras palavras, a DQBRN poderia influenciar os efeitos sobre a multifacetada estrutura de poder apresentada anteriormente. Ela não seria capaz de promover uma ampla reestruturação do poder ou mesmo de relocar um país na estrutura, mas estaria apta a alterar a maneira pela qual as relações e interações dos estados se dão dentro do sistema internacional.

Desta forma, os pressupostos assumidos neste estudo atribuem um papel híbrido à DQBRN no âmbito do sistema internacional. Se por um lado ela promove a mobilização de recursos domésticos nas dimensões de produção, crédito, conhecimento e segurança, por outro ela atua indiretamente como modificador estrutural do sistema como um todo. Ou seja, assumimos que a DQBRN é um componente tanto material quanto imaterial das estruturas de poder do sistema internacional.

O argumento central deste estudo assume ainda uma premissa importante para compreender porque a DQBRN não se configurou em uma componente da estratégia brasileira. Esta tese defende que o comportamento racional do Brasil diante da inevitável polarização na estrutura de poder seria o de buscar uma mobilização interna de recursos para promover um balanço de poder face às ameaças internacionais. Essa premissa é a linha base da argumentação teórica aqui proposta, pois é a partir dela que se busca compreender porque uma estratégia em DQBRN, capaz de mobilizar recursos domésticos, nunca se materializou e, por isso, não contribuiu para um balanço de poder brasileiro. Antes de prosseguir, contudo, é preciso esclarecer dois pontos correlacionados.

O primeiro deles se refere ao esperado comportamento de balanço de poder a ser adotado por um estado ameaçado. Segundo o realismo estrutural, os estados que enfrentam ameaças externas deveriam atuar contra acumulações perigosas de poder, formando alianças e/ou mobilizando forças. Isso porque em um sistema anárquico (sem uma entidade supra-estatal), os estados se comportam como competidores que dependem de si mesmos para sobreviver (auto-ajuda), maximizando ações exitosas que lhes dêem vantagens sobre os demais. Esses comportamentos passam a ser emulados pelos demais concorrentes, o que leva ao surgimento de padrões que podem ser traduzidos como a racionalidade do sistema competitivo. Tais comportamentos racionais provocam a acomodação mútua dos estados. Eles conduzem ao equilíbrio do sistema, o que, por fim, resulta na estabilidade e paz internacionais (WALTZ, 1979).

O segundo ponto decorre do primeiro. Ele diz respeito à incapacidade do Brasil em realizar um balanço de poder adequado. No entanto, contrariando a previsão do realismo estrutural, conseguir realizar adequadamente esse balanço de poder não se mostrou ser a regra entre os países. Pelo contrário, o balanço de poder é menos comum do que se supunha. A pesquisa histórica de Paul Schroeder (1994) sobre política internacional mostrou que os estados adotaram com maior frequência o comportamento de *bandwagon*⁵ ou simplesmente buscaram se afastar das ameaças. Robert Powell (1999) vai mais além, afirmando que o balanço de poder é um modelo relativamente raro. Logo, na prática, o comportamento do Brasil não pode ser visto como uma anomalia. No entanto, dentro da lógica realista

⁵ O termo se refere ao comportamento de tomar carona, indo a reboque do comportamento adotado pelo estado-líder.

estrutural, ele continua sendo indesejado, pois não viabiliza os possíveis ganhos provenientes da estratégia de balanço de poder. Dito isso, o que importa para o presente estudo é admitir a premissa que o Brasil realiza um balanço de poder subótimo.

Um possível questionamento sobre essa premissa decorre do argumento que o Brasil não adotaria um comportamento de balanço de poder por não ser um estado ameaçado. Quanto a isso, salienta-se que no sistema internacional, inerentemente competitivo pela lógica realista, a ameaça sempre existirá, mas pode não ser percebida. Nesse sentido, o comportamento brasileiro estaria relacionado a uma percepção defensiva, na qual as evidências de perigo são deliberadamente evitadas e os possíveis efeitos nocivos, subestimados⁶ (JERVIS, 1976, p. 372).

Cabe ressaltar que as ameaças propostas nesse estudo não se circunscrevem ao perigos relacionados diretamente à sobrevivência material do estado. Como dito anteriormente, optou-se pelo afastamento do *mainstream* realista. Por isso, são admitidas ameaças de ordem imaterial relacionadas além da dimensão da segurança, o que inclui as dimensões econômica (produtiva e financeira) e do conhecimento (STRANGE, 1994).

Logo, apesar da inexistência de perigos diretos ao estado brasileiro, é possível admitir que ameaças indiretas atuam sobre o país. Essas ameaças são reflexos do comportamento da estrutura de poder internacional, cuja arquitetura força um equilíbrio no qual a posição ocupada pelo Brasil não corresponde necessariamente à real aspiração do país.

Por isso, assume-se a premissa que o Brasil adotou um comportamento aquém do esperado na adoção de uma grande estratégia atenta à temática DQBRN. Adentrando no marco teórico desta pesquisa — o realismo neo-clássico — o balanço de poder subótimo do país só pode ser explicado olhando para dentro do estado brasileiro. Por esse caminho, se espera compreender por que uma estratégia nacional de DQBRN não foi elaborada e implementada, resultando em respostas inadequadas às ameaças internacionais, bem como no desperdício de oportunidades para o país.

Antes de prosseguir, é oportuno esclarecer como o realismo neoclássico pode auxiliar na compreensão do comportamento subótimo do Brasil. Inicialmente, a

⁶ Outro comportamento que poderia ser adotado é o de uma percepção vigilante, no qual o estado estaria mais sensível às ameaças (JERVIS, 1976).

agenda de pesquisa do realismo neoclássico surgiu como uma abordagem de médio alcance para o estudo de política externa. Ela se propunha a juntar a percepção central do realismo estrutural de Kenneth Waltz sobre os constrangimentos que o sistema internacional anárquico impõe aos estados com a compreensão acerca do funcionamento da máquina estatal e a complexidade das relações estado-sociedade encontrados no realismo clássico do início do século XX (ROSE, 1998). Ao reconhecer que os efeitos estruturais decorrem invariavelmente da agência estatal na resposta racional ao estímulos sistêmicos (na maioria das vezes), o realismo neoclássico refina a teoria estrutural incorporando variáveis intervenientes que influenciam na maneira pela qual os estados respondem.

Esse refinamento teórico pode ser dividido em três fases distintas como propõem Steven Lobell, Norrin Ripsman e Jeffrey Taliaferro (2016). Segundo os autores, o primeiro momento do realismo neoclássico buscou meramente ajustar o realismo estrutural por meio da inserção de variáveis intervenientes do nível doméstico. Elas seriam capazes de explicar comportamentos desviantes encontrados nos casos concretos (o que a teoria estrutural classificaria como anomalias empíricas)⁷. São os primórdios da abordagem neoclássica (início dos anos 1990), momento no qual se buscava explicar o fim da bipolaridade, acontecimento imprevisto para os realistas estruturais e que lançava dúvidas sobre a validade da teoria de Waltz.

Na segunda fase de sua agenda de pesquisa, o realismo neoclássico utilizou o estímulo sistêmico moderado pelas variáveis intervenientes do nível doméstico para oferecer uma abordagem mais ampla sobre o campo da política externa. Essa abordagem buscou oferecer ferramentas ao realismo estrutural que auxiliassem a melhor compreender as escolhas das estratégias nacionais dos estados⁸.

Nesse esforço teórico, algumas abordagens são particularmente importantes para a compreensão de comportamentos desviantes do previsto pelo realismo estrutural. Dentre elas, destaca-se a teoria da emulação e mobilização de recursos

⁷ Os autores neoclássicos dessa primeira fase são Gideon Rose (1998), William C. Wohlforth (1993), Thomas J. Christensen (1996), Randall L. Schweller (1999) e Fareed Zakaria (1999).

⁸ Os autores neoclássicos representativos da segunda fase se encontram reunidos na obra *Neoclassical realism, the state and foreign policy* editada por Steven Lobell, Norrin Ripsman e Jeffrey Taliaferro (2008), sendo eles, além dos próprios editores, Mark Brawley, Colin Dueck, Benjamin Fordham, Randall Schweller, Jennifer Sterling-Folker.

de Jeffrey Taliaferro (2009), que busca compreender o comportamento dos estados que tentam emular as estratégias dos países que lideram o sistema internacional, por meio da mimetização, da inovação ou, em caso de fracasso das anteriores, da manutenção de suas estratégias em curso. Outra abordagem importante é trazida pela teoria da autonomia estrutural de Norrin Ripsman (2002). Ela destaca a importância da interação, no nível doméstico, das provisões constitucionais, da jurisprudência na política externa e das normas e processos entre os poderes legislativo e executivo, que atuam para constranger o comportamento dos líderes na condução das estratégias estatais.

Entretanto, a abordagem que se mostra particularmente importante para esta tese é a teoria do *underbalance* de Randall Schweller (2006). Seguindo o axioma do realismo estrutural, o balanço de poder é o comportamento esperado para o estado que se encontra ameaçado pela dominação política ou militar que venha a ser empreendida por um poder estrangeiro (SCHWELLER, 2006, p.9). Se o balanço de poder é realizado adequadamente, este estado cria ou agrega poder em decorrência da mobilização interna de recursos ou forjando alianças com outros estados. No entanto, o sucesso nessa empreitada é raro. Schweller defende que na maioria dos casos, o balanço de poder se dá de maneira inadequada. Quando o balanço do poder é aquém da ameaça enfrentada, tem-se o *underbalance*.

Embora o conceito de balanço de poder costumeiramente se refira a ameaças militares, nesta tese ele é compreendido de forma mais ampla. Aqui o balanço de poder se insere na estrutura de poder de Susan Strange. Segundo esta ótica, defendemos que os estados deveriam reconhecer ameaças no âmbito multidimensional das estruturas de produção, crédito, conhecimento e segurança. Em consequência, entendemos que o *underbalance* de um país estaria relacionado a estratégias insuficientes nesses campos, quando comportamentos subótimos não seriam capazes de deter, não somente agressões militares, mas também aquelas de natureza econômica e financeira, ou que promovam a dominação no campo do conhecimento⁹.

⁹ Em muitas ocasiões, o *underbalance* observado nas estruturas de produção, crédito, conhecimento e segurança é classificado como *nonbalance*. Nesse caso, o balanço de poder se confunde com a inação, diplomacia passiva, *bandwagoning* ou distanciamento (SCHWELLER, 2006, p. 10).

Tais abordagens auxiliarão a compreender tanto o papel das variáveis do nível unidade (estados) como as condições estruturais do sistema internacional. Elas juntas podem explicar as dificuldades na proposição de uma estratégia brasileira atenta às potencialidades da DQBRN.

Buscando oferecer uma teoria de maior abrangência, o terceiro desdobramento da agenda realista neoclássica trouxe uma explicação mais ampla para a política internacional. Instrumentalizando o realismo neoclássico por meio de um corpo teórico mais coeso e se afastando de uma teorização *ad hoc* que fora alvo de críticas, os neoclássicos da terceira geração se propuseram a elaborar um guia prático para os pesquisadores do campo.

Para isso, Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016) ofereceram um tratamento novo às variáveis empregadas pelo realismo neoclássico. Eles apresentaram uma variável independente sistêmica, uma variável interveniente doméstica e delimitaram o alcance da variável dependente. Tal contribuição teórica é útil para explicar o caso aqui estudado, devido aos motivos que serão apresentados a seguir.

Primeiramente, compreender o sistema internacional como uma variável independente permite esclarecer as condições nas quais o Brasil foi constrangido pelos estímulos sistêmicos. Ou seja, ao estudar o sistema internacional isoladamente, fica facilitado o entendimento do funcionamento dos mecanismos que impactaram na formulação de uma estratégia brasileira que se utilizasse da DQBRN.

Os neoclássicos de terceira geração estabeleceram critérios objetivos para a análise do sistema internacional. Para os autores, a clareza e a permissividade seriam esses critérios relevantes para o estudo do sistema internacional.

Essencialmente, a clareza seria formada pelas seguintes componentes: o grau pelo qual as ameaças e oportunidades são discerníveis; o horizonte temporal dentro do qual as ameaças e oportunidades precisam ser identificadas; e a disponibilidade efetiva de opções estratégicas. A interação dessas componentes invariavelmente levam à incerteza do sistema internacional, compreensão compartilhada pelas principais escolas das Relações Internacionais (RATHBUN, 2007). No entanto, os neoclássicos consideram que a incerteza é resultado tanto da natureza do sistema, como apresentado anteriormente, quanto das variáveis intervenientes do nível doméstico (percepção dos líderes e cultura estratégica) que serão abordadas adiante.

Enquanto a clareza se relaciona ao escopo das informações que o sistema internacional fornece, a permissividade tem relação com o conteúdo delas. Ambientes estratégicos permissivos ou restritivos são definidos pela magnitude e iminência das ameaças e oportunidades com as quais os estados se deparam. Cabe salientar que um ambiente restritivo resulta em maior cooperação interna contra a ameaças externas, permitindo maior autonomia ao governo responsável por articular a mobilização interna de recursos ou firmar alianças externas, enquanto que em um ambiente permissivo, os atores domésticos possuem maior capacidade de interferir em assuntos de política externa, representando interesses paroquiais. Em suma, atuando em conjunto, clareza e permissividade conduzem ao tipo de resposta disponível aos estados. Como não pode ser diferente, o Brasil também se submete a esses fatores.

No nível doméstico, os neoclássicos apresentaram as principais variáveis intervenientes que influenciam a resposta dos países aos estímulos sistêmicos. Por isso, Lobell, Ripsman e Taliaferro são claros em definir quatro classes de variáveis intervenientes: (1) imagem dos líderes, (2) cultura estratégica, (3) relações estado-sociedade e (4) instituições domésticas. A utilização dessa abordagem é capaz de ajudar na compreensão de como o Brasil reagiu às ameaças e oportunidades encontradas na agenda de DQBRN internacional. Ela encoraja os pesquisadores dispostos à ir em campo para abrir a “caixa preta” do estado, a fim de melhor entender o seu funcionamento.

A relevância atribuída pelo realismo neoclássico ao nível doméstico faz com que tais elementos sejam centrais à teoria e a este estudo. Nesse sentido, a forma pela qual os condutores da política externa brasileira nos últimos trinta anos traduziram (com ou sem clareza) o ambiente internacional (permissivo ou restritivo) se insere na **imagem dos líderes**. A reorganização burocráticas e as crenças, a visão de mundo e as expectativas da sociedade configuram a **cultura estratégica** presente no país. O apoio à tomada de decisão do governo diante dos anseios da sociedade civil ao longo das crises enfrentadas pelo Brasil configuram as **relações estado-sociedade**. Por fim, a redefinição e cristalização dessas relações, sob a forma de poderes burocráticos formais e arranjos informais, pertence ao grupo da última variável interveniente, o das **instituições domésticas**. Em suma, utilizar na presente pesquisa estes quatro *clusters* tem o objetivo de facilitar a análise dos

desafios presentes no processo de percepção, tomada de decisão e implementação de uma estratégia brasileira atenta à DQBRN.

Por fim, a terceira onda do realismo neoclássico delimitou o alcance temporal da variável dependente. Eles consideraram que as variáveis intervenientes atuam ao longo de um lapso temporal e que o impacto sobre a percepção, tomada de decisão e implementação de políticas é diretamente proporcional a esse tempo de influência. Desta forma, os neoclássicos afirmaram que se as variáveis intervenientes atuarem dentro de um período de dias, semanas ou meses, tem-se uma manobra de crise. Se a influência das variáveis intervenientes se der por meses ou anos, seria possível a implementação de políticas externas. Já se elas atuarem por anos ou décadas, estaria em curso uma grande estratégia. Por fim, se a sua influência se der por várias décadas, é possível a ocorrência de reflexos no sistema internacionais que levam à reestruturação do poder internacional (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p.110).

Esse entendimento contribuiu para definir quais ferramentas analíticas são mais adequadas para investigar o período proposto neste estudo (1988-2018). Portanto, dentro dessa lógica, o período de três décadas, que corresponde ao presente estudo, tem o alcance de análise de um ajuste de grande estratégia. Desta forma, esta tese se propõe a analisar, como variável dependente, o processo de tomada de decisão para a formulação e implementação de uma grande estratégia brasileira que faça uso das potencialidades da DQBRN.

Em resumo, ao definir os incentivos do sistema internacional como a variável independente, os fatores domésticos como variáveis intervenientes e a resposta estatal como variável dependente, os neoclássicos ambicionam expandir o alcance da teoria sugerindo a existência de um comportamento cíclico nas Relações Internacionais. Nesse sentido, a variável dependente, no longo prazo, provocaria resultados sistêmicos que causariam uma resposta adaptativa da estrutura de poder do sistema internacional. A partir dessa compreensão, a teoria neoclássica passa ter maior alcance, indo além da capacidade explanatória de casos concretos e atingindo a abstração necessária para explicar as Relações Internacionais.

Após o breve esclarecimento sobre a conceituação teórica apresentada pelo realismo neoclássico, passemos a sua contribuição metodológica. O primeiro direcionamento oferecido pelos neoclássicos se relaciona à resposta ao problema de

pesquisa. Para isso, dois caminhos são apresentados: o das perguntas de pesquisa e o dos quebra-cabeças de pesquisa. Ambos caminhos se propõem a identificar as causas de resultados específicos de casos que caibam no escopo da teoria a ser investigada (MAHONEY; GOERTZ, 2006).

Entretanto, existem diferenças entre as duas abordagens. As perguntas de pesquisa envolvem problemas teóricos. Por serem categóricas, envolvendo generalizações, elas possuem uma natureza dedutiva, abstrata e se afastam do mundo empírico. As perguntas de pesquisa derivam de áreas ou lacunas existentes na revisão de literatura ou dos debates dentro e/ou entre escolas teóricas.

Os quebra-cabeças de pesquisa, por sua vez, envolvem observações ou anomalias empíricas das teorias existentes. Eles são indutivos por natureza e sugerem que existam um ou mais fenômenos empiricamente observáveis que precisam ser explicados por não terem resposta imediata ou por contarem com explicações que não se aplicam a ele (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p.109-111).

Diante desses conceitos, o problema de pesquisa sobre a falta de uma estratégia de DQBRN no Brasil, levaria ao caminho da pergunta ou do quebra-cabeça de pesquisa? O caminho do quebra-cabeça de pesquisa seria o mais apropriado se fosse adotado o marco teórico realista estrutural. Nesse caso, o realismo estrutural consideraria a inadequada resposta brasileira ao incentivos sistêmicos como uma anomalia do caso específico.

No entanto, esta tese adota a abordagem neoclássica e, por isso, assume como premissa que o comportamento de *underbalance* é algo recorrente e não anômalo. Portanto, para o pensamento neoclássico não existiriam “peças faltando” na explicação teórica do presente caso. Ou seja, uma investigação empírica e indutiva não precisaria trazer nada de novo, pois a teoria de *underbalance* de Schweller já “completa” a abordagem realista estrutural.

Adicionalmente, a introdução das variáveis intervenientes do realismo neoclássico tem o potencial de explicar suficientemente os desafios para o estabelecimento de uma estratégia de DQBRN no Brasil. Ou seja, já existe uma teoria aplicável ao caso em estudo, justificando a rejeição da proposição de um quebra-cabeça de pesquisa. Por isso, escolhe-se o caminho da pergunta de pesquisa.

Por meio da teoria neoclássica, julga-se possível deduzir uma explicação suficiente para o caso em estudo. Nesse sentido, a investigação sobre o sistema internacional recai sobre a sua clareza e permissividade. Desse cenário é possível deduzir como o sistema internacional influencia os processos de tomada de decisão no nível estatal. Esses processos, por sua vez, são analisados levando em consideração a imagem dos líderes, a cultura estratégica, as relações estado-sociedade e as instituições domésticas presentes no nível doméstico. Ao realizar essa análise dentro do marco temporal de décadas, o realismo neoclássico se mostra capaz de explicar porque a DQBRN brasileira não se traduz em uma estratégia que contribua para um balanço de poder do país.

Outra importante contribuição metodológica oferecida pelo realismo neoclássico é apresentar os requisitos para a construção e para a realização do teste de teoria. Os neoclássicos se posicionam dentro de uma epistemologia denominada por eles de *soft positivism*, ou seja, eles assumem ser válidas as inferências causais decorrentes da observação de fenômenos. Para isso, estabelecem a condição de que elas sejam verificadas por meio de uma cuidadosa pesquisa do caso, realizada por intermédio do método do *process tracing*¹⁰ (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2016, p.105).

Na construção de teoria, os neoclássicos partem de uma linha base na teoria realista estrutural para construírem a sua própria. Entretanto, a escolha dessa linha base estrutural deve seguir três critérios: ser possível identificar *a priori* o que essa linha base prevê, ser empiricamente verificável e ser representativa para uma categoria de casos (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2016, p.114). Por exemplo, esse foi o caminho escolhido por Schweller (2006) para construir a teoria do *underbalance* pois utilizou a linha base da teoria do balanço de poder (que atendia os três critérios supracitados) para, a partir dela, propor a existência de variáveis intervenientes que alterariam o resultado esperado pela abordagem estrutural. A nova teoria proposta, portanto, faz sentido porque esclarece fenômenos cuja explicação anterior era inconclusiva ou incompleta. No exemplo, não se refuta o balanço de poder, mas ele serve de linha base para se questionar sua eficiência e tempestividade. Apenas com a adição das variáveis intervenientes propostas por

¹⁰ Essa orientação visa a reduzir as limitações, como a subjetividade e a interpretação, com as quais as ciências sociais se deparam ao escolher uma epistemologia positivista.

Schweller que se explica a timidez e/ou o atraso na resposta dos estados aos incentivos sistêmicos, caracterizando o *underbalance*.

Por sua vez, para os neoclássicos, o teste de teoria somente é válido se a busca por generalizações categóricas advier da prospecção de casos relacionados. Além disso, segundo o seu *soft positivism*, o teste destas generalizações deveria ser realizado por meio de uma rigorosa análise desses casos selecionados (MACARTNEY, 2009).

Cabe salientar que esta tese se propõe a realizar o estudo de apenas um caso, o da formulação de uma grande estratégia brasileira atenta às potencialidades da DQBRN. Desta forma, essa limitação na quantidade de casos a serem estudados sugere uma restrição metodológica para a realização de um teste de teoria. É por esse motivo que aqui não se busca testar a teoria neoclássica das variáveis intervenientes de Lobell, Ripsman e Taliaferro¹¹.

Do exposto, diante das opções metodológicas apresentadas pelo realismo neoclássico e devido à especificidade do caso a ser estudado, esta pesquisa não se propõe a construir uma teoria nem a realizar o seu teste. De fato, esta tese quer apenas utilizar a teoria para melhor elucidar o comportamento de *underbalance* do Brasil na formulação de sua grande estratégia.

No entanto, é necessário apontar que o uso dos *clusters* de variáveis intervenientes de Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016) pode resultar em duas limitações importantes. Uma possível limitação a cerca da aplicação da *teoria dos clusters de variáveis intervenientes* neste estudo seria seu caráter exógeno ao Brasil. Como visto até aqui, o realismo neoclássico é o desdobramento da agenda de pesquisa realista e tem como linha base o realismo estrutural. Este, por sua vez, foi concebido como intuito de explicar o sistema internacional, no qual a anarquia e a polaridade são temas centrais.

Segundo sua abordagem, os imperativos sistêmicos constroem o comportamento dos países inseridos em um sistema internacional no qual o papel das potências hegemônicas é fundamental para definir a estrutura de poder que o constitui. Por isso, pode-se dizer que o realismo estrutural foca em explicar o sistema internacional a partir do polo de poder para a periferia, correndo o risco de

¹¹ Nesse sentido, futuras pesquisas sobre as estratégias de DQBRN em outros países podem realizar o teste da teoria de Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016), algo a que este estudo não se propõe.

perder seu poder explanatório na medida em que se afasta do centro e avança sobre as margens da polaridade. Como o Brasil se encontra afastado do núcleo do poder internacional, o realismo estrutural diz menos sobre o país.

Segundo essa lógica, por ser derivada da abordagem realista estrutural, a abordagem neoclássica também estaria sujeita às mesmas limitações no seu poder explanatório. Isso porque ela é concebida a partir dos modelos de estados situados na centralidade sistêmica. Ou seja, as variáveis intervenientes que o realismo neoclássico propõe são pensadas a partir de modelos encontrados nesses estados e por isso podem não ter semelhança com a organização estatal do Brasil. Logo, devido ao grau de generalização com o qual os *clusters* de variáveis domésticas foram idealizados, podem haver limitações explanatórias quando eles forem confrontados com o caso concreto.

Outro possível problema da teoria dos *clusters* de variáveis intervenientes é sua compartimentação analítica. O agrupamento do sem-número de variáveis em *clusters* definidos pelas características análogas entre seus integrantes facilita o poder de análise, mas pode pecar em ser excessivamente reducionista por desconsiderar as pontes existente entre os grupos, fundamentais para a compreensão do todo. Além disso, essa separação em *clusters*, embora atente para a interação entre as variáveis intervenientes durante a mecânica dos processos (percepção, tomada de decisão e implementação de políticas) que resultam na variável dependente (resposta estatal), não prevê um inter-relacionamento entre as próprias variáveis. Em outras palavras, a teoria dos *clusters* de variáveis intervenientes admite que a percepção do líder, cultura estratégia, relação estado-sociedade e instituições domésticas atuam integradamente sobre os processos domésticos, mas não se atenta para a forma pela qual elas interagem entre si.

Adicionalmente, as peculiaridades do funcionamento da máquina estatal brasileira devem ser levadas em consideração. Ela se caracteriza por um institucionalismo difuso que aponta para a necessidade de reconhecimento de uma série de idiosincrasias ao longo do processo de tomada de decisão do estado. Por isso, ao se aplicar o *cluster* de variáveis intervenientes no caso brasileiro, é possível

que se identifiquem comportamentos não previstos pela teoria original. Ou seja, é possível que no Brasil as evidências contrariem a teoria¹².

Para mitigar as limitações apontadas anteriormente, propõe-se o uso do pensamento complexo para ampliar o poder de análise das variáveis intervenientes domésticas que atuam na formação da estratégia brasileira para a DQBRN. Dentre as várias contribuições que a complexidade pode trazer ao estudo das Relações Internacionais, enfatiza-se a incorporação de quatro conceitos centrais ao arcabouço teórico da pesquisa: não-linearidade, sistemas abertos, auto-organização e emergência.

Antoine Bousquet e Simon Curtis (2011) elucidam esses conceitos de maneira clara. Primeiramente, eles destacam que a não-linearidade permite uma melhor noção do funcionamento das redes. Eles consideram a existência de um padrão organizacional que ligam diferentes elementos de um sistema — como a organização estatal — que, ao invés de transmitir um estímulo de forma previsível, o distribui ao longo da rede na forma de ciclos de recursão ou interação. Tal padrão pode ser percebido quando se observa distintas e imprevistas repercussões na esfera doméstica de uma demanda internacional.

Os sistemas abertos, por sua vez, são aqueles cujos limites são porosos e que interagem amplamente com o ambiente em que estão inseridos. Essa compreensão classifica o estado como um sistema adaptativo complexo que se reconfigura internamente diante das mudanças impostas pelo sistema internacional, reforçando as bases teóricas do realismo neoclássico.

Já a auto-organização aprofunda o entendimento sobre o funcionamento dos sistemas abertos. Ele reconhece a primazia das interações autônomas de entidades individuais internas na definição dos comportamentos do sistema por meio de ciclos adaptativos de *feedback*, aprendizado e auto-regulação. São justamente essas interações no nível doméstico, que ocorrem intra e inter *clusters* de variáveis intervenientes, que se pretende investigar nesse estudo com o uso da lente da complexidade.

¹² Por esse motivo, seria plenamente possível que o comportamento dos líderes que seja moldado pela cultura estratégica, as instituições domésticas tenham sido construídas em decorrência de iniciativas particulares de governantes, as relações estado-sociedade que ainda estejam em construção ou a informalidade seja a regra nos processos institucionais do governo. Ou seja, é possível que no Brasil as variáveis intervenientes se comportem de maneira distinta da prevista no modelo teórico original.

Finalmente, para Bousquet e Curtis, tais padrões de comportamentos inter-relacionados levam à emergência. Essa emergência nada mais é do que a resposta final do estado brasileiro aos estímulos internacionais. Ou seja, a emergência advinda da complexidade é a própria variável dependente da pesquisa: a grande estratégia subótima do Brasil na área DQBRN.

Desta forma, a complexidade pode contribuir para viabilidade do uso da teoria dos *clusters* de variáveis intervenientes na pesquisa. A inclusão desse arcabouço teórico não tem o poder de apontar falhas ou propor complementos à teoria neoclássica, o que sugeriria a intenção de construir uma nova teoria sobre a anterior. Seu intuito é apenas dispor de um leque maior de ferramentas analíticas para o estudo da singularidade do caso brasileiro. Nesse momento, recorre-se novamente ao Abaporu, o antropófago, inspirador desse trabalho. Admite-se receber a influência exógena do realismo neoclássico, mas considerando o Brasil como um sistema complexo e adaptativo, capaz de se auto-organizar e emergir com algo novo. Assim, busca-se entender porque a estratégia do país para a DQBRN é reticente e não contribui efetivamente para o balanço de poder brasileiro.

No entanto, a complexidade apresentada deve se limitar à interpretação das evidências levantadas pela pesquisa. Esta, por sua vez, deve possuir o desenho mais linear e objetivo possível. Por isso, a investigação aqui proposta necessita de um desenho claro para ser realizado e um método simples para ser implementado. Desta forma, cabe esclarecer qual é o seu desenho e o método empregado.

Primeiramente, o desenho da pesquisa se molda para permitir a aplicação da hipótese exploratória da tese. Ela tem o objetivo de explicar o comportamento de *underbalance* do Brasil na área de DQBRN. Para tanto, a hipótese explanatória desta tese se baseia em dois componentes: um subsidiário e outro principal.

O componente subsidiário da hipótese explanatória diz respeito aos estímulos oferecidos pelo sistema internacional. Nesse caso, eles atuam como variável independente do estudo. Esses estímulos são analisados conforme as estruturas de poder internacional levantadas por Susan Strange (1994). Logo, as imposições sistêmicas são investigadas dentro das dimensões de produção, de crédito, de conhecimento e de segurança. Elas são a moldura do quadro que limitam o desenho do país no processo de tomada de decisão que leva ao estabelecimento de uma grande estratégia subótima.

Já a componente principal da hipótese explanatória se refere aos *clusters* de variáveis intervenientes da tomada de decisão doméstica: percepção dos líderes, cultura estratégica, relação estado-sociedade e instituições domésticas. Elas são os componentes necessários para se pintar o quadro dentro da moldura preestabelecida pelo sistema internacional. A análise de cada uma dessas variáveis ajuda a explicar porque não foi possível formular uma estratégia de estado atenta à DQBRN capaz de contribuir efetivamente para melhor posicionar o país na estrutura de poder internacional. Por esse motivo, o desenho de pesquisa posiciona a influência das variáveis intervenientes no seu *core*, pois é o cerne da hipótese explanatória¹³ da tese proposta.

Pode se dizer que o desenho de pesquisa só está completo após a integração das duas componentes da hipótese explanatória — subsidiária e principal. Sua completude possibilita observar por inteiro o quadro pintado pelo Brasil dentro da moldura do sistema internacional. Ou seja, esse quadro representa a resposta final do estado brasileiro aos estímulos sistêmicos. Como a tese aponta previamente, ele seria a variável dependente na forma de uma grande estratégia subótima para a DQBRN.

No que se refere ao método empregado na pesquisa, seguindo as orientações dos realistas neoclássicos, adotou-se o *process-tracing* como ferramenta investigativa. Este método é apontado por Alexander George e Andrew Bennet (2005) como sendo o mais apropriado para se investigar cadeias causais, algo de grande relevância para este estudo.

O *process-tracing* decorre da realização de estudo detalhado de um caso, o que torna possível atingir alguns objetivos específicos. Primeiramente, ele permite determinar se variáveis causais hipotetizadas estão presentes e/ou se elas estão dentro do limite de alcance de uma teoria. Ele ainda é capaz de dizer se essas variáveis causais estão temporalmente ligadas às variáveis intervenientes e se elas são capazes de alterar a variável dependente que se quer explicar. Por fim, o *process tracing* permite apontar se existem evidências que suportam ser o referido mecanismo causal, e não outros fatores, os responsáveis pelos resultados observados no caso concreto. Em resumo, é preciso identificar o mecanismo causal

¹³ Para Stephen Van Evera (1997), hipótese explanatória é uma hipótese intermediária que constitui a explicação da teoria.

e discernir se as variáveis independente e intervenientes relacionados a ele trazem alterações observáveis à variável dependente (MAHONEY, 2015).

Traduzindo essas características do *process-tracing* para o presente estudo, o mecanismo causal aqui identificado é o processo de tomada de decisão da política externa do Brasil (percepção, tomada de decisão e implementação). A partir de sua observação será possível verificar em que medida as variáveis intervenientes (percepção do líder, cultura estratégica, relação estado-sociedade e instituições domésticas) influenciam na resposta política brasileira aos incentivos internacionais, na forma de uma estratégia nacional para a DQBRN (variável dependente). Além disso, busca-se compreender se elas são as causadoras do *underbalance* nessa área temática da política externa do Brasil.

Para operacionalizar o *process-tracing* nesta pesquisa é preciso definir a estratégia de coleta de evidências sobre o funcionamento do mecanismo causal. Sabe-se que o pesquisador neoclássico se dispõe a abrir a “caixa-preta” do estado. Para explicar um processo doméstico ou mecanismo interno da máquina estatal, ele mergulha fundo na temática nacional.

Cabe destacar ainda que a utilização da teoria dos *clusters* de variáveis intervenientes apresenta um desafio adicional ao pesquisador. Ela obriga a realização de um estudo histórico profundo sobre a sociedade a ser investigada, haja vista que a imagem do líder, a cultura organizacional, as relações estado-sociedade e as instituições domésticas se formam em seu seio.

Em decorrência dessas constatações, a estratégia de coleta de evidências implementada por esta tese se deu, em grande medida, percorrendo diversos campos nas ciências sociais. Por isso, o estudo sobre o processo de tomada de decisão do Brasil, encontrou amparo teórico na historiografia, na antropologia, na sociologia e na ciência política. Sem essas contribuições, as análises realizadas sobre *clusters* de variáveis intervenientes careceriam de amparo e substância, enfraquecendo a confirmação da hipótese explanatória da tese.

A título de encerramento dessa introdução, fazemos novamente referência ao quadro do Abapuru. Por isso, propomos um esforço imaginativo que faça com que as linhas desta tese remontem as etapas da pintura de um quadro. Nesse sentido, pressupõe-se a existência de dois momentos distintos. O primeiro antecede o início da pintura do quadro. Ele envolve a inspiração do pintor, as técnicas que

aprendeu ao longo da vida, os materiais que reuniu para pintar e o ambiente artístico no qual está inserido. O segundo momento se inicia com a primeira pincelada na tela, momento no qual o esboço toma forma e ganha cores.

Esta tese segue o mesmo processo de criação de uma pintura. Por esse motivo, o esforço para explicar o comportamento de *underbalance* do Brasil na área de DQBRN, também se divide em duas partes. A Parte I — A Teoria e os Estímulos Sistêmicos se dedica à componente subsidiária da hipótese explanatória. A exemplo do que ocorre nos prelúdios da criação de uma obra de arte, ela apresenta os antecedentes necessários para análise da tomada de decisão do estado brasileiro. Para isso, o Capítulo 1 — Realismo Neoclássico realiza uma revisão de literatura que pormenoriza o referencial teórico da pesquisa. Ao apresentar a estrutura de poder internacional de Susan Strange (1994), a teoria de *underbalance* de Randall Schweller (2006) e a agenda de pesquisa realista neoclássica de Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016), ele assenta as bases que permitirão uma visão crítica da grande estratégia brasileira. Por fim, o capítulo esclarece como o pensamento complexo nas Relações Internacionais de Bousquet e Curtis (2011) podem ampliar o poder explanatório do marco teórico. O Capítulo 2 — Constrangimentos do Sistema Internacional apresenta os desafios impostos ao Brasil pelas estruturas de poder internacional nas dimensões de produção, de crédito, de conhecimento e de segurança. Por meio da análise da variável independente da pesquisa, é possível identificar seu potencial para restringir a formulação de uma grande estratégia brasileira.

A Parte II — Condicionantes Domésticas é o cerne da pesquisa, pois trata da componente principal da hipótese explanatória. Exatamente como ocorre ao longo do trabalho de execução da obra de arte, ela se dedica a explicar cada uma das variáveis intervenientes que atuam no processo de tomada de decisão do estado brasileiro. Por isso, o Capítulo 3 — Imagem do Líder discorre a maneira pela qual cada governo interpretou a conjuntura histórica de sua época. Ele apresenta qual foi o impacto da direção de cada líder para a formulação de uma grande estratégia para o Brasil. O Capítulo 4 — Cultura organizacional possui o objetivo ambicioso de traçar um perfil da sociedade brasileira. Para tanto, recorre-se aos pensadores clássicos da sociologia brasileira — Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Caio Prado Jr — para apontar quais são as características da sociedade brasileira que

repercutem na tomada de decisão do país. Esse perfil da cultura organizacional brasileira indica quais comportamentos individuais e coletivos colaboram para realização de ações subótimas no balanço de poder brasileiro. Já o Capítulo 5 — Relações Estado-sociedade se propõe a realizar uma interpretação da sociedade civil brasileira. Para isso, as abordagens de Arendt, Hegel, Marx, Gramsci, Habermas e Bobbio são úteis para destacar o grau de (des)confiança entre a sociedade e o estado. Por meio desse diagnóstico, é possível compreender como as limitações dos mecanismos participativos da política nacional contribuem para o comportamento de *underbalance* brasileiro. Por fim, o Capítulo 6 — Instituições Domésticas apresenta modelos interpretativos trazidos pelo neo-institucionalismo capazes de esclarecer o comportamento da burocracia nacional ao longo do processo de tomada de decisão estatal. Para isso, as contribuições do Institucionalismo Histórico, do modelo de Equilíbrio Pontuado e dos Múltiplos Fluxos são úteis para verificar as idiosincrasias das instituições nacionais ligadas à DQBRN. Ele aponta como se deu o processo de amadurecimento institucional da DQBRN ao longo das últimas três décadas, configurando a variável interveniente que melhor contribuiu para o balanço adequado de poder, mas não sendo suficiente para evitar a formação de uma grande estratégia subótima para o campo.

Ao final da Parte I — A Teoria e os Estímulos Sistêmicos e da Parte II — Condicionantes Domésticas, a Conclusão da tese apresenta a completude da hipótese explanatória da pesquisa. Ela se dedica a verificar se atuação das condicionantes domésticas sob influência das imposições do sistema internacional impactaram na formulação de uma estratégia reticente na área de DQBRN. Com isso, pretende-se verificar se o comportamento de *underbalance* do Brasil pode ser satisfatoriamente explicado pela teoria neoclássica de Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016), na qual os *clusters* de variáveis intervenientes no nível doméstico têm papel principal para explicar o balanço de poder do país.

A partir do diagnóstico sobre o impacto das variáveis intervenientes ao longo de trinta anos na tomada de decisão do estado, a Conclusão indicará porque não foi possível estabelecer uma grande estratégia nacional atenta à DQBRN. Será possível olhar de forma crítica para o quadro em exposição, atento a todas as suas etapas de elaboração. A partir desse olhar, saberemos dizer se a DQBRN brasileira — “nosso Abapuru” — configura um esboço ainda em construção, sobre o qual

ainda é possível aperfeiçoamentos, ou se o seu potencial de contribuir para a grande estratégia do Brasil já está esgotado, sendo uma obra já acabada.

PARTE I — A TEORIA E OS ESTÍMULOS SISTÊMICOS

Morte e vida das hipóteses.

Da equação eu parte do Cosmos ao axioma Cosmos parte do eu.

Subsistência. Conhecimento. Antropofagia.

Oswald de Andrade



FIGURA 2 — Imagem da Moldura do quadro Abapuru no *Museo de Arte Latinoamericana de Buenos Aires*.

Cores forte, alteração da realidade, imaginário brasileiro: Abapuru. O “homem que come gente”, junção dos dos termos tupi-guarani *aba* (homem), *pora* (gente) e *ú* (comer), representa o contexto modernista do início do século XX. Ele é o esforço de deglutir a cultura estrangeira, incorporando-a à nossa realidade. Por isso, mais do que uma obra de arte, ele representa uma nova cultura transformada, moderna, na qual os elementos imateriais da cultura nacional e da sociedade brasileira estão presentes.

Pode ser que Tarsila do Amaral tenha dedicado, em 1928, o Abapuru a seu marido, o escritor Oswald de Andrade. Na verdade, no entanto, como qualquer grande obra, o quadro foi apropriado por todos que o contemplam.

Por isso, após uma antropofagia individual, dizemos que o Abapuru muito inspirou esta tese. Suas formas desproporcionais, com a cabeça pequena e pés e mão grandes, nos fizeram pensar se nós brasileiros subestimamos o pensar em detrimento do fazer. Seria essa desproporção resultado de um conjunto de ações

irrefletidas devido à imposições das circunstâncias do mundo? Mais do que permitido ponderar ou planejar, teria o Brasil sido forçado a reagir e a se adaptar?

A *Parte I — A Teoria e os Estímulos Sistêmicos* apresenta os contextos teórico e tácito nos quais o Brasil se insere. Para isso, inicialmente, se realiza uma revisão de literatura que apresenta marco teórico da tese. Logo, o *Capítulo 1 — Realismo Neoclássico: a crítica sobre o quadro* introduz a chave interpretativa para o comportamento do país diante dos estímulos oriundos do sistema internacional. O potencial explanatório do realismo neoclássico decorre do desdobramento de sua agenda de pesquisa. Ela fornece ferramentas para compreender a ocorrência do comportamento subótimo do Brasil em uma estratégia de balanço de poder. Neste caso, essas ferramentas se pautam nas teorias de *underbalance* de Randall Schweller (2006), dos *clusters* variáveis intervenientes de Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016) e da estrutura de poder internacional de Susan Strange (1994).

Pode-se dizer que o realismo neoclássico, além de fornecer ferramentas interpretativas para o caso brasileiro, dá forma à abordagem desta tese no âmbito das relações internacionais. Em uma analogia com o pensamento modernista de 1920, ele representa o modo de pensar dos críticos que ao observarem o Abapuru buscavam compreender como o Brasil se inseria na modernidade. Apesar de estarem munidos de uma bagagem cultural prévia, tais críticos estavam abertos à estética inovadora da obra, permeada pelo nacionalismo antropofágico.

Prosseguindo no estudo, o *Capítulo 2 — Constrangimentos do Sistema Internacional: a moldura do quadro* aprofunda a análise do contexto da política internacional nos últimos trinta anos. Para isso, ele explora o sistema internacional no qual o Brasil está inserido. O capítulo apresenta as peculiaridades da estrutura de poder mundial, bem como o seu impacto sobre o comportamento brasileiro nas Relações Internacionais.

Esse cenário faz analogia ao contexto artístico do modernismo brasileiro que influenciou o Abapuru. É por esse motivo que no Capítulo 2 se busca compreender que tipo de quadro pode ser, de fato, pintado. Diz-se que ao se pintar, não se pensa na moldura. Pelo menos, conscientemente. O artista, no seu “sonho genial”, dá asas a sua inspiração, ao seu desejo de representar seu ideário, seu imaginário, sua potencialidade, sua técnica. No entanto, o futuro quadro já nasce inserido nas dimensões da tela que o artista pode fabricar ou adquirir. Ele será pintado com as

tintas e pincéis que o artista conseguiu juntar como resultado da montagem de seu ateliê ao longo dos anos. Os traços que compõem a pintura do quadro dependem da destreza do pintor, das lições que aprendeu com outros artistas e das técnicas que ele mesmo desenvolveu. Por fim, o futuro quadro representará a marca do artista, aquelas características que permitirão ao público (sempre crítico) distingui-lo entre as obras de outros pintores, e levarão à aclamação ou ao ostracismo.

Todo artista passa por isso e Tarsila do Amaral deve ter vivenciado algo semelhante. Por isso, afirmamos que a moldura que circunscreve o Abaporu não se juntou a ele apenas após a sua conclusão. Ela está presente, imaterialmente, desde o esboço até a assinatura final da artista. Logo, as limitações e os constrangimentos aos quais a artista se submeteu estão representados no tamanho da tela, na estrutura do ateliê, na técnica empregada e no estilo do artista. Podemos arriscar que as formas e cores do Abaporu resultam dessas condicionantes.

Semelhantemente, os estados também são sujeitos a isso. A moldura que circunscreve um país apresenta possibilidades e limitações a sua sociedade. Dentro do campo das Relações Internacionais, essa moldura se equivale ao sistema internacional. Em que pese a pintura do quadro ser resultado do esforço do artista, ele está sujeito a uma ampla gama de limitações impostas por fatores externos. Da mesma forma, sob a perspectiva realista neoclássica, os estados são constrangidos por condicionantes exógenas oriundas do sistema internacional.

Para compreender esses constrangimentos sistêmicos, o Capítulo 2 analisa o comportamento do Brasil em resposta à estrutura de poder internacional trazida por Susan Strange (1994). Ele esclarece como o funcionamento do sistema internacional molda e determina a maneira pela qual os estados devem operar. Para isso, esta tese faz uso das quatro dimensões do poder estrutural de Strange para verificar o comportamento do Brasil nas estruturas de produção, crédito, conhecimento e segurança, particularmente no que se refere à área de DQBRN. Em outras palavras, investigaremos como o Brasil sofre limitações estruturais similares às de um pintor que precisa ser capaz de comprar ou confeccionar sua *canvas* (produção), capitalizar-se para montar seu ateliê (crédito), adquirir destreza ao pintar (conhecimento), estabelecer sua marca artística em meio às preferências dos críticos (segurança).

Ao final da Parte I pretende-se compreender melhor que tipo de opções estratégicas estiveram disponíveis ao Brasil durante período de estudo da tese. A partir desse cenário de imposições teóricas e tácitas, será possível lançar um olhar mais esclarecido sobre o processo de decisão brasileiro, permeado por condicionantes domésticas a serem abordadas na Parte II desta tese.

Esse novo olhar trará maior compreensão sobre o difícil caminho trilhado pelo país na busca por se tornar um país-potência. Tal olhar teria algo de empático. Seria como se, ao observarmos o semblante melancólico do Abapuru, nós pudéssemos enxergar algo além de sua aparente tristeza. Nessa nova perspectiva, a beleza de suas cores — as mesmas cores da bandeira do Brasil — ficaria mais evidente, quiçá inspiradora.

No entanto, mesmo diante desse nosso olhar benevolente, uma pergunta ainda persistiria: Tais matizes de cores seriam suficientes fazer que o Brasil encarasse sua trajetória com altivez e esperança, a despeito de todos os desafios impostos? As próximas páginas se dedicam a tentar responder essa pergunta.

CAPÍTULO 1 REALISMO NEOCLÁSSICO: A CRÍTICA SOBRE O QUADRO

O verdadeiro problema é o seguinte: como a parte da realidade que começa pela consciência pode ajustar-se a outra parte descrita pela física e pela química.

Niels Bohr

O estudo sobre o comportamento do Brasil dentro da estrutura de poder está centrada na compreensão do papel do estado como o principal ator do sistema internacional. Sendo unidades autônomas que buscam sobreviver em ambiente repleto de ameaças e oportunidades, os países buscam estratégias que objetivam posicioná-los em um lugar mais alto que seus adversários na estrutura de poder. No entanto, os caminhos para esta ascensão são restritos. O próprio sistema internacional é moldado primordialmente pelos estados que concentram poder (potências) e que buscam manter seu lugar hegemônico, condicionando as opções estratégicas dos desafiantes do *status quo*. Por isso, esses desafiantes implementam as ações que lhes são viáveis, optando por estratégias que vão desde o balanço de poder ao comportamento de alinhamento irrestrito.

No entanto, a percepção, concepção e realização dessas estratégias não se condicionam apenas aos incentivos do sistema internacional. Esse processo sofre influência de atores no nível doméstico, já que é dentro do estado que se decide o quê e como fazer. Nesse sentido, compreender a complexidade do mecanismo estatal de tomada de decisão permite entender porque uma estratégia nacional é adotada e comportamentos são estabelecidos.

O campo da política internacional das Relações Internacionais se dedica a estudar a disputa de poder entre os estados, considerando-os tanto constrangidos pelo sistema internacional quanto condicionados por processos internos. Já o campo da política externa auxilia a compreender as escolhas domésticas que levam a insuficiência de uma estratégia, o que no caso estudado leva ao comportamento de *underbalance* dentro da estrutura de segurança e conhecimento, espaços nos quais se insere a DQBRN. Ambos os campos de estudo das Relações Internacionais são importantes para a presente pesquisa.

Com o intuito de fornecer os conceitos importantes, o presente capítulo visita o domínio teórico da política internacional, para compreender o funcionamento do

sistema internacional e de suas unidades, e ainda adentra no campo da política externa, esclarecendo os processos domésticos de tomada de decisão¹⁴.

Para isso, seis seções serão apresentadas. Na primeira, o papel do estado na estrutura social e a conversão de recursos em poder são abordados, fornecendo o marco inicial desta argumentação. Na segunda seção, a concepção da estrutura do sistema internacional como organizador das relações entre os países é apresentada, a fim de compreender os possíveis comportamentos adotados pelos estados. No prosseguimento do capítulo, em sua terceira seção, alarga-se a compreensão das imposições sistêmicas sobre suas unidades componentes, por meio de novas formas de compreender a estrutura de poder internacional. Na quarta seção, o estado volta a ser objeto de estudo, sendo ele agora a explicação para comportamentos imprevistos do sistema internacional. A penúltima seção aprofunda a compreensão acerca do estado, utilizando um corpo teórico mais coeso no qual a explicação do papel das componentes domésticas dos países ganha maior abrangência. Por fim, a sexta seção apresenta as contribuições que o pensamento complexo pode oferecer à compreensão dos mecanismos internos de tomada de decisão dos estados. Ao final do capítulo, após uma síntese das ideias apresentadas, a estratégia sobre a DQBRN brasileira poderá ser, enfim, estudada.

1.1 O estado e a disputa de poder

O processo de tomada de decisão em resposta a incentivos do sistema internacional resulta na adoção de uma política externa. Em última análise, ela compõe a estratégia de conversão dos interesses do estado em ações concretas. Para compreender esse mecanismo é preciso definir qual é o papel do poder nesse processo. Seria ele uma meta intrínseca ao estado relacionada aos anseios da natureza humana, uma capacidade de mobilizar recursos relacionado à sobrevivência do próprio estado ou ambas as coisas?

Relacionar o poder a uma condição da natureza humana remonta os escritos de Tucídides e de Sun Tzu há mais de vinte e cinco séculos. Inseridos em um mundo no qual conflitos locais e guerras de grande envergadura eram recorrentes,

¹⁴ Cabe ressaltar que não se pretende neste estudo realizar um debate teórico-conceitual dentro do campo das Relações Internacionais. Logo, conceitos centrais como poder, estado, percepção, estratégia, não serão submetidos a um maior detalhamento. Desta forma, eles se apresentam como partes integrantes de um corpo teórico já definido pelo *mainstream* do realismo.

estes pensadores iniciaram uma tradição filosófica marcadamente pessimista sobre a condição humana e cética quanto às perspectivas de mudança do comportamento da sociedade. Essa tradição acredita ser inviável o surgimento de uma ordem internacional pacífica, pois este ordenamento não decorreria de preceitos éticos e morais, mas seria produto da realização de interesses materiais e da força do poder (CARR, 1964, p. 64-65).

Tal determinismo sobre a condição humana ainda possuiria outras características. Os humanos não sobreviveriam como indivíduos, mas como membros de grupos maiores que aceitam se organizar em troca de segurança mútua contra inimigos externos. Em maior escala, esse arranjo invariavelmente levaria a uma disputa inter-grupos, submetidos a uma percepção geral de escassez e incerteza. Por isso, o poder sobre os demais seria o requisito essencial para qualquer grupo assegurar seus objetivos, sejam eles a dominação universal ou a auto-preservação (GILPIN, 1996).

Ao se relacionar poder à segurança, o que se busca é garantir a sobrevivência do grupo por meio de uma capacidade de reunir recursos. Esse pensamento pressupõe a necessidade de uma estratégia comum entre os indivíduos a ser adotada pelo grupo social. Para tanto, seria preciso a formação de um arranjo, uma abstração consentida por todos, cujo principal fim é a sobrevivência de cada integrante e do próprio grupo. Essa organização representaria a centralidade das relações humanas. Reforçando esse entendimento, Robert Gilpin (1996) escreve que “a essência da realidade social é o grupo. Os blocos de construção e o cerne da vida política e social não são os indivíduos do pensamento liberal ou as classes do Marxismo, mas os grupos em conflito.”

Nesse sentido, segundo a tradição realista iniciada por Maquiavel e Hobbes, o estado representaria esse ente central da organização do poder entre os indivíduos em prol da sobrevivência. Com isso, o realismo passa a incorporar o conceito de Max Weber (1923) que considera o estado uma instituição que possui o monopólio sobre meios legítimos de coerção e a habilidade de coletar taxas sobre espaços territoriais, mobilizando e extraindo recursos. Essa concepção weberiana de estado foi particularmente influente no surgimento da agenda de pesquisa realista, sendo incorporada aos trabalhos de todos os realistas clássicos do pós-

guerra desde E.H. Carr e Hans Morgenthau, até John Herz, Reinhold Niebuhr e Henry Kissinger (BIERSTEKER, 2013).

Os realistas clássicos também incorporaram a ideia que o poder pode ser uma possessão ou propriedade do estado. Ele poderia ser objetivamente medido por meio de fatores razoavelmente bem definidos, como população, território, riqueza, e forças armadas (GULIK, 1955). Essa foi a abordagem dada por Hans J. Morgenthau (1948) sob a forma de elementos do poder nacional, conceito relevante ao debate realista até os dias atuais. Apesar do alargamento da compreensão acerca do poder internacional decorrente da abordagem apresentada por Robert Dahl (1957) sobre o poder relacional, a escola realista manteve, em larga medida, sua concepção de poder centrada na materialidade objetiva.

Por isso, a agenda de pesquisa realista prosseguiu no sentido da acumulação, ou seja, na maximização relativa de poder dos estados em relação aos seus adversários. Essa concepção lançou as bases para a construção de outro conceito central ao realismo apresentados por Claude (1962), Gulick, (1955) e Morgenthau (1948): o balanço de poder. Esse novo conceito permitiu que os elementos do poder nacional fossem contabilizados para definir a distribuição de poder no sistema internacional. Eles passariam a ser chamados de recursos de poder ou capacidades, proporcionando uma melhor compreensão sobre a polaridade e a disputa de poder sistêmico (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001).

A lógica do balanço de poder evidenciada no nível internacional, em certa medida reproduz a lógica comportamental da disputa de poder empreendida pelos indivíduos. Portanto, o padrão que levou aos indivíduos se organizarem em grupos, movimento que culminou na criação do estado, também se reproduziu no nível acima. No nível internacional, o comportamento do estado traz semelhanças identificadas no comportamento do homem em estado natural.

É por essa razão que a política internacional não se afasta do estudo sobre o poder, pois este está presente em todos os níveis de análise. Sua aquisição, defesa ou controle são definidos pelos interesses dos estados, impelidos tanto pela necessidade de satisfazer o desejo intrinsecamente humano dos indivíduos quanto pela autopreservação do próprio estado.

É por intermédio de uma estratégia de segurança nacional que os recursos materiais do estado podem ser manejados e convertidos em poder, garantindo sua

sobrevivência diante de um ambiente internacional anárquico, cuja regra básica é a auto-ajuda. Como conclui Kitchen (2010, p.124), é possível afirmar que “a segurança do estado é o único fator determinante para a adoção de uma política externa”.

Foi devido à necessidade de compreender as fontes e os usos do poder nacional sobre a política internacional e os desafios que os líderes encontram para conduzir uma política externa, que os realistas clássicos se debruçaram no estudo acerca da disputa de poder. Para tanto, eles analisaram a distribuição de poder entre os estados, bem como o seu caráter e relacionamento com a sociedade doméstica. Mesmo com um programa de pesquisa pouco coeso, composto por um vasto conjunto de obras escritas por líderes políticos e estudiosos do assunto que não seguiam exatamente o rigor metodológico da ciência política, os realistas clássicos foram hábeis em realizar um grande número de reflexões filosóficas sobre as qualidades do estadista e propor teorias indutivas sobre política externa, extraídas da experiência das potências europeias nas crises em que se envolveram desde o século XVI até os meados do século XX (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

Dentro dessas contribuições, fica evidente a ênfase dada ao papel do *stateman*. Uma vez que o estado deve buscar constantemente a realização dos interesses nacionais, caberia aos líderes defini-los e perseguir-los. Para tanto, estratégias deveriam ser elaboradas para a conquista do poder material, atendendo aos anseios da sociedade de garantir a sua sobrevivência e a do estado.

Uma estratégia nacional, no entanto, deve considerar fatores que transcendem o *metus hostilis* ou medo de aniquilação pelo inimigo. Uma grande estratégia deve “encompassar não apenas os meios e fins militares, mas os meios e fins da política, economia e ideologia, ou seja, todos os aspectos do poder e da influência disponíveis à nação e ao estadista” (LIDDELL HART, 1954, p.321). Por isso, a centralidade da grande estratégia está na política a ser adotada, ou seja, na capacidade do estadista em reunir todos os tipos de elementos, não somente os militares, para preservar e conquistar os objetivos de longo prazo do estado. O atingimento desses objetivos é a materialização dos interesses do estado e da sociedade (KENNEDY, 1991).

Desta forma, compreender o conceito de poder nos níveis de análise do indivíduo e do estado, permite classificar a política externa como componente de uma grande estratégia nacional. Ao considerá-la um conjunto de ações domésticas

que levam à concretização dos interesses nacionais é possível concluir que a disputa internacional de poder é resultado de diferentes abordagens definidas e implementadas, com maior ou menor autonomia, pelos estadistas.

No entanto, em uma democracia, o dirigente do estado não tem toda a autonomia que gostaria para implementar sua política. Ele está inserido em um todo complexo, se inter-relacionando com níveis distintos de disputa de poder. O estado se localiza em um nível intermediário, acima do indivíduo e da sociedade, e abaixo do sistema internacional. Ou como classificou Waltz (1959), situa-se na segunda imagem, entre o nível de análise do indivíduo (primeira imagem) e da estrutura (terceira imagem).

Para compreender a fundo como se dá essa disputa de poder nos demais níveis de análise, os realistas avançaram com seu programa de pesquisa. Os neorealistas, ou realistas estruturais, buscaram uma abordagem *top-down*, a partir da terceira imagem, estudando o comportamento dos países na estrutura sistêmica internacional. Os realistas neo-clássicos absorveram essa abordagem, no entanto resgataram a relevância das ações no nível doméstico e individual (segunda e primeira imagens). Enquanto os primeiros buscavam uma teoria para a política internacional, os últimos teorizavam a política externa. Ambas as correntes são de grande importância para esta pesquisa, como ficará evidente mais adiante.

1.2 A construção da estrutura

Mesmo que diferentes teorias carreguem o rótulo de balanço de poder, o termo em si implica que alterações no poder político relativo podem ser medidas e observadas (WRIGHT, 1965), mesmo que aquilo que deva ser medido continue controverso (HAAS, 1953). Como não se pretende investigar a natureza do poder e sim a sua distribuição, interessa compreender como o realismo tratou o tema em sua agenda de pesquisa. Esse tema, presente nos estudos dos realistas clássicos de 1950 até 1975, passou a ser conduzido pelos neorealistas no último quarto do século XX. Estes envidaram esforços para compreender as características próprias do nível de análise superior das Relações Internacionais: o sistema internacional.

Sob a ótica neorrealista (ou estrutural), o lugar dos países na terceira imagem (no sistema internacional) é resultado da interação entre os princípios de organização do sistema (anarquia) e a distribuição de recursos entre os estados (polaridade). Para Waltz (1979), esta posição é reflexo de como as unidades

(estados) se relacionam entre si e da maneira pela qual elas se arranjam e se posicionam.

No entanto, compreender o mecanismo de origem dessas relações na esfera doméstica escapa ao objetivo da teoria waltziana. Sua parcimônia em nome de uma proposição teórica de amplo alcance que explicasse o comportamento do sistema internacional como um todo, nunca se preocupou, acertadamente, em compreender a fundo como esses relacionamentos e interações se originam. Como na observação de uma fotografia, o realismo estrutural olha principalmente para a distribuição estática das capacidades entre os países.

Para Waltz (1979), a distribuição de poder é resultado da mensuração de diferentes fatores como o tamanho da população e território, domínio de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência. O resultado da combinação desses elementos seria capaz de posicionar o país na estrutura de poder do sistema internacional. Ao ranquear os países, não se espera prever o sucesso de suas estratégias, o que se busca é ordená-los puramente pela sua capacidade (WALTZ, 1979). Por tratar as capacidades como propriedades intrínsecas de um estado, os realistas estruturais propõem o termo “atributo das unidades”, cuja medida é resultado dos processos internos de mobilização e extração que geram poder. O atributo das unidades infere que o estado deve ser tratado como uma caixa-preta. Ao considerar o estado como um mero componente do sistema internacional, pressupõe-se que ele é um ente unitário, racional e motivado pelo desejo por segurança (ROSE, 1998). Tal percepção torna mais fácil a proposição abstrata de um sistema internacional, este sim o cerne do debate estrutural.

O foco do realismo estrutural está na explicação dos padrões de comportamento do sistema internacional ao longo do tempo. Ele busca responder às principais questões da política internacional, dentre as quais está como se dá a distribuição de poder entre as unidades. Para responder essas dúvidas, os neorrealistas robustecem o rigor metodológico de seus antecessores e propõem uma teoria parcimoniosa, geral e abstrata. Eles traçam os padrões recorrentes de respostas dos estados. Esses padrões decorrem da relação dos países com a estrutura do sistema internacional — polaridade — e com sua característica intrínseca — anarquia. Ambas compelem os estados a adotar estratégias

semelhantes para garantir sua segurança. Para tanto, eles utilizam a sua mais importante variável, a distribuição relativa de poder (balanço de poder) para explicar o comportamento das unidade e os resultados sistêmicos (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2008).

Como o neorealismo busca explicar os resultados das interações entre os estados, ela é uma teoria de política internacional. Por isso, realiza apenas algumas inferências sobre as motivações dos estados individuais, sem, no entanto, propor maiores detalhes sobre seu comportamento (ROSE, 1998). Como bem resume Waltz:

[Uma] teoria de política internacional [...] pode descrever a gama de prováveis resultados de ações e interações entre os estados dentro de dado sistema e mostrar como a gama de resultados esperados se alteram com a mudança do sistema. Isso pode nos dizer que pressões são exercidas e que possibilidades são apresentadas pelos sistemas de diferentes estruturas, mas isso não pode nos dizer como, e com que eficiência, as unidades de um sistema irão responder àquelas pressões e possibilidades [...] À medida que a dinâmica de um sistema limita a liberdade de suas unidades e seus comportamentos, os resultados desses comportamentos se tornam previsíveis [...] A teoria de política internacional importa à política externa das nações quando busca explicar apenas alguns aspectos delas (WALTZ, 1979, p. 71-72, tradução nossa)¹⁵.

Como o sistema internacional é o ponto de partida para a análise do comportamento dos estados, ele figura como a variável independente tanto da teoria de política internacional quanto de política externa. No entanto, as divergências entre os realistas decorrem das percepções sobre o comportamento dos estados — a variável dependente. Para uns ela é resultado exclusivamente das imposições sistêmicas enquanto que para outros ela decorre das forças do sistema internacional e das componentes doméstica combinadas.

Essa possibilidade explanatória ambivalente caracteriza uma área cinza em que a escola realista entrou no campo das Relações Internacionais. Ela se situa entre o domínio teórico da política internacional e o da política externa. Nesse momento, surgem duas ramificações, uma dentro da abordagem realista estrutural e outra no realismo neoclássico. Esse último desdobramento altera o foco central da pesquisa. Os neoclássicos deixam de se ocupar com os comportamentos de

¹⁵ No original: "[A] theory of international politics... can describe the range of likely outcomes of the actions and interactions of states within a given system and show how the range of expectations varies as systems change. It can tell us what pressures are exerted and what possibilities are posed by systems of different structures, but it cannot tell us just how, and how effective, the units of a system will respond to those pressures and possibilities... To the extent that dynamics of a system limit the freedom of its units, their behavior and become predictable... [but in general] a theory of international politics bears on the foreign policies of nations while claiming to explain only certain aspects of them".

balanço de poder ou *bandwagon*. Isto porque a observação do sistema internacional deixa de ser central, passando progressivamente a ceder lugar à particularização dos casos, na tentativa de oferecer maior poder explanatório à estratégias adotadas pelos países diante das condicionantes sistêmicas.

Essa diferenciação ocorreu dentro da área cinza das Relações Internacionais, quando a escola neorrealista buscou aprofundar a explicação do comportamento dos estados dentro do campo da política internacional. Para isso, ela apresentou duas abordagens principais: o realismo defensivo e o realismo ofensivo¹⁶. Elas divergiram entre si sobre as implicações lógicas da anarquia.

Em linhas gerais, o realismo defensivo é um desdobramento teórico que esclarece a natureza do sistema internacional sob a ótica waltziana¹⁷. Nele adota-se uma concepção benéfica da anarquia, pois entende-se que a ausência de uma autoridade superior e reguladora do sistema não faz com que a segurança dos estados seja diminuída. Sem a premissa da escassez de segurança, o ambiente externo pode ser visto como relativamente seguro (ROSE, 1998). Por isso, mobilizar recursos de poder somente seria necessário diante de uma ameaça à estabilidade sistêmica. O comportamento racional do estado seria a minimização das perdas relativas de poder (ELMAN, 1996) já que não seria necessária a adoção de comportamentos hostis contra eventuais adversários e sim uma postura defensiva diante das perturbações anômalas do sistema causadas por ameaças que desafiam a manutenção e perenidade do ordenamento internacional.

Diante desse cenário, o próprio sistema veria surgir alianças entre os países ameaçados para conter a expansão de estados agressivos: um comportamento punitivo da anarquia sob a forma de balanço de poder (SNYDER, 1991). No entanto, como pontua Taliaferro (2000), a mobilização de recursos para aumentar a segurança de um estado (ou aliança) pode reduzir a segurança de outro caso esse último encare o comportamento do primeiro como ameaçador a sua sobrevivência e/

¹⁶ Os termos “realismo agressivo” (ou realismo ofensivo) e “realismo defensivo” surgem originalmente na obra de Jack Snyder (1991), *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*.

¹⁷ Exemplos de obras dentro da corrente realista defensiva incluem *The Origins of Alliances* (WALT, 1987); *Revolution and War* (WALT, 1995); *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (POSEN, 1984); *Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity* (CHRISTENSEN; SNYDER, 1990); *Perceptions and Alliances in Europe, 1860–1940* (CHRISTENSEN, 1997); *Offense, Defense, and the Causes of War* (VAN EVERA, 1998); *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (VAN EVERA, 1999); e *Is Anybody Still a Realist?* (LEGRO; MORAVCSIK, 1999)

ou ao *status quo* do sistema. Isso resultaria em uma indesejada espiral de incerteza e insegurança, caracterizando o dilema de segurança, ponto central do realismo ofensivo¹⁸.

Essa outra corrente sugere que o comportamento dos estados deveria seguir a lógica da agressão preventiva, realizada com o intuito de contrapor uma hipotética agressão futura de estados que ainda não tomaram atitudes ameaçadoras (SNYDER, 1991). Atrelados ao determinismo da anarquia do sistema internacional, os estados agiriam para adquirir todo o poder que eles pudessem conseguir, potencializando o dilema de segurança. Ao buscar a hegemonia como a sua meta final, o poder do estado deveria se relacionar diretamente com seu poder militar, pois seria considerado a única e *ultima ratio* das relações internacionais (MEARSHEIMER, 2001).

Por isso, o expansionismo seria o melhor caminho para acumular mais poder às custas dos adversários (MEARSHEIMER, 1990). Esse comportamento seria inevitável para qualquer tipo de estado, independentemente de suas características domésticas, porque a primazia das "pressões do sistema internacional são vistas como fortes e determinantes o suficiente para fazer com que estados situados similarmente [no sistema] se comportem de maneira semelhante" (ROSE, 1998, p. 149).

Ao analisar a diferenciação entre os desdobramentos teóricos do realismo ofensivo e defensivo é possível verificar a progressiva distinção entre os campos de estudo de política internacional e de política externa. Essa transição pode ser explicada devido ao maior interesse dos estudiosos em entender o comportamento dos estados por intermédio de variáveis domésticas, indo além dos constrangimentos do sistema internacional.

Nesse sentido, o neorealismo se encaminhou na direção do que se passou a chamar de abordagem neoclássica. A ingerência exclusiva do sistema internacional sobre as políticas externas, dos primórdios do realismo estrutural e do

¹⁸ Exemplos de obras dentro da corrente realista ofensiva incluem *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War* (MEARSHEIMER, 1990); *The False Promise of International Institutions* (MEARSHEIMER, 1995); *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (ZAKARIA, 1998); *Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In* (SCHWELLER, 1994); *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (SCHWELLER, 1997); *Why International Primacy Matters* (HUNTINGTON, 1993); e *Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims* (LABS, 1997).

realismo ofensivo, começou a dar espaço à compreensão acerca da existência de um grau de agência de elementos domésticos. Estes poderiam atuar mais relaxados diante de um sistema internacional tido como seguro (ROSE, 1998). Essa concepção foi primeiramente proposta no realismo defensivo e finalmente incorporada pelos neoclássicos, quando se observou que atores internos interfeririam ativamente nas respostas dos estados às condicionantes sistêmicas.

Tal desdobramento do realismo o reinseriu no campo da política externa, proporcionando uma revisão teórica aos realistas clássicos de meados do século XX. A partir desse momento, a rigidez da estrutura do sistema internacional foi paulatinamente enfraquecendo, admitindo-se que outros fatores fossem capazes de remodelá-lo ou de agir ao seu largo. Essa concepção alterou a forma de compreender o balanço de poder entre os países e as estratégias para realizá-lo.

1.3 Novo olhar sobre a estrutura do sistema internacional

Foi mostrado até aqui que o sistema internacional e os processos domésticos interessam igualmente para explicar o balanço de poder dos estados. A partir de agora, a compreensão sobre ele será aprofundada. Esse esforço será feito em duas etapas. Para tanto, primeiramente, interessa ampliar a compreensão sobre a estrutura de poder, para que, após isso, se verifique que estratégias os países podem adotar para realizar um adequado balanço de poder. Neste sentido, essa seção se dedica a alargar a compreensão sobre a estrutura de poder por meio de um esforço interdisciplinar.

A economia¹⁹ política internacional oferece uma interessante abordagem sobre o papel da estrutura do sistema internacional no balanço de poder entre os estados. Susan Strange (1994) aponta que a autoridade é difusa e não centralizada. Por isso, o poder é distribuído de forma desigual entre os estados, cabendo as eles escolher qual ênfase deve ser dada no desenvolvimento de suas capacidades. Os caminhos a serem escolhidos são resultado da percepção sobre qual domínio o

¹⁹ A origem semântica da palavra economia traz consigo a interdisciplinaridade proposta pelo estudo. Derivada do grego *oikonomia*, ela significa família na concepção do mundo antigo que incluía o núcleo consanguíneo e todo o assentamento patriarcal que ele abriga, incluindo agregados, escravos e terras produtivas. "O gerenciamento da *oikonomia* incluiria escolhas feitas na plantação e colheita de grãos, na provisão de segurança contra ataques ou roubo, nas relações costumeiras entre homens e mulheres, velhos e novos, o ensino das crianças e a administração da justiça em matérias em disputa. Em outras palavras, é mais política do que economia (STRANGE, 1994, p. 19, tradução nossa).

estado tem maior afinidade interna ou possibilidade de sucesso. Nessa empreitada, os estados deveriam desenvolver o poder militar se buscassem a segurança, o poder produtivo se procurassem riqueza e contar com o poder do conhecimento se quisessem a aquiescência e o reconhecimento dos demais. Essa abordagem propõe uma nova taxonomia do sistema internacional, ressignificando-o sob uma nova forma de estrutura de poder. Em outras palavras, esse esforço interdisciplinar busca uma "maneira de sintetizar política e economia por meio de uma análise estrutural dos efeitos dos estados nos mercados e das forças dos mercados nos estados" (STRANGE, 1994, p.14).

Para Strange, reconhecendo a complexidade da lógica do mercado presente nas relações econômicas estabelecidas entre os estados, seria possível abrandar a rigidez do sistema de poder internacional. Seu argumento considera que essas relações se estabelecem em diferentes dimensões do poder. Por isso, ao alto grau de interrelação existente entre os atores que atuam nas dimensões militar, produtiva e social, leva a um arranjo diferente da estrutura de poder que os insere, um arranjo multidimensional.

A posição dos estados nesse sistema seria resultado das prioridades políticas escolhidas pelos membros da sociedade. Em consequência, o estado se organiza internamente para "prover algum grau de riqueza, algum de segurança, alguns elementos de liberdade de escolha [...] e algum elemento de justiça" (STRANGE, 1994, p.17). Portanto, cabe às sociedades escolher as proporções de cada um dos valores básicos disponíveis, o que leva à formação de arranjos distintos entre elas, definidos conforme os anseios de cada grupo social, como esclarece Strange:

Platão e Hobbes queriam mais ordem; ambos viviam em tempos turbulentos e caóticos. Rousseau e Marx queriam mais justiça; ambos foram ofendidos pelas inequidades que viram ao redor deles. Adam Smith, Maynard Keynes e Milton Friedman todos pensaram — apesar de suas diferenças — que era importante gerar mais riqueza. Hayek e John Stuart Mill queria mais liberdade — embora ela frequentemente envolva um jogo de soma-zero: mais liberdade para mim significa menos para você (STRANGE, 1994, p.18, tradução nossa).²⁰

²⁰ No Original: *"Plato and Hobbes wanted more order; both lived in troubled and chaotic times. Rousseau and Marx wanted more justice; both were offended by the inequalities they saw around them. Adam Smith, Maynard Keynes and Milton Friedman all thought — despite their differences — that it was important to generate more wealth. Hayek and John Stuart Mill wanted more freedom — though the trouble with freedom is that, more than the other values, it often involves a zero-sum game: more freedom for me means less for you"*.

Segundo essa concepção, o poder nacional é definido pelo peso que cada valor possui na configuração do estado. Segundo a visão da economia política, o poder do estado é capaz de determinar como se dará o relacionamento entre a autoridade dos líderes e as condicionantes do mercado, ou em termos econômicos da teoria da agência, entre o agente e o principal²¹. Sob ótica das Relações Internacionais, esse poder definirá as relações entre o estado e o sistema internacional (e suas unidades componentes). Portanto, a autoridade do agente/estado será derivada de três fontes — a força, a riqueza e o conhecimento — que se estabelece na forma de poder estrutural²². Este, por sua vez, é o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual os estados, suas instituições políticas, seus negócios e seus cientistas e outros profissionais atuam (STRANGE, 1994, p.25).

Ao definir a forma pela qual as coisas podem ser feitas, o poder estrutural molda a maneira pela qual as relações podem ser estabelecidas e, por conseguinte, como a autoridade que decorre desse mesmo poder pode ser exercida. Portanto, ele explica a dinâmica estado-mercado, reproduzida nas relações líder-sociedade, política externa-política internacional, estratégia nacional-balanço de poder.

Como o poder estrutural é proveniente de fontes distintas, era de se esperar que ele não fosse encontrado em uma estrutura única, mas em uma estrutura multidimensional. Logo, a imagem que Strange propõe ao poder estrutural é a de um tetraedro regular, no qual cada face toca as outras três, sendo ao mesmo tempo sustentada no lugar por estas (ver Figura 3²³). Cada face representa uma das quatro estruturas por meio da qual o poder é exercido, sem a predominância de nenhuma sobre as demais. Pelo contrário, esse modelo geométrico sugere a interdependência

²¹ A relação entre agente e principal se dá pela subordinação do primeiro ao segundo. No âmbito das relações hierárquicas em organizações e burocracias, o agente é contratado pelo principal para realizar uma tarefa predeterminada e alinhada aos interesses do contratante. De forma semelhante, o pensamento de Susan Strange (1994) considera o estado como o agente que se submete ao sistema internacional que desempenha papel do principal sob a forma de poder estrutural.

²² Susan Strange reconhece a relevância dada por estudiosos realistas sobre o poder relacional, o poder de A de fazer que B faça algo que não faria voluntariamente (NYE, 2012). No entanto, ela considera o poder estrutural mais relevante para a economia política internacional.

²³A face ABD do tetraedro representa a estrutura de segurança; a face ACD, a estrutura de produção; a face ABC, simboliza a estrutura de crédito; e a face BCD, a estrutura de conhecimento.

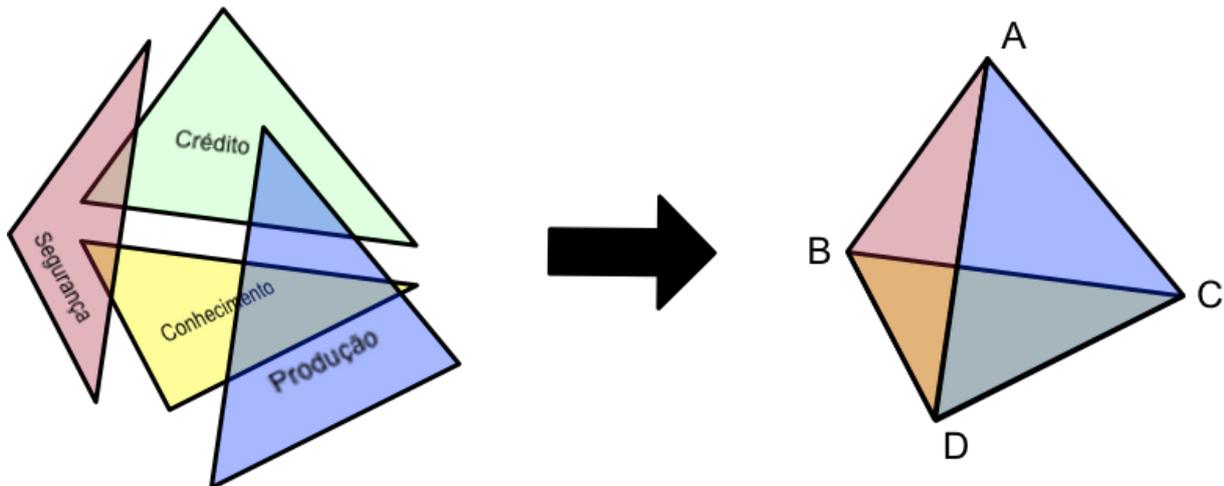


FIGURA 3 - Estrutura multidimensional do poder internacional (Imagem do autor)

entre as estruturas. Tais estruturas são encontradas em todos os níveis de análise da política, desde o intersubjetivo ao internacional. Elas representam as fontes do poder estrutural, ou seja, o controle sobre a produção, o crédito, a segurança e o conhecimento (crenças e ideias) (STRANGE, 1994, p.26).

A estrutura de produção pode ser definida pela soma de todos os mecanismos produtivos que determina o que se produz, por quem e para quem, os métodos que são empregados para isso e seus termos. Dela se origina a riqueza material de uma nação e por isso é a fundação da subsistência do grupo social, influenciando enormemente sua organização local e internacional, sob a forma da economia de mercado, marca do sistema capitalista (STRANGE, 1994, p.65).

Por sua vez, a estrutura financeira comporta o poder de criar crédito. É a capacidade de permitir ou negar às pessoas a possibilidade de gastar hoje e pagar amanhã, ou seja, exercer o poder de compra, influenciando no direcionamento da produção dos mercados e no controle da moeda na qual o crédito é oferecido. Ao impactar a taxa de câmbio, o poder financeiro determina os valores de moeda que diferentes países utilizam. Ao controlar o sistema financeiro sob a forma de governos e bancos, ele tem a liberdade de criar crédito, projetando sua influência no futuro (STRANGE, 1994, p.91).

Na estrutura de segurança, o poder é exercido por aqueles capazes de determinar ou limitar o alcance das escolhas e opções disponíveis para os demais. Em tempo atuais, ela é construída ao redor do estado que reclama para si a autoridade política e o monopólio do uso da violência. Em última análise, a estrutura

de segurança estabelece o arranjo de autoridade entre os países, resultando no balanço de poder. Este seria a decorrência do conflito de autoridade dos estados sobre a estrutura e não da existência de ameaças internas ou externas (STRANGE, 1994, p.48).

Por fim, a estrutura de conhecimento compreende aquilo que se acredita, o que é considerado como conhecido e os canais pelos quais crenças, ideias e conhecimento são comunicados. Essa estrutura inclui alguns e exclui outros. Por isso, “o poder na estrutura de conhecimento frequentemente está tanto na capacidade de negar conhecimento, excluindo terceiros, quanto no poder de transmitir conhecimento” (STRANGE, 1994, p. 121). Portanto, a estrutura de conhecimento determina que conhecimento é descoberto, como ele é armazenado, quem pode decidir sobre ele, por quais meios e para quem ele pode ser transmitido. Isso condiciona as formas de aquisição de riqueza, poder ou liberdade de escolha dos estados.

Nesse sentido, a estrutura de conhecimento incentiva o desenvolvimento de novas tecnologias, que terminam por afetar as modalidades convencionais de relações inter-estatais. Ao gerarem novas formas de rivalidade e disputa, travadas agora no domínio do conhecimento, a tecnologia torna-se importante ativo estatal. Além disso, o conhecimento pode ressignificar o tradicional balanço de poder no sistema internacional, ao atuar na forma pela qual os estados se relacionam. Ao incluir uns e excluir outros, o conhecimento modifica o canal de relações que se estabelece entre os países. Essa ressignificação é percebida nos efeitos das ações dos estados dentro da estrutura de poder internacional, pois um determinado conhecimento sensível (por exemplo, o domínio da tecnologia nuclear) pode relativizar o ranqueamento de um país no sistema internacional. Esses elementos foram identificados por Snyder (1996), sendo batizados de modificadores estruturais.

Esta reanálise da estrutura de poder preservou certo grau de parcimônia, procurando não romper bruscamente com o pensamento neorrealista de Waltz. Steven Weber (1990), Robert Jervis (1990), Edward Mansfield (1993) e Glenn Snyder (1996) representam essa corrente. Uma importante contribuição desses pesquisadores foi admitir espaço para a existência de outros componentes que formariam ou, ao menos, relativizariam a rigidez da estrutura de poder do sistema internacional. Nesse sentido, o conceito de modificadores estruturais sintetiza essa

inovação teórica. Eles são influências sobre a estrutura, que possuem abrangência sistêmica, capazes de modificar os efeitos dos componentes estruturais (anarquia e polaridade) sem serem potentes o suficiente para se incorporar à própria estrutura (SNYDER, 1996). Dentre alguns exemplos de modificadores estruturais estão a informação, as normas e instituições, a economia política e a tecnologia.

A introdução desses elementos permitiu observar com maior atenção o que acontecia no interior da estrutura de poder, especialmente nas relações entre os países. Para Snyder, essas interações entre as unidades estariam centradas na diplomacia, na preparação e na ação concreta tendo como pano de fundo padrões de relacionamento, estes sim os grandes promotores das alterações ocorridas no sistema internacional, relativizando a rigidez de uma estrutura *a priori* imutável. Desta forma, padrões de relacionamentos como alinhamento, conflito, capacidade e interdependência seriam o fio condutor dos constrangimentos sistêmicos para o comportamento dos estados, ampliando a compreensão sobre o balanço de poder.

Por outro lado, buscando compreender sua influência sobre quantificação do atributo da unidade (estado) do sistema internacional, Taliaferro (2000) compreende que os modificadores estruturais são fatores que influenciam na distribuição bruta de poder. Esses fatores materiais impactam na probabilidade de paz ou conflito. Nesse sentido, o “equilíbrio ofensivo-defensivo na tecnologia militar, a proximidade geográfica, pressão econômica internacional, balanço regional ou bipolar e a facilidade com a qual os estados conseguem extrair recursos do território ocupado” são exemplos de modificadores estruturais, pois são determinante para definir o ranqueamento do estado na estrutura de poder.

Na visão dos realistas defensivos, os modificadores estruturais teriam mais relevância do que a distribuição bruta de poder no sistema internacional. Sob uma visão que considera a anarquia do sistema permissiva, estados possuem certa autonomia para agir. Logo, os modificadores estruturais teriam maior importância pois se referem à “distribuição de capacidades que permite que estados individualmente realizem estratégias diplomáticas ou militares particulares” (TALIAFERRO, 2000). Por esse entendimento, os modificadores estruturais influenciam na formulação de políticas, atuando como mediador entre os efeitos sistêmicos e o comportamento dos estados, com impactos no balanço de poder.

Ao reconhecer que a estrutura do sistema internacional possui certa flexibilidade, os estados podem elaborar estratégias de balanço de poder que admitam a existência de modificadores estruturais. Além disso, eles são capazes de direcioná-las para diferentes faces da estrutura de poder.

Em verdade, os modificadores estruturais podem ser as pontes entre as diferentes estruturas de poder propostas por Strange. A tecnologia nuclear desenvolvida por um país, por exemplo, não tem o poder de alterar a sua posição no sistema internacional, caso se considere unicamente a distribuição bruta de poder. No entanto, essa fonte de poder tecnológico tem impactos nas relações de segurança que ele estabelece com outros países, bem como no potencial de modificar sua matriz energética e produtiva. Portanto, esse modificador estrutural teria a capacidade imaterial de alterar o comportamento do sistema internacional. Além disso, ele seria uma fonte material de poder nas estrutura multidimensional de segurança, produção, crédito e conhecimento. Logo, o papel ambivalente dos modificadores estruturais possibilita que os estados tenham uma gama maior de opções estratégicas na promoção do balanço de poder.

Ao reconhecer que existe alguma margem de ação aos países, a teoria realista adentra em definitivo no campo da política externa. Com isso, o realismo passa a se dedicar cada vez mais ao estudo dos mecanismos internos dos estados, sem desconsiderar a influência do sistema internacional sobre eles.

1.4 O caminho de volta ao estado

No final dos anos 1990, o fim da bipolaridade entre as superpotências obrigou que os realistas promovessem uma reanálise sobre o comportamento da distribuição de poder no sistema internacional. Os pressupostos centrais do realismo estrutural — anarquia e polaridade — não foram suficientes para explicar o comportamento do sistema. A estabilidade bipolar deixara de existir contrariando a previsão do realismo defensivo. Ao mesmo tempo, a Guerra Fria nunca eclodiu, indo de encontro ao que esperava o realismo ofensivo.

Sendo uma agenda de pesquisa em constante evolução, o realismo desenvolveu novos desdobramentos teóricos. Nesse momento, ainda se buscava compreender a dinâmica do poder internacional. No entanto, grande ênfase passou a ser dada à componente doméstica das Relações Internacionais, a fim de explicar o comportamento sistêmico. Isso resultou no abandono da parcimônia da teoria

estrutural e promoveu uma revisita ao realismo clássico, trazendo o estado e suas componentes internas à centralidade do estudo.

Esse novo caminho, chamado por Gideon Rose (1998) de realismo neoclássico se desenvolveu em etapas distintas, iniciando com explicações alternativas ao realismo estrutural, passando pela proposição de teorias no campo da política externa e chegando a uma construção teórica mais ampla sobre a política internacional. Essas etapas foram classificadas por Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016) de realismo neoclássico dos Tipo I, II e III.

O realismo neoclássico do Tipo I se propõe a explicar comportamentos considerados patológicos em uma política externa tida como subótima e adotada em alguns casos específicos. Para tanto, ele se vale de observações empíricas de comportamentos considerados inconsistentes, segundo a visão neorrealista, diante dos imperativos sistêmicos. Esses comportamentos se enquadram na classificação de Randall Schweller (2006) de *underbalance*, como bem exemplifica a falha na preparação da França para a guerra contra a Alemanha antes da Primeira Guerra Mundial. Ou ainda, configuram em um comportamento de super-expansão, como o da Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial (SNYDER, 1991). Ele está presente ainda, no mal-calculado engajamento das potências em áreas periféricas, como o dos Estados Unidos na Coreia e no Vietnã (TALIAFERRO, 2004), ou mesmo nas iniciativas descabidas de enfrentamento das potências por países mais fracos, como visto no ataque japonês à Pearl Harbor (BLAINEY, 1988).

Para os teóricos do realismo neoclássico do Tipo I, a explicação encontrada para estes comportamentos inadequados estaria na política doméstica. Schweller (2006) defende que o *underbalance* resulta de quatro variáveis políticas internas: o consenso e a coesão da elite, com impactos na vontade do estado em balançar poder e a coesão social e a vulnerabilidade do governo, que impactam na capacidade de extração de recursos de poder para o balanço. Outras explicações para essas anomalias são apresentadas. Taliaferro (2004) defende que a intervenção das potências nas regiões periféricas do sistema internacional se explica devido à junção da teoria do realismo defensivo com o receio dos líderes na eclosão de uma guerra em seu território. Por sua vez, Snyder (1991) considera a super-expansão como uma consequência da natureza domésticas de regimes políticos que incorporam o mito do imperialismo como componente de sua cultura estratégica.

Em linhas gerais, os sinais enviados pelo sistema internacional aos estados são claros, no entanto eles precisam passar por cinturões de transmissão imperfeitos, como a percepção dos líderes e as políticas domésticas (ROSE, 1998). Por isso, esse primeiro desdobramento da escola neoclássica é uma teoria sobre comportamentos patológicos que explica aquilo que só pode ser entendido como desvios esporádicos dos comportamentos racionais esperados no sistema internacional (ZAKARIA, 1992). Em outras palavras, o balanço esperado não ocorre apenas sob determinadas circunstâncias, em que as percepções dos líderes falham e/ou a realidade política interfere em demasia nas respostas racionais do estado. Desta forma, os neoclássicos do Tipo I defendem que na maioria das vezes o modelo do realismo estrutural é adequado e suficiente. Por isso, uma nova abordagem só seria útil para explicar surpreendentes casos desviantes (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016).

Por outro lado, o realismo neoclássico do Tipo II se propõe a gerar teorias gerais de política externa. Para tanto, adota uma abordagem que vai além da explicação de casos anômalos, se propondo a estudar uma gama maior de escolhas políticas.

Seus estudiosos pressupõem que os estados só se comportam como esperam os realistas estruturais (balanço ou *bandwagon*) diante de ameaças iminentes, circunstâncias de rara ocorrência no sistema internacional²⁴ (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009). Na maioria das vezes, as condicionantes doméstica são mais determinantes na definição das escolhas dos estados. Nessa grande maioria de casos, falam mais alto a visão do líder, a cultura estratégica dos estados, as coalizões domésticas e as restrições dos grupos de interesse. Foram estas forças internas — a preferência dos líderes e a preocupação com o poder relativo na Europa — que explicam a mobilização da Alemanha contra a Inglaterra na Primeira Guerra Mundial, seu principal parceiro econômico e a potência hegemônica à época (WOHLFORTH, 2009).

Por outro lado, o grau de ingerência do sistema internacional pode resultar em respostas domésticas distintas. Em um ambiente restritivo, onde as opções estratégicas do estado são limitadas pelo sistema, as condicionantes domésticas seriam capazes de afetar, pelo menos, o modo e a tempestividade das respostas

²⁴ Essa proposição ainda se ampara no vasto estudo histórico de Schroeder (1994) que identificou a ocorrência do balanço de poder como pouco frequente ao longo do tempo.

estatais aos incentivos sistêmicos, nesse caso, preponderantes. Esta é a forma que Dueck (2009) encontra para explicar os desacertos das ações dos Estados Unidos na Coreia e no Vietnã no contexto da Guerra Fria, ambas afetadas pela preocupação com a repercussão que gerariam na opinião pública estadunidense.

Em oposição, em um ambiente permissivo, com ampla gama de opções estratégica, os atores internos podem barganhar sobre as decisões a serem tomadas a fim de se beneficiarem na esfera doméstica. É o que explica a adoção de medidas ineficientes pelos países europeus contra o ressurgimento perigo da Alemanha ao longo a década de 1920, mas que atendiam as orientações dos grupos de interesse internos (BRAWLEY, 2009).

Diante do exposto, pode-se dizer que o realismo neoclássico do Tipo II busca estabelecer padrões à política externa, deixando de tentar explicar apenas anomalias. É o que faz Jason W. Davidson (2006) quando defende que a orientação fundamental de um estado, como defensor da manutenção do *status quo* internacional ou como desafiante revisionista, não se explica apenas pelas sua posição relativa no sistema. Segundo ele, o estado agiria, primordialmente, em decorrência do grau de influência de nacionalistas e dos estamentos militares nas coalizões internas. Ou o que faz Colin Dueck (2008) ao propor que os padrões de ajuste da grande estratégia de potências, como os Estados Unidos durante o século XX, não se devem apenas a sua condição de poder, mas a valores culturais da elite liberal e internacionalista do país. É o que também busca Nicholas Kitchen (2010) quando defende que a formação da grande estratégia de um país é resultado da interação entre a avaliação empírica das pressões sistêmicas e a competição entre as concepções estratégicas dos líderes. Logo, se percebe a tentativa de propor um corpo teórico no campo da política externa que considera a importância dos imperativos sistêmicos, mas reconhece a relevância dos processos domésticos na formulação das respostas dos estados ao sistema internacional.

No entanto, algumas limitações são encontradas nesse corpo teórico em formação. Ele recebe críticas por realizar estudos *ad hoc* do comportamento dos estados, perdendo com isso, alcance. Ou ainda, é criticado por não configurar um corpo teórico consistente e com conceitos claros, como o realismo estrutural fez anteriormente. Ou por abdicar da parcimônia em prol do exagerado poder explanatório do caso concreto. Ou por incorporar perspectivas ontologicamente

inconciliáveis, pegando emprestado abordagens do construtivismo e da *innenpolitik*. Ou ainda, lançando dúvidas sobre a aplicabilidade da teoria para países na periferia da polaridade sistêmica, visto que é um desdobramento do neorealismo preocupado em explicar a polaridade (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2016).

Foi buscando responder aos críticos que o desdobramento mais recente do realismo neoclássico se deu. Ao incorporar variáveis independentes do nível sistêmico e variáveis intervenientes do nível doméstico em um corpo conceitual mais coeso e consistente do que o encontrado nos estudos anteriores (Tipo I e Tipo II), o realismo neoclássico do Tipo III de Norrin Ripsman, Jeffrey Taliaferro e Steven Lobell (2016) busca estabelecer uma teoria de política internacional.

1.5 Em busca de uma teoria neoclássica de política internacional

O avanço na agenda de pesquisa do realismo neoclássico não ocorreu com a prevalência de uma única abordagem sobre as demais. Pelo contrário, ele resultou em um grande número de proposições distintas que tinham por objetivo explicar melhor o funcionamento do sistema internacional. No entanto, como apresentado anteriormente, o reconhecimento acerca da influência das pressões do sistema internacional e a relevância das condicionantes domésticas para o estabelecimento da política externa continuaram a ser o ponto em comum entre as abordagens.

Assentados nessas bases, os neoclássicos mais recentes buscam consolidar um corpo teórico mais coeso e abrangente por meio da definição de quais variáveis domésticas são relevantes para interferir na respostas dos países aos constrangimentos sistêmicos. Para tanto, Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) empreenderam o esforço de organizar em grupos estas variáveis intervenientes a fim de operacionalizar uma nova abordagem teórica. Percebe-se que para isso, teorias anteriores serviram de base para a formulação do que aqui se convencionou chamar de *teoria dos clusters de variáveis* (a saber, a percepção dos líderes, a cultura estratégica, as relações estado-sociedade e as instituições domésticas).

Dentre as inúmeras contribuições que a agenda de pesquisa ofereceu, é possível inferir que o realismo neoclássico do Tipo III presou três teorias específicas para identificar que variáveis intervenientes no nível doméstico eram mais relevantes para a formulação da teoria de política internacional que se desejava obter: a teoria do *underbalance*, a teoria do modelo de mobilização de recursos e a a teoria da formação de grande estratégia. A primeira delas — a teoria do *underbalance* —

considera o consenso e coesão das elites, a coesão da sociedade e a vulnerabilidade do governo, como sendo as variáveis intervenientes relevantes (SCHWELLER, 2006). Já a teoria do modelo de mobilização de recursos, as variáveis são as instituições domésticas, o nacionalismo e a ideologia de estado (TALIAFERRO, 2009). Por sua vez, a teoria da formação de grande estratégia atribui esse papel interveniente às ideias existentes nos julgamentos dos decisores, no âmago das instituições e na cultura estratégica do estado (KITCHEN, 2010). Além disso, o modelo de pesquisa proposto por Lobell, Ripsman e Taliaferro é um melhoramento dos modelos propostos por Ole Holsti (1989) para as Relações Internacionais — modelo psicológico, organizacional/burocrático, social e institucional — e das categorias de “percepção na filtragem das restrições sistêmicas” e “restrições domésticas na política externa”, propostas por Barbara Kunz e Ilai Z. Saltzman (2012).

A combinação dessas abordagens contribuiu para a definição dos *clusters* de variáveis domésticas que influenciam no processo de tomada de decisão dos países (Figura 4). Essas variáveis agrupadas atuam como fatores determinantes para a formulação e implementação das políticas externa dos estados. Logo, essa teoria considera que os tomadores de decisão constroem políticas para atender aos estímulos sistêmicos, mas a seleção delas sofre influência dos *clusters* de variáveis domésticas que incluem:

[...] percepções do líder, que interferem em uma compreensão acurada; a cultura estratégica, que molda todos os aspectos das respostas dos estados; relações estado-sociedade, que afetam a habilidade estatal de concretizar e implementar decisões e as instituições políticas domésticas, que podem tanto apoiar ou constranger os dirigentes dos estados quando estes enfrentam oposição à seleção da política e sua implementação (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p.34, tradução nossa).²⁵

Como desdobramento desse intrincado processo de tomada de decisão, as políticas escolhidas e implementadas nem sempre são as que melhor responderão à demanda do sistema internacional. Portanto, pode-se dizer que a resposta do estado estará circunscrita a um universo de opções estrangidas pelo sistema e impostas por fatores domésticos.

²⁵ No original: “[L]eader images that interfere with accurate perceptions; strategic culture, which shapes all aspects of state responses; state-society relations, which affect the state’s ability to enact and implement decisions; and domestic political institutions, which can either enable or constrain state leaders when they face societal opposition to policy selection or implementation”.

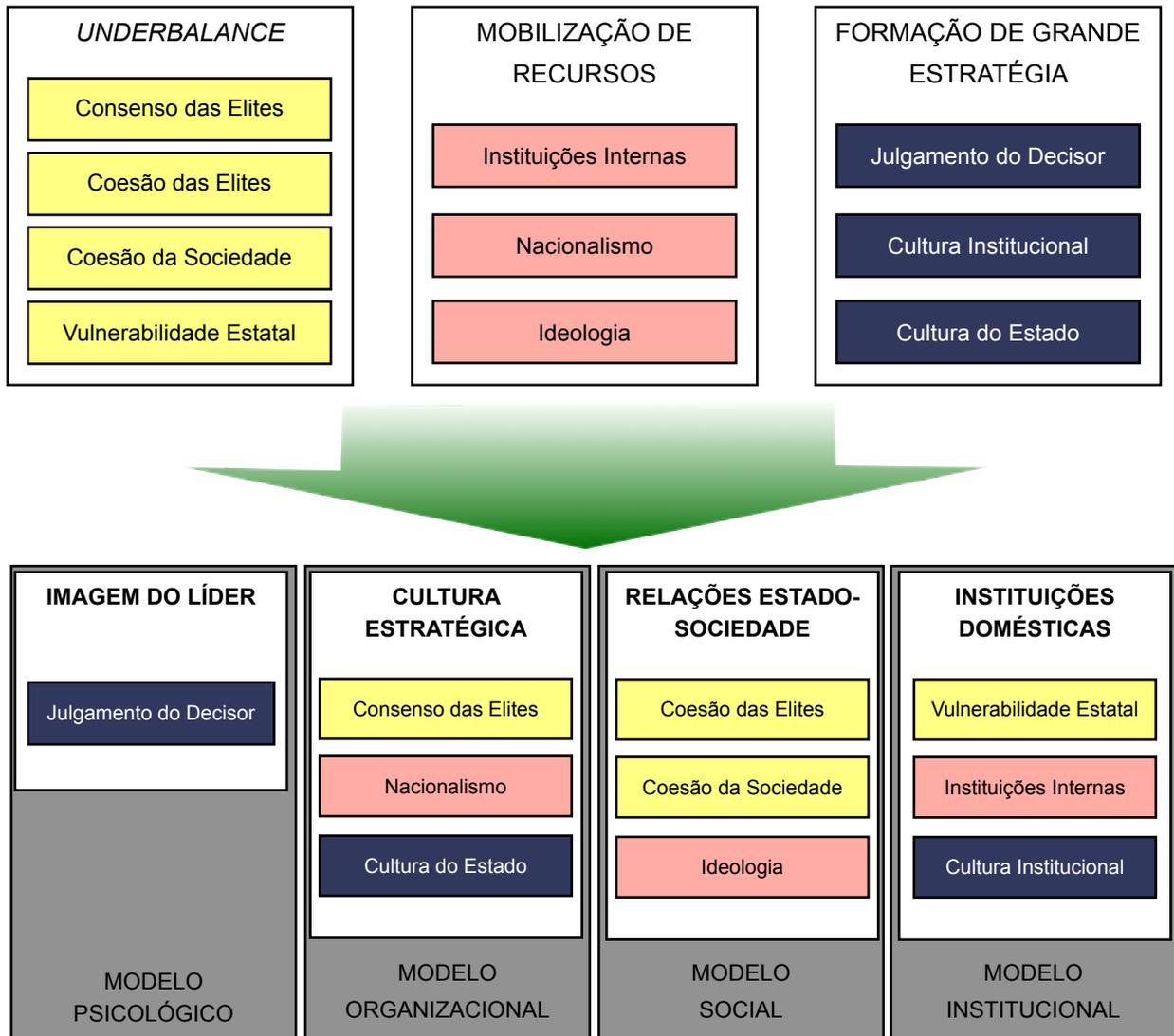


FIGURA 4 — Formação dos *clusters* de variáveis intervenientes (Imagem do autor)

Para facilitar a análise desse processo e instrumentalizar sua compreensão dentro de uma teoria de política internacional, buscou-se definir as características de cada variável que atua no mecanismo causal da tomada de decisão. Logo, Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016) propõem o seguinte desenho de pesquisa. O sistema internacional é tomado como variável independente, considerando a clareza e a permissibilidade como sendo as características mais relevantes para o processo de tomada de decisão (sem desconsiderar, contudo, toda a construção teórica neorrealista sobre a anarquia e a polaridade sistêmicas). Interferindo no processo de tomada de decisão estão as variáveis intervenientes percepção do líder, cultura estratégica, relação estado-sociedade e instituições domésticas, contribuição central da teoria por eles proposta. Figurando como variável dependente, está a resposta estatal sob as formas de solução à uma crise internacional (no curto prazo), de

política externa (no médio prazo), de grande estratégia (no médio a longo prazo) ou na influência na reestruturação do poder sistêmico (no longo prazo), na proporção direta do aumento do corte temporal sob análise. A fim de melhor elucidar a proposta dos autores, cada componente desse desenho de pesquisa é apresentado na Figura 5.

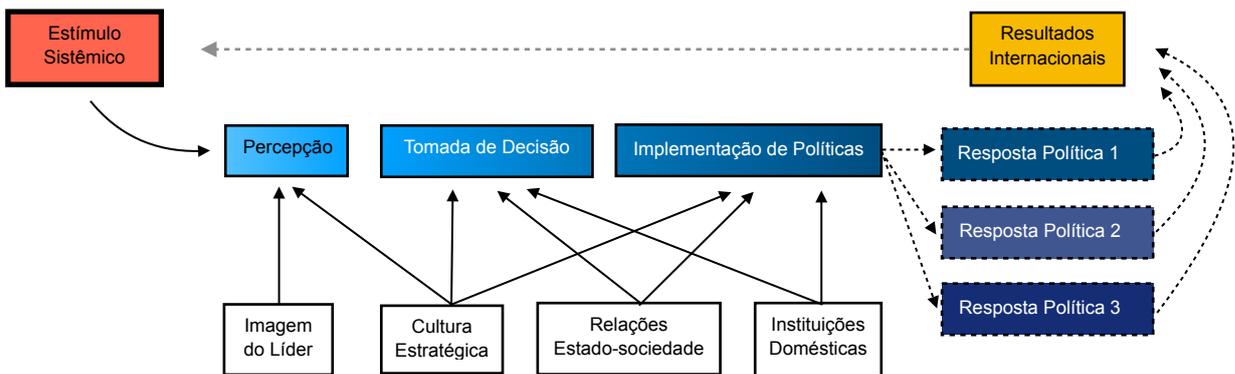


FIGURA 5 — Realismo Neoclássico Tipo III (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016)

Este modelo preserva a mesma concepção clássica e neorrealista sobre o sistema internacional. Ou seja, a percepção sobre ele continua a considerar sua capacidade de impor restrições às unidades, sem contudo ditar seus comportamentos. E ainda, mantém-se o entendimento sobre a anarquia do sistema, o que resulta no constante estado de incerteza, consolidando a premissa sobre o comportamento de auto-ajuda dos estados e a decorrente polaridade sistêmica (WALTZ, 1979). Este modelo também recepciona o conceito de modificador estrutural (SNYDER, 1994), o que permite incorporar as novas formas de concepção da estrutura de poder internacional, dando espaço também à multidimensionalidade estrutural trazida por Susan Strange (1996).

Considerando as contribuições ora apresentadas, a terceira onda neoclássica lança luz sobre duas características relevantes do sistema internacional: clareza e permissibilidade. A clareza dos sinais e informações do sistema internacional é fundamental para o início do processo de tomada de decisão dos países. Ela é composta por três elementos: grau das ameaças e oportunidades, horizonte temporal e opções disponíveis.

O grau de ameaça diz respeito à hostilidade e o revisionismo que estados podem enfrentar com relação à sua condição no sistema internacional. É a capacidade militar e econômica de adversários lhes infligirem dano, o que por sua

vez depende em grande medida da geografia e tecnologia, bem como do senso de iminência de perigo (GADDIS, 1982). Nesse sentido, antes da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos não tinham clareza das possíveis ameaças a serem enfrentadas, devido à ausência de atitudes hostis no entre-guerras. Por sua vez, a clareza das oportunidades se relaciona à evidência das vantagens relativas de um estado, da incapacidade do adversário sob determinado contexto político e do balanço favorável de capacidades, cuja efemeridade demanda uma pronta ação (VAN EVERA, 1999). A invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990 foi resultado de uma janela de oportunidade identificada por Saddam Hussein, devido à superioridade iraquiana no balanço de poder local (WALT, 2003).

O segundo elemento que caracteriza a clareza do sistema é o horizonte temporal. Ele se relaciona com a estimativa das capacidades e intenções dos adversários. No entanto, uma análise precisa das estratégias em curso de outros países é algo que desafia a análise prospectiva dos tomadores de decisão. Por exemplo, o posicionamento de mísseis soviéticos em Cuba em 1962, alterou o balanço de poder mundial em questão de semanas — não sendo possível prevê-lo antecipadamente — configurando uma ameaça iminente aos Estados Unidos, o que resultou em uma rápida reação.

A percepção sobre quais são as melhores opções estratégicas disponíveis é o último componente da clareza do sistema internacional. Ele se refere à dúvida sobre qual escolha trará menores custos e trará maiores ganhos relativos, isto porque o sistema internacional raramente induz o estado a adotar um comportamento específico, ocorrendo apenas em casos excepcionais onde não existem muitas alternativas disponíveis. Foi este o caso da ação preemptiva de Israel na Guerra de Seis Dias contra o ataque iminente de uma coalizão de adversários declarados.

Diante da análise dessas componentes, é possível inferir que quanto maior o grau de clareza o sistema internacional oferecer menor será a variância nas escolhas políticas dos estados e das coalizões internas que influenciam na tomada de decisão. No entanto, se a clareza é pouca, “existe mais espaço para que líderes, partidos e estados busquem soluções baseadas em suas preferências, interesses paroquiais ou culturas estratégicas” (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 50). Por isso, os autores consideram que a incerteza do sistema não é um atributo

inerente a ele. Como defende Emily Goldman (2011, p. 14), “sistemas e estruturas não são incertos, mas os agentes sim.” Ou seja, a visão particular dos líderes e a cultura estratégica podem atrapalhar a percepção e tornar pouco claros sinais evidentes dados pelo sistema internacional. Essa constatação destaca a importância das variáveis intervenientes propostas.

Outra característica relevante do sistema internacional é a sua permissibilidade. Ela se relaciona à natureza do ambiente estratégico. Enquanto a clareza tem relação com o limite de informações disponíveis, a permissibilidade decorre do seu conteúdo. Isso caracterizará um ambiente estratégico como permissivo ou restritivo. Desta forma, quanto mais remota e menos intensa a ameaça ou oportunidade, mais permissivo o ambiente será. Em contra partida, uma ameaça iminente e perigosa ou uma oportunidade inescapável farão o ambiente restritivo (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p.52). Nesse último caso, as alternativas estratégicas do estado seriam poucas, pois o sistema internacional condicionaria sua resposta.

No entanto, como apresentado anteriormente, os neoclássicos tendem a considerar a anarquia como benéfica, fazendo com que cenários de ameaças iminentes sejam raros. Isso faz com que o ambiente estratégico seja, na maioria das vezes, permissivo em decorrência da própria natureza da estrutura de poder internacional. Logo, existe mais espaço para diferentes opções estratégicas, permitindo que o processo de tomada de decisão dos estados receba influência de um maior número de fatores domésticos.

Esses fatores domésticos são as variáveis intervenientes do modelo neoclássico do Tipo III. Elas atuam sobre os mecanismos de percepção, tomada de decisão e implementação de políticas. A imagem do líder, a cultura estratégica, as relações estado-sociedade e as instituições domésticas intervêm com maior impacto em ambientes estratégicos permissivos. Contudo, isso não afasta sua influência nas políticas concebidas sob ambientes restritivos, pois são capazes de atuar na tempestividade e intensidade da resposta estatal.

É importante salientar que ao agrupar os diversos fatores domésticos em *clusters*, se busca estabelecer critérios objetivos *a priori*, respondendo à recorrente crítica sobre a elaboração *ad hoc* de explicações, como esclarece seus idealizadores:

[...] todos os quatro *clusters* de variáveis intervenientes que identificamos tem ligação direta com um ou mais desses processos. A percepção é afetada não apenas por fatores internacionais, mas também pela imagem do líder e cultura estratégica. Tanto a tomada de decisão quanto a implementação de políticas são condicionadas domesticamente pela cultura estratégica, relações estado-sociedade e instituições políticas domésticas. Por isso, ao invés de ser *ad hoc*, nós organizamos as variáveis domésticas relevantes e que são pertinentes para a teoria realista neoclássica, na forma de variáveis intervenientes do nível da unidade [...] (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2016, p.60, tradução nossa).²⁶

A variável interveniente imagem do líder se relaciona às crenças ou concepções particulares dos tomadores de decisão. A esses indivíduos se dá o nome de *foreign policy executive* (FPE), incluindo na classificação presidentes, primeiro-ministros, membros de gabinetes-chave, ministros, conselheiros, ditadores, ou seja, todos responsáveis por conduzir a política externa e de defesa. Eles possuem informações privilegiadas sobre o ambiente estratégico, por isso são atores individuais de especial relevância, agindo diretamente na primeira etapa da formulação da resposta estatal aos incentivos do sistema internacional, a da percepção.

Recorrendo ao modelo psicológico (HOLSTI, 1998), busca-se estudar a imagem do líder por meio da compreensão de alguns componentes de personalidade do FPE. Dentre eles estão: os códigos operacionais, que são as crenças primárias que auxiliam ao líder a formular sua visão de mundo (HOLSTI, 1970); as imagens pessoais, que correspondem aos viéses adquiridos por experiências anteriores e valores (JERVIS, 1976); e a personalidade e caráter do líder, que têm impacto substancial nas escolhas estratégicas sob sua responsabilidade, pois alguns indivíduos são mais propensos a correrem risco enquanto outros são mais conservadores (KOWERT; HERMANN, 1997).

Diante da gama de fatores psicológicos apresentados, é fácil perceber a dificuldade de se estabelecer um perfil ou se esperar um comportamento previsível do líder. Por isso, uma almejada racionalidade na percepção dos decisores pode não ser encontrada. Como aponta Taliaferro (2004), são recorrentes os casos de líderes que insistem em políticas externas desastrosas e irracionais impelidos pelo seu

²⁶ No original: “[...] *the four clusters of intervening variables we identify all have a direct bearing on one or more of these processes. Perception is affected not only by international factors, but also by leader images and strategic culture. Both decision making and policy implementation are conditioned domestically by strategic culture, state-society relations, and domestic political institutions. Thus, rather than being ad hoc, we have organized the relevant domestic variables that are germane to neoclassical realist theory as unit level intervening variables [...]*”.

código interno de conduta e sua percepção do ambiente estratégico, pois ao não aceitar perdas irremediáveis, passam a assumir riscos desnecessários, arcando com custos desproporcionais em relação aos possíveis ganhos.

A cultura estratégica é outra importante variável interveniente que atua no processo de tomada de decisão do estado. Ela se relaciona “à forma pela qual o estado percebe e se adapta aos estímulos e mudanças estruturais em matéria de capacidades” (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p.66). Portanto, utiliza-se o modelo burocrático/organizacional de Holsti (1989), alargando seu entendimento na direção da compreensão de como a sociedade como um todo compartilha expectativas, crenças e visões de mundo (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).

Como integrantes da sociedade, os líderes, as elites e o público em geral derivariam suas próprias percepções de mundo do modelo de cultura estratégica adotado pelo grupo social. Com o tempo, essas convenções sociais vão sendo cristalizadas por meio da sua institucionalização na forma de normas e regras. Por exemplo, as cláusulas pétreas da constituição brasileira institucionalizaram alguns princípios, como o da não-intervenção que ao longo dos anos foi sendo consolidado por um esforço diplomático que atendia aos anseios da sociedade brasileira de não se envolver em conflitos com outros países. Por isso, o estudo sobre a cultura estratégica de um país pode ser feito por meio da análise de suas normas formais e consuetudinárias, esclarecendo o que é ou não permitido ao governante fazer na implementação de políticas, como a aceitação ou não da sociedade sobre o uso de armas de destruição em massa (PAUL, 2009).

No entanto, a construção de um ideário social pode, em alguns casos, ser resultado de uma reestruturação cultural promovida pelas elites, como a promovida pela oligarquia Meiji no Japão no final do século XIX (SAMUELS, 2003), ou pela ação de um líder, como a secularização da Turquia no início do século XX empreendida por Kemal Atatürk (BOZDAĞLIOĞLU, 2003, p. 46-50). A cultura estratégica pode ainda ser explicada pela existência de ideologias dominantes que predisõem uma atitude hostil em relação ao sistema internacional, como a propensão soviética em utilizar a força contra os países capitalistas que rodeavam seu território (WOHLFORTH, 1993) ou ainda pela força do nacionalismo que justifica sacrifícios pessoais em prol do estado, como no caso chinês (HAAS, 2014).

Em última análise, a cultura estratégica desempenha uma influência interna tão grande que pode dificultar o ajuste de grande estratégia de um país diante de alterações na estrutura de poder e de novos incentivos do sistema internacional, dificultando a ação do líder na implementação de políticas, pois este escolherá as opções estratégicas culturalmente aceitáveis, com o intuito de manter seu apoio doméstico (DUECK, 2006).

A relação estado-sociedade é a variável interveniente que define o caráter das interações entre as instituições de poder do estado com os diferentes grupos econômicos e sociais de um país (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p.71). Ela se refere ao grau de harmonia que existe entre o estado e a sociedade, de apoio oferecido por ela ao líder e de coesão interna em torno da extração, mobilização e captação de recursos do poder nacional.

Esse nível de harmonia pode ser medido por intermédio da análise acerca dos mecanismos de solução de disputas entre o estado e a sociedade. Se o líder está envolto em mecanismos políticos que inibem sua autonomia, ou seja, ele é constantemente compelido a prestar esclarecimentos a grupos de interesse domésticos, a solução da disputa interna é priorizada. No entanto, isso dificulta a adoção de uma política externa que responda adequadamente aos incentivos sistêmicos.

Salienta-se, contudo, que a necessidade de consenso interno é inescapável, pois a população em geral ou os grupos de interesse doméstico são os detentores dos recursos a serem extraídos e mobilizados para que seja possível implementar a estratégia do estado. Com relação a estes últimos, o líder tenta sempre buscar seu apoio político para assim obter autonomia suficiente para implementar suas decisões. Se essa autonomia não existir, a política externa tende a ser condicionada pelos interesses paroquiais de alguns grupos econômicos e sociais.

Schweller (2006) atribui o comportamento de *underbalance* a essas causas. Segundo ele a predominância de fatores domésticos sobre as imposições sistêmicas e o peso político interno que recai sobre a assunção de riscos por parte do líder levam à adoção de estratégias subótimas pelos estados.

Essas causas se relacionam ainda ao grau de consenso e coesão existente nas elites, sobre os quais se verifica a existência de unidade de pensamento entre as lideranças acerca do grau de ameaça e as formas de enfrentá-la. Elas ainda se

relacionam à coesão existente na sociedade, onde se destaca a relevância da integração social, tão necessária para arcar com os custos das políticas escolhidas.

Em um nível avançado de degradação das relações estado-sociedade, a vulnerabilidade do regime fica evidente. Nesse cenário, o estado depende da sua habilidade de resistir a desafios domésticos (como oposição política e movimentos reivindicatórios) a fim de, inicialmente, se sustentar no poder para poder, em um segundo momento, se dedicar a mobilizar recursos para implementar políticas.

Por fim, a variável interveniente que engloba as instituições domésticas cristaliza as relações existentes entre estado e sociedade. Ao se definir as competências das instituições formais, bem como de seu mecanismo burocrático normatizado-o por meio de um conjunto de leis e normas que definem os parâmetros sobre os quais a competição política interna ocorre, é possível identificar quem pode contribuir para a formulação das políticas e quem tem o poder de vetá-las. Desse modo, compreender as particularidades existentes na estrutura institucional do estado pode esclarecer a capacidade desses atores em impactar nas respostas estatais às pressões sistêmicas (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 75).

Nesse sentido, as instituições domésticas atuam como mecanismos de pesos e medidas às iniciativas do líder, limitando a autonomia do poder executivo e definindo seu relacionamento com a legislatura e a máquina burocrática (RIPSAN, 2002). Em outras palavras, as variáveis institucionais são o “grau de poder acumulado no executivo, as relações executivo-legislativo, o sistema de partidos [...], as regras da eleição [...] e a qualidade do governo e sua competência administrativa” (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 76). Essas variáveis definem a capacidade e a competência do líder em mobilizar o poder nacional e reagir às alterações na distribuição de poder internacional. Merecem destaque ainda, outros processos menos formais que influenciam a maneira do líder agir, pois o impelem a firmar compromisso com atores institucionais com poder de veto (RIPSAN, 2002), como o que tradicionalmente ocorre no chamado presidencialismo de coalizão brasileiro.

Logo, em meio aos constrangimentos internos proporcionados pelas instituições, os líderes buscam o máximo de autonomia para agir. O sucesso nesse esforço possibilita que o estado responda aos estímulos do sistema internacional por meio da ação independente do executivo. Quando isso não ocorre, o estado reage

às imposições sistêmicas com maior atraso e por intermédio de iniciativas difusas e conflitantes.

Esse conjunto de fatores que interferem no processo de decisão irá impactar na resposta final do estado. O estudo sobre o alcance dessa resposta ao sistema internacional ao longo do tempo é possível por meio do alargamento da compreensão sobre a variável dependente, proposta pela terceira onda da teoria neoclássica. Por meio dessa abordagem, não se considera apenas as escolhas da política externa (a variável dependente no Tipo I e II), mas se inclui os resultados internacionais que essas políticas produzem, bem como as a alteração sistêmica decorrente desses resultados internacionais (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 80).

Essa compreensão permite que o realismo neoclássico transite entre o campo da política externa e o campo da política internacional. Em uma amostragem temporal de curto e médio prazos, a variável dependente sob estudo é a política externa, pois se busca explicar como o estado a formulou e a implementou em resposta a desafios pontuais e oportunidades particulares. É o domínio das ações definidas em dias, semanas ou meses, como as que ocorrem em uma escalada de crise ou nas respostas a eventos inesperados em que se utilizam os recursos internos prontamente disponíveis ou se recorre ao apoio de aliados externos. Esse horizonte temporal imediato ocupou os debates do início do realismo neoclássico.

No entanto, ao se estudar o acúmulo de escolhas políticas realizadas ao longo de um lapso temporal maior — de curto a médio prazo — é possível tratar a grande estratégia de um país como sendo a variável dependente sob investigação. Isso permite esclarecer como se planeja e se ajusta uma estratégia de forma mais ampla, decorrente da percepção de ameaças e oportunidades futuras. Nesse domínio, consideram-se as ações a serem desencadeadas ao longo de anos, permitindo contar com recursos internos ainda em desenvolvimento e coalizões em curso. Foi esse o objeto de estudo do realismo neoclássico do Tipo II.

No prosseguimento da agenda de pesquisa, Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016, p.82) propõem o estudo da variável dependente no médio e longo prazo, o que permite verificar como os resultados sistêmicos derivados das grandes estratégias das potências podem remodelar a estrutura do sistema internacional.

Sob essa concepção, a paz ou a guerra não são mero resultado da distribuição de poder, mas também de escolhas estratégicas que os estados adotam.

Essa abordagem tem o objetivo final de compreender como se dá a reestruturação do sistema internacional no final de várias décadas. Isso torna possível verificar como a reestruturação tende a constranger, novamente, o comportamento dos estados que ao implementar políticas externas em respostas a estes incentivos, reiniciam o ciclo (política externa/resultado internacional/reestruturação sistêmica) que caracteriza o funcionamento da política internacional. Esse *feedback* indireto (JERVIS, 1997) altera a dinâmica do sistema internacional, sendo possível perceber o enfraquecimento de algumas potências, como o que ocorreu com a Inglaterra, França, Alemanha e Japão, e a ascensão de outras, como os Estados Unidos e a União Soviética, devido a reestruturação promovida pelo resultado da Segunda Guerra Mundial. Por outro lado, a correlação entre estratégias estatais e resultados internacionais pode ser direta, perceptível na forma de diferentes taxas de crescimento entre as grandes potências (WALTZ, 1979), e capaz de remodelar o sistema com um todo ao longo de alguns anos.

Por fim, o realismo neoclássico do Tipo III tem a pretensão de ser a teoria que melhor esclarece a política internacional. Isso porque, segundo seus idealizadores, o realismo estrutural é capaz de explicar padrões de comportamentos recorrentes na política internacional, mas é incapaz de explicá-los completamente, pois se baseiam em uma análise estática que não leva em conta o comportamento interativo entre as potências, sujeitos à influência de modificadores estruturais e de restrições domésticas. Sem rejeitar o realismo estrutural, eles propõem uma abordagem mais ampla que leve em consideração a grande estratégia dos países e seus processos internos. Com isso, é possível conceber uma “teoria de política internacional melhor do que o realismo estrutural” (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 88).

A adoção de uma teoria realista neoclássica de política internacional viabiliza a montagem de um desenho de pesquisa coerente. No entanto, o esforço em conceber uma teoria de alcance amplo, sistematizada por modelos abrangentes, pode tornar a teoria excessivamente parcimoniosa. Nesse caso, os neoclássicos estariam incorrendo no mesmo erro da escola realista estrutural, por eles criticada. Isso se deve à dificuldade de instrumentalizar na prática a investigação sobre o

papel dos quatro *clusters* de variáveis intervenientes (imagem do líder, cultura estratégica, relações estado-sociedade e instituições domésticas).

Devido a isso, o método de pesquisa sugerido pelos neoclássicos — *process tracing* de estudo de caso — pode encontrar dificuldades de ser realizado. Logo, o caminho do *soft positivism*, proposto pelos autores para validar a teoria por meio de observações minuciosas de um caso concreto (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 105), fica comprometido.

Nesse sentido, o maior óbice está na medição da influência das variáveis intervenientes sobre o mecanismo causal — processo de tomada de decisão do estado — visto que cada uma de suas etapas (percepção, tomada de decisão e implementação de políticas) é influenciada por uma ou mais variáveis. Logo, ao atuarem sobre essas etapas, as variáveis intervenientes necessariamente interagem entre si. Em consequência, a investigação do caso concreto não poderá discernir a atuação isolada de cada uma das variáveis intervenientes e sim observar a sua atuação conjunta, se opondo à visão parcimoniosa que as separou em *clusters*.

Uma forma de superar esta limitação na realização da pesquisa consiste em manter a abrangência da proposta teórica, incorporando as contribuições que o pensamento complexo pode oferecer. Por meio dele, a interação entre as variáveis pode ser tratada como uma característica própria do caso concreto, ou seja um resultado da emergência que decorre da auto-organização do processo de tomada de decisão do estado.

1.6 Pensar a complexidade do estado

A complexidade nas Relações Internacionais permite uma abordagem capaz de evitar “armadilhas de inúmeras formas de individualismos metodológicos e fenomenológicos, de um lado, e declarações holísticas e estruturalistas, de outro, focando nas interações e processos que unem e reconfiguram entidades individuais”²⁷ (BOUSQUET; CURTIS, 2011, p. 49). Fazendo uso da citação anterior, o pensamento complexo se adequa à proposta do realismo neoclássico, pois considera isonomicamente os “individualismos” dos estados e a arquitetura “estruturalista” do sistema internacional. Ele viabiliza a investigação dos “processos”

²⁷ No original: “The benefit of such an approach is that it avoids the pitfalls of various forms of methodological and phenomenological individualism, on the one side, and holistic and structuralist accounts, on the other, by focusing on the interactions and processes that bind and reconfigure individual entities”

que ocorrem no caso concreto no nível doméstico. No entanto, o que faltaria acrescentar à agenda neoclássica são as “interações” existentes nas variáveis intervenientes que influenciam a formulação e implementação da resposta estatal.

O conhecimento sobre a dinâmica das interações que ocorrem dentro de um sistema é um dos grande temas sobre os quais se debruça o pensamento complexo. Antes de ser um corpo teórico coeso, a complexidade é uma caixa de ferramentas (WALBY, 2007) particularmente atenta às propriedades sistêmicas e seus relacionamentos internos, rejeitando a afirmação que sistemas complexos podem ser entendidos por meio da análise de suas componentes. Como Edgar Morin (1986, p. 105) aponta, “um arranjo sistêmico pode trazer à tona propriedades emergentes latentes em algumas partes tanto quanto pode inibir outras propriedades”.

Nesse sentido, são inúmeros os sistemas complexos que podem ser estudados com a ajuda do pensamento complexo²⁸. Ele pode ser aplicado desde o sistema formado por todo o campo constitutivo das Relações Internacionais — em todos os níveis de análise (estrutura, estado e indivíduo) — até em um sistema particular dentro de outro maior, como o sistema de tomada de decisão dentro do sistema do estado.

Nesse caso em particular, importa compreender o entrelaçamento e a interconexão dos elementos constituintes da tomada de decisão (percepção, tomada de decisão e implementação de políticas). Além disso, é preciso discernir aquilo que influencia o processo de tomada de decisão, sob a forma das variáveis intervenientes do estado (imagem do líder, cultura estratégica, relações estado-sociedade e instituições domésticas). É preciso também identificar o que envolve a tomada de decisão do estado em um nível de análise acima (sistema internacional). Para que essa abordagem fique mais clara, alguns conceitos devem ser apresentados.

O primeiro deles é o da não-linearidade. Sua compreensão implica em abandonar a previsibilidade cartesiana e incorporar a ideia de recursão e iteração²⁹. Ou seja, reconhecer a ocorrência de sucessivas ações e reajustes que se espalham

²⁸ A palavra “complexo” tem origem etimológica derivada de *complexus*, em que *plexus* trança ou emaranhado, levando ao significado de trançado junto ou emaranhado em si mesmo.

²⁹ Iteração é processo de resolução de uma equação matemática mediante operações em que sucessivamente o objeto de cada uma é o resultado da que a precede.

pelo sistema e se retroalimentam. Esse comportamento pode ser traduzido no comportamento de rede, cujo padrão de organização liga diferentes elementos do sistema, o que permite adotar uma lógica para mapear as interações entre eles (BOUSQUET; CURTIS, 2011, p. 46).

O padrão dos estímulos que percorrem a rede não se limita a um sistema fechado. Tal constatação permite definir outro ponto-chave para a complexidade, o conceito de sistema aberto. Eles são sistemas cujas fronteiras são porosas e mutáveis, trocando constantemente estímulos com o ambiente que os insere. Logo, os estímulos iterativos do sistema originário se espalham por ele e interagem com outros sistemas na sua vizinhança, trocando informação com estes e se resignificando. É o que caracteriza um sistema complexo adaptativo capaz de aprender com, adaptar-se a e co-evoluir com o ambiente ao longo do tempo (HOLLAND, 1995).

Dessa compreensão sobre os sistemas abertos, extrai-se o conceito de auto-organização. Ela se refere ao processo pelo qual as "interações autônomas de entidades individuais resulta na emergência *bottom-up* do sistema complexo" (BOUSQUET; CURTIS, 2011, p. 47). Devido à ausência de uma autoridade central, padrões espontâneos podem emergir como *feedback* dos estímulos ao longo da rede de interações que ocorrem nos sistemas abertos. Esses padrões não seriam percebidos ou mesmo explicados caso se adotasse uma abordagem estritamente analítica e reducionista. Ou melhor, a única coisa que pode ser observada no mecanismo causal é a emergência. Ela caracteriza-se por ser o resultado final de todos os padrões descritos anteriormente, o produto de todas as pequenas interações que ocorrem simultaneamente no sistema aberto durante seu processo de auto-organização. É por conta desses conceitos que se pode dizer que a complexidade pertence a um tipo de ontologia mais preocupada em compreender os fluxos dinâmicos do que as essências estáveis, privilegiando o "se tornar" do que o "ser" (RESCHER, 1996).

Desta forma, sob a lente da complexidade, as três etapas do processo de tomada de decisão do estado serão reconhecidas como as três emergências que surgem de sua auto-organização. Elas são aquilo que pode ser, de fato, observável ao longo do *process tracing* da pesquisa.

Tais emergências, nas formas de percepção, tomada de decisão e implementação de políticas, recebem a influência de diferentes estímulos simultâneos e sucessivos oferecidos pelas variáveis intervenientes já identificadas por Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016). Entretanto, ao mesmo tempo que recebem a influência das intervenientes, as emergências interagem entre si e com elas. Assim, as emergências influenciam no sentido oposto a imagem do líder, a cultura estratégica, as relações estado-sociedade e as instituições domésticas.

Ao assumir a existência do comportamento em rede e auto-organizado no processo de tomada de decisão, é possível superar a impossibilidade da pesquisa empírica de mensurar isoladamente o impacto das variáveis intervenientes nos processos domésticos do estado, visto que somente a emergência do sistema pode ser observada. Desta forma, não será possível identificar diretamente a atuação das variáveis intervenientes, mas sim o seu impacto no mecanismo de decisão estatal (percepção, tomada de decisão e implementação de políticas).

Esclarecemos que aquilo que se busca investigar é a interação de todos os sete elementos presentes da decisão estatal, sob a forma de padrões emergentes de percepção, tomada de decisão e implementação de políticas. Como a ponta de *iceberg*, tais padrões são observáveis pelo process tracing, enquanto que as variáveis intervenientes são elementos abstratos e não observáveis, constitutivos dos processos de emergência da ação estatal. No entanto, todos fazem parte do mesmo sistema. Deste modo, ao interagirem entre si, os elementos abstratos e os padrões de emergência dão forma ao sistema complexo da tomada de decisão estatal apresentado na Figura 6.

Por fim, diante do exposto é possível inferir que o realismo neoclássico do Tipo III, acrescido da perspectiva que o pensamento complexo oferece, é capaz de explicar o comportamento do estado brasileiro, marcadamente definido por imposições sistêmica e condicionantes domésticas. Essa base teórica permite compreender os desafios enfrentados pelo Brasil no desenvolvimento de sua estratégia nacional. Para tanto, busca-se compreender como a política externa é formulada e implementada.

Logo, o foco do estudo é a emergência do processo de tomada de decisão do país. A exemplo de outros estados, muitas vezes esse processo de formulação de políticas leva a um resultado subótimo, pouco contribuindo para um eficiente

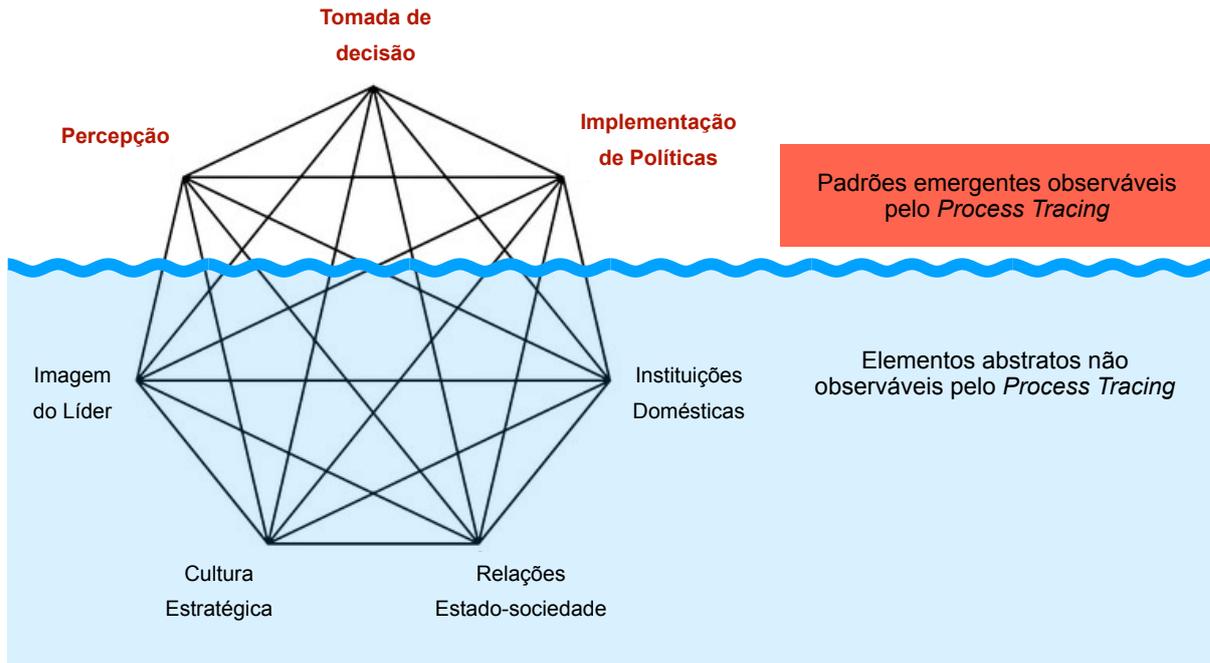


FIGURA 6 — Emergência do Processo de Tomada de Decisão do Estado (Imagem do autor).

balanço de poder. É o que invariavelmente ocorre quando se adota uma grande estratégia inadequada que resulta em uma mobilização de recursos deficiente ou desconsidera a relevância dos modificadores estruturais, como o conhecimento e a tecnologia. Esse parece ser o caso do *underbalance* brasileiro, pois configura uma falha no balanço de poder nas estruturas de segurança, de conhecimento, de produção e de crédito.

No entanto, é possível que uma estratégia brasileira de balanço de poder no campo da DQBRN seja capaz de, ao mesmo tempo, promover a relocação do Brasil na estrutura multidimensional de poder e desenvolver importantes modificadores estruturais para o país.

Por hora, como um primeiro passo nesse caminho investigativo, cabe a este estudo buscar como as imposições do sistema internacional contribuem para o *underbalance* do país. Será por intermédio da análise sobre as quatro dimensões do poder internacional que investigaremos a emergência do processo de tomada de decisão brasileiro. Nosso objetivo é que essa análise auxilie a compreender porque a estratégia para a DQBRN no Brasil é tão reticente.

CAPÍTULO 2 CONSTRANGIMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL: A MOLDURA DO QUADRO

A estrutura de poder de Susan Strange (1994), apresentada no Capítulo 1, é de grande utilidade para a análise do sistema internacional. Ela propõe um modelo baseado no conceito de poder estrutural no qual o mecanismo de funcionamento do sistema internacional molda e determina a maneira pela qual os estados devem operar. Essa estrutura de poder condiciona os estados a atuarem de acordo com seu posicionamento nas estruturas de produção, crédito, conhecimento e segurança. Como veremos neste capítulo, ao longo dos trinta anos aos quais esta tese se dedica, o Brasil esteve submetido a diversos constrangimentos nessas quatro dimensões de poder.

Antes de prosseguirmos, é oportuno lembrar duas características relevantes da estrutura de poder, já apresentadas anteriormente: clareza e permissibilidade. Durante o período analisado na tese, de 1988 a 2018, antecipamos que o sistema internacional não foi claro com o Brasil, no entanto, ele foi permissivo para o país. Apesar de existirem diferenças de comportamento entre as quatro estruturas de poder, essa foi a síntese dos estímulos sistêmicos oferecidos ao Brasil. Isso era algo esperado pelos realistas neoclássicos, pois esse tipo de configuração sistêmica dá espaço à preponderância das componentes domésticas na tomada de decisão do estado, principal argumento desses estudiosos. No caso brasileiro, isso ajuda a entender o comportamento de *underbalance* do país.

A fim de facilitar a compreensão do comportamento Brasil em face aos estímulos do sistema internacional, este capítulo se divide em seções que analisam as estruturas de produção, finanças, conhecimento e segurança. Cada tópico se vale do pensamento complexo (MORIN, 1986) para identificar as quatro principais emergências decorrentes do rearranjo da estrutura de poder internacional que impactaram o Brasil. Essas emergências sistêmicas seriam a reorganização do sistema produtivo mundial, na estrutura de produção; a reordenação do sistema financeiro internacional, na estrutura de finanças; a manutenção da hegemonia do pensamento ocidental, na estrutura de conhecimento; e a acomodação do poder hemisférico com o fim da bipolaridade, na estrutura de segurança.

Por fim, pretende-se esclarecer como cada uma dessas emergências influenciaram o processo de tomada de decisão brasileiro para a DQBRN, lançando

as bases para compreensão do papel das variáveis intervenientes domésticas na formação de uma estratégia subótima para o Brasil, amplamente condicionada pelas imposições do sistema de poder internacional.

2.1 Poder da Produção: que materiais estão disponíveis para pintar quadros?

Desde o final dos anos 1980 até os dias atuais, o Brasil é considerado um país em desenvolvimento que ainda não conseguiu se afastar da periferia da estrutura econômica mundial. Em 1988, o país possuía um consolidado setor industrial de média tecnologia que representava a maior fatia das exportações brasileiras. Existia uma certa expectativa de que o Brasil viesse a ocupar um lugar entre os países desenvolvidos, impulsionado pela força de sua indústria. Trinta anos depois, verifica-se que isso não ocorreu. As *commodities* são o carro-chefe das exportações do Brasil. A atual pauta de exportações enseja um certo retorno àquela do período pré-republicano. Pode-se dizer que o país ainda está longe do almejado desenvolvimento.

Para os economistas clássicos herdeiros de David Ricardo (1817), o Brasil estaria no caminho certo ao produzir *commodities*, pois exploraria a sua vantagem comparativa, ou seja, estaria concentrando esforços no que faz de melhor, a produção do agronegócio e a extração mineral. Esse tipo de produto seria o mais barato do mercado, devido à abundância dos recursos naturais disponíveis ao Brasil, não encontrando concorrentes à sua altura. Como resultado de sua venda, o país compraria de fornecedores externos os produtos que não produz e de que necessita. O resultado final seria o ganho de todos os participantes desse livre comércio internacional. Ratificando como certo esse comportamento brasileiro, os economistas da escola neoclássica como Alfred Marshall (1890) também aprovariam a produção de *commodities* para o mercado internacional, visto que esse produto passou a ser altamente valorizado pelas indústrias asiáticas, a partir do início do século XXI. Para eles, a demanda determinaria o preço do produto e não os custos da produção. A alta procura por insumos no mercado internacional justificaria a ênfase do Brasil em produzi-los e fornecê-los.

Os argumentos apresentados no parágrafo anterior apostam na capacidade do mercado de autorregulação e de distribuição da riqueza. Eles são o cerne do liberalismo econômico. Segundo esse pensamento, o desenvolvimento brasileiro

seria a consequência inescapável da ação do livre mercado. No entanto, a desigualdade é evidente no mundo e está presente no Brasil.

Buscando compreender outras nuances da economia mundial, escolas econômicas questionaram os preceitos clássicos e liberais. Em breves palavras, os marxistas sentenciaram que esse modelo levaria ao inevitável colapso, devido à concentração da propriedade privada. Os keynesianos reformaram a teoria macroeconômica enfatizando a liquidez do dinheiro do capitalismo financeiro, algo que extrapolava a concepção clássica do capitalismo. Os schumpeterianos declararam que a inovação é mais eficaz que a concorrência de preços, sendo o empreendedorismo inovativo a força motriz do sistema capitalista. Outras escolas econômicas como a austríaca, a institucionalista e a comportamentalista forneceram outras importantes contribuições ao estudo da economia³⁰. Mas, nenhuma dessas escolas enveredou tanto esforço para compreender o sucesso dos países ricos como a tradição desenvolvimentista. Por isso, ela ganha relevância neste estudo, auxiliando a compreender o porquê da estagnação do Brasil na estrutura de produção.

A tradição desenvolvimentista “se concentra em ajudar os países economicamente atrasados a desenvolver suas economias e alcançar os mais avançados” (CHANG, 2014). Para isso, capacidades produtivas mais sofisticadas devem ser adquiridas. Para os desenvolvimentistas certas atividades econômicas são melhores do que outras. Por exemplo, a indústria de alta tecnologia impulsiona o surgimento de capacidades produtivas avançadas. Algo semelhante é pouco provável de ocorrer em decorrência da produção de *commodities*. Logo, os países produtores de itens básicos possuem grandes dificuldades para sofisticar sua produção apenas como resultado das forças do mercado.

Em decorrência das limitações do mercado em promover o avanço econômico de um país, o desenvolvimentismo defende a intervenção do governo para o avanço da complexidade produtiva, por meio de tarifas, subsídios e políticas. Este argumento encontra suporte na observação histórica da caminhada de desenvolvimento econômico dos países ricos. Nesse sentido, Chang (2014) aponta que ela se iniciou com a proteção da indústria nascente dos EUA por Alexander Hamilton (1791) e se observa até hoje no desenvolvimento planejado chinês. Ou

³⁰ Um simples histórico do surgimento das escolas e tradições econômicas é apresentado por CHANG (2014) em sua acessível obra *Economia: Modo de usar*.

seja, todos os países capitalistas que completaram seu processo de desenvolvimento econômico protegeram e incentivaram sua indústria nascente. Apenas após estarem estabelecidos em uma economia diversificada e competitiva, os países desenvolvidos adotaram as políticas de livre-mercado. Como explicou Friedrich List (1856), os países ricos “chutavam a escada” do desenvolvimento após obterem o avanço econômico e tecnológico, a fim de impedir que os países atrasados percorressem o mesmo caminho e se tornassem, com isso, concorrentes em potencial.

Os desenvolvimentistas latino-americanos tiveram a clara percepção dessa dura sentença de List aos países pobres. Para eles, a estrutura produtiva mundial possui um centro e uma periferia (FURTADO, 1961). No núcleo, estão os países capitalistas que completaram seu processo de desenvolvimento econômico. Orbitando ao seu redor, estão todos os demais estados que não completaram este processo. Nessa infundável marcha rumo ao desenvolvimento, está o Brasil.

Raúl Prebisch (1949) muito bem resumiu as ideias desses estudiosos relacionados à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)³¹ pontuando que o subdesenvolvimento da periferia era resultado da tentativa de expansão dos mercados nos países desenvolvidos. Estes países, ao atingirem elevado grau de produtividade, encontraram a deficiência de demanda em seus próprios mercados. Em decorrência disso, buscando novos consumidores, matérias-primas mais baratas e trabalhadores menos dispendiosos, os países desenvolvidos formavam alianças com as elites locais, bloqueando o avanço das forças sociais que correm à esteira do desenvolvimento econômico, mantendo a estrutura social vigente. Esse processo, a partir do centro em direção à periferia da estrutura de produção mundial, impede a modernização econômica, tecnológica e institucional dos países pobres, a mesma que fora observada anteriormente nos países ricos (GALA; RONCAGLIA, 2020).

Como dito anteriormente, o Brasil não conseguiu se afastar da periferia da estrutura de produção internacional. Para os desenvolvimentistas, isso se deveu principalmente ao processo de desindustrialização do país. Em grande medida, tal

³¹ A CEPAL foi criada no pós-Guerra como um organismo multi-lateral ligado à ONU, tendo como vocação a formulação de políticas econômicas de desenvolvimento adequadas à realidade social e histórica da América Latina. Seus estudiosos-fundadores são Raúl Prebisch, Celso Furtado, Juan Noyola Vázquez, Aníbal Pinto, Ignacio Rangel e Osvaldo Sunkel (GALA; RONCAGLIA, 2020, p.46).

fato ocorreu devido a dois fatores exógenos impostos ao Brasil: a reestruturação produtiva internacional que impulsionou a indústria na Ásia e a adoção de políticas econômicas neoliberais adotadas na década de 1990 impostas pelo Consenso de Washington.

O primeiro fator exógeno está diretamente associado à estrutura de produção internacional e pode ser explicado com argumentos cepalinos. A estrutura produtiva internacional, comandada pelos países ricos, encontrou uma grande oferta de mão-de-obra barata na Índia, nos Tigres Asiáticos e, principalmente, na China. Os investimentos de grandes empresas e a produtividade alcançada nas fábricas do leste asiático alavancou a economia da região. Esse crescimento econômico foi habilmente coordenado pelos governos locais, seguindo a orientação desenvolvimentista, que intervieram na economia e promoveram a sofisticação gradual da planta produtiva de seus países³². Para alimentar essa demanda por insumos nas indústrias asiáticas, outros países assumiram novos lugares na arquitetura produtiva mundial, atendendo às vantagens comparativas de David Ricardo. Coube ao Brasil fornecer *commodities*. O governo brasileiro, ao investir seus limitados recursos e promover grandes incentivos a esse setor, alavancou seu PIB e obteve superávit comercial, mas fez com que a indústria arrefecesse e perdesse competitividade. A lógica cepalina se completa ao se verificar que a renda gerada no Brasil alimentou o consumo interno, formando o necessário mercado consumidor para a estrutura produtiva internacional. Um exemplo apresentado por Paulo Gala e André Roncaglia (2020) desse arranjo produtivo é bastante elucidativo: o café plantado no Brasil era consumido no país por meio de cápsulas contendo este mesmo café, só que processado na Suíça ou Alemanha, por um preço 70 vezes mais caro que o colhido no país, sendo, por fim, consumido em máquinas da Nespresso, relativamente baratas (se comparada ao preço da cápsula) compradas da China, não da indústria nacional.

Para exemplificar as trajetórias inversas entre a produção de manufaturados e de *commodities* no Brasil, vale observar os seguintes números. Em 1988, o Brasil buscava o superávit no comércio internacional, tendo a produção de manufaturados o seu carro chefe. Naquele ano, produtos industrializados representaram 52,47% do

³² O projeto Made in China 2025 é um belo exemplo da ação do estado para complexificar a estrutura produtiva chinesa, sendo reproduzida em outros países do leste asiático (GALA, RONCAGLIA, 2020, p.107)

volume das exportações nacionais enquanto os produtos básicos contaram com 46,71%. Já em 2018, estes percentuais se invertem. As exportações de *commodities* atingiram a marca de 63,45% do total e as de produtos manufaturados 31,21%. De 1988 até 2018, a fatia brasileira do total de exportações mundiais permaneceu inalterada, de 1,17% no início do período e chegando a apenas 1,22% no final do mesmo, um aumento de 4,3%. A China por sua vez, após a sua expressiva industrialização passou de 1,65% a 12,71% do comércio mundial, um aumento de 670% (OMC, 2021).

Os números apresentados mostram que o país permaneceu na periferia da estrutura de produção mundial, sem perspectivas de melhora no curto e médio prazo devido à rigidez da estrutura sistêmica à qual está submetido. A diminuta fatia das exportações mundiais e o processo de desindustrialização são os indicativos desse cenário, observado não somente no Brasil, mas em toda a América Latina. A estrutura de produção mantém o Brasil longe do centro do poder produtivo.

Do exposto, pode-se afirmar que os estímulos sistêmicos ao Brasil, dentro da estrutura de produção mundial, foram pouco claros e de certa forma permissivos. A falta de clareza se deveu à lenta e progressiva reestruturação econômica mundial, ocorrida ao longo das três décadas do estudo, mascarada no campo doméstico pela turbulência da economia brasileira, marcada por problemas macroeconômicos (como a hiperinflação e a dívida externa). Por outro lado, pode-se afirmar que a permissibilidade sistêmica se deveu à própria rigidez da estrutura de produção, que não levou à rupturas na cadeia produtiva internacional. Sem ameaças claras, diferentes grupos domésticos puderam influenciar o comportamento do governo em benefício da ascensão do agronegócio e da extração mineral. Em síntese, as forças decisórias internas tiveram maior liberdade para defender seus interesses paroquiais em detrimento da conjunção de esforços em prol de uma estratégia nacional no campo econômico³³.

No que se refere ao campo da DQBRN, o processo de progressiva desindustrialização desarticulou a sofisticação da cadeia produtiva do Brasil necessária ao avanço do setor. Aqui se ressalta a existência de limitações sistêmicas impostas à Base Industrial de Defesa (BID) nacional e a falta de apoio doméstico no seu desenvolvimento, verificadas principalmente no final dos anos

³³ Este debate será aprofundado no Capítulo 3.

1980 e início dos 1990. A DQBRN na estrutura de produção depende da coordenação da tripla-hélice (governo, academia e indústria) para a ampliação do setor. Isso não ocorreu no país devido à priorização de outras áreas da economia. Por isso, a produção de equipamentos relacionados à DQBRN no Brasil se limita ao seu ramo tecnológico mais elementar: a produção de equipamentos de proteção individual. A entrega de produtos mais sofisticados nas áreas de sensoriamento de agentes, descontaminação, proteção coletiva, tratamento de saúde e modelagem de sistemas de comando e controle, é atualmente inviável para a indústria nacional. Cabe ao Brasil importar tais produtos, reafirmando a dura sentença cepalina ao país³⁴. Portanto, a limitada complexidade industrial instalada não possibilitou que o país decidisse pela implementação de uma política DQBRN que incentivasse a produção de equipamentos de DQBRN sofisticados no Brasil.

O segundo fator exógeno que contribuiu para a desindustrialização do Brasil e sua estagnação na dinâmica produtiva mundial está associado à reordenação financeira internacional. As imposições sistêmicas mais relevantes se apresentaram sob a forma do Consenso de Washington³⁵. Elas serão vistas a seguir, na próxima seção.

2.2 Poder do Crédito: é possível montar um ateliê para pintar quadros?

Como pontuou Susan Strange (1994, p.90), a estrutura financeira se conecta à de produção por permitir ou negar aos credores a capacidade de gastar hoje e pagar amanhã, além de determinar em que cotação este crédito é oferecido. Em suma, o que pode ser investido para produzir ou comprar passa por esse mecanismo financeiro. Quando as condições de obtenção de crédito operam para fortalecer a estrutura de produção abordada anteriormente, favorecendo os países ricos, o caminho do desenvolvimento se transforma em uma jornada desafiadora.

Durante o período do estudo, o Brasil percorreu um difícil caminho, sofrendo choques financeiros indiretos e diretos. Os impactos indiretos são decorrentes das consequências das crises econômicas ocorridas no mundo, com destaque para as

³⁴ As forças armadas brasileiras atualmente são dotadas de equipamentos de sensoriamento provenientes da Alemanha e dos EUA, de descontaminação da Itália, insumos de saúde e de proteção da França e dos EUA.

³⁵ Trata-se de um conjunto de recomendações fortemente defendidas pelas três organizações econômicas mais poderosas do mundo, todas com sede em Washington: o Tesouro dos Estados Unidos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

crises mexicana (1995), argentina (1995 e 2001), asiática (1997), russa (1998), da Internet (2000) e do *subprime* (2008). Por outro lado, os choques diretos promovidos pela estrutura financeira estão ligados ao conjunto de condições impostas ao país para o recebimento de crédito, como será mostrado a seguir.

Os anos 1980 foram considerados a década perdida para a América Latina, tendo o Brasil saído definitivamente da chamada Era de Ouro do Capitalismo³⁶ (CHANG, 2014, p. 44). O “milagre econômico” brasileiro dos anos 1970 começou a se desfazer quando ocorreu uma substancial alteração no sistema financeiro: o fim do padrão-ouro. Com ele, o valor das moedas no mundo passou a oscilar de acordo com o clima do mercado, estando sujeito à especulação cambial, o que dificultou o ajuste da dívida pública dos países.

Dentro desse contexto, o primeiro choque do petróleo³⁷, em 1973, fez com que o preço da *commoditie* aumentasse quatro vezes, o que impactou o ritmo de crescimento da inflação. O segundo choque, em 1979, teve consequências ainda piores sobre a inflação e, mais grave, elevou os juros da dívida externa brasileira. Foi o chamado Choque Volker³⁸, que atingiu em cheio os países em desenvolvimento, pois a maioria deles tinha contraído empréstimos para financiar sua industrialização e pagar mais caro pelo petróleo.

Esses duros golpes desencadearam a Crise da Dívida do Terceiro Mundo e fez com que o Brasil entrasse no quadro de estagflação³⁹, aliando a recessão econômica ao aumento generalizado dos preços. Como consequência, poucos anos depois, em 1988, o Brasil enfrentava uma hiperinflação⁴⁰ que desorganizou a

³⁶ O período entre 1945, o final da Segunda Guerra Mundial, e o primeiro choque do petróleo em 1973. Ao final desse período, o Brasil experimentou seu “milagre” econômico, resultado de uma estratégia de industrialização liderada pelo estado, com base na industrialização por substituição de importações. No entanto este crescimento fora financiado por meio de crédito exterior, formando, ao longo dos anos, uma dívida externa volumosa que seria cobrada a juros altos nos anos subsequentes.

³⁷ Os choques do petróleo foram resultado do conluio de preços dos países membros da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) que resultou em grande impacto na economia mundial, com graves consequências para os países em desenvolvimento da América Latina.

³⁸ Presidente do Banco Central dos EUA no início dos anos 1980 que implementou a política de juro alto no país e elevou a taxa de juros internacional.

³⁹ Termo atribuído a Iain Macleod, político conservador britânico que assumiu a Chefia da Fazenda da Coroa (*Chancellor of the Exchequer*) em 1970.

⁴⁰ Segundo o IBGE, a inflação, pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de Dez/1987 a Dez/1988 foi de 1.133,06%.

economia e levou ao abandono do anterior projeto nacional-desenvolvimentista implementado pelos governos militares.

A assunção de governos neoliberais nos EUA (Reagan) e na Inglaterra (Thatcher) foi peremptória para a ocorrência de choques diretos na economia do Brasil. Eles marcam a ascensão das posições do Consenso de Washington, o que resultou na implementação forçada do Programa de Ajuste Estrutural (PAE) aos países devedores. O PAE exigia profundas alterações estruturais na economia dos países que haviam sido impactados pela conjuntura apresentada anteriormente e que necessitaram do socorro financeiro do FMI e do Banco Mundial. Em outras palavras, para que o Brasil reduzisse a dívida externa alavancada pela variação cambial e pelos juros altos impostos pela estrutura de finanças internacional conduzida pelo *Federal Reserve Bank*, ele deveria se submeter ao Consenso de Washington, a fim de obter melhores condições de negociar sua dívida. O poder estrutural financeiro proposto por Susan Strange estava mais presente do que nunca.

Segundo a visão dos economistas neoclássicos, a crise nos países em desenvolvimento não se devia ao aumento dos juros ou à variação cambial do atual padrão-dólar. O problema estava na gestão doméstica da economia desses países. A crise brasileira teria sido, para Michael Reid (2014, p.101), o resultado de um projeto desenvolvimentista mal conduzido. Para o economista, o “dirigismo” dos governos militares levou a três distorções macroeconômicas nocivas. A primeira delas foi a inflação, resultado de uma reiterada negligência sobre o equilíbrio fiscal, pois a emissão de moeda passara a ser uma solução para o governo saudar seus débitos e se financiar. Outra distorção dizia respeito à contínua supervalorização do cruzeiro, devido ao medo de que uma eventual desvalorização aumentasse ainda mais a inflação. O último fator que levou o Brasil à crise teria sido a excessiva intervenção estatal na economia, impondo controles cambiais, de preços e de salários e, principalmente, a emissão de subsídios, aumentando a dívida pública. Sob esse ponto de vista, o PAE serviria para facilitar o ajuste macroeconômico de países devedores, saneando suas contas. O resto ficaria por conta do mercado.

No entanto, os resultados do PAE foram muito aquém do esperado. O pacote de medidas levou a uma grande desaceleração do crescimento na maioria dos países. Segundo Ajit Singh (1990), o PAE resultou no fim da Revolução

Industrial do Terceiro Mundo⁴¹. Nessa mesma linha, Bresser-Pereira (2018) afirma que o Consenso de Washinton é reflexo da ascensão de uma ortodoxia liberal imposta ao mundo que perdura até os dias de hoje. Tal pensamento dominante tem ramificações na estrutura de conhecimento, como veremos adiante.

Cabe ressaltar que o neoliberalismo adotado no Brasil forçou a abertura comercial, com a redução de tarifas de importação e a o fim da política de subsídios à produção⁴². Tais medidas foram um duro golpe na indústria brasileira. O mercado nacional se viu invadido por produtos industrializados mais baratos e avançados do que os nacionais. Nesse momento, inúmeras indústrias brasileiras eram forçadas a reduzir seu tamanho a fim de apresentarem lucros imediatos, receosas de serem vítimas de ataques corporativos oriundos de aquisições hostis e de acionistas receosos de perderem dinheiro. O desemprego aumentou, os investimentos reduziram e muitas empresas fecharam as portas. A desindustrialização avançava e com ela o crescimento econômico sucumbia.

Os anos 1990 presenciaram ainda uma profunda reestruturação do sistema financeiro internacional. A desregulamentação promovida nos EUA durante o governo Reagan lançaram as bases para o sistema atual. O mercado de ações tinha um grande papel nas economias, fazendo que os grupos de acionistas se utilizassem do *lobby* para influenciar decisões do governo. A partir de 1993, o fim da separação entre os bancos comerciais e de investimento ampliou o poder especulativo desses lobistas, formado por rentistas⁴³ e financistas⁴⁴, o que contribuiu com o desencadear de algumas crises econômicas do período.

Ao balançarem a estrutura de finanças internacional, as crises econômicas fizeram a economia mundial sentir seus impactos. Como apontado anteriormente, elas causaram choque indiretos no Brasil. Em grande medida, as crise do México (1995), na Ásia (1997), Rússia (1998) ocorreram devido a um estouro das bolhas de

⁴¹ Termo usado por Ajit Singh para definir a experiência de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento nas primeiras décadas após a descolonização.

⁴² A criação da OMC, com o fim da Rodada do Uruguai, em 1995, institucionalizou a globalização, formando um sistema de comércio internacional mais voltado para o livre-comércio (CHANG, 2014).

⁴³ Os resistas são as pessoas que vivem de rendas e rendimentos, utilizado-o mercado financeiro como ferramenta de ganhos econômicos. Para Bresser-Pereira (2018, p.16) os rentistas seriam os “herdeiros dos empresários”.

⁴⁴ Os financistas são os operadores do mercado de capital.

ativos de seus países. Quando a expectativa de lucro dessas economias foi percebida como inverossímil pelos rentistas, houve uma intensa fuga de capitais com impactos no investimento e no crescimento econômico. Como resposta, uma vez mais seguindo as imposições da estrutura financeira neoliberal, os países emergentes como um todo se viram obrigados a aumentarem seus juros para manterem os investimentos estrangeiros.

Apresentando outra faceta da arquitetura financeira contemporânea, as crises da Internet (2000) e do Subprime (2008) se deveram, respectivamente, à supervalorização de ações pontocom e à venda de compósitos financeiros duvidosos como se fossem ativos de baixo risco. Suas causas se relacionam diretamente à desregulamentação do mercado financeiro, defendida pelo pensamento neoliberal. A crise do Subprime atingiu grandes bancos de investimento dos EUA, colocando à prova o centro da estrutura de finanças mundial.

A receita neoliberal para que os países em desenvolvimento, como o Brasil, enfrentassem os choques diretos e indiretos causados na estrutura financeira mundial foi, basicamente, sempre a mesma. Esses países deveriam abrir seus mercados, elevar seus juros, fazer ajustes fiscais, reduzir a atuação do governo na economia e promover a austeridade nos gastos. Para muitos desenvolvimentistas, o resultado dessa política econômica é a quase-estagnação ou a armadilha da renda média, um bom nome para baixo crescimento “que não se deveu a irresponsabilidade fiscal [...] sim, ao fato de terem todos se subordinado ao Norte e adotado o regime de política econômica liberal” (BRESSER-PEREIRA, 2018, p.16).

Muitos economistas criticam o direcionamento neoliberal da economia por ele ser incapaz de remediar o que ele propunha inicialmente. Segundo eles, a política neoliberal conduzida no Brasil e implementada nos anos 1990 não foi a responsável pela contenção da inflação ou pelo pagamento da dívida externa. Para Bresser-Pereira (2018, p.73), esses problemas foram solucionados pela adoção, em 1994, de “um plano de estabilização heterodoxo — o Plano Real — baseado na

teoria da inflação inercial⁴⁵ e pelo acordo previsto no Plano Brady⁴⁶, em 1989. Para o economista, as medidas neoliberais agravaram a crise econômica por forçarem o aumento da taxa de juros (acompanhada pela valorização do câmbio)(BRESSER-PEREIRA, 2018, p.83), encareceram a exportação dos produtos industrializados devido à valorização do preço das *commodities*⁴⁷ (BRESSER-PEREIRA, 2018, p.85) e reduziram a poupança e o investimento público devido ao pagamento de juros do endividamento externo (BRESSER-PEREIRA, 2018, p.86-87).

Diante dessa breve análise dos percalços que o Brasil enfrentou para financiar seu desenvolvimento, fica claro que, a exemplo do que ocorre na estrutura de produção, a estrutura financeira internacional é moldada pelos países desenvolvidos que ocupam o seu núcleo. O conjunto de imposições sistêmicas quanto ao fornecimento de crédito, deu pouca autonomia ao país. Internamente, esses constrangimentos do poder financeiro eram percebidos com pouca clareza e já na forma de crises econômicas. Quanto à permissibilidade desses estímulos sistêmicos, diferentemente do que foi visto na seção anterior, o governo brasileiro teve pouquíssima autonomia para agir, vendo-se em um ambiente bastante restritivo que o obrigou a adotar as medidas impostas pelo Consenso de Washington. Infelizmente, esse ambiente restrito não aglutinou as forças domésticas em prol da formulação de uma estratégia nacional que relocasse o Brasil na estrutura de finanças internacional. Novamente, grupos de interesse buscaram soluções paroquiais que reduzissem suas perdas em meio às turbulências enfrentadas.

A área DQBRN no Brasil sofreu o impacto decorrente da política econômica de redução de gastos e de investimento que atingiu a BID a partir dos anos 1990. Com poucas exceções, empresas ligadas à Defesa foram adquiridas por

⁴⁵ Trata-se da compreensão que destaca a relevância da memória inflacionária, situação na qual o índice atual de inflação é decorrente da inflação passada mais a expectativa da futura. Tal quadro dificulta a efetividade de políticas de estabilização que ataquem as reais causas inflacionárias.

⁴⁶ Plano implementado por Nicholas Brady, secretário de tesouro dos EUA, que flexibilizou a cobrança da dívida externa de países em desenvolvimento, mediante a troca por bônus novos, os chamados *bradies*. Estes bônus permitiam o abatimento dos encargos da dívida (principal ou juros), mediante a emissão de *bradies* condicionados à promoção de reformas liberais nos mercados dos países devedores.

⁴⁷ Este mecanismo de preços decorre da chamada pelos economistas de “doença holandesa”, que no Brasil foi revigorada pela abertura comercial.

multinacionais, como foi o caso da Celma⁴⁸ comprada pela GE, ou foram à falência, como ocorreu com a ENGESA⁴⁹. Devido às orientações do Consenso de Washington, o governo brasileiro foi forçado a reduzir subsídios e isenções fiscais à indústria, tornando-se impraticável o financiamento de projetos da área DQBRN, seja na pesquisa, no desenvolvimento ou na produção. A única exceção se refere ao Programa Nuclear Brasileiro que, apesar de ter sofrido consideráveis cortes no orçamento, foi capaz de manter um núcleo duro de pesquisadores que deram continuidade ao conhecimento adquirido pelo programa. Portanto, pode-se dizer que o reordenamento do sistema financeiro ditado pelo neoliberalismo esvaziou os recursos governamentais que poderiam ser investidos na BID e em atendimento a uma iniciativa na área DQBRN.

Em decorrência do estudo do período, é possível verificar que o pensamento neoliberal faz parte de um modo de pensar mais amplo e difundido mundialmente. Ele é a expressão econômico/financeira da hegemonia de pensamento dos países ocidentais, situados no centro da estrutura de conhecimento. A próxima seção se dedica a este assunto.

2.3 Poder do Conhecimento: que técnicas podem ser usadas na pintura?

A estrutura de conhecimento é aquela que define qual conhecimento é descoberto, como ele é armazenado, quem pode comunicá-lo, para quem e em que termos. Ela ainda define quem são os detentores do poder do conhecimento e quem tem autorização para utilizá-lo (STRANGE, 1994, p. 121). A exemplo do que ocorre com as demais estruturas de poder analisada até aqui, a estrutura do conhecimento possui uma arquitetura que posiciona os países desenvolvidos no seu centro. Em decorrência disso, o centro do poder do conhecimento é o detentor legítimo da lógica organizadora pela qual todo o sistema internacional se estrutura, ilustrada na imagem “centro-periferia” de Prebisch (1949). Tanta autoridade permitiu a formulação da hermenêutica legitimadora das estruturas de poder.

⁴⁸ A Celma era responsável pela fabricação de motores a jato para o caça A1, o primeiro caça ítalo-brasileiro.

⁴⁹ Como aponta Gala (2020), a Engesa é um belo exemplo da excelência de engenharia que foi cultivado no Brasil nos anos 1960 e 1970 que morreu nos anos 1980. Ela produziu para o Exército os veículos blindados Urutu e Cascavel, além de desenvolver o Osório, carro de combate com tecnologia ímpar no período.

É importante ressaltar que o poder advindo da estrutura de conhecimento é a forma menos coercitiva de poder. Mas isso não quer dizer que ela não imponha importantes restrições. A estrutura do conhecimento advém, principalmente, do consentimento e da autoridade conferida voluntariamente, provenientes, por sua vez, de um sistema de crenças compartilhado (STRANGE, 1994, p.122). A forma pela qual este sistema de crenças se estabeleceu está diretamente ligada à construção de um importante conceito: modernidade. Esta criação conceitual representa um “discurso hegemônico de um modelo civilizatório, isto é, como uma extraordinária síntese dos pressupostos e dos valores básicos da sociedade liberal moderna” (LANDER, 2005, p. 8). É possível afirmar que, a partir do século XVI, tais valores foram difundidos por meio das quatro estruturas de poder aqui apresentadas, consolidando a formação do capitalismo ocidental que se vê hoje.

Para melhor compreender a influência da modernidade na dimensão do conhecimento da estrutura de poder internacional, é necessário compreender como ele se manifesta no modo de pensar das pessoas. É preciso aprofundar a análise de como o pensamento científico moderno contribuiu para moldar a sociedade atual. Como aponta Susan Strange, a estrutura de conhecimento define quais são as crenças e como elas são transmitidas, o que resulta, no interior do substrato social, na inclusão de algumas pessoas e também na exclusão de outras. No entanto, como Strange mesmo aponta (1994, p. 136), ela não se propõe a verificar qual o impacto dessa estrutura no domínio social, pois tal compreensão estaria no campo da filosofia e da sociologia. Entretanto, o entendimento desse impacto na sociedade é determinante para este estudo, pois lança luzes sobre imposições sistêmicas que o Brasil vem sofrendo na dimensão do conhecimento. E não foram poucas.

Como apresentado anteriormente, o Brasil se encontra na periferia do poder estrutural. Diante disso, pode-se inferir que o país está sujeito a um mecanismo de dominação que lá o coloca. Foi justamente buscando compreender este mecanismo que, a partir da década de 1990, o pensamento descolonial se formou⁵⁰. Para Edgardo Lander (2005, p.8), o pensamento científico moderno estabeleceu a “naturalização das relações sociais”, afirmando que as características da sociedade moderna se sintetizam na “expressão de tendências espontâneas e naturais do

⁵⁰ O pensamento descolonial reúne os estudiosos que buscam ressignificar os estudos sociais a partir de uma perspectiva não eurocêntrica que fora definida pelos pressupostos da modernidade e sua contra-parte inseparável, a colonialidade.

desenvolvimento histórico da sociedade”. A modernidade, iniciada com a ressignificação do espaço, com o “descobrimto” do Novo Mundo, e do tempo, com o início do Iluminismo, trouxe o modelo liberal de organização da propriedade, do trabalho e do tempo, sendo eleito o padrão hegemônico, ou seja, a única forma de vida possível (LANDER, 2005, p.13).

Este modelo de sociedade era encontrado nos países europeus posicionados no centro da estrutura de poder do capitalismo nascente. Daí surgiu a lógica do pensamento eurocêntrico, que assumiu que a sociedade europeia era o modelo a ser seguido por todos e anunciou a superioridade dos europeus na hierarquia dos conhecimentos produzidos pelo homem (LANDER, 2005, p.13).

Observando sob a perspectiva temporal do descolonialismo, o pensamento liberal causou grande impacto na estrutura de poder internacional proposta por Strange, desde o início do capitalismo até os dias atuais. Por isso, ao observarmos a história recente, fazemos eco com Edgardo Lander (2005), que afirma que o neoliberalismo é a própria “síntese dos pressupostos e dos valores básicos das sociedade liberal moderna no que diz respeito ao ser humano, à riqueza, à história, ao progresso, ao conhecimento e à boa vida”.

Esses pressupostos possuem um poder vinculante amplo e longo. Segundo Arturo Escobar (1995, p.5), mesmo as instituições nacionais e internacionais do pós-guerra teriam a sua marca. Elas foram concebidas para tutelar o chamado Terceiro Mundo, por meio de um discurso do desenvolvimento, tomando como norma o modelo de desenvolvimento ocidental, concebido há cinco séculos. Desse modelo, surgiriam práticas mais sutis e refinadas de dominação. A lógica do discurso do desenvolvimento fez com que a habilidade dos pobres para definir e assumir suas próprias vidas fosse institucionalmente “erodida num grau inédito” (ESCOBAR, 1995, p.39)⁵¹.

Habilmente, Walter Mignolo (2017) sintetiza esse processo de dominação pontuando que a modernidade seria inseparável de seu lado mais escuro: a colonialidade. Esta consolida a “matriz colonial de poder” (QUIJANO, 1993), descrita como a atuação de quatro domínios inter-relacionados: os controles da economia, da autoridade, do gênero e do conhecimento, todos sustentados pelo fundamento racial e patriarcal do conhecimento. Mesmo o atual capitalismo financeiro,

⁵¹ Esse institucionalismo, baseado no discurso do desenvolvimento, legitimou a atuação do Consenso de Washington apresentada na seção anterior.

apresentado na seção anterior, não alterou significativamente esse colonialismo do poder, apenas modificou o seu campo de atuação. Foi o que Fernando Coronil (2005) chamou de globocentrismo, que considera o mercado globalizado, não como um regime de dominação propriamente dito, mas sendo o substrato ideal para a criação de condições para perpetuar as diferenças econômicas dos países.

Complementarmente, pode-se dizer que o padrão hegemônico da modernidade possui duplo papel: legitimar e fortalecer as estruturas de poder (produção, finanças, conhecimento e segurança) e manter afastado as correntes de pensamento crítico sobre a arquitetura do sistema internacional. Atuando especificamente da estrutura de conhecimento, o pensamento do norte global⁵² reivindica o monopólio do conhecimento mundial, definindo o seu limite, codificação e difusão. Em outras palavras, o norte global diz o que deve ser estudado, quem deve fazê-lo, qual método deve ser empregado, em que idioma o conhecimento deve ser codificado e sob quais meios ele pode ser transmitido. Desta forma, o pensamento do norte, ao mesmo tempo, promove sua auto-afirmação e deslegitima a crítica a ele.

Aprofundando o entendimento sobre este pensamento do norte global hegemônico, é interessante apresentar a abordagem formulada por Syed Alatas (2000a). Para o estudioso malaio, o pensamento do norte global é representado pelo Ocidente⁵³, que formulou uma modalidade refinada de domínio sobre o resto do mundo: o “imperialismo intelectual”. Esse imperialismo deve ser considerado um *cluster* que abriga diferentes modalidades de poder, não apenas o econômico e político, mas também o intelectual.

A atuação desse imperialismo na estrutura do conhecimento resulta no comportamento condicionado da periferia sob duas formas principais. A primeira consiste na imitação, ou seja, a reprodução de modelos externos, de forma não crítica e, muitas vezes, inadequada. Ao longo do processo de independência colonial, os países emancipados, por meio da agência de suas elites, incorporaram

⁵² Expande-se, nesse momento da análise, os limites da legitimidade do conhecimento para além da Europa (eurocentrismo), englobando a totalidade dos países desenvolvidos e liberais, na forma do termo “norte global”, referente a uma Epistemologia do Norte que se arroga universal (SANTOS, 2014).

⁵³ Esta caracterização do pensamento do norte global como tendo equivalente no pensamento ocidental parte da compreensão epistemológica de Alatas, a partir de sua perspectiva oriental.

modelos teóricos como o sistema econômico, a forma de governo, o regime de leis constitucional, o ideário democrático, o sistema eleitoral, o conceito de bem-estar social. Essa prática configurou “a continuação inconsciente do colonialismo, não no sentido político, mas no sentido cultural” (ALATAS, 2000b). Sua imanente inadequação ao modo de vida local alimentou crises e conflitos ao longo dos anos e dificultou o surgimento de um pensamento crítico autóctone.

A segunda forma de comportamento intelectual absorvida pela periferia do sistema é a formação da “mente aprisionada” nos estudiosos locais. Ela é resultado da preponderância do pensamento acadêmico ocidental sobre o resto do mundo, alienando os pesquisadores locais sobre as reais demandas do seu país, e inviabilizando a emergência de um pensamento científico autônomo (ALATAS, 2000c). Em muitos casos o desenvolvimento científico-tecnológico local se vê obrigado a ocupar um papel secundário voltado à pesquisa aplicada, que, sob a tutela externa, fica responsável por prover conhecimentos subcontratados pelos seus financiadores. A consequência da adoção desse comportamento é dificultar o desenvolvimento tecnológico local. Para exemplificar, a quantidade de patentes depositadas no Brasil feito por não-residentes é quatro vezes maior do que o número feito por residentes no país⁵⁴. Isso mostra que a maior parte do conhecimento aplicado no Brasil é produzido no exterior, limitando o desenvolvimento do conhecimento produzido nacionalmente⁵⁵.

O imperialismo intelectual também está relacionado com o financiamento de pesquisas promovido por *think tanks*. Como aponta Inderjeet Parmar (2020), eles seriam o repositório do poder de uma “elite do conhecimento” constituída, organizada e comandada por grandes corporações de alcance global. Essas empresas trabalham em coordenação com os estados do centro da estrutura de poder. No entanto, os *think tanks* possuem maior liberdade de atuação que estes, pois não precisam lidar com fatores limitantes como o voto do eleitor ou a aprovação do orçamento público. Pode-se dizer ainda que os *think tanks* desempenham um

⁵⁴ Em 2018, o Brasil registrou o depósito de 19.877 pedidos de patentes de não-residentes, contra 4.980 pedidos de residentes. Esses números colocam o país na 11^o posição em pedidos de patentes, com 24.857 solicitações. Todavia, eles demonstram o hiato existente com a China, na 1^a posição, com 1.542.002 pedidos, número cerca de 62 vezes maior.

⁵⁵ Adicionalmente, as salvaguardas da propriedade intelectual, definidas com a o acordo constitutivo da OMC, são uma forma adicional e normatizada de limitar a autonomia da produção e do uso da tecnológica dos países que “largaram atrasados” no desenvolvimento de tecnologias de ponta, como é o caso do Brasil.

importante papel na promoção da hegemonia dos estados centrais, pois ao serem financiados pelos governos, legitimam suas políticas de atuação por toda a estrutura de poder. Para se ter uma ideia da relação simbiótica entre os governos e os *think tanks*, 82,5% do orçamento da *Rand Corporation* é financiado pelo governo dos EUA (RAND, 2021). Esta estreita ligação faz com que os *think-tanks* estabeleçam uma grande convergência entre a formulação de suas agendas de pesquisa e a *politics* dos países centrais. A título de exemplo, o fomento à pesquisa da *Rand Corporation* na América do Sul financia estudos locais sobre migrações, seguridade social, saúde e dinâmica do mercado de trabalho, temas da política de securitização dos EUA para a região. Essa lógica é seguida pelos *think tanks* mais influentes do mundo, com sede nos países do centro da estrutura de poder⁵⁶.

Apesar de todas as restrições impostas pela hegemonia do pensamento moderno/ocidental, é possível perceber a atuação de um modificador estrutural: o pensamento crítico. Recentemente, essa percepção tem sido mais evidente na América Latina e, principalmente, no Brasil. A ampliação do acesso às universidades brasileiras tem o potencial de afrouxar as amarras do imperialismo intelectual. Com a recente expansão dos campi universitários, é possível constatar a formação de uma massa crítica de estudiosos que adotam programas de pesquisas atentos às demandas do país.

Em decorrência disso, a estrutura de conhecimento está sofrendo a influência do pensamento crítico, sob a forma de modificador estrutural. Em 2018, 115 universidades brasileiras ocupavam o top 1000 das instituições de ensino superior no mundo, tendo a Universidade de São Paulo ranqueada entre as 100 melhores (SCIMAGO, 2022a). A produção científica brasileira possui números ainda mais relevantes. No mesmo ano, o Brasil ocupou a 14^a posição no número de trabalhos científicos publicados e a 23^a posição no índice-h da produção⁵⁷ (SCIMAGO, 2022b). Esses números são modestos, mas podem indicar a modificação da hegemonia do pensamento ocidental. Isto porque dentre as quatro

⁵⁶ A estreita ligação dos *think tanks* com o estado poder ser constatada pelos dados fornecidos pela *Academic Influence* (2021). Dos 20 *think tanks* mais influentes do mundo (todos localizados nos EUA e Europa), 13 tem sede em Washington —DC.

⁵⁷ O índice-h se refere ao número de artigos com citações maiores ou iguais a esse mesmo número, indicando a produtividade e o impacto da produção científica.

dimensões da estrutura de poder internacional, a estrutura de conhecimento é aquela cujas ferramentas são mais acessíveis a todos.

Diante do exposto nesta seção, é possível dizer que a estrutura de conhecimento, fundada na modernidade e mantida por processos refinados de dominação pós-colonial, apresentou estímulos sistêmicos na forma de modalidades sutis de hegemonia sobre a periferia do poder. Foi possível constatar que tais estímulos careciam de clareza objetiva, pois se imiscuíam ao longo das ramificações da estrutura, sob a forma de pensamentos aceitos *a priori* localmente. Eles reforçaram o caráter hegemônico do Ocidente e posicionaram o Brasil em um local de subordinação intelectual. No entanto, vale destacar que uma característica intrínseca à estrutura de conhecimento pode indicar sua modificação: a fluidez. As ideias e os pensamentos que a formatam, são também ferramentas disponíveis ao Brasil. A utilização autônoma dessas ferramentas dá oportunidade ao país de promover modificações estruturais. Isso é possível face à permissibilidade da estrutura de conhecimento internacional, visto que ela não apresenta ameaças declaradas, mas se caracteriza pela sutil hegemonia do pensamento do centro da estrutura (seu impacto acadêmico). Diante disso, pode-se afirmar que é na estrutura de conhecimento, onde o país possui maior liberdade de ação. No entanto, essa liberdade não se converte diretamente na formulação de uma estratégia nacional eficiente para DQBRN na Parte II deste estudo.

A despeito das dificuldades estruturais apresentadas, os pesquisadores brasileiros promoveram importantes avanços na área DQBRN. Nesse sentido, destaca-se o papel do Programa Pró-defesa na área DQBRN que articula a produção acadêmica de grande número de pesquisadores de diferentes setores⁵⁸, com ênfase na formulação de conhecimentos que auxiliem a tomada de decisão do Brasil na formulação de políticas públicas para o setor. Adicionalmente, a excelência das pesquisas realizada na área nuclear coloca o país no estado da arte dos processos de produção de urânio enriquecido para as usinas geradoras de energia,

⁵⁸ Conforme aponta Anderson Wallace de Paiva dos Santos (2019), as principais instituições de ensino que estudam a DQBRN são: Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Instituto Militar de Engenharia (IME), o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), o Centro de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica (CDefNBQR-MB), Instituto de DQBRN do Exército (IDQBRN), os Institutos de Pesquisa da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), Fundação Instituto Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal de São Paulo (USP), Escola Superior da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

além de capacitar o país a prosseguir no desenvolvimento de submarino de propulsão nuclear⁵⁹. No que se refere ao desenvolvimento da tecnologia nuclear nacional, os avanços na área DQBRN não são mais proeminentes em decorrência das restrições impostas pelas demais estruturas de poder. As limitações tecnológicas do parque industrial brasileiro (produção), as restrições de financiamento dos programas (crédito) e os limites da diplomacia militar (segurança), são alguns exemplos disso. Portanto, conclui-se que a hegemonia do pensamento ocidental vem criando obstáculos estruturais para a DQBRN na área do conhecimento, mas estes obstáculos não foram capazes de inviabilizar os avanços obtidos.

A despeito da fluidez da estrutura de conhecimento e do importante papel dos modificadores estruturais responsáveis pelo avanço da DQBRN na estrutura de conhecimento, a estrutura de segurança não é tão permissiva assim. Nela, o *soft power*⁶⁰ brasileiro do conhecimento contribuiu de forma limitada para a relocação do país no sistema internacional. Isto se deveu à proximidade geográfica e histórica com o maior *hard power* mundial — os EUA —, resultando no reiterado comportamento de *bandwagoning* do Brasil na área de segurança e defesa. No entanto, este quadro tem se modificado lentamente ao longo dos anos. Esse tema será abordado com profundidade na próxima seção.

2.4 Poder da Segurança: o que pintar para atender aos anseios da crítica?

O comportamento do Brasil na estrutura de segurança é condicionado por um conjunto de acontecimentos históricos protagonizados pela potência militar estadunidense. Ele decorre da formação de um sistema de segurança hemisférico ou interamericano, originado com a Doutrina Monroe⁶¹, que definiu a formação de um espaço de influência dos EUA nas Américas, afastando possíveis pretensões

⁵⁹ Atividade inserida no Programa Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), uma parceria firmada entre Brasil e França, no ano de 2008, com o objetivo de transferir tecnologia para a fabricação de quatro submarinos convencionais e um à propulsão nuclear, em atendimento à Estratégia Nacional de Defesa.

⁶⁰ *Soft power* ou poder brando é um termo cunhado por Joseph S. Nye Jr no final dos anos 1980 e se refere à habilidade de um estado persuadir outros a fazer o que ele quer, sem recorrer à força ou à coerção. O termo foi amplamente explorado no livro *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (NYE, 2004).

⁶¹ A Declaração de Monroe no Congresso dos EUA, em 02 de dezembro de 1823, foi interpretado pelo governo brasileiro de modo positivo, como uma política multilateral de defesa do continente (RICUPERO, 1995, p. 92).

européias na região. Esse enquadramento das relações pan-americanas foi reforçado com a *Good Neighbour Policy* do Presidente Franklin Roosevelt, no esforço da luta contra os países do Eixo na Segunda Guerra Mundial. Em decorrência desse alinhamento na área de segurança, foi estabelecida a Junta Interamericana de Defesa (JID), assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. Formava-se assim uma estrutura de segurança que atendia aos interesses da política externa dos EUA, delimitando a sua área de influência em face aos seus rivais nas guerras mundiais e na Guerra Fria e, com isso, vinculando os demais países da região (PINTO, 2015).

No entanto, cabe apontar que devido aos custos de gerência desse sistema de segurança hemisférica, os EUA são obrigados a negociar, cedendo às resistências dos países da região a um automatismo unipolar. Esse quadro passa a se consolidar a partir da década de 1970 e fica mais evidente com o fim da Guerra Fria. Essa busca por autonomia regional pode ser percebida pela divergência dos votos entre Brasil e EUA na Assembleia-Geral da Nações Unidas (AGNU) a partir da década de 1990, com convergências inferiores a 25%⁶². As tentativas do Brasil de se desvincular dos EUA, promovendo a reestruturação da estrutura de segurança hemisférica, não foram poucas. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil tem buscado estratégias que percorreram todo espectro do poder, desde o *hard* até *soft power*.

Dentro do *hard power*, o programa nuclear brasileiro foi a grande estratégia militar que buscava desenvolver capacidades dissuasórias de defesa. No entanto, a resistência da estrutura de segurança foi grande. Ela indicou que os custos do seu prosseguimento não valeriam os riscos regionais e mundiais a serem enfrentados pelo Brasil. Esse foi o entendimento dos dirigentes brasileiros na época. Em 1968, com a assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares⁶³ (TNP) por iniciativa dos países já possuidores da tecnologia nuclear bélica, essa percepção já tinha sido formada no Brasil. Um ano antes do TNP, em 1967, diante da

⁶² Entretanto, no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), fórum dos assuntos relacionados à paz e à segurança, a convergência de votos é quase total (ALBUQUERQUE, 2016), demonstrando o poder vinculante dos EUA nessa área.

⁶³ A iniciativa do TNP contou com a liderança dos EUA e da URSS, contando com o apoio subsequente do Reino Unido, França e China. Esses são os chamados “países nucleares” que, no momento da proposição do TNP, já possuíam armas nucleares.

movimentação do países nucleares pela não-proliferação, o Brasil se antecipara e assumira um compromisso regional: o Tratado de Tlatelolco. O acordo contou com a adesão dos 33 países da América Latina, criando a primeira zona livre de armas nucleares do mundo. Por isso, somadas as pressões externas e a conjuntura doméstica da redemocratização, o Brasil abandonou, progressivamente, a militarização de seu programa nuclear nos anos 1980⁶⁴. Essa conjuntura se reproduziu em outros países do globo, consolidando o congelamento do poder mundial, tendo como seu centro os países nucleares com assento permanente no CSNU.

Por ter suas pretensões dissuasórias na área nuclear limitadas, o Brasil passou a valer-se de outras estratégias de atuação na estrutura de segurança. Entendendo a necessidade de buscar maior autonomia hemisférica e regional, o país diversificou seus parceiros na área militar. A partir da década de 1980, o país, progressivamente, estabeleceu parcerias Sul-Sul por meio de mais de uma dezena de acordos bilaterais de segurança e defesa (BRASIL, 2021).

Muitas dessas ações optaram pela alternativa do *soft power*. Ele possui grande apelo, pois decorre da cooperação internacional e se fundamenta na tradição diplomática brasileira, pautada na solução pacífica de conflitos. Essa alternativa é reforçada pela confiabilidade internacional que o país possui por ser membro-fundador da ONU e pela inerente representatividade regional, decorrente de seus predicados territoriais, econômicos e populacionais no âmbito da América do Sul.

Pode-se dizer que a estratégia do *soft power*, na verdade, é resultado das acomodações sofridas pela estrutura de segurança, após o fim da Guerra Fria. Não haveria a possibilidade da utilização de outro instrumento de poder para o Brasil. Diante da única potência remanescente — os EUA — e um eventual “fim da história⁶⁵”, a diplomacia brasileira buscou inserir o país nas oportunidade que a estrutura de poder oferecia. Como dito anteriormente, os EUA não podiam e não

⁶⁴ Cabe destacar que, em 1975, o país buscou se afastar definitivamente dos EUA na área nuclear, quando firmou um acordo com a Alemanha para produção da energia para fins pacíficos. O Acordo Nuclear Brasil-Alemanha foi uma alternativa à suspensão de fornecimento de urânio pelos EUA aos países compradores do reator da Westinghouse Electric Corporation. O acordo contribuiu para o desenvolvimento tecnológico nacional na produção de combustível nuclear na Indústria Nuclear Brasileira (INB) e na instalação de usinas nucleares no país (Angra I e Angra II).

⁶⁵ Esse tema é abordado no controverso livro de Francis Fukuyama (1993), “O Fim da História e o último homem.”

pretendiam assumir os custos da gerência global. Por isso, os estadunidenses buscaram remodelar a governança hemisférica por meio da proposição, pela administração Clinton, do conceito de segurança cooperativa (CARTER; PERRY; STEINBRUNER, 1992). Ele consiste em uma estratégia de defesa preventiva que evita o surgimento de novas ameaças por meio da formação de uma nova governança global, baseada na promoção de entendimentos regionais de prevenção de conflitos e gerenciada centralmente pelos EUA. Para facilitar essa governança mundial, os arranjos regionais deveriam coincidir com os grandes comandos regionais integrados das Forças Armadas dos EUA⁶⁶.

Como aponta Paulo Cordeiro de Andrade Pinto (2015, p.25), a formação de arranjos regionais seriam convenientes para “reduzir e/ou dividir os custos da máquina militar” norte-americana. Às potências regionais como o Brasil, caberia a tarefa de vigilância de fronteiras e repressão a ilícitos transfronteiriços e ameaças transnacionais. A segurança cooperativa seria bastante promovida pelos EUA em diversos fóruns acadêmicos⁶⁷ que posteriormente viriam a fundamentar o tema da securitização pela Escola de Copenhague (WEAVER, 1995). Como se pode perceber, a estrutura de conhecimento estava prestando apoio à estrutura de segurança com o objetivo de manter o *establishment* de defesa dos EUA.

Em que pese os desafios impostos pelos EUA no rearranjo da segurança hemisférica, pode-se afirmar que o Brasil conseguiu resistir à agenda da securitização e ao conceito de segurança cooperativa. Mesmo que, durante o período do estudo, todos os países sulamericanos tenham firmado acordos de cooperação militar com os EUA (EUA, 2021), atestando a influência norte-americana na região, o Brasil empreendeu uma diplomacia de defesa⁶⁸ mirando seu entorno estratégico. Esse movimento brasileiro foi possível devido a alguns fatores. O primeiro deles é decorrente da confiabilidade do país, construída a partir da renúncia

⁶⁶ Os comandos regionais das Forças Armadas dos EUA são os seguintes: Comando Central — Oriente Médio, Oceano Índico e Ásia Central; Comando Atlântico — Oceano Atlântico e África; Comando Sul — América Latina e Caribe; Comando Europeu; e Comando Pacífico — Ásia Oriental e Oceano Pacífico.

⁶⁷ Destacam-se nesse debate o Programa Paz e Segurança nas Américas, a Conferência Ministerial de Defesa de Williamsburg (1995) e o Seminário Internacional *Medidas de Confianza Mútua* (1995) (PINTO, 2015).

⁶⁸ Para SILVA (2014, p. 95), Diplomacia de Defesa é o “conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre estados e outras entidades que atuam na política internacional”.

ao seu programa nuclear que pôs fim ao recrudescimento do dilema de segurança com a Argentina. O temor de uma escalada armamentista regional foi encerrada com a criação, em 1991, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). A subsequente aliança econômica do Mercosul, com a assinatura do Tratado de Assunção, no mesmo ano, permitiu que o Brasil reforçasse a confiança regional. O segundo deles, foi a estruturação do Ministério da Defesa, em 1999, que permitiu a formulação de Políticas e Estratégias de Defesa que facilitaram o planejamento e a coordenação do orçamento de defesa no Brasil, de cerca de 2% do PIB nacional⁶⁹. O último fator foi a ampla diplomacia de defesa empreendida a partir da década de 2000, com foco na África, América Central e Caribe e no Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

Em um movimento mais ousado, mas de acordo com a proposta de sua Política de Defesa, o Brasil busca a reestruturação do CSNU. Para isso, se coloca como o candidato regional para a ocupação do assento permanente no conselho. Em que pese o receio dos vizinhos sul-americanos que essa iniciativa desequilibre o poder regional em prol do Brasil, o país é preocupado em legitimar-se internacionalmente, por intermédio da participação em missões de paz (com destaque para a participação na MINUSTAH, de 2004 a 2017), e regionalmente, na atuação na faixa de fronteira por meio da realização das operações Ágata contra delitos transfronteiriços⁷⁰. Adicionalmente, o sucesso na segurança dos grandes eventos internacionais sediados no Brasil, na década de 2010, com destaque para a atividade de inteligência, contraterrorismo e DQBRN, dão mostras do esforço nacional em desenvolver capacidades adequadas às ameaças atuais advindas de novos atores do pós-Guerra Fria.

No entanto, a despeito do esforço brasileiro em promover alterações estruturais, a atuação isolada do país é insuficiente para modificar a distribuição do poder militar mundial. Esta se altera, paulatinamente, em decorrência do desenvolvimento de capacidades bélicas tradicionais e novas pelos países que se movem em direção ao seu centro. Neste cenário, a China já desafia a centralidade

⁶⁹ Em que pese a reduzida parcela do orçamento destinada a investimento, cabe destacar que os gastos militares brasileiros aumentaram 60,2% entre os anos 1989 e 2014, acompanhado a tendência mundial de incremento dos orçamentos de defesa.

⁷⁰ Embora tal estratégia de inserção internacional esteja, em certa medida, alinhada à pauta da securitização da América do Sul implementada pelos EUA.

do poder dos EUA, por meio da inserção em áreas estratégicas de menor relevância para os norteamericanos, como a África e a América Latina. Diante disso, o Brasil está sujeito a novos tipos de constrangimentos sistêmicos promovido pelos chineses no seu entorno estratégico ou mesmo a um redirecionamento da estratégia estadunidense para a região.

Desta forma, os estímulos da estrutura de segurança são claros para o Brasil, pois são reflexo do modelo de segurança hemisférica definido pela potência hegemônica norte-americana que passa por acomodações face ao avanço da influência da China na periferia sistêmica. A clareza que a estrutura de segurança demonstra ao Brasil permite que o país conclua sobre a inexistência de ameaças iminentes a sua segurança. Isso faz com que o ambiente regional seja caracterizado como permissivo, mas também indica a existência de restrições de atuação no seu entorno estratégico devido ao avanço chinês. Esta conjunção entre clareza e permissibilidade contribuiu para que o Brasil formulasse e implementasse uma estratégia bem definida para a Defesa, cujos resultados fortaleceram o país regionalmente.

Quanto à DQBRN, a atuação do *soft power* brasileiro encontra amparo no suporte regional que o país oferece aos regimes internacionais de proibição de armas de destruição em massa. As Convenções de Proibição de Armas Biológicas⁷¹ (na sigla em inglês BWC) e de Proibição de Armas Químicas⁷² (na sigla em inglês CWC), assinados pelos Brasil em 1972 e 1993, respectivamente, bem como o TNP, oferecem espaço para o país demonstrar suas capacidades de DQBRN. Nesse sentido, a partir da década de 2010, o país tem sediado reuniões de entendimento da BWC e cursos regionais de capacitação da Organização de Proibição de Armas Químicas (OPAQ) devido à sua superioridade tecnológica e militar em relação aos demais países da América Latina e Caribe. Outras atividades de diplomacia militar como o apoio em DQBRN prestado ao Paraguai, em 2015, na segurança à visita do

⁷¹ A Convenção sobre as Armas Químicas e Biológicas (na sigla em inglês BWC), oficialmente conhecida por Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, da Produção e do Armazenamento das Armas Bacteriológicas (Biológicas) ou Tóxicas e sobre a Sua Destruição, é uma convenção internacional, assinada em Washington em 29 de Junho de 1972, que proíbe a produção, armazenamento e uso de armas biológicas.

⁷² A Convenção sobre Armas Químicas é um acordo sobre controle de armas, que proíbe a produção, o armazenamento e o uso de armas químicas. Seu nome completo é a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre sua Destruição. O acordo é administrado pela Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ).

Papa Francisco àquele país (VASCONCELOS, 2020), bem como a capacitação de especialistas militares de outros países, reforçam a primazia regional brasileira na DQBRN. Na esfera global, o credenciamento na OPAQ do laboratório de análises químicas do Instituto DQBRN do Exército, o único no hemisfério sul, demonstra a capacidade brasileira no campo, a despeito das restrições impostas pela estrutura de segurança.

Diante do exposto, é possível afirmar que o Brasil foi capaz de empregar seu *soft power* nos espaços abertos pela acomodação da hegemonia hemisférica dos EUA, tendo a DQBRN como um importante vetor dessa estratégia.

2.5 Imposições sistêmicas: como o artista enfim pode pintar?

A análise de cada estrutura do poder internacional mostra que, em linhas gerais, o sistema internacional foi pouco claro e muito permissivo. A falta de clareza se apresentou especialmente nas dimensões produtiva e financeira enquanto que a permissibilidade foi mais evidente no âmbito do conhecimento e da defesa. Diante desse cenário, pode-se afirmar que os tomadores de decisão brasileiros perceberam as ameaças e oportunidades do período de forma pouco precisa. Ao mesmo tempo, a ausência de ameaças diretas permitiu surgimento de uma gama de possibilidades estratégicas aos líderes do país.

Em síntese, o cenário descrito no capítulo destaca as restrições impostas pelas estruturas de produção e de crédito. Tais dimensões causaram fortes impactos à condução da política nacional. Por outro lado, a relativa permissibilidade presente nas estruturas de conhecimento e segurança levou ao desenvolvimento de uma estratégia de *soft power*, a única disponível ao país em decorrência do impacto restritivo da conjuntura produtiva e financeira. Essa restrição afetou a organização das capacidades brasileiras de DQBRN, limitando o seu potencial de modificador estrutural em proveito do próprio *soft power* do país.

Diante do exposto, pontuamos que, devido a suas características, os estímulos sistêmicos causaram confusão aos atores domésticos no processo de tomada de decisão. Essa falta de clareza, reforçada pela relativa permissibilidade do sistema internacional, dificultou a formulação de uma estratégia brasileira objetiva. Ou seja, tal estado de coisas contribuiu para a formulação de estratégias subótimas para o trânsito do país dentro da estrutura de poder internacional, pois permitiu

maior poder de agência no interior do estado brasileiro, reforçando interesses paroquiais em detrimento às estratégias de cunho nacional.

Certamente, o sistema internacional, atuando como variável independente, condicionou os estrategistas brasileiros a assumirem prioridades na política no campo doméstico e internacional. No entanto, fica evidente a existência de certa autonomia no campo doméstico para a formulação de uma estratégia brasileira.

Diante da constatação da existência de relativa liberdade de ação na esfera doméstica, vale retomarmos a pergunta feita no início deste estudo: por que a DQBRN no país não compõe uma grande estratégia brasileira? Esse questionamento é acompanhado por outras indagações: Nesse turbilhão de possibilidades estratégicas, qual foi a relevância que a DQBRN apresentou aos tomadores de decisão do Brasil? Como as variáveis intervenientes — imagem do líder, cultura organizacional, relação estado-sociedade e instituições domésticas — influenciaram na tomada de decisão? Como foi elaborada a reticente estratégia brasileira para DQBRN? Em outras palavras, como esse quando foi pintado? Esse conjunto de matizes é o objeto da *Parte II — Condicionantes Domésticas*.

PARTE II — CONDICIONANTES DOMÉSTICAS

*Antes dos portugueses descobrirem o Brasil,
o Brasil tinha descoberto a felicidade.*

Oswald de Andrade



FIGURA 7 — Abapuru (AMARAL, 1928b)

Como o Abapuru foi pintado? Impossível dizer, pois o processo criativo de um artista é um mistério. É uma tarefa quase impossível de se compreender como uma obra de arte é concebida. Sabe-se que a pintura ícone do modernismo foi o resultado de um misto de escolhas feitas por Tarsila do Amaral. Elas decorreram das influências do ambiente em que ela viveu, manifestação artística de seu tempo, que por fim resultaram nos traços feitos por ela na tela.

Fácil é apreciar uma obra acabada. Dessa posição contemplativa, os críticos estão livres para exaltar a beleza ou condenar a feiúra do trabalho do artista. No entanto, cabe um alerta aos que se colocam nesse confortável lugar. O processo de criação de uma pintura pode ser mais belo e interessante que a sua mera observação. O mais instigante pode estar além do desenho emoldurado e pendurado na parede.

Atento a esse alerta, a *Parte II — Condicionantes Domésticas* é dedicada a um exercício de investigação. Uma investigação que refaz trinta anos do caminho percorrido pelo país desde 1988. Dando prosseguimento ao que fora realizado na Parte I desta tese, onde o sistema internacional foi compreendido como a moldura

do quadro, ao longo da Parte II nos debruçaremos sobre as etapas do processo criativo da pintura do quadro até nos aproximarmos do término da obra de arte. Em outras palavras, veremos como se deu o processo de tomada de decisão do estado brasileiro, sob a difusa ação das variáveis intervenientes domésticas — imagem do líder, cultura organizacional, relações estado-sociedade e as instituições do país.

Cabe lembrar que esse nível de análise abre a caixa-preta do estado. Ele ainda parte do pressuposto da existência de importantes constrangimentos oriundos das estruturas produtiva, financeira, de conhecimento e de segurança do sistema internacional.

Dito isso, vale ressaltar qual é o propósito da investigação empreendida nesta tese. Aqui se busca verificar se a teoria dos *clusters* de variáveis domésticas explica o comportamento de *underbalance* do Brasil na formulação e implementação de uma estratégia para DQBRN. Portanto, é por intermédio do realismo neoclássico que buscaremos a melhor explicação possível para a ocorrência de um resultado subótimo para a estratégia de DQBRN brasileira. Ou seja, assumiremos a existência de um quadro já pintado e emoldurado, mas que apresenta imperfeições e suscita aperfeiçoamentos.

Por isso, é fundamental compreender que a estratégia DQBRN é resultado de um longo processo de construção. Ao longo dos trinta anos da análise da pesquisa, pode-se dizer que ela assumiu contornos mais definidos na última década do período do estudo realizado. Em grande medida, as restrições impostas pelas estrutura de produção e de crédito, apresentadas na Parte I, causaram impactos internos relevantes que atrasaram esse processo. Elas retardaram a organização de capacidades brasileiras de DQBRN nas dimensões do conhecimento e da defesa, dificultando a formação de uma estratégia adequada e eficiente.

Esse caminho de formação da DQBRN será esmiuçado na *Parte II — Condicionantes Domésticas*. Ela apresentará a trajetória — *path-dependent* — da tentativa de formulação de uma estratégia nacional atenta às potencialidades da DQBRN, em meio às restrições do sistema internacional. Ao longo desse caminho investigativo, será possível perceber que a emergência do processo de tomada de decisão brasileiro é largamente influenciado pela ação oculta de variáveis intervenientes no nível doméstico.

A compreensão dessa influência é a chave interpretativa para o comportamento de *underbalance* do Brasil. Por esse motivo, a Parte II aplica a *teoria do clusters de variáveis intervenientes* ao caso brasileiro, sempre atenta às idiossincrasias do país e do seu peculiar processo de tomada de decisão.

Espera-se que ao longo dos próximos quatro capítulos, seja possível esclarecer quais são os principais aspectos domésticos que condicionaram a formulação da estratégia brasileira de DQBRN. Para isso, o *Capítulo 3 Imagem do Líder: a visão do pintor* lançará luzes sobre a pouca prioridade atribuída ao tema pelos líderes nacionais. O *Capítulo 4 Cultura Organizacional: os matizes de cores* abordará as características da sociedade brasileira que dificultam o tratamento da DQBRN como tema estratégico. Por sua vez, o *Capítulo 5 Relação Estado-sociedade: o godê e a escolha das cores* destacará a conturbada relação entre o estado e a sociedade no período investigado, com impactos na tomada de decisão do país. Por fim, o *Capítulo 6 Instituições Domésticas: os pincéis e os traços no quadro* esmiuçará os desafios para a ampla articulação das instituições da área de DQBRN no Brasil. Com isso, buscaremos aplicar a teoria neoclássica para melhor explicar como fora trilhado o caminho em direção à formulação e à implementação da estratégia brasileira para DQBRN.

Ao final da Parte II, esperamos ser possível lançar um novo olhar sobre o desenho da DQBRN do Brasil. A partir dessa nova ótica, buscaremos estabelecer uma analogia entre a feitura de uma obra de arte e formulação da estratégia brasileira para DQBRN. Por meio desse abstração, se quer observar técnica peculiar do pintor (imagem do líder), os matizes que caracterizam a sua escola artística (cultura organizacional), a paleta de cores escolhida (relações estado-sociedade) e o desenho dos pinceis feitos na tela (instituições domésticas).

Somente após adquirir essa nova compreensão sobre a DQBRN — o “nosso Abapuru” — é que se pode ocupar novamente o lugar de crítica. No entanto, essa crítica não será mais contemplativa. Pelo contrário, ela buscará entender o porquê das imperfeições do esboço para ajudar a promover a derradeira arte final da obra.

CAPÍTULO 3 IMAGEM DO LÍDER: A VISÃO DO PINTOR

A percepção dos líderes brasileiros nunca identificou a DQBRN como sendo uma categoria autônoma. Fato é que, até os dias atuais, não se consolidou uma estratégia clara que coordene as capacidades nacionais do conhecimento nas áreas da química, da biologia e do campo nuclear. Dado ao seu potencial de contribuir com a modificação do arranjo do poder internacional, a DQBRN poderia assumir um papel estratégico, capaz de explorar as possibilidades oferecidas pelas estruturas do conhecimento e da defesa.

No entanto, a definição de quais assuntos são estratégicos para o país é o resultado da conjunção de muitos fatores. O consenso para mobilização das capacidades setoriais do Brasil com o objetivo de relocar o país na estrutura do poder internacional requer um alto grau de unidade de propósitos. Ele não seria resultado da implementação de uma política pública isolada, mas sim de uma grande estratégia.

Esse entendimento dificilmente foi encontrado durante o período estudado. Desde a redemocratização, houve variações políticas e ideológicas que impactaram numa possível grande estratégia brasileira. Como apontam Carlos Milani e Tiago Nery (2019, p.163), essas variações perpassaram os governos, afetando suas coalizões de apoio e as forças sociais, expondo contradições internas e atalhos no desenvolvimento de possíveis estratégias.

A despeito do exposto, é inegável a relevância do papel dos governos eleitos na definição dos rumos do país. Seus programas de governo refletem as concepções que os líderes e suas plataformas de apoio possuem sobre qual é o Brasil que se deseja construir. Nesse processo de construção nacional, cabe ao governante definir e implementar políticas públicas que, coordenadas entre si, deem forma a uma grande estratégia. Como atesta Peter Feaver (2009), a grande estratégia seria, portanto, “a coleção de planos e *policies* que constituem o esforço deliberado do estado de integrar as ferramentas política, militar, diplomática e econômica para atingir os interesses nacionais”. Nesse sentido, a grande estratégia mediará as ações de curto prazo com as de médio e de longo prazo (BRANDS, 2015). Em consequência, o papel desempenhado pelos presidentes e seus gabinetes de governo são de fundamental importância para a integração e coordenação dessas ações.

Entretanto, diante da dificuldade de identificar as diferentes personalidades e as crenças dos líderes, optou-se por realizar um estudo histórico que fornecesse uma ideia geral sobre os desafios enfrentados pelo governo e sua burocracia estatal. Por meio da despersonalização do governante, buscou-se personificar o governo. Essa opção analítica possibilitou a compreensão de como se formou, em diferentes períodos, a imagem de uma grande estratégia atenta às potencialidades da DQBRN.

No entanto, a compreensão sobre o que seria uma grande estratégia para o Brasil não é clara. Ao longo do período estudado, os governos brasileiros assumiram diferentes entendimentos sobre o assunto. Para Nina Silove (2018), o termo “grande estratégia” vem sendo empregado de forma incongruente. Para ela, existem três usos distintos para o termo. O primeiro se refere à execução de “grandes planos”, ou seja, um modelo propositivo para uma determinada ação. No caso brasileiro, é possível identificar esse entendimento na busca pelo balanço de poder com o desenvolvimento de tecnologias nucleares implementado nos governos militares. Seu segundo uso se relaciona à adoção de “grandes princípios”, uma espécie de coordenação conceitual, que pode ser percebida na tentativa de se estabelecer o multilateralismo nas relações exteriores com ênfase nos países do sul global, implementada no governo Lula. O terceiro uso para grande estratégia está ligado a “grandes comportamentos”, um padrão consolidado de práticas, que pode ser identificado por meio da constatação do recorrente alinhamento do Brasil com os EUA, verificável nos governos Dutra, Castelo Branco e Collor.

Partindo do entendimento da existência de diferentes interpretações para grande estratégia, esta pesquisa encontrou o desafio de compreender como o termo foi empregado ao longo do tempo. Como apontam Lobell, Ripsman e Taliaferro (2017, p. 62), os líderes “reagem de forma diferente aos desafios internacionais e às oportunidade dependendo do conteúdo das imagens que criam”. Logo, buscou-se identificar a imagem dos líderes sobre uma possível estratégia brasileira.

Esta compreensão pode ser obtida pelo estudo de como os governos conduziram as políticas públicas com vistas a estabelecer uma grande estratégia, ou, na ausência dessas políticas e de uma grande estratégia, pela verificação de com o estado organizou seus limitados recursos no atendimento de objetivos de mais longo prazo.

A partir desse entendimento, foi possível atestar a dificuldade que a DQBRN enfrentou para ser percebida como categoria autônoma e, com isso, ser atingida por esses esforços estratégicos. Como se apresenta nesta seção, nenhum governante atribuiu a ela o lugar de ponto focal de uma estratégia que integrasse políticas públicas dos Ministérios responsáveis pelos campos da Ciência, Tecnologia & Inovação, Indústria e Defesa. Ou seja, a formação da DQBRN brasileira vem ocorrendo a pesar da limitação da imagem dos líderes sobre ela.

3.1 Governo José Sarney (1985-1989)

O primeiro governo a ser analisado por este estudo é o de José Sarney (1985-1989). Pode-se dizer que durante esse período, uma grande estratégia brasileira não chegou a ser formada de fato. Os impactos exógenos causados pelos estrangulamentos das estruturas de poder, apresentadas no capítulo anterior, dificultaram uma correta mobilização de recursos domésticos. Adicionalmente, as condições domésticas do país inviabilizaram a articulação da consagrada tríade estratégica dos realistas clássicos: *ways, means and ends*.

O governo refletia a desilusão popular que acompanhou o início da Nova República. A ascensão ao poder de Sarney causou dúvidas sobre a efetividade da redemocratização em curso na época. Ele representava o poder oligárquico da elite de seu estado natal. Além disso, ele era o vice que assumira a presidência em decorrência da morte do presidente eleito indiretamente — Tancredo Neves —, uma figura emblemática do processo de abertura política. Por fim, a desconfiança devido à sua ligação política com o regime militar⁷³, minou a legitimidade e autonomia de sua gestão.

Sarney possuía pouco capital político e limitada capacidade de mobilização nacional. As dificuldades internas do mandato se converteram na busca por popularidade com a tentativa de melhora da situação econômica do país. Em consequência, Sarney implementara quatro planos econômicos ao mesmo tempo que pedia o apoio da população no combate à inflação. Todas essas ações foram mal sucedidas. A inflação continuava alta e os brasileiros, descrentes. Faltara ao governo Sarney a força política para articular lideranças para temas além das demandas emergenciais do período.

⁷³ José Sarney fora líder da ala progressista da UDN e havia, como presidente do PSD, desempenhado importante papel na derrota parlamentar da emenda das “Diretas Já”.

A demanda emergencial que reuniu o maior esforço do governo resultou na promulgação da Constituição de 1988. Ao lado de suas pautas progressistas, como a ampliação do estado social, e alguns mecanismos retrógrados, como o sistema de representação proporcional da constituição de 1946, a nova Carta Magna refletiu a fraqueza do governo federal de Sarney. Nela estão mecanismos que oferecem grande grau de descentralização do poder e do orçamento em proveito dos estados e municípios, dificultando o financiamento de políticas públicas de longo prazo.

No campo internacional, o governo Sarney não foi capaz de esconder sua vulnerabilidade para o exterior. Como resultado, o mundo passou a ter uma percepção menos positiva sobre o país. Este cenário se deveu principalmente à deterioração das relações do Brasil com os EUA. Em decorrência do acúmulo de divergências na área comercial, o Brasil foi incluído na Lista Negra do Departamento do Comércio norte-americano, levando uma série de sanções e questionamentos. Dentre eles se destacam a suspensão da compra de supercomputadores, as acusações de protecionismo e as dúvidas sobre o programa nuclear brasileiro. Adicionalmente, as divergências sobre temas de direitos humanos, as preocupações com o meio ambiente, a incerteza sobre o uso de tecnologias sensíveis e a insolvência da dívida externa levaram o Brasil a ser apresentado como um país que não cumpria seus compromissos. Como resposta a esse descrédito, o governo Sarney iniciou o processo de “limpeza de agenda”, adequando a agenda brasileira à internacional. Esta ação acabou por limitar as opções estratégica do país para a realização de um balanço de poder e levando o país ao inescapável comportamento de *bandwagoning*.

No que se refere à mobilização de recursos na área DQBRN, a principal ação do governo foi esporádica e *ad hoc*. Tratou-se do aprimoramento da legislação relacionada à radioproteção, à cargo da Comissão Nacional de Energia Nuclear⁷⁴. Este aprimoramento se deveu ao acidente radiológico ocorrido, em 1987, na cidade

⁷⁴ A CENEN é o órgão responsável por regular as atividades nucleares no País, como o licenciamento e controle das unidades nucleares e radioativas, o credenciamento dos profissionais que atuam nessas instalações e a definição do destino final dos rejeitos gerados, tendo como propósito garantir o uso seguro e pacífico da energia nuclear (SANTOS, 2019).

de Goiânia. A atualização dessas normativas também foi útil para a instalação e o gerenciamento das Indústrias Nucleares do Brasil⁷⁵ (INB), criadas em 1988.

Portanto, devido aos constrangimentos externos e à emergência na solução de assuntos internos, pode-se dizer que o governo Sarney não fora capaz de estabelecer uma grande estratégia. Nenhum dos três possíveis modelos propostos por Silove (2018) pode ser instrumentalizado. Não foi possível verificar o atendimento de demandas de longo prazo, bem como não ocorreram ações sistematizadas na área DQBRN. Apesar do acidente radiológico de Goiânia ter trazido a temática DQBRN pela primeira vez ao grande público, a DQBRN foi tratada pela perspectiva da securitização e não sob a ótica da defesa, fazendo eco à “limpeza da agenda” de Sarney. Essa percepção dos brasileiros e do próprio governo, não permitiu a formação da imagem do líder acerca da necessidade de mobilização de capacidades em atendimento a uma demanda estratégica do país para DQBRN.

3.2 Governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994)

O período de 1990 a 1994 compreende os governos Collor e Itamar Franco. Durante esses anos, o Brasil buscou o fim da crise econômica que assolava o país há mais de uma década. A aposta estava no governo de Collor, primeiro presidente eleito pelo voto direto desde a eleição de Jânio Quadros. Para isso, sua administração assumiu ares de reformista e moderna. No entanto, infelizmente, o governo não conseguiu se afastar do populismo e do clientelismo presentes em muitos momentos da política nacional. Uma importante característica de sua gestão foi a adoção de uma grande estratégia identificada com “grandes comportamentos”, neste caso a relação bilateral com os EUA. De um modo geral, essa estratégia permeou grande parte das ações do governo. Seu principal objetivo era promover a recuperação da credibilidade internacional do país, por meio do alinhamento do Brasil com os princípios neoliberais do Consenso de Washington apresentados no capítulo anterior.

Esse alinhamento com os preceitos neoliberais resultou em importantes mudanças no campo das relações exteriores. A abertura do mercado ao comércio

⁷⁵ As INB foram criadas para atuar na área de extração, tratamento e processamento industrial do urânio, sob a coordenação da CNEN. As INB contribuíram para a manutenção das pesquisas relacionadas ao programa nuclear brasileiro e para o funcionamento das usinas geradoras de energia de Angra dos Reis

internacional pôs fim às maiores disputas do país com os EUA. Dentre os contenciosos solucionados, destacam-se o término da reserva de mercado no setor de informática, a ampliação do acesso ao mercado brasileiro e as negociações comerciais no âmbito do GATT que afastaram o Brasil da pauta dos países do Terceiro Mundo (PECEQUILO, 2012, p.215). O governo ainda adotou a tática da credibilidade via adesão, abdicando do desenvolvimento de tecnologias sensíveis como a nuclear⁷⁶, sediando a Conferência Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), formalizado sua adesão à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José) e reforçando a lógica neoliberal do Mercosul.

Paralelamente, no campo doméstico, o governo Collor promoveu a privatização em setores estratégicos e implementou um desastroso plano econômico. O Plano Collor consistiu no congelamento de poupanças que teria o objetivo de diminuir a oferta de dinheiro no mercado, freando a inflação. De fato, o plano não foi capaz de conter a inflação, resultando em perdas reais de capital de até 30% (LEITÃO, 2011). O plano Collor agravou a recessão econômica do país, fazendo com que mazelas políticas da gestão do governo, como corrupção e tráfico de influência, viessem à tona e culminassem no processo de *impeachment* do presidente.

Com a decorrente assunção de Itamar Franco, após o afastamento de Collor, buscou-se estabilização do país por meio da minimização dos efeitos da gestão anterior. No campo internacional, o novo governo abandonou a estratégia do “grande comportamento” que fortalecia o alinhamento com os EUA. O país retomou sua posição a favor do relacionamento global-multilateral e investiu em parceria Sul-Sul com países em desenvolvimento (PECEQUILO, 2012, p.217). Internamente, a grande conquista do governo Itamar Franco foi o sucesso do Plano Real, em 1994, trazendo estabilização dos preços e da economia.

Mas do que uma grande estratégia planejada pelo governo, o Plano Real era uma necessidade emergencial para o país. Ele permitiu uma progressiva recuperação econômica do Brasil, que teria seu auge no governo Lula. O Plano Real viabilizou a mobilização de recursos domésticos capazes de apoiar a implementação de estratégias de governo que tomariam forma nas décadas seguintes. Logo, a

⁷⁶ Apesar de não assinar o TNP, em termos tácitos, o governo Collor se posiciona pela não proliferação por meio de atos simbólicos como o fechamento de um poço para testes nucleares na Serra do Cachimbo.

administração Itamar lança as bases para que dois tipos de grande estratégia pudessem ser adotadas no futuro: a do “grande plano” do Brasil potência regional emergente e a do “grande princípio” do multilateralismo capitaneado pelo Brasil.

Como a mobilização de recursos domésticos só seria consolidada nas décadas seguintes, as ações dos governos Collor e Itamar Franco na área de DQBRN não foram capazes de interagirem entre si. Elas não contribuíram de fato para o estabelecimento de uma estratégia de relocação brasileira nas estruturas de poder internacional. No entanto, a DQBRN figurou como relevante tema na agenda exterior do Brasil. Nesse sentido, destaca-se a criação, em 1991, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Esse movimento da diplomacia brasileira encerrou o dilema de segurança da América do Sul, entre Brasil e Argentina. A criação da ABACC se inseriu no conjunto de ações de Collor que visavam ao resgate da credibilidade do país e que acabaram por reforçar o compromisso do país com a segurança cooperativa⁷⁷ empreendida pelos EUA.

Diante disso, é possível afirmar que a temática DQBRN passa a ser compreendida pelos líderes brasileiros como importante ferramenta do *soft power* do país, deixando para trás a alternativa de mobilização de recursos da área nuclear em proveito do projeto de *hard power* do Brasil.

3.3 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O governo FHC se iniciou com o desafio de manter a inflação sob controle. Após os longos anos de alta generalizada dos preços, os brasileiros entendiam que o combate à inflação era uma questão de vida ou morte. Logo, a estabilidade econômica trazida pelo Plano Real fora muito bem recebida pela população. No entanto, para que fosse possível manter esse quadro, o governo FHC realizou o controle inflacionário por meio da valorização do Real paga por uma alta taxa de juros. Além disso, ele deu prosseguimento às medidas neoliberais iniciadas com Collor, como o política de privatizações⁷⁸ e a tentativa de enxugamento da máquina estatal. O que se viu, de fato, por todo primeiro mandato de FHC foi uma incansável luta pela preservação da estabilidade econômica diante de repetidos episódios de

⁷⁷ Apresentada na seção 2.4 Poder da Segurança, no capítulo anterior.

⁷⁸ Em 1998, a Companhia Vale do Rio Doce e a Telebras foram vendidas por US\$ 30 bilhões, a maior privatização do mundo na época.

turbulência financeira (REID, 2014), como as crises financeiras do México, da Argentina, da Ásia e da Rússia.

O segundo mandato de FHC enfrentou desafios ainda maiores para o controle da economia. O acúmulo dos efeitos das crise financeiras somado à estagnação econômica provocou um realinhamento da política econômica que passaria a se basear no tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit fiscal. Para isso, o governo promoveu a desvalorização controlada do Real, deu maior independência ao Banco Central e aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal. A discreta recuperação da economia foi breve, vindo a sofrer um novo golpe com a crise financeira da internet e da Argentina, em 2001, além da crise energética do mesmo ano.

Em linhas gerais, o Brasil ainda não conseguiu reunir condições domésticas para implementar uma grande estratégia. Durante os dois mandatos de FHC, a estabilidade econômica fora constantemente perseguida. Internamente, ocorreram avanços na área social⁷⁹, mas a economia do país crescera timidamente. Pode-se dizer que existia pragmatismo na política de FHC, claramente voltada para a modernização do estado brasileiro sob a ótica neoliberal. Entretanto, não era possível identificar um alinhamento automático com os EUA, por isso, não se reeditava a estratégia de “grande comportamento” de governos anteriores.

Todavia, os constrangimentos da estrutura de produção e financeira foram tamanhos que as ações do governo, em sua maioria, tinham caráter emergencial. Esta conjuntura inviabilizou a mobilização interna de recursos para a adoção de uma estratégia de relocação na estrutura internacional de poder.

Percebe-se que o maior esforço do governo FHC era o de não perder a credibilidade internacional adquirida até então. Para isso, foi intensificada a autonomia pela integração, por meio da tática de adesão a regimes internacionais e da diplomacia presidencial. Assumiu-se uma dinâmica vertical (Norte-Sul) nas relações exteriores. Este direcionamento se comprova pelas seguintes ações do Brasil: retomada da implementação do Consenso de Washington; participação na criação da OMC, com o encerramento da Roda do Uruguai; aderência ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, em 1995; aprovação da Lei das Patentes pelo

⁷⁹ Destacam-se as iniciativas da “Comunidade Solidária”, com foco na mobilização de Organizações Não Governamentais (ONG) e atividades filantrópicas, o Programa Bolsa Escola e um amplo programa de reforma agrária.

Congresso Nacional, em 1996; aprovação da Lei de Proteção de Cultivares, em 1997; e pela adesão ao TNP, em 1998.

A adesão ao regime de não proliferação nuclear é a mais emblemática iniciativa do Brasil pela alternativa do *soft power* e da credibilidade. Segundo Cristina Pecequillo (2012, p.219), a ratificação do TNP tinha o objetivo de substituir a barganha pela integração, com vista a um novo tipo de relacionamento com o Norte global e com os organismos internacionais. O objetivo do Brasil era a justiça no tratamento das negociações comerciais com a OMC e ALCA e a ocupação de um assento permanente no CSNU. No entanto esta iniciativa teve poucos resultados, suscitando mudanças de rumos para a diplomacia brasileira.

Uma vez frustradas as expectativas brasileiras, a diplomacia nacional passa a demonstrar uma tendência pela recuperação da tradição global multilateral, reequilibrando os eixos vertical e horizontal. Nas palavras de FHC, o país passaria a defender a “globalização solidária, em contraposição à atual globalização assimétrica” (CARDOSO, 2001). Sob essa nova orientação, o Brasil incentivou a cooperação científico-tecnológica com a China e a Índia e promoveu a criação da Integração da infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA).

Com a assinatura do TNP, a temática da DQBRN novamente ocupou um lugar de destaque. No entanto, a exemplo do que ocorrera no passado, ela não foi percebida como uma categoria autônoma capaz de aglutinar ações do governo sob a forma de política pública. No entanto, um importante fenômeno doméstico ocorreu nesse período: o amadurecimento das instituições nacionais. Esse fenômeno lançaria as bases para a arquitetura da DQBRN no Brasil.

Em 1995, após uma década de redemocratização, a gestão de FHC implementou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que buscava “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p.10). A nova arquitetura organizacional para a execução dos serviços públicos, permitiu que agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais otimizassem a gestão, racionalizando e dinamizando a implementação de políticas públicas.

O impacto dessa reestruturação administrativa foi bastante positivo para a área DQBRN. A definição de diferentes níveis de governança nos Ministérios e nas agências, viabilizou a formação de uma “nova arquitetura institucional com um

núcleo que tivesse capacidade de formulação e monitoramento das políticas públicas, separando as funções de concepção das de implementação” (LEVY, 2002).

Em meio a esse processo de reforma administrativa, diferentes organismos governamentais ligados à DQBRN foram estruturados. Isso viabilizou o progressivo amadurecimento do tema e o surgimento de iniciativas interministeriais de cooperação⁸⁰. Esse diálogos passam a ocorrer, principalmente, entre o Ministério da Defesa (MD), criado em 1999, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Ministério da Saúde (MS) e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Apesar de não ter havido a compreensão pelos líderes do potencial estratégico da DQBRN, relevância do tema passaria a ficar cada vez mais evidente e a integração dos atores governamentais, inevitável.

3.4 Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Durante os dois mandatos do governo Lula, de 2003 a 2010, o Brasil passaria a colher os frutos das ações realizadas nas gestões anteriores. A gestão de Lula encontrou o país com a economia estabilizada, com uma reforma administrativa em andamento, com legitimidade e reconhecimento internacional. Isso permitiu que seu governo avançasse importantes passos na economia, na área social e no campo diplomático.

Eleito em um momento de esgotamento do projeto neoliberal para a América Latina, Lula superou as desconfianças iniciais do mercado e promoveu a integração das demandas sociais dos menos favorecidos com os anseios dos mais privilegiados. Como aponta o Micheal Reid (2014, p.134), o presidente eleito era capaz de orbitar entre os figurões do Fórum Econômico Mundial, em Davos, e os movimentos sociais de esquerda do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. O poder de diálogo e negociação de Lula contribuiu para ampliação de seu de apoio. Seu governo aproveitou o aumento da máquina pública estatal, para realizar o loteamento de cargos no governo em troca de votos no parlamento. Esse

⁸⁰ A arquitetura da DQBRN brasileira e a cooperação entre suas instituições serão abordadas na última seção deste capítulo.

fisiologismo político, que caracteriza o chamado presidencialismo de coalisão⁸¹, contribuiu para a assimilação, por todo o espectro político brasileiro, do modelo de economia de mercado.

Durante o governo Lula, o Brasil experimentou um importante crescimento econômico. Ele se deveu a um conjunto de fatores. Dentre eles se destacam a manutenção do programa de FHC, a adoção de uma política monetária que fortaleceu o Real e a realização de ajustes fiscais. Juntou-se a esses fatores, o *boom* das *commodities* proveniente do aumento da demanda chinesa. Essa conjuntura favorável permitiu que fosse adotada, no segundo mandato, uma política econômica mais estatista, que lembrou a tradição desenvolvimentista⁸² dos governos militares. O governo pode ainda aumentar os gastos do estado social, por meio dos Programas Bolsa Família e Minha Casa, Minha Vida. No entanto, estes bons ares perdurariam até a crise financeira do *subprime*, momento de inflexão que foi minando lentamente as conquistas econômicas do início dos anos 2000.

No campo internacional, o Brasil promoveu o equilíbrio entre os eixos vertical e horizontal das relações exteriores. Para isso, as parcerias Sul-Sul são colocadas como prioritárias, o que reflete o resgate da identidade do Brasil como um grande estado periférico e emergente. Esse *status* permitiu que o Brasil transitasse tanto em fóruns do Primeiro e como do Terceiro Mundo⁸³, fortalecendo o seu poder de barganha e credibilidade, não mais pela adesão, mas pelo caminho da reafirmação (PECEQUILO, 2012, p. 223).

O multilateralismo empreendido pela diplomacia brasileira permitiu explorar os espaços existentes nas estruturas de conhecimento e de segurança. Com base na defesa da justiça social e da igualdade, o país evocou o protagonismo em questões ligadas à saúde, educação, cidadania, direitos humanos e segurança alimentar. No que se refere à segurança, o Brasil incorporou, ao lado do consagrado

⁸¹ Termo cunhado pelo sociólogo Sérgio Abranches no qual o poder executivo federal estabelece coalizões para governar, o que o torna reféns dos interesses de grupos de interesse no Congresso Nacional e nos poderes estaduais. Esta prática foi motivo de diversos escândalos de corrupção e de tráfico de influência na política nacional, durante o período do estudo.

⁸² O Programa de Aceleração do Crescimento é o maior exemplo dessa política desenvolvimentista, tendo o orçamento nominal de R\$500 bilhões em quatro anos (REID, 2012, p.141).

⁸³ OMC, G20 financeiro, BRICS e IBAS são alguns exemplos.

princípio da “não intervenção”, o princípio da “não indiferença”. Estes espaços conquistados pela diplomacia, postura fortaleceram o *soft power* brasileiro⁸⁴.

Após uma análise do período, é possível identificar a ambivalência de dois modelos estratégicos apresentados anteriormente (SILOVE, 2018). Por vezes, o Brasil adotou a grande estratégia de “grande projeto” quando se afirmava como grande economia sul-americana, capaz de assumir uma liderança regional. Esse modelo é perceptível por meio da iniciativa para a criação da UNASUL⁸⁵, em 2008, e da CELAC⁸⁶, em 2010. Ao mesmo tempo, foi possível identificar a adoção de “grandes princípios” quando advogava pelo multilateralismo, assumindo o *status* país emergente e terceiro-mundista. É o caso da iniciativa brasileira na criação do G20 das nações em desenvolvimento⁸⁷, em 2003, e no estabelecimento do diálogo nos BRICS, que se iniciou em 2009.

Em que pesem suas diferenças, os dois modelos estratégicos possuem um ponto em comum. Trata-se do incremento da capacidade de mobilização de recursos internos em prol de uma pauta estratégica mais clara. Esta mobilização foi facilitada com a criação em 2008, da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR). Esse órgão do governo atuou como articulador da formulação de políticas que reforçaram, desde então, a perspectiva estratégica do Brasil, na sua trajetória pelos dois caminhos apresentados.

Apesar do surgimento de modelos de grande estratégia e de se reunirem condições materiais no país, a sua implementação não foi amplamente realizada. Para Carlos Milani (2019), os membros da elite estratégica do Brasil não entraram em consenso sobre o modelo estratégico a ser adotado. A definição desse modelo somente se daria com a superação do chamado “dilema de graduação”. Tal dilema se refere à escolhas basilares de uma grande estratégia, como entre desenvolvimento autônomo ou dependente, balanço ou *bandwagoning*, relações norte-sul ou sul-sul. Essa abordagem contribui para uma melhor compreensão

⁸⁴ A relevância do *soft power* brasileiro seria consagrada pela realização de grandes eventos, chamados neste estudo de eventos de alta visibilidade (EAV) como a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016, durante o governo Dilma Rousseff.

⁸⁵ União de Nações Sul-Americanas.

⁸⁶ Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

⁸⁷ O grupo concentra sua atuação na promoção dos interesses dos países em desenvolvimento nas negociações agrícolas.

acerca da reticência da implementação da DQBRN como ferramenta estratégica brasileira.

Acontecimentos como o ataque terrorista com antraz, em 2001, e a busca pelos EUA de armas de destruição em massa no Iraque, em 2003, mantiveram a relevância da DQBRN durante o início da década de 2000. Todavia, no Brasil a DQBRN continuou sendo uma área temática importante, mas sem assumir uma relevância estratégica. Apesar das condições materiais favoráveis para a mobilização de recursos em torno de DQBRN, ela não assumiu um caráter estratégico. Apesar da DQBRN não recebeu o tratamento institucional que lhe desse autonomia para articular esforços em prol de uma estratégia de projeção de poder.

Após a análise realizada neste tópico, verificou-se que durante o governo Lula o estado brasileiro reuniu as melhores condições para mobilizar suas capacidades em prol da DQBRN. No entanto, ao se atestar que isso não ocorreu, se deduz que a percepção dos líderes não seria suficiente para denotar relevância à DQBRN. A fim de compreender esse quadro, deve-se recorrer a outra variável interveniente da hipótese explanatória proposta nesta pesquisa. Valendo-se da abdução, assume-se a premissa de que foi a deficiência nas relações entre estado-sociedade o motivo pelo qual a DQBRN não assumiu uma importância estratégica⁸⁸. Logo, a falta de coesão interna entre as elites e o governo prejudicou a reunião de esforços em todo de uma grande estratégia atenta à DQBRN.

Com essa abordagem, a hipótese explanatória do comportamento de *underbalance* brasileiro se robustece. Ao assumir que a imagem dos líderes não atua isoladamente no processo de tomada de decisão sobre a DQBRN, fica facilitada a compreensão da relevância das demais variáveis intervenientes. Nesse momento, é oportuno destacar que durante o último período deste estudo a falta de consenso nas relações estado-sociedade atingiram o seu ápice, afetando de forma substancial o tratamento dado à DQBRN.

3.5 Governos Dilma Rousseff e Michel Temer (2011-2018)

O governo de Dilma Rousseff representa a continuação do projeto de governo de seu antecessor, só que implementado em um momento desfavorável. Dilma fora eleita, com a vinculação de sua imagem à representatividade da mulher e

⁸⁸ Esse argumento será aprofundado no Capítulo 5.

à competência na gestão pública. Como não havia trilhado uma carreira política anterior, ela apresentou certas dificuldades na composição de entendimentos durante o seu governo, cuja base de apoio era formada por uma coalizão ampla e heterogênea. Por possuir um perfil de gerencial, seu trato com suas equipes variava do pragmatismo ao microgerenciamento. Essa característica gerou desconfiança na classe política, acostumada com o perfil conciliador de Lula.

Seu governo coincidiu com o fim do ciclo de crescimento iniciado na década anterior. O crédito para o consumo interno já não era tão acessível e os preços das *commodities* haviam parado de subir com a desaceleração do crescimento da China. Além disso, a competitividade da indústria nacional havia diminuído e os efeitos da crise financeira do *subprime* ainda eram perceptíveis. Para buscar contornar a recessão que se avizinhava, o governo Dilma abandonou o tripé econômico brasileiro — taxa de câmbio flutuante, metas de inflação e controle fiscal — adotado com sucesso desde 1999 (REID, 20120, p.150).

A crise econômica configurou um quadro de recessão entre 2014 e 2016. Durante esse período o PIB caíra 11,8% e o desemprego chegou a 13,7% (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 90). Soma-se a esse quadro a crise fiscal decorrente do aumento de despesas, de desonerações de alguns setores e da queda da arrecadação devido à recessão. A alternativa do governo foi ceder às pressões do mercado implementando um retorno a ortodoxia liberal. No entanto, tal ação não obteve êxito e a inflação chegou a 10% em 2015.

A crise econômica e fiscal se converteria em crise política no início do segundo mandato de Dilma. As explicações para suas causas, inúmeras. André Singer (2016, p. 26) a atribui ao fim do ensaio desenvolvimentista, marcado pela passagem da burguesia industrial da coalizão produtivista para a rentista. Já Débora Messenberg (2017) atribui ao recrudescimento da polarização política que ganhou grande difusão por meio das novas mídias e da mobilização da população. Vale ressaltar, que não interessa a este estudo averiguar as causas da crise política, mas constatar a existência de um ruptura nas relações estado-sociedade. Esse processo de afastamento chegou ao seu ápice com o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Cabe salientar que a assunção de Michel Temer não foi capaz de recompor a relações do governo com as elites, o que resultou em um quadro de

instabilidade política que dificultou a implementação de medidas de ajuste econômico e fiscal ponderadas.

No que se refere ao campo das relações internacionais, verificou-se uma mudança de objetivos entre os governos Dilma e Temer. Durante o período de Dilma na presidência, manteve-se o direcionamento estabelecido no governo Lula, de projeto de liderança regional e do princípio do multilateralismo. No entanto, as questões internas causariam o desgaste da diplomacia presidencial e da imagem do país no exterior.

Em meio à crise, o governo Temer buscou resgatar a credibilidade internacional do Brasil. Para isso, restabeleceu as relações verticais com o norte global, por meio de tratativas para a entrada do Brasil na Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico⁸⁹ (OCDE). Adicionalmente, na busca por legitimidade doméstica, o governo Temer levou para a política externa algumas pautas da política doméstica. Com isso, uma progressiva ressignificação das relações multilaterais é implementada, priorizando a economia em detrimento de alinhamentos políticos-ideológicos (SILVA, 2019)⁹⁰.

Durante o período, a DQBRN recebeu grande visibilidade interna por meio da articulação de diferentes instituições do governo nos Eventos de Alta Visibilidade⁹¹(EAV) ocorridos no país. O MD atuou em parceria com outros ministérios nas ações de segurança da população e delegações estrangeiras⁹². Adicionalmente, a temática de DQBRN reforçou a estratégia de “grande projeto” de liderança regional, ao se fazer presente por meio da organização anual de cursos regionais da OPAQ e

⁸⁹ A OCDE é um fórum de países que se descrevem comprometidos com a democracia e a economia de mercado, formado por economias de alta renda, consideradas de países desenvolvidos.

⁹⁰ Percebe-se que no âmbito do Mercosul esse ajuste é decorrente das críticas internas sobre o alinhamento brasileiro com o “bolivarianismo” e a Venezuela.

⁹¹ Entende-se como EAV, os grandes eventos realizados no país a partir da década de 2000. Os EAV considerados neste estudo seguem a classificação realizada por Santos (2019): 1ª onda de EAV: (1) a Copa Panamericana de Tiro com Arco (2006); (2) os Jogos Panamericanos e Para Pan-Americanos – Pan 2007 – (2007); (3) as visitas do presidente norte-americano George W. Bush (2005 e 2007); (4) a visita do Papa Bento XVI (2007); e (5) os V Jogos Mundiais Militares – V JMM – (2011). 2ª onda de EAV: (1) Conferência Rio+20 (2012); (2) Jornada Mundial da Juventude – JMJ – (2013); (3) Copa das Confederações (2013); (4) Copa do Mundo de Futebol (2014); e (5) Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio – JO Rio 2016 – (2016).

⁹² O MD estabeleceu diversos protocolos de entendimento entre o Ministério da Justiça (MJ), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o MCTI e o MS que tinham por objetivo estabelecer uma governança compartilhada das ações de segurança para os EAV.

no apoio à segurança do Papa Francisco ao Paraguai, em 2015, (VASCONCELOS, 2020). Esse entendimento encontra eco com o apontamento de Anderson Wallace dos Santos:

Lentamente, a DQBRN estava começando a ser pensada de forma estratégica, pautada numa estrutura de governança em alto nível, ainda que estabelecida unicamente por meio de protocolos limitados no tempo e no espaço. O transbordamento das práticas de DQBRN das FA para os demais arranjos ministeriais, meio acadêmico e agências facilitou a coordenação das ações de segurança, ao mesmo tempo em que difundiu uma linguagem horizontal aos profissionais da área, muito embora fosse necessária a elaboração de doutrinas comuns e instrumentos normativos (SANTOS, 2019, p. 79).

Nota-se que houve um grande esforço setorial, encabeçado pelo MD para que a agenda DQBRN se difundisse. A realização dos EAV foi o catalizador dessa ação, facilitando o trânsito e a cooperação entre os órgãos do governo. No entanto, em grande medida, o transbordamento da pauta DQBRN da Defesa para outros campos se deveu à necessidade de atendimento de uma demanda de segurança e não em decorrência de uma percepção estratégica dos líderes. Essa iniciativa *bottom up* ressalta a relevância da atuação das instituições domésticas na ampliação da compreensão dos líderes sobre o tema. Novamente, a hipótese explanatória desta tese se fortalece, ao apontar a interconexão das variáveis interveniente no processo de tomada de decisão.

3.6 A compreensão sobre a imagem dos líderes

Ao final da análise acerca do papel da variável interveniente — imagem dos líderes — sobre o processo de tomada de decisão na formulação de uma estratégia, é possível realizar alguns apontamentos que servem de subsídio para a compreensão do quadro geral sobre a DQBRN. É possível apontar que, durante os governos Sarney, Collor e Itamar Franco, as demandas domésticas emergenciais inviabilizaram a percepção do valor estratégico da DQBRN. Durante o governo FHC, devido à reorganização do serviço público, diversas instituições afetas à DQBRN foram criadas. Estas viriam a instrumentalizar importantes ações nas décadas seguintes, mas sem alcançarem maior relevância dentro do governo. Já na gestão de Lula, se reuniram as condições materiais para a mobilização de recursos, no entanto ficou evidente uma falta de consenso sobre o modelo estratégico a ser adotado, o que dificultou a inserção da DQBRN em apoio à estratégia nacional. Por fim, nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer, a DQBRN se articulou internamente em atendimento às demandas de segurança dos EAV, graças ao

protagonismo das instituições domésticas, demonstrando que sua relevância é maior nos escalões situados mais abaixo na hierarquia estatal.

Ao fim do mapeamento das ações dos governos sobre a DQBRN no período do estudo, conclui-se que a imagem do líder sobre o tema apenas atingiu diferentes graus de desconhecimento. Ou seja, a DQBRN não chegou a ser reconhecida como uma categoria autônoma capaz de auxiliar a implementação de uma estratégia de projeção de poder. A postura de *soft power* decorrente do compromisso do país pelo não proliferação do início do período não foi suficiente para despertar o interesse dos líderes sobre o tema, não havendo iniciativas *top-down* para o seu desenvolvimento. Pelo contrário, o avanço do setor se deu em decorrência da progressiva instrumentalização das instituições doméstica que se articularam para o atendimento da demanda de segurança interna com os EAV. Portanto, a DQBRN não foi percebida pelos líderes, mas apresentada *bottom-up* pelas instituições domésticas, em meio a cenários de crise e indefinições estratégicas que atrapalharam a percepção de sua relevância.

CAPÍTULO 4 CULTURA ORGANIZACIONAL: OS MATIZES DE CORES

A cultura organizacional da sociedade brasileira tem sido objeto de estudo das ciências sociais por muitos anos. A essa tarefa se dedica a sociologia brasileira que, desde o início do século XX, tem formado o que se convencionou chamar de “pensamento social brasileiro”. Ele é o resultado da vasta produção científica acerca das interpretações sobre o que seria o Brasil nos campos social, econômico e político.

Diante dessa gama de possibilidades de interpretar o país, esta pesquisa buscou escolher o recorte epistêmico mais adequado para a verificação de sua hipótese explanatória. A fim de reconhecer o papel da cultura organizacional na tomada de decisão, foram selecionados os pensadores que lançaram seus olhares às origens do estado brasileiro, ou seja, na maneira pela qual o empreendimento colonial português imprimiu sua marca na formação da sociedade nacional. Para esse desafio Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre e Caio Prado Jr foram os escolhidos.

A escolha pelos pensadores da geração de 1930 — Holanda e Freyre⁹³ — e pelo pioneiro na análise dialética da economia brasileira — Caio Prado Jr. —, seguiu o conselho de Antônio Candido⁹⁴. O historiador da literatura brasileira aponta existirem três livros que auxiliam “a refletir e a se interessar pelo Brasil”: *Raízes do Brasil*, escrito em 1936; *Casa-grande & Senzala*, de 1933; e *Formação do Brasil Contemporâneo*, concluído em 1942. Essa orientação é reforçada por Fernando Henrique Cardoso (1993), ao classificar os três pensadores como fazendo parte da “mesma matriz que originou esse esforço para repensar o Brasil”.

Esse olhar sobre a origem da sociedade brasileira auxiliou a esclarecer o porquê da existência de obstáculos à implementação de uma grande estratégia no Brasil. Como apontam Lobell, Ripsman e Taliaferro (2017, p. 66), a cultura organizacional representa “as crenças arraigadas, as visões de mundo e as expectativas compartilhadas da sociedade como um todo”. Por meio do estudo

⁹³ Parece-nos correta esta seleção dos pensadores da geração de 1930, pois a escolha de qualquer outro corte epistêmico do pensamento social brasileiro levaria à recorrente remissão a eles. Além disso, esta tese pretende fazer uso da sociologia para compreender a interpretação dada ao país pelo pensamento social brasileiro, o que afasta o seu interesse sobre outras importantes dinâmicas sociais, como as questões raciais ou de gênero.

⁹⁴ Antônio Candido de Melo e Souza (1918-2017) foi um sociólogo, crítico literário e estudioso da literatura brasileira e estrangeira. É o autor de *Formação da Literatura Brasileira* (1959)

desses diferentes matizes da sociedade brasileira, constatou-se que as dificuldades trazidas pela cultura organizacional possuem duas origens distintas. A primeira delas decorre do comportamento dos indivíduos, marcado pelo personalismo no favorecimento de grupos, apontado por Sérgio Buarque de Holanda, e pela indecisão decorrente da busca pelo atendimento de demandas demasiadamente díspares, trazida por Gilberto Freire. O outro obstáculo é apontado por Caio Prado Jr., como sendo o resultado das contradições internas existentes na burocracia estatal, formada por um grupo heterogêneo e incapaz de (se) identificar (com) as demandas nacionais.

Esta tese propõe que tais comportamentos individuais e coletivos se auto-alimentam. Eles formatam os entendimentos estratégicos dos líderes políticos, das elites e do público em geral, definindo o que seria aceitável ou não nas ações do estado (LOBELL; RIPSMAN; TALIAFERRO, 2017, p. 67). Em decorrência dessa associação, a variável interveniente — cultura organizacional — influencia no processo de tomada de decisão, dificultando a incorporação da temática DQBRN no estabelecimento de estratégias para o Brasil. A formação dessa influência será apresentada a seguir.

4.1 Sérgio Buarque de Holanda: personalismo e o não pertencimento

A contribuição de Sérgio Buarque de Holanda para compreensão da cultura organizacional da sociedade brasileira se relaciona com o entendimento de suas raízes. Por isso, é inafastável a análise do clássico *Raízes do Brasil*. Esta obra apresentou o conceito tido como característico do povo brasileiro: a cordialidade. Ela auxilia o entendimento de um ponto relevante desta pesquisa: como a personalista sociedade brasileira interage com as externalidades vindas de uma burocracia impessoal. Dentro dessa burocracia se enquadram as instituições domésticas responsáveis por implementar as ações do estado, nas quais se inserem as iniciativas na área DQBRN.

Para entendermos como isso se dá, deve-se compreender quais são os processos históricos que formam o “homem cordial”. Sérgio Buarque de Holanda escreveu a versão definitiva de *Raízes do Brasil* em 1956, após significativas revisões após as primeiras publicações em 1936 e 1948. Ao se comparar essas versões se percebe o amadurecimento do entendimento do autor sobre a cordialidade. Ele sai de uma visão benevolente — presa à herança rural ibérica — e

chega à abordagem crítica da cordialidade — ligada aos requisitos necessários à progressiva formação da sociedade urbana brasileira. Essa última abordagem nos interessa.

Ao longo do processo de formação da nacionalidade, o autor compreende que o Brasil é um lugar em construção. O uso recorrente do advérbio “ainda” permeia todo o texto. Para ele, existiriam dois momentos da formação da brasilidade. Como aponta Thiago Lima Nicodemo (2014), coexistem dois planos temporais distintos, o da dialética entre elementos ibéricos e elementos autóctones no processo de colonização e outro o da análise de como esses elementos, já característicos de uma lógica própria, foram reaproveitados ou rearranjados na formação do estado e da nação brasileira. A interação entre esses planos faz com que traços da família patriarcal e do personalismo se mesquem sob a forma da cordialidade característica do brasileiro.

Esse *ethos* brasileiro reflete um descompasso entre a sua forma e seu conteúdo. O brasileiro é resultado de uma constante adaptação. Por isso, é mais fácil caracterizá-lo pela sua forma de agir, não pela realização de suas obras. Essa característica decorre do fato de sermos “desterrados em nossa terra” (HOLANDA, 1936, p.3), pois as formas de convívio, instituições e ideias foram trazidas da distante Europa e radicadas em um ambiente tropical e hostil. Por isso, a forma está em constante mutação, dando espaço para o afloramento de potencialidades decorrentes dos desafios da adaptação. Essa característica auxilia a explicar o “jeitinho” brasileiro, ao mesmo tempo que esclarece a dificuldade da nossa cultura organizacional em empreender projetos de longo prazo:

Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono. Dir-se-ia mesmo que se fez apesar de seus autores (HOLANDA, 1936).

No entanto, Sérgio Buarque de Holanda identifica, para além dessa desleixada empreitada colonizadora, o âmago do colonizador português. Ele seria composto pelo espírito de aventura e pela ordem do semeador. O aventureiro se identifica com a ânsia irredutível pelo objeto final que atropela os passos intermediários em prol de recompensas imediatas. O semeador, por sua vez, se recusa a modificar a realidade por meio de construções resultantes da ação humana, aceitando o estado das coisas, o império do natural, a vida como ela é. Se

por um lado o espírito aventureiro valoriza a personalidade do indivíduo, a ordem do semeador perpetua o estado das coisas conforme a agência das forças da natureza.

O espírito colonizador português deixou marcas profundas na formação da sociedade brasileira. Durante a formação dos núcleos urbanos, houve uma transmigração da oligarquia agrária para as cidades. Com ela o prestígio, o nome e o patriarcalismo foram trazidos a reboque, moldando a sociedade pós-abolição. Logo, a sociedade brasileira se formou em torno do extremado culto à personalidade. Com ele “o afã de distinção em relação a todos os outros, consistiria na principal virtude reconhecida pela população” (HOLANDA, 1936, p. 31). Em decorrência, se formou uma solidariedade baseada em sentimentos e afinidades, na qual estaria embutida uma reduzida capacidade de organização social para além da família ou pequenos grupos. Essa organização social personalista é avessa à arranjos mais complexos, nos quais a coesão e a cooperação são fundamentais.

Devido à lógica social pautada nos sentimentos e afinidades, a adoção de uma ordem artificial é quase inconcebível. Para Sérgio Buarque de Holanda, o espírito colonizador português permitiu a sobrevivência anacrônica dos padrões rurais de sociabilidade. Mantinha-se nas cidades, uma mentalidade de casa-grande (HOLANDA, 1936, p. 87), sobre a qual orbitava o personalismo da figura do senhor ou do chefe. Tal percepção ajuda a compreender porque alguns projetos não avançam devido à falta de identificação pessoal entre os envolvidos, sendo quase indispensável o acompanhamento do líder e o convencimento dos executores para o seu prosseguimento. Logo, quanto mais o governo se espelhar no modelo da família patriarcal, mais fácil será a obediência civil, ao ponto de torná-la “voluntária e cordial” (HOLANDA, 1948, p. 87). Como bem sintetiza o autor de *Raízes do Brasil*, esses grupos “formam, assim, como um todo indivisível, cujos membros se acham associados, uns aos outros, por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias” (HOLANDA, 1948, p.130).

O peso do personalismo dificultou a organização política da sociedade brasileira. Ao afastar-se de uma solidariedade ampla e impessoal, o modelo de organização adotado privilegiou a formação de pequenos núcleos ligados por vínculos de sentimento. Com isso, dentro das instituições nacionais, a confiança se confunde com nepotismo e a colaboração se condiciona a uma amizade prévia. Nas palavras do autor, houve:

[...] uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional, e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras. Quer dizer, exatamente o contrário do que parece convir a uma população em vias de organizar-se politicamente (HOLANDA, 1948, p.91).

Em decorrência disso, o patrimonialismo se soma ao conjunto de características formadores do homem cordial. Para Sergio Buarque de Holanda, a entidade privada sempre precede a entidade pública (HOLANDA, 1948, p.133). Isso decorre da compreensão trazida pelo direito romano-canônico de que a família é a base e o centro de toda a organização. Logo, existe a confusão da coisa pública com a coisa privada, pois ambas deveriam ser geridas pela mesma pessoa: o chefe da burocracia/família. Em decorrência desse comportamento, a política brasileira presenciou a indesejada ascensão de populistas, nepotistas e corruptos. No entanto, mesmo nas ações de boa-fé da burocracia nacional, muitas vezes os projetos públicos são tratados como obras pessoais. Daí a percepção de que toda a ação deveria precisar de um padrinho, sob pena de ser posta de lado em detrimento de pautas mais afeitas ao chefe da instituição.

Adaptação, imediatismo, acomodação, patriarcalismo e personalismo. Eis o breve e pessimista retrato do “homem cordial” que este estudo apresentou até aqui. No entanto, o recorrente “ainda” da narrativa de Sérgio Buarque de Holanda traz certo alento. Para ele, a formação nacional é um processo ainda incompleto. Por isso, surge no horizonte de esperança a possibilidade da superação das características formadoras do “homem cordial” em prol da emergência de um modelo autóctone renovado. Essa nova cordialidade “nunca se consumará enquanto não se liquidem, por sua vez, os fundamentos personalistas e, por menos que o pareçam aristocráticos, onde ainda assenta nossa vida social” (HOLANDA, 1948, p. 269). Essa renovação se daria por meio da “nossa revolução”⁹⁵ que está em curso e seria capaz de revogar “a velha ordem colonial e patriarcal, com todas as suas consequências morais, sociais e políticas que ela acarretou e continua a acarretar” (HOLANDA, 1948, p.388).

De fato fica uma dúvida sobre a viabilidade da “nossa revolução”. Conseguiria o “homem cordial” superar suas contradições internas? Para isso, ele deveria suprimir a sua própria cordialidade em nome de um projeto maior do que sua própria personalidade. Por exemplo, ele conseguiria, sem as ferramentas da

⁹⁵ Título do sétimo e último capítulo de *Raízes do Brasil*.

abstração, alcançar a democracia sem que ela fosse um “lamentável mal-entendido⁹⁶” para si? Sabe-se que a resposta “ainda” está em construção. Mas é necessário concordar com Luiz Feldman (2016, p. 258) que para a formação de um estado democrático seria preciso “valorizar a cordialidade contra uma modernização inumana e, paralelamente, corrigi-la em seus excessos, por meio de alguma medida de civilidade”.

Dentro desta tese, essa medida de civilidade teria sua máxima representação com o sucesso da implementação de uma grande estratégia brasileira. No entanto, é conhecida a existência de variáveis intervenientes nesse percurso. Como se apresentou nesta seção, a cultura organizacional brasileira é fortemente marcada pela cordialidade. Ela interfere no processo de tomada de decisão do estado ao se enraizar na forma pela qual o brasileiro entende a externalidade da burocracia impessoal. O *ethos* emotivo dos envolvidos nessa organização estatal, sejam chefes ou empregados, não permite a implantação no Brasil do modelo ideal da burocracia weberiana⁹⁷. A consequência disso é formação de uma variante brasileira notadamente personalista.

Dentro da lógica dessa burocracia própria, os projetos governamentais obtêm sucesso se possuem um caráter pessoal. Ou seja, os propositores e os implementadores das políticas públicas devem tomar os projetos como seus. Esse caráter de personalidade faltou à DQBRN ao longo do período estudado. Como visto na seção anterior, existiu um desconhecimento generalizado sobre o tema por partes dos líderes. Em consequência, não desenvolveu qualquer tipo de apreço ou ligação entre esses e a DQBRN que viesse a facilitar o seu desenvolvimento como política pública em apoio a uma estratégia nacional.

O pertencimento da DQBRN na burocracia brasileira só passa a ser perceptível a partir dos inícios dos anos 2000. Com a crescente institucionalização do estado, se iniciou a formação de grupos que atuavam na área DQBRN. Devido à formação de vínculos dentro desses grupos foram possíveis avanços setoriais e se notou um transbordamento da temática para outros campos afins. No entanto, é de

⁹⁶ Tema abordado no Capítulo 6: Novos Tempos de Raízes do Brasil, na seção “as origens da democracia no Brasil: um mal-entendido”.

⁹⁷ O modelo apresentado por Max Weber (1864-1920) se pauta pela racionalidade para o alcance da eficiência das organizações. Ele tem como características intrínsecas, previsibilidade, rapidez, homogeneidade e redução de conflitos.

se esperar que a cordialidade atrapalhe as relações institucionais. Mesmo entre as instituições afeitas à DQBRN, espera-se o surgimento indesejado de nichos, que ao reforçarem seus laços de ligação emotiva, dificultam a necessária coordenação em prol do desenvolvimento compartilhado da área.

Portanto, ao considerar como central o personalismo na cultura organizacional da sociedade brasileira, o pensamento de Sérgio Buarque de Holanda reforça a hipótese explanatória da tese. A cultura organizacional interferiu no mecanismo de tomada de decisão, contribuindo para o *underbalance* brasileiro. O “homem cordial” não recebeu a DQBRN em seu círculo pessoal, por não estar familiarizado com ela. Ou seja, o “homem cordial” escolheu tratá-la conforme manda a acomodada ordem do sementeiro, quando o que a DQBRN necessitava, de fato, era da impulsividade do espírito do aventureiro para prosperar.

4.2 Gilberto Freyre: equilíbrio dos contrários e indecisão estratégica

Gilberto Freyre pode ser considerado um biógrafo do brasileiro. Sua obra não pretende ser generalista, sintetizadora ou dialética. Ela olha para o brasileiro por meio de seus próprios olhos e, com isso, busca fazer as pazes com seu passado colonial, ou melhor, consigo mesmo. A intimidade do brasileiro trazida por ele está nos gostos, nas experiências e principalmente nas relações entre as pessoas. Esse relacionamento — ora brutal, ora afetivo — nos é, ao mesmo tempo, desconcertante e familiar.

Ao relatar o dia-a-dia da sociedade patriarcal, Gilberto Freyre estabeleceu o paradigma do povo brasileiro por meio das emoções e dos contextos. É por meio dessa abordagem pessoal, muitas vezes criticada pela limitação de estar inscrita dentre dos muros do engenho de açúcar pernambucano (mas podia ser do café paulista, das minas dos gerais), que o autor de *Casa-Grande & Senzala* (1933) busca entender como se dá a formação do brasileiro. Olhando para o particular, se pretende ver o todo.

A principal marca da sociedade brasileira trazida por Gilberto Freyre é a mestiçagem. Mesmo que o termo reduza as inescusáveis chagas da escravidão dos africanos e dos nativos, a mestiçagem foi um fato indelével do processo histórico de formação da sociedade brasileira. Ao desvendar essa trama social, ele observou a influência de um processo de aculturação ibérica na América, na qual a África tem fundamental papel. É por meio da relação entre o escravo, alicerces econômico da

sociedade açucareira, o patriarcado do engenho, herdeiro da herança hispano-lusitana, e o índio nativo, dono dos saberes da terra, que se propõe a filosofia do “‘fusionismo’ étnico e social brasileiro” (LIMA, 2014).

A abordagem biográfica do autor de *Casa-Grande & Senzala* ajuda a desvendar algo que é muito familiar aos brasileiros: a auto-indulgência. Gostem ou não, cada brasileiro conhece o real significado de ser brasileiro. Somos complacentes às nossas virtudes e defeitos. Por isso, não nós é estranha a empatia pelo anti-herói Macunaíma⁹⁸. Aí está o mérito de Gilberto Freyre. Ele é capaz de facilitar o enfrentamento de nossas sombras ao admitir que “a colonização portuguesa do Brasil [...] fez que entre nós se atenuassem escrúpulos contra irregularidades de moral ou conduta sexual” (FREYRE, 1933). Por meio dessa auto-análise, ele nos ajuda a reconhecer nossa auto-indulgência. Essa, por sua vez, nos permite fazermos as pazes com nós mesmos, a despeito do conhecimento acerca do nosso passado de escravidão e de injustiça. Essa aceitação histórica de si mesmo, faz com que o brasileiro seja permissivo não apenas consigo, mas com os outras culturas.

A forma empática de observar outras culturas contribui para a inserção internacional do Brasil. Segundo Gilberto Freyre, o hibridismo da sociedade brasileira seria a sua grande virtude. Mais do que isso, ela é uma vantagem comparativa em um mundo globalizado. Por isso, diplomacia brasileira tem apostado tantas vezes no multilateralismo como grande estratégia. Devido à capacidade nacional de conjugar antagonismos, temos trânsito facilitado nas mediações internacionais. O uso do *soft power* brasileiro não busca a superação de contrários ou uma solução dialética. Ele busca uma justaposição de opostos, que, mesmo com suas diferenças, tem o potencial de viver em harmonia. Nas palavras de Gilberto Freyre:

A força, ou antes, a potencialidade da cultura brasileira parece-nos residir toda na riqueza de antagonismos equilibrados [...] Não que no brasileiro subsistam, como no anglo-americano, duas metades inimigas: a branca e a preta; o ex-senhor e o ex-escravo. De modo nenhum. Somos duas metades confraternizantes que se vêem mutuamente enriquecendo de valores e experiências diversas; quando nos completarmos num todo, não será com o sacrifício de um elemento ao outro" (FREYRE, 1933, p. 376-377)

⁹⁸ Personagem título da obra de Mário de Andrade — *Macunaíma, o herói sem nenhum caráter* — de 1928.

O equilíbrio dos contrários consegue ser apresentado por Gilberto Freyre de uma maneira tão próxima dos brasileiro, que toma como exemplo a própria língua que usa por veículo. Para ele:

A nossa língua nacional resulta da interpretação de duas tendências. [...] O português do Brasil, ligando as casas-grandes às senzalas, os escravos aos senhores, as mucamas aos sinhô-moços, enriqueceu-se de uma variedade de antagonismos que falta ao português da Europa. (FREYRE, 1933, p. 386).

Esses antagonismos que convivem entre si não se restringem aos provocados pela condição racial. Inserido na dinâmica social, estão aspectos religiosos, familiares e de propriedade. Como aponta Elide Bastos (2017) ao discorrer sobre o livro *Guerra e Paz: Casa-Grande & Senzala e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30* de Ricardo Benzaquen (1994), diversas situações apontam para o equilíbrio dos contrários:

o louvor aos franciscanos atentos à natureza, às artes manuais diante dos jesuítas altamente intelectualizados; a convivência do catolicismo com ritos de origem africana, envolvendo práticas mágicas; o sadismo dos senhores e o masoquismo dos escravos; a linguagem autoritária daqueles frente à doçura submissa tanto destes como das mulheres e meninos; o público e o privado. Gilberto as apresenta como divergências que podem perfeitamente conviver. (BASTOS, 2017)

Diante do que Gilberto Freyre apresenta, a predisposição à diversidade, pode ser apontada como um traço da cultura organizacional da sociedade brasileira. No entanto, é preciso fazer uma ressalva importante. Em grande medida, a busca pelo equilíbrio dos contrário é mais uma empreitada individual do que coletiva. Ou seja, ela é mais uma característica individual do brasileiro do que uma marca de sua sociedade. Esse argumento é reforçado pela incapacidade da sociedade de planificar os degraus existentes entre os diferentes estratos que configuram a desigualdade social brasileira. Em decorrência disso, é possível afirmar que a empatia do brasileiro não é suficiente para promover a transformação social. Como aponta Fernando Henrique Cardoso (2003) no prefácio da 50ª edição da obra freyreana, a busca pelo equilíbrio dos contrários perde sua força na medida que se afasta dos muros da casa-grande e da senzala, pois “com as características culturais e com a situação social dos habitantes do latifúndio, não se constrói uma nação”.

Mesmo entendendo que a composição dos opostos existente no latifúndio não é suficiente para formar um estado democrático, ela interessa para esta tese. Essa composição de opostos reside no interior da burocracia estatal, visto que esta

é conduzida por brasileiros de carne e osso. Em decorrência disso, ela se faz presente no processo de tomada de decisão do Brasil.

A ação individual dos tomadores de decisão na busca pelo consenso, muitas vezes se apresenta sob a formulação de opções estratégicas diversas, se não díspares. A constante e infrutífera busca por consenso entre diferentes grupos que compõem a burocracia estatal — formados pelos laços personalistas apontados por Sérgio Buarque de Holanda — contribui para a perda do foco e da efetividade na adoção de uma política pública específica. Nesse ponto, o equilíbrio dos contrários tende a uma anulação entre eles, impedindo a formulação de uma grande estratégia. Essa é a inescapável realidade da burocracia nacional. Como Fernando Henrique Cardoso aponta, teria sido mais fácil “assimilar o Weber da *Ética protestante* e da crítica ao patrimonialismo do que ver no tradicionalismo um caminho fiel às identidades nacionais para uma construção do Brasil moderno”. Mas isso não é uma possibilidade.

Nesse contexto, a DQBRN é mais uma entre um sem-número de demandas apresentadas ao estado. Devido à concorrência entre os diversos setores governamentais, a burocracia estatal tende a repartir seus recursos, alongando o tempo de execução dos projetos. Esse é o caso do Prosub, cuja previsão de entrega do submarino à propulsão nuclear é afetado pela imprevisibilidade orçamentária. Por isso, o louvável equilíbrio dos opostos na esfera particular se converte em um problema na esfera pública. Em outras palavras, a vantagem comparativa do Brasil — de saber abraçar as diferenças, conciliando-as — toma a forma de indecisão nas decisões estratégicas, atrasando-as.

4.3 Caio Prado Jr.: desclassificados e a falta de coesão no ideário

Ao escrever a *Formação do Brasil Contemporâneo*, Caio Prado Jr. apresentou algo que já nos parecia familiar. Talvez isso tenha ocorrido porque ele ofereceu uma chave atemporal de leitura para o país, ou seja, “uma interpretação para o Brasil de hoje, que é o que realmente interessa” (PRADO JR., 1942, p.11). Em que pese o estranhamento de interpretar o Brasil de hoje por meio das observação do país no início do século XIX, sua análise é atual e precisa. Ela nos mostra como o Brasil se formou. E é espantoso constatar que o que se vê atualmente não se distancia de seu molde colonial originário.

Para Caio Prado Jr. a formação brasileira refletiu o sentido da colonização. Diferentemente de Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre, ele buscou um sentido totalizante da compreensão do Brasil. Por meio de rigor histórico e método dialético, ele propôs o sentido pelo qual a colônia brasileira foi concebida. Indo além das características presente no interior dos engenhos — como o personalismo ou o patriarcado — ele situou o Brasil na empreitada econômica mundial do capitalismo nascente. Para ele, o Brasil era um “vasta empresa comercial, mais completa que a antiga feitoria, mas sempre com o mesmo caráter que ela, destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu” (PRADO JR., 1942, p.11).

Como apresentado em *Formação do Brasil Contemporâneo*, essa lógica organizacional brasileira se manifestou no povoamento, na vida material e na vida social e política. Caio Prado Jr. ainda sentenciou que seria por intermédio dessas manifestações que o sentido da colonização “se manterá dominante através dos três séculos [...] e gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país” (PRADO JR., 1942, p.11). Por isso, é possível laçar um olhar atemporal para funcionamento do Brasil. Ao se verificar como se deu o povoamento do território, identifica-se que o desequilíbrio inicial da ocupação do espaço se mantém até hoje, visto que foi implementado de acordo com lógica produtiva do sistema capitalista e das demandas de produtos pelo mercado internacional — açúcar, ouro e café. Durante esse processo de ocupação territorial, atendendo à empreitada colonizadora, a mestiçagem se mostrou como a forma mais eficiente encontrada pelos portugueses para a incorporação os povos indígenas e a população negra.

A partir desse povoamento, a grande exploração assumiu a centralidade na vida material da colônia. Logo, a estrutura formada pela grande unidade produtora, seja na cana-de-açúcar ou na mineração, aliada ao numeroso efetivo de trabalhadores escravos, deu a tônica da vida econômica colonial. Era como se tudo mais fosse “subsidiário e destinado unicamente a amparar e tornar possível a realização daquele fim essencial” (PRADO JR., 1942, p.81). Esse tipo de arranjo produtivo tem a marca do baixo desenvolvimento tecnológico, tendo a forma de “exploração extensiva e simplesmente especuladora, instável no tempo e no espaço, dos recursos naturais do país” (PRADO JR., 1942, p.125).

Logo, a exploração exportadora baseada no latifúndio e na mão-de-obra escrava resultou na organicidade do Brasil-colônia. No entanto, com o passar do tempo, a miscigenação prosseguiu e, lentamente, a sociedade se complexificou, dando origem a um contingente subalterno, chamado por Caio Prado Jr. de segmento inorgânico da economia. Ele seria o segmento econômico voltado para o mercado interno, como a agricultura familiar de subsistência e a pecuária que conecta os centros produtivos. Esse imenso setor de populações desenraizadas, orbitou em torno da sociedade colonial organizada, sem encontrar lugar no sentido da colonização.

A formação econômica do Brasil decorre da subordinação do país a objetivos exógenos, metropolitanos. Para Caio Prado Jr., a falta de dinamismo e de autonomia da época colonial se mantém até os dias atuais, o que contribui para manter o Brasil no mesmo lugar na estrutura de poder internacional. Pela lógica de Celso Furtado, o país estaria posicionado na periferia do sistema internacional. Entretanto, a abordagem trazida em *Formação do Brasil Contemporâneo* permite ir mais além. Aprofundando a concepção cepalina, o subdesenvolvimento não seria dualista. Haveria algo além do confronto entre o arcaico e o novo, entre a periferia e o centro. Não há, portanto, que se esperar por processos de ruptura na transição da economia da colônia para o capitalismo, como o modelo desenvolvimentista apregoa.

Em decorrência disso, o subdesenvolvimento tem a função de preencher o espaço entre os pólos — antigo e novo — em uma relação de complementaridade, subordinação e dependência. Ou seja, ele reforça o sentido de que o moderno se nutre do atrasado, ao invés de encontrar neste, um empecilho ao seu desenvolvimento. Por isso, é possível encontrar na economia brasileira setores altamente desenvolvidos convivendo com atividades rudimentares de subsistência. Esse padrão se reproduz tanto internamente como no sistema internacional. Ele dá rigidez à estrutura de produção apresentada no capítulo 2, o que dificulta a mobilidade do Brasil no sistema produtivo internacional, perpetuando o papel do país como uma “feitoria da Europa” (PRADO JR., 1942, p.123).

Paralelamente, o sentido da colonização na vida social tem seu traço mais forte na nociva influência trazida pela escravidão. Como o escravo está em todos os cantos da organização social — no campo ou na cidade, em casa ou no trabalho —

as atividades laborais por eles executadas eram tidas como depreciativas. Ou seja, formou-se uma ética de desvalorização do trabalho, que era entendido como uma “ocupação pejorativa e desabonadora” (PRADO JR., 1942, p.288).

Esse sentimento contribuiu para o alargamento do abismo entre os extremos da organização social da colônia, atingindo o seu setor inorgânico. Situados entre os senhores e os escravos, os chamados por Caio Prado Jr. de “desclassificados” não encontravam o seu lugar no sentido da colonização. Esse heterogêneo estrato social era formado pelos “inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma” (PRADO JR., 1942, p.290). Devido a sua desorganização, esse contingente inorgânico da economia não se articulou para a formação de uma nova ordem produtiva devido a dois fatores principais: por não se adequar às demandas da metrópole e por não tratar o trabalho como uma ocupação digna.

No entanto, refletindo um paradoxo, segundo Caio Prado Jr. a superação do sistema colonial viria das mãos desses desclassificados. O crescente contingente que eles representavam estaria vocacionado para desenvolver o mercado interno, e por isso, de acordo com sua lógica dialética, seria capaz de contribuir para a superação do atraso econômico do país⁹⁹. Segundo o autor de *Formação do Brasil Contemporâneo*, haveria uma revolução latente do país relacionada às tensões sociais brasileiras decorrentes da incapacidade do sistema econômico em incorporar os desclassificados¹⁰⁰. A cada dia passado, essa revolução lembraria mais e mais da urgência na transformação do colonial para o nacional.

Caio Prado Jr. esclarece que os desclassificados são um grupo desorganizado. Nascido de uma sociedade onde o nexos moral é o da exploração colonial, o seu não lugar explica sua falta de coesão. Além disso, esse deslocamento reflete sua dificuldade em agir politicamente como grupo. Apesar disso, caberia aos desclassificados a transformação nacional. E devido essa falta de coesão de grupo, a esperada transformação vem acontecendo à duras penas.

⁹⁹ Esta é a teoria aprofundada em sua obra *A Revolução Brasileira*, publicada em 1966.

¹⁰⁰ Caio Prado Jr. realiza uma hábil interpretação de Karl Marx à realidade brasileira. Para o filósofo alemão, a transformação sociopolítica era resultado de um conjunto de mudanças históricas ligadas ao acirramento das contradições do sistema capitalista (MARX, 1845, p.51). A função transformadora da realidade social seria responsabilidade do proletariado, tarefa essa atribuída aos desclassificados por Caio Prado Jr.

Atualmente, pode-se arriscar afirmar que a classe média seria a herdeira dos desclassificados. Esse argumento se sustenta devido ao compartilhamento de uma característica: a impessoalidade. Como aponta Nicos Poulantzas (1975), a exemplo dos desclassificados, a classe média possui uma posição ambígua que não se vincula diretamente a nenhum dos extremos da sociedade. Essa posição a autorizaria arrogar para si o próprio estado. Como resultado disso, o estado passaria a desempenhar a função de seu representante político particular. Ao incorporar o interesse geral, a classe média/desclassificados evocaria a impessoalidade da burocracia estatal. Por meio dessa burocracia, seria possível agir sem a subordinação às classes dominantes ou às classes trabalhadoras. Pode-se dizer, portanto, que caberia a esse grupo a agência pública, o comando da burocracia estatal. No entanto fica a dúvida: ao assumirem o comando da transformação da sociedade brasileira, a classe média/desclassificados estaria apta a identificar com precisão as demandas nacionais, logo ela que tem por marca a impessoalidade e desorganização?

Nesse ponto, o pensamento de Caio Prado Jr. é bastante útil a esta tese. Ao reconhecer que a atual burocracia do estado é herdeira do segmento desclassificado da sociedade colonial, fica evidente que a impessoalidade prejudica a ação política. A sua inadequação na estrutura social brasileira resulta em uma falta de coesão na busca pelos objetivos da transformação nacional. Como já apresentado, essa desconexão com o Brasil é resquício de seu não lugar ao longo dos tempos¹⁰¹. Por isso, quando a classe média/desclassificados assume o comando da burocracia estatal, esse grupo encontra dificuldade de reconhecer as reais demandas dos brasileiros. Logo, a falta de coesão sobre o ideário nacional seria um traço da cultura organizacional brasileira que interfere no processo de tomada de decisão do estado.

No que se refere ao estabelecimento de uma grande estratégia, fica evidente que a ausência do ideário nacional é prejudicial. No momento em que a burocracia estatal não é capaz de assumir a responsabilidade que lhe foi historicamente atribuída, não se supera o sentido da colonização. Com isso, as lógicas estruturais

¹⁰¹ Essa desidentificação pode ser comparada à ninguendade de Darcy Ribeiro (1995), que mostra a dificuldade em se encontrar a identidade étnica do brasileiro. Devido à negação da identidade do povo brasileiro que nasce da negação do outro, os mestiços foram forçados a estabelecer novos critérios de pertencimento no Brasil colonial, pois não se aceitavam (e eram aceitos) como português, índio ou negro. A ninguendade ainda é um processo em curso que dificulta a formação de um sentido de identidade brasileira, com reflexos para o estabelecimento de políticas públicas nacionais.

de poder são mantidas, seja na produção, no crédito, no conhecimento ou na segurança. Como resultado, a percepção de iniciativas na formação de uma grande estratégia nacional, como a que oferece a DQBRN, fica dificultada. Em decorrência, um grande número de opções estratégicas são descartadas.

4.4 A compreensão sobre a cultura organizacional

Acerca do peso da variável interveniente — cultura organizacional — no processo de tomada de decisão, depreende-se que os traços presentes na atual sociedade brasileira possuem conexão direta com o passado colonial do país. Ao se analisar as raízes da formação do Brasil, este estudo se propôs a lançar luzes sobre os comportamentos identificados nos indivíduos e no grupo, ou seja, nos tomadores de decisão e na burocracia estatal por eles composta.

Desta forma, verificou-se nos indivíduos a existência de dois traços da cultura organizacional brasileira: o personalismo e a conciliação. O peso do personalismo ficou evidente ao se apontar a dificuldade dos tomadores de decisão em dar trato institucional às políticas do governo, sobrevalorizando os interesses dos grupos a que pertencem. Por outro lado, a constante busca por conciliação empreendida por eles colaborou para interferir no foco e na objetividade da tomada de decisão.

No que se refere ao comportamento da burocracia estatal, a marca da cultura organizacional identificada foi a falta de coesão na definição do ideário nacional. Ela decorreu da desidentificação com as demandas do país por parte do grupo chamado de desclassificado, elevado à posição de liderança política. Como apresentado, esse grupo não foi capaz de assumir plenamente a sua responsabilidade histórica de fornecer direcionamento estratégico ao Brasil.

Ao final do exercício de interpretação dos principais traços da cultura organizacional encontrados nos clássicos do pensamento social brasileiro, concluiu-se que essa variável interveniente prejudicou a formulação de uma estratégia nacional atenta à DQBRN. Verificou-se que historicamente existem dificuldades culturais em instrumentalizar a tomada de decisão da burocracia estatal devido à sua fragmentação de grupo, reforçada por personalismos e indecisões estratégicas. O obstáculo à composição dos interesses nacionais pelos tomadores de decisão afastou a potencialidade da DQBRN em atuar como modificador estrutural. Por isso,

a cultura organizacional brasileira contribuiu para o *underbalance* do país na estrutura de poder internacional, reforçando a hipótese explanatória da tese.

CAPÍTULO 5 RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE: O GODÊ E A ESCOLHA DAS CORES

Dentro do processo de tomada de decisão, pode-se dizer que a relação entre estado e sociedade é o desdobramento natural da interação entre as duas variáveis intervenientes anteriormente estudadas. Ela resulta do relacionamento entre a agência do estado — influenciada pela percepção dos governantes — e a sociedade em geral — balizada por suas crenças históricas e códigos de conduta próprios. No entanto, existe um ponto de toque específico entre estes dois entes, pois a interação não se dá entre a totalidade da máquina estatal e a generalidade das pessoas. Ela se dá por meio de mecanismos compartilhados nos quais o estado e os grupos organizados estabelecem o diálogo, colocando em pauta cobranças, responsabilidades e propostas.

Por esse motivo, antes de se iniciar a análise da relação estado-sociedade, convém esclarecer um aspecto importante. O termo *sociedade* aqui é compreendido como *sociedade civil*. Como será percebido ao longo desta seção, este termo é o que melhor exprime o que esperam os realistas neoclássicos quando se referem aos vários grupos econômicos e/ou societários que se relacionam com as instituições centrais do estado. É a partir da análise sobre a interação da sociedade civil com o estado que é possível verificar como se dá a sua forma e os seus mecanismos de resolução de disputas, algo de suma importância para os neoclássicos (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2016, p. 71). Isso porque é pela compreensão desses mecanismos de relacionamento que se torna possível depreender como se dá a influência da variável interveniente na tomada de decisão do estado, seja no apoio, na oposição ou na indiferença às estratégias estabelecidas pelo governo.

Cabe salientar que a interação entre estado e sociedade civil no país possui características peculiares. Ela é diretamente influenciada pela maneira pela qual se estabeleceu o regime político brasileiro após a redemocratização. Essa relação se refletiu nos graus de confiança entre estado e sociedade, à medida em que a sociedade civil passou a se estabelecer no país. Para compreender como se dá essa relação, este estudo optou, neste momento, em não focar no estado, mas na sociedade civil. Será por meio de sua análise que se pretende verificar a influência da variável interveniente na tomada de decisão do Brasil.

Ciente disso, esta seção se inicia apresentando diferentes visões sobre a sociedade civil. Para isso, por meio dos ensinamentos de pensadores políticos

modernos como Hannah Arendt, Georg Wilhelm Hegel, Karl Marx, Antonio Gramsci, Jürgen Habermas e Norberto Bobbio, pretende-se obter uma breve compreensão acerca do conceito de sociedade civil, a fim de aplicá-lo como ferramenta interpretativa das dinâmicas sociais do Brasil. Ao longo do amadurecimento da compreensão do termo, fica evidente que a sociedade civil tem papel fundamental na consolidação da democracia por meio de suas relações com o estado, o que, por consequência, influencia na formação da grande estratégia brasileira.

No entanto, cabe destacar que “nós estamos ainda no processo de aprender como fazer democracia” (FREIRE, 2000) e, por isso, algumas falhas no processo democrático são esperadas. Nesse sentido, encontrou-se em Bobbio uma excelente chave para a compreensão das limitações do estabelecimento da democracia no país, cuja solução passa pelo aperfeiçoamento das relações estado-sociedade aqui existentes.

Por meio do esclarecimento do termo sociedade civil e apresentando como se deu o seu processo de incorporação à democracia brasileira, este estudo busca identificar o nível de relacionamento entre estado e sociedade. Pretende-se com isso, ao final da seção, extrair quais são os pontos de congruência e afastamento entre o estado e a sociedade, esperando que seja possível verificar como essa interação influenciou a tomada de decisão estratégica do Brasil, com especial atenção à área de DQBRN.

5.1 Arendt: a apresentação dos antecedentes

A teoria de Hannah Arendt tem como grande expressão a autonomização da esfera social. Seu pensamento esclarece que o surgimento do estado nacional, produto da modernidade, configura um ponto de cisão no pensamento clássico sobre o que viria a ser a esfera pública e a privada (ARENDR, 1958, p.37).

A visão moderna de estado contrasta com a sua concepção política na antiguidade. Para os gregos antigos, apenas um estrito grupo dos cidadãos deveriam assumir a totalidade das ações do estado, sendo, em contra-partida, o único destinatário das atividades estatais. Sob essa perspectiva, a comunidade de

cidadão e a *polis* eram ideias que se sobrepunham¹⁰², mas a política não englobava a totalidade da população.

Essa concepção grega se confunde com a prática do patrimonialismo percebida ainda hoje no Brasil. Esse comportamento é explicitado por Raimundo Faoro, em sua obra *Os Donos do Poder* (1958). Ao aplicar o conceito weberiano de dominação patrimonial, ele identifica que a origem do patrimonialismo brasileiro se dá na colônia, devido à centralização precoce do poder nas mãos da monarquia portuguesa e à inexistência de uma aristocracia feudal. Esses dois fatores fizeram que Portugal tratasse o Brasil como se fosse seu patrimônio pessoal. Surgia então, a prática de cooptação da elite local por meio da concessão de cargos, privilégios e monopólios. Isso dificultava o estabelecimento de uma clara distinção entre o público e o privado. A exemplo do que ocorrera na Grécia Antiga, apenas alguns cidadãos pertencentes à burocracia colonial possuíam agência política, o que levou à cristalização da situação de exclusão de uma grande parcela da população.

Pondo fim à essa concepção política excludente, Arendt introduz outra inovação do pensamento político moderno. Ela redefine a maneira pela qual a política exerce seu papel. Na modernidade, a política deveria ser compreendida como uma função da sociedade, um instrumento a seu serviço (ARENDR, 1958, p.42-43). Não existiria, portanto, matéria exclusivamente pública ou particularmente privada. Diferentemente do que ocorria na Grécia Antiga, os assuntos domésticos passariam a adquirir interesse público. Por isso, Arendt propõe que todas as relações da sociedade passariam a ser de interesse coletivo, por meio do advento do estado social.

Com essa expansão do interesse coletivo, a sociedade civil assumiria um importante papel. Como a esfera social passou a adquirir o poder de abranger e controlar todos os membros da comunidade, a sociedade civil passou a assumir atividades e instituições (família, igrejas, movimentos sociais etc) localizadas fora do estado ou do governo. Como aponta Raquel Kritsch (2014, p.228), a sociedade civil passou a representar uma ordem de legitimação das organizações políticas que tem

¹⁰² Para os gregos da antiguidade, a comunidade de cidadãos — *koinônia tôn politikôn* — se confundia com a coisa pública — *polis*. Esse termos, trazidos para o latim, se converteram em *societas civilis* e *res publica*, resultando no uso inadvertido do termos sociedade civil para designar a sociedade política (KRITSCH, 2010).

o dever de servir à coletividade. Portanto, pode-se dizer que essa concepção altera por definitivo as relações estado-sociedade.

5.2 Hegel: sociedade civil como caminho para a formação do estado

Para avançar no conceito de sociedade civil, devemos nos ater, brevemente, no conceito de estado. Para isso, Hegel nos auxilia apresentando um importante marco da teoria do estado moderno. Sua proposição é a de que a sociedade civil seria o termo intermediário entre as esferas privada da família e pública do estado. Logo, a sociedade civil se situaria entre a menor unidade da sociabilidade natural (família) e o ápice do projeto da razão humana (estado) (HEGEL, 1821, p.149).

Por meio dessa abordagem, o pensador alemão rompeu com a tradição jusnaturalista e contratualista da teoria do estado, dando as bases para o pensamento político moderno. Segundo Hegel, não teria sentido uma teoria que se pautasse em um contrato realizado em meio ao reinado da natureza. Por isso sua crítica ao jusnaturalismo se baseia na inviabilidade da celebração de um pacto entre os indivíduos — que resulta na formação do estado — utilizando instrumentos jurídicos privados, em meio ao reino da violência e do arbítrio da natureza, esfera que não se regula juridicamente (HEGEL, 1821, p.72).

O processo histórico da atividade humana, aponta Hegel, leva a organização social para além das relações estritamente individuais. Por isso, observa-se que o menor núcleo de organização social na natureza — a família — busca uma unidade política superior. Em decorrência desse processo, a junção de núcleos familiares assume a forma específica de sociedade civil. Ao negar o estado puro da natureza, a família sob a forma de sociedade civil passa a constituir uma forma imperfeita de estado (KRITSCH, 2014, p.230).

Essa forma imperfeita de estado estabelece um sistema de carências, o estado extrínseco. Ele decorre da necessidade de reconhecimento do indivíduo particular dentro da sociedade civil. Para que esse reconhecimento seja possível, é necessário que ele seja recíproco e estabelecido por meio da ligação universal entre os indivíduos carentes de pertencimento social. Nas palavras do filósofo:

Na sua realização assim determinada pela universalidade, o fim egoísta é base de um sistema de dependências recíprocas no qual a subsistência, o bem-estar e a existência jurídica do indivíduo estão ligados à existência de todos, em todos assentam e só são reais e estão asseguradas nessa ligação. Pode começar por chamar-se a tal sistema o estado extrínseco, o estado da carência e do intelecto. (HEGEL, 1821, p.168).

No entanto, a ação individual se mantém e ela se orienta por interesses egoístas. Intrínsecos a eles, percebe-se ainda um potencial autodestrutivo (HEGEL, 1821, p.169). Logo, é imperativa a existência de mecanismos reguladores que evitem a autodestruição dos indivíduos. Segundo Hegel, essa tarefa caberia à jurisdição, momento no qual o direito se torna uma realidade objetiva e de valor universal (HEGEL, 1821, p.202).

De forma a permitir o funcionamento desse modelo teórico, Hegel apresenta a necessidade de instauração da administração e da corporação. Elas estaria afeitas ao controle dos resíduos das contingências do indivíduo universalizado, bem como pela defesa dos interesses particulares do mesmo. Ou seja, “[a] previdência administrativa começa por realizar e salvaguardar o que há de universal na particularidade da sociedade civil” (HEGEL, 1821, p.211). Portanto, seria com o estabelecimento da corporação que se previne o possível cisalhamento promovido pela individualidade no âmbito da sociedade civil. Ou seja, a finalidade da corporação é a realização do estado, o *telos* da razão humana.

O estado, na teoria hegeliana, sintetiza o espírito do povo. Ele constitui uma totalidade orgânica. Ele é maior do que a soma das partes, sendo superior a elas (HEGEL, 1821, p.230). Por ser o ápice da moralidade humana, ele deveria inspirar a adesão íntima de cada cidadão, podendo ser chamado, por isso, de estado interno. Nesse sentido, o estado deveria inspirar o sentimento de confiança e de certeza da preservação do interesse particular e do interesse do próprio estado (HEGEL, 1821, p.268).

No entanto, de uma forma geral, essa confiança não tem sido conquistada na modernidade, especialmente no Brasil. Nesse sentido, é possível fazer duas inferências sobre a dinâmica política brasileira. A primeira se refere ao grau de confiança do cidadão no estado, que reflete no nível de adesão que o indivíduo possui em relação à jurisdição e à corporação hegeliana. Como aponta Sergio Costa (1997), a sociedade civil no Brasil começou a se estabelecer durante os anos 1970, assumindo um caráter político-estratégico de oposição ao regime militar, tendo o termo *civil* adotado no seu sentido coloquial, marcando a oposição ao termo *militar*. Essa origem caracterizou o estabelecimento de uma linha divisória entre a sociedade (civil) e o estado (militar) que possui marcas até os dias de hoje.

Essa desconfiança na relação estado-sociedade se evidenciou no período do estudo. Como foi possível observar, os acontecimentos históricos apresentados no capítulo 3 resultaram no recrudescimento da desconfiança entre estado-sociedade. Nesse sentido, se destacam as conturbadas relações estado-sociedade que se estabeleceram nos períodos de crise econômica dos anos 1980 e início de 1990, de políticas neoliberais dos anos 1990, de escândalos de corrupção do final dos anos 2000 e de turbulência institucional dos anos 2010.

Outro ponto a ser destacado se refere à compreensão de que a sociedade civil é apenas um estágio intermediário para o pleno estabelecimento do estado concebido por Hegel. Isso faz com que a formação da sociedade civil seja condição *sine qua non* para o atingimento do espírito do povo. Ora, segundo a lógica hegeliana e diante das dificuldades do estado brasileiro em assumir plenamente as funções de jurisdição e organização, é permitido insinuar que isso se deve à não formação de uma sociedade civil plena. Nesse sentido, é possível deduzir que não houve a superação dos conflitos de ordem natural que fazem da família o núcleo de sobrevivência do indivíduo diante da violência e incerteza da natureza. Tal entendimento ganha força quando a ele se adiciona o personalismo, traço da cultura organização brasileira já identificado neste estudo.

Do que foi apresentado, conclui-se que o modelo hegeliano de estado pode não ser aplicável à realidade brasileira, pois situa o Brasil em um estágio anterior de evolução política e que ainda deve ser superando. Nesse estágio, estado não possui o esperado predicado de ápice da razão e da moral humana, dando margem à formas de ação estatal baseadas em outras lógicas de funcionamento.

5.3 Marx: sociedade civil como oposição ao estado

Segundo Marx, o estado não é um *telos*, mas um instrumento por meio do qual a classe econômica dominante mantém e perpetua o seu domínio. Em oposição ao espírito do povo de Hegel, a teoria marxiana coloca o estado como um meio despótico de domínio de uma parte da sociedade sobre a outra (MARX; ENGELS, 1848, p.68).

Marx defende que as formas jurídicas e de organização do estado — respectivamente a jurisdição e a organização da teoria hegeliana — são construídas fora do estado, ou seja na própria sociedade civil. Desta forma, ela seria capaz de atuar na composição das forças produtivas. Em decorrência disso, a sociedade civil

acaba por definir a lógica organizacional da sociedade, sempre condicionada à etapa de desenvolvimento do modo de produção presente. Não há dúvida, portanto, que a sociedade civil estaria vinculada à esfera socioeconômica infraestrutural (MARX, 1851, p.135).

Em contraposição à sociedade civil, está o estado. Para Marx, o estado é o dono do aparato coercitivo, sendo o conjunto de instituições políticas que concentra o máximo de força de uma sociedade. Portanto, ele se confunde com a superestrutura político-jurídica que é responsável por fazer a mediação dos conflitos oriundos da infraestrutura.

Como se pode perceber, a explicação das dinâmicas sociais se dá por meio da economia e não pela ciência política. Desta forma, tem-se que a sociabilidade é formada a partir da relação estabelecida entre os indivíduos na produção social da existência. Logo, a relação entre proprietários dos meios de produção e aqueles que só têm a oferecer sua força de trabalho é a única conformadora do tecido social. Isso leva a crer na existência de uma lógica própria — a econômica — distinta e separada da organização política do estado (KRITSCH, 2014, p.236).

A partir dessa premissa organizacional da sociedade, Marx afirma que o estado apenas espelha as divisões de classe que são produzidas na sociedade civil (MARX, 1859, p.401). Sendo a sociedade civil, o local onde se origina a cisão das classes, o estado é o mecanismo pelo qual a classe economicamente dominante utiliza para manter a coesão da própria sociedade, sempre ameaçada pela ruptura interna. Para tanto, o estado é equipado por um conjunto de aparelhos ideológicos, com destaque para o aparelho coercitivo, vocacionados para impedir que os antagonismos da sociedade civil se transformem em uma eterna luta de classes.

Segundo Marx, a luta de classes é inerente à sociedade civil. Para ele, a sua ética se baseia na competição do mercado e pelo interesse pessoal. Ambos guardam em si o potencial de ruptura do corpo social. Por isso, a relação entre os indivíduos só se perpetua devido a dois mecanismos. De um lado está a lógica da sobrevivência decorrente das relações de produção estabelecidas pela infraestrutura que submetem o trabalhador ao trabalho oferecido pelo empregador. Do outro, se encontram os mecanismos coercitivos públicos da superestrutura do estado, elaborados para reduzir eventuais conflitos (MARX, 1845, p.74).

Como a sociedade civil é heterogênea por natureza e se forma pela divisão de classes, seria impossível que ela promovesse o bem-comum abrangente e universal. Por isso, o único produto possível à sociedade civil é o estado, capaz de corporificar a lógica político-jurisdicional que mantém a ordem social. Como aponta Marx, a pretensão ética do estado nada mais é do que uma ilusão criada para dissimular seu real intento (MARX, 1845, p.119).

No entanto, como a teoria marxiana já dera indícios, a transformação sociopolítica seria um fenômeno econômico, não político. Seus atores estariam na própria sociedade civil, local onde uma sucessão histórica de modos de produção levariam ao acirramento das tensões sociais a ponto de ser atingida a ruptura sistêmica (MARX, 1845, p. 115-116). O papel de agente transformador da sociedade caberia ao proletariado organizado como classe no seio da sociedade civil. Diante disso, fica claro que Marx diferencia, em seu grau máximo, a sociedade civil do estado. Ele inclusive sentencia que seria por meio de um processo revolucionário nascido nela que ocorreria a própria eliminação do estado como instrumento de dominação do sistema capitalista.

Tomada ao pé da letra, a lógica do pensamento de Marx tem o condão de aumentar a desconfiança mútua nas relações estado-sociedade. Essa tendência se reforça quando ele atribui às organizações políticas da sociedade civil o papel histórico de ação contra o estado.

Verifica-se que essa compreensão tem sido a pauta de alguns grupos ao longo da recente história política mundial. Como não poderia ser diferente, esse ideário foi incorporado à política nacional, sendo identificado no período do estudo da tese. Tal *modus operandi* tem levado à ocorrência de dois comportamentos políticos principais. O primeiro deles se refere ao fortalecimento de grupos ortodoxos comprometidos com a destituição do poder estatal. Outro, mais relevante e perceptível, se relaciona à proliferação de organizações que entendem que a ação político-social independe da tutela do estado. Esse último comportamento pode ser identificado no país, por meio do surgimento de um expressivo número de organizações do terceiro setor, o que faz do Brasil um dos países que mais abriga o organizações não governamentais (ONG) no mundo.

5.4 Gramsci: sociedade civil como campo da hegemonia

O pensamento de Gramsci reformula a teoria marxiana deslocando a sociedade civil da infraestrutura e reposicionando-a na superestrutura. Para o italiano, ela deve ser pensada como um momento superestrutural onde se situam os aparelhos ideológicos da classe dominante (partidos, escolas, clubes, igrejas etc.) que atuam para obter o consenso dos dominados, sob uma forma predominantemente hegemônica de dominação (GRAMSCI, 1929-1935, v.3, p. 225).

A relevância atribuída à cultura na teoria gramscista permite que as instituições sociais e políticas possuam uma dinâmica própria e autônoma em relação ao ditames econômicos da infraestrutura. Por isso, a classe dominante tem buscado a realização de uma revolução passiva, desgarrada do materialismo histórico das transformações econômicas do capitalismo, por meio de concessões e reformas que são aceitas e consentidas pelas classes dominadas (GRAMSCI, 1929-1935, v.5, p. 62-63).

Cabe frisar que o ponto central do pensamento de Gramsci (1929-1935, v.3, p. 95) é o reconhecimento da existência de instrumentos ideológicos de dominação que operam além do uso da força e/ou da repressão do sistema político. Essa alteração na superestrutura decorre do surgimento de duas esferas de atuação: aquela operada pela sociedade civil e a implementada pela sociedade política.

Continuando o raciocínio de Gramsci, a sociedade política é responsável por organizar a força. Ela compreende os órgãos de repressão estatal, ou seja, as instituições responsáveis pelos mecanismos de coerção e controle. No entanto, para Gramsci, o estado não é só isso. Ele é a junção da sociedade civil com a sociedade política. Como um modelo matemático, ele seria o resultado da famosa fórmula *estado = consenso + força* (GRAMSCI, 1929-1935, v.3, p. 244). Portanto, ao aliar a hegemonia do consenso à coerção da força, o italiano amplia a concepção marxiana a respeito da dominação implementada pela superestrutura.

Diante disso, a sociedade civil tem um novo papel. Sua tarefa é oferecer o direcionamento intelectual e moral aos indivíduos. Para isso, ela se arquiteta por meio de órgãos culturais e políticos que garantem a homogeneidade ideológica. Essa homogeneização é obtida pela aceitação por parte dos dominados dos valores estabelecidos pela classe dominante (GRAMSCI, 1929-1935, v.2, p. 78). Tais valores são difundidos na sociedade civil pela ideologia propaganda nas escolas, igrejas,

meios de comunicação, clubes, sindicatos, partidos, ou seja, todas as instituições capazes de formar ou transmitir a cultura (KRITSCH, 2014, p. 241).

Por intermédio dessas instituições, se dá a construção das bases ideológicas da dominação. Essa adesão espontânea e voluntária aos preceitos da classe dominante se forma pelo consentimento ativo dos dominados, que atendem ao chamado de uma liderança cultural e moral que tem sua representação nos intelectuais. São estes os responsáveis por organizar o consenso por meio da construção de uma ideologia voltada para a dominação (GRAMSCI, 1929-1935, v.2, p. 15). Uma ideologia orgânica e plenamente integrada ao todo se materializa nas relações sociais, nas instituições políticas e nas práticas do cotidiano da sociedade, sendo uma “concepção do mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida individuais e coletivas (GRAMSCI, 1989).

Os intelectuais constroem o pensamento hegemônico como representação do bloco social de forças (GRAMSCI, 1929-1935, v.3, p. 70). Esse bloco seria um ator capaz de aglutinar as forças da sociedade. Ao carregar em si o consentimento sobre uma determinada ordem social, ele cria e recria a hegemonia da classe dominante (GRAMSCI, 1929-1935, v.1, p. 222). Para Gramsci (1929-1935, v.3, p. 24), a manifestação máxima do bloco social de forças se daria no partido-príncipe, que tem o papel de canalizar às massas as ideias definidas pela hegemonia intelectual. Seu objetivo final é o de ser o protagonista da mudança nas bases intelectual, moral e econômica da sociedade (KRITSCH, 2014, p. 245).

A teoria gramscista deixa claro que a luta política é um enfrentamento de longa duração, não armado, pela hegemonia e que tem como palco a sociedade civil. Diante desses termos, é possível inferir que essa disputa é travada por meio da estrutura de conhecimento do poder internacional. Por isso, é justo reconhecer que ela não se restringe à arena de atuação da sociedade civil nacional. Como foi apresentado no capítulo 2, o conhecimento é um instrumento de *soft power* amplamente empregado pelo centro da estrutura de poder. Logo, a luta pela hegemonia de pensamento no país pode estar sendo organizada por intelectuais exógenos, que atuam por intermédio das estruturas de poder internacional da produção, do crédito e da segurança.

Nesse caso, é lícito reconhecer que a teoria gramscista esclarece como esse mecanismo de dominação pode agir sobre o pensamento nacional. Em decorrência disso, no Brasil, é possível afirmar que as relações estado-sociedade são fortemente impactadas pelo pensamento hegemônico proveniente da estrutura de poder internacional.

Essa afirmação se fortalece com a identificação de casos de consentimento automático da opinião pública brasileira. Eles decorrem da recepção inadvertida de posicionamentos ideológicos estabelecidos fora do país, sem que estes tenham sido alvo do devido debate doméstico. Isso pode ser identificado em uma importante passagem da área DQBRN, momento no qual o pensamento hegemônico do centro da periferia de poder influenciou a opinião pública brasileira encontrada no período estudado. Trata-se pela a opção brasileira pela não proliferação nuclear.

A escolha pela redefinição dos propósitos do programa nuclear brasileiro, ocorreu sem que tenha havido um amplo debate doméstico. O governo redirecionou sua política nuclear, atendendo ao posicionamento do público interno temeroso da energia nuclear em função dos acidentes ocorridos em Chernobyl, em 1985, e em Goiânia, em 1987. Tal decisão estratégica do Brasil se deveu ainda à vulnerabilidade do governo, desacreditado pela opinião pública do país devido à crise econômica da época. Portanto, o resultado do processo de tomada de decisão indiretamente atendeu ao posicionamento hegemônico da comunidade internacional, favorável ao congelamento do poder nuclear. Como resultado direto, o Brasil abandonou a opção estratégica do *hard power* nuclear.

5.5 Habermas: sociedade civil como indutora grupos autônomos

Com Jürgen Habermas a sociedade civil ganhou novos significados que ultrapassam a explicação teórica do conflito de classes de Marx ou do caminho evolutivo do estado de Hegel. Ela passaria a ser caracterizada como um ente autônomo e autolimitado. Tais características dariam à sociedade civil a capacidade de ser uma chave interpretativa mais adequada para a compreensão dos *novos movimentos sociais* do final do século XX¹⁰³.

¹⁰³ Esses movimentos não se enquadram na lógica marxiana da luta de classes em oposição ao estado. Eles se relacionam a temas diversos à economia, como a questão racial, de gênero, ambiental, religiosa, dentre outros.

O entendimento contemporâneo sobre a sociedade civil foi modificado em decorrência do declínio do protagonismo da esfera pública nas relações sociais, bem como é resultado do surgimento de outras formas de controle social da contemporaneidade (COHEN; ARATO, 1992, p. 421). Como reforça Raquel Kritsch (2014, p. 248), o pensamento da metade do século XX — trazido por Arendt, Foucault e Habermas — mostrou alto grau de ceticismo em relação às massas, à democracia e ao protagonismo dos movimentos sociais. Segundo esses pensadores, era mais perceptível a ocorrência de uma apropriação das pautas sociais pelos grupos de poder econômico e político que acabavam por limitar seu escopo de atuação.

Decorre que o surgimento de novas formas associativas que se deu no ocidente no final do século XX — período de transição democrática da América Latina e do Leste da Europa — forçou os pensadores políticos a enxergarem para além das explicações puramente econômicas ou políticas, no intento de compreender as dinâmicas sociais de seu tempo. A sociedade civil que se apresentava era melhor compreendida sob outros prismas. Em decorrência disso, novos paradigmas se formaram em torno das esferas legal, associativa, cultural e pública (KRITSCH, 2014, p. 247) (COHEN; ARATO, 1999, p.2).

O novo entendimento sobre a sociedade civil, abandonou o modelo que opunha estado e sociedade. Em linhas gerais, o modelo contemporâneo estaria pautado na *crítica da razão funcionalista* de Habermas. Essa teoria se explica por intermédio da evolução da sociedade por meio da racionalização — já apresenta por Weber — e da diferenciação. Cabe destacar que essa última proporcionou a separação funcional de dois subsistemas da sociedade: o econômico e o político. Essa cisão resultou na formação de campos autônomos que utilizam instrumentos específicos para operarem. Se do lado econômico se utilizaria o dinheiro, o lado político se empregaria o poder como instrumento de ação¹⁰⁴. Em ambos os casos, no entanto, sua atuação ocorreria apenas no *nível sistêmico* (HABERMAS, 1981, v.2, p. 277).

¹⁰⁴O meio do sistema político reflete o poder exercido de forma hierárquica, sendo reproduzido por intermédio dos meios (político e administrativo) institucionalizados pela sociedade política (parlamentos, eleições, cargos, monopólio da força). O meio do sistema econômico é o dinheiro que tem por lógica o lucro oriundo do comércio, da indústria e de todo o aparato econômico (HABERMAS, 1981, v.2 p. 495-496).

A inovação trazida por Habermas é conceber a sociedade moderna em dois níveis distintos: o nível *sistêmico* — já apresentado — e o nível do *mundo da vida*. Esses níveis também condicionam comportamentos diferentes nos indivíduos.

O nível do *mundo da vida* é palco das ações voltadas ao entendimento e à compreensão mútua. Ele se caracteriza por constituir um reservatório de tradições que atuam como pano de fundo de conhecimentos e práticas. Esse pano de fundo se manifesta por meio da linguagem e da cultura, que, por sua vez, são utilizadas como patrimônio dos agentes da vida cotidiana. Ao sofrer os processos de racionalização e diferenciação societal, o mundo da vida dá origem a três campos autônomos de atuação que possuem instrumentos específicos: a *cultura*, dedicada à transmissão de conhecimentos e padrões interpretativos; a *sociedade*, voltada para a integração social decorrente de múltiplas ordens normativas; e a *personalidade*, afeita ao estabelecimento da socialização dos indivíduos.

No outro lado se situa o nível *sistêmico*. Ele se orienta pelas ações dedicadas ao *êxito* ou pelas *ações racional-teleológicas*. No nível sistêmico as lógicas do estado (poder) e da economia (dinheiro) promovem um tipo de integração social própria e que ocorre por detrás dos agentes sociais, pois possuem objetivos autocentrados. Nesse nível, as relações se estabelecem por intermédio das ações das instituições sociais (HABERMAS, 1981, p. 320-330) (KRITSCH, 2014, p. 251).

Para Habermas a ação predominante no mundo da vida é a ação comunicativa. Por meio dela se promove a cooperação para se atingir os fins mutuamente compartilhado pelos agentes, o que caracteriza a solidariedade social, tido como o motor da integração social (HABERMAS, 1981, p. 257-258). Em decorrência disso, aponta o pensador alemão, as patologias sociais não decorrem da racionalização do mundo da vida, mas de uma invasão por parte do poder do mercado ou do poder administrativo que, com suas formas de racionalidade funcional, subvertem a ordem da vida em favor das lógicas sistêmicas. É a chamada *colonização do mundo da vida* (HABERMAS, 1981, p. 727).

É a partir dessa estruturação em dois níveis da sociedade trazida por Habermas que se pode situar a sociedade civil. Para Cohen e Arato (1999, p.428-429), seria no seio do mundo da vida onde a sociedade civil se encontra. Ao utilizar os seus três componente estruturais — cultura, sociedade e personalidade — a sociedade civil compartilha de uma mesma tradição cultural, estabelece um vida

em grupo e desenvolve identidades sociais e individuais próprias. Alargando a teoria habermasiana, os autores identificam um processo de “emergência de ‘instituições’ especializadas na reprodução das tradições, solidariedade e identidades” (COHEN; ARATO, 1999, p.428-429). Portanto, é por meio do estabelecimento institucional do mundo da vida que surge a sociedade civil. Por intermédio de um impulso organizacional, ela é capaz de reunir os indivíduos em torno de grupos de nova sociabilidade. Esse grupos, por sua vez, buscam objetivos distintos das instituições sociais que atuam conforme as lógicas sistêmicas, ou sejam, eles agem fora do estado e da economia.

Voltando a Habermas (1992, v.2, 99-106), a sociedade civil é constituída por um núcleo institucional formado por uniões e associações não sistêmicas (não estatais e não econômicas), voluntárias e estruturadas na comunicação da esfera pública. Para isso, ela utiliza os componentes estruturais do mundo da vida: cultura, sociedade e personalidade. Por meio da atuação de movimentos, organizações e associações, a sociedade civil é capaz de captar as demandas sociais da vida privada, condensá-las e transmiti-las nas esferas pública e política. A sociedade civil seria, portanto, a base de organização de um público de cidadãos genéricos que ao emergirem da esfera privada, buscam interpretações para os seus problemas sociais, ao mesmo tempo que exercem influência sobre a formação institucionalizada da vontade e da opinião.

Cabe ressaltar que a sociedade civil não almeja o controle ou a conquista do poder ou do dinheiro. Seu objetivo é, a partir de seu lugar no mundo da vida, exercer influência sobre o nível sistêmico. Ela se distingue, com isso, do estado e da economia. No entanto, é esperada a ocorrência de antagonismos entre sociedade civil e estado e economia. Eles ocorrem em dois momentos distintos. O primeiro advém do fracasso na comunicação e na mediação entre os dois níveis. O segundo momento se dá quando o nível sistêmico isola o mundo da vida do processo de tomada de decisão ou quando os tomadores de decisão se afastam da influência das organizações sociais, das iniciativas e dos mecanismos de discussão pública (COHEN; ARATO, p.x-xi).

Diante da breve síntese apresentada, pode-se afirmar que o pensamento habermasiano tem muito a colaborar com o entendimento das dinâmicas existentes na relação estado-sociedade que se estabeleceram no Brasil. A partir dos anos

1990, com o aprofundamento do processo de democratização, o bloco homogêneo que fazia oposição ao regime militar e que caracterizava a sociedade civil na época começou a sofrer o processo de diferenciação. Paralelamente, os governos eleitos passaram a ter dificuldades em atender as demandas das múltiplas organizações associativas que surgiam, possuidoras de pautas contraditórias e concorrentes (COSTA, 1997, p.14). Em contrapartida, essas organizações buscaram o engajamento autônomo nos diferentes conselhos e órgão colegiados, a fim de preservarem o atendimento de suas demandas próprias junto ao nível sistêmico (estado e mercado). Vê-se com isso, o estabelecimento de uma “terceira via possível” (FERNANDES, 1994) que se representa pelo surgimento de numerosas ONGs — nascidas dos mecanismos comunicativos do mundo da vida — que atuam em um campo alternativo e substitutivo ao estado (SCHERER-WARREN, 1995).

Diante desse processo, quando se observam as dinâmicas nacionais sob a ótica habermasiana, é possível destacar a ocorrência de dois fenômenos nas relações estado-sociedade no país. O primeiro deles diz respeito à formação de uma sociedade civil que se diferencia e dá origem a grupos autônomos e autolimitados, possuidores de demandas próprias e capazes de atuarem nas lacunas do poder sistêmico. O outro fenômeno decorre do primeiro e diz respeito à necessidade do surgimento de um espaço público e institucional que permita a difusão das demandas dos grupos, sob a forma de influência, e que tenha o estado como destinatário.

Depreende-se que o progressivo amadurecimento institucional do Brasil não permitiu que essa comunicação entre sociedade civil e o estado se estabelecesse de forma rápida e abrangente. Como resultado desse descompasso, as desconfianças entre a sociedade civil e o estado são recorrentes. Isso contribui para o descrédito do estado como promotor do bem-estar social, prejudicando o estabelecimento das relações estado-sociedade.

Esse descompasso também ajuda a explicar o indesejado afastamento da sociedade civil do processo de tomada de decisão estatal. Por isso, constata-se que nas ocasiões quando esse distanciamento foi insuperável houve rupturas nas relações. Essas cisões ocorreram em momentos críticos da história recente do Brasil, como se observou nas manifestações pelo *impeachment* dos presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff e nos movimentos reivindicatórios de 2013.

5.6 Bobbio: sociedade civil como aperfeiçoamento da política

Norberto Bobbio classifica a sociedade civil como o espaço não estatal por excelência. Para o pensador italiano, ela se confunde com o *locus* no qual coexistem indivíduos e grupos que realizam ações motivadas por interesses particulares e que não são englobadas pelo estado (BOBBIO, 1994, p. 36). Em outras palavras, a sociedade civil abriga o “conjunto de relações não reguladas pelo estado”. Nota-se, no entanto, que esse entendimento não opõem estado e sociedade civil, como propusera Marx, apenas esclarece existir um lugar para a agência de grupos sociais com características próprias.

Bobbio chama esse grupos de ordens sociais intermediárias. Eles se inserem na sociedade civil, mas representam interesses fora do Estado. O seu surgimento reforça uma noção importante para o desenvolvimento do estado sob a égide de um regime democrático: o pluralismo político. Por meio dele, seria possível a superação da antítese marxiana que opunham indivíduo e estado. Em casos extremos de antagonismo, o pluralismo permitiria, ao menos, uma mediação entre eles (BOBBIO, 2000, p. 329).

A contribuição de Bobbio para este estudo é particularmente providencial. Como aqui se busca verificar a maneira pela qual se estabeleceram as relações entre estado e sociedade no Brasil, o pensamento político do italiano auxilia a esclarecer com elas ocorreram ao longo do tempo, pois para ele a mediação é sempre possível. Seu mérito é apontar a necessidade da ação da sociedade civil em relação ao estado para que se consiga um ambiente social equilibrado. Esse argumento se fortalece quando o pensador italiano identifica que os problemas do estado democrático ocorrem quando a sociedade civil não está adequadamente situada e ativa, algo que, infelizmente, é recorrente no Brasil.

Com o objetivo de sistematizar seu pensamento, Bobbio apresenta três obstáculos à democracia decorrentes de falhas na atuação da sociedade civil: a primazia dos interesses, o incremento da burocracia e a falta de transparência do estado. Todos esses fatores causam problemas ao relacionamento entre estado e sociedade, algo percebido como a “crise da democracia representativa” (MARQUES, 2021).

A primazia dos interesses se refere às limitações da democracia representativa. Sua principal limitação decorre da escolha de representantes que

deveriam exercer mandatos identificados com o público, mas que de fato atuam como delegados dos interesses de seus eleitores (BOBBIO, 2000, p. 463). Em outras palavras, os representantes eleitos permanecem exercendo uma representação corporativa pré-eleitoral, quando na verdade deveriam representar os interesses gerais da sociedade. Tem-se, com isso, a representação dos interesses em um sistema que deveria espelhar a representatividade política.

Tal estado de coisas favorece o surgimento de um novo sistema social classificado como neocorporativo (BOBBIO, 1997, p.25). Nesse sistema, o estado assume o papel de mero mediador das disputas travadas entre os grupos de interesse e o parlamento. Nessa lógica, ele ainda atua como avalista dos acordos firmados entre eles. Tal arranjo político reforça a representação de interesses em seu maior grau, resultando na falta de representatividade política de boa parcela da sociedade. Esse cenário ainda ganha contornos mais indesejáveis quando se verifica a existência de um mercado político no qual o voto de opinião é substituído pelo voto de permuta, ou seja, o apoio materializado pelo voto, dado pelos eleitores, está vinculado ao recebimento de benefícios de vários tipos (BOBBIO, 2000, p. 454).

O segundo obstáculo à democracia apontado por Bobbio é o aumento da burocracia estatal. Ele é resultado do surgimento do estado social, responsável por atender às crescentes demandas dos cidadãos que participam politicamente. No entanto, esse incremento burocrático não se reflete em eficiência, visto que a máquina pública tem mecanismos próprios de funcionamento. Resumidamente, a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil, pois se submete à lógica do estado administrativo (BOBBIO, 1997, p.36).

Adicionalmente, percebe-se a existência cada vez maior de tecnocratas no corpo burocrático, visto que as demandas da sociedade têm exigido soluções cada vez mais técnicas e especializadas. Diante disso, depreende-se que quanto mais se complexifica o estado democrático, mais ele se afasta do cidadão, especialmente do cidadão não educado. Isso resulta na apatia política, permeada por cidadãos desinteressados com as ações do governo, contribuindo para indesejada prática do voto de permuta, do clientelismo e do personalismo político (BOBBIO, 1997, p.33).

O outro obstáculo à democracia é a falta de transparência do estado. Como aponta Bobbio (1997, p.87), em um estado democrático as decisões dos governantes devem ser conhecidas pelo povo soberano, salvo em casos específicos

como as que envolvem a política externa ou questões estratégicas. Essa lógica garante que os cidadãos não sejam excessivamente controlados, ao passo que e em contra partida, eles possam ser capazes de controlar o estado. No entanto, para isso ocorra é necessária a aplicação de mecanismos de transparência eficientes (BOBBIO, 2000, p.414).

A transparência é relevante na democracia pois o mau governo vai valer-se de um poder, chamado por Bobbio, de invisível. Por meio do seu uso, os atos publicamente condenáveis do estado são ocultados. Esse poder se entranha de forma não transparente na burocracia estatal, contaminando a noção de governo democrático (BOBBIO, 1997, p.41). Para o mau governo, quanto maior for a distância do estado para os cidadão, mais facilitada será a implementação do poder invisível. Ocorre que, em casos extremos, esse afastamento pode atingir o ponto sem retorno, momento no qual se dá a ruptura entre estado e sociedade. Nesse momento, é possível que um contrapoder, também invisível, atue sob a forma de golpes ou complôs (BOBBIO, 1997, p.95), terminando por descaracterizar completamente o regime democrático.

Como panaceia para os males da democracia representativa, Bobbio aponta para o pluralismo político. E mais, ele coloca a sociedade civil no centro desse processo de aperfeiçoamento democrático. A solução pelo pluralismo tem o objetivo de superar o hiato entre os cidadãos e o estado, por meio do incremento da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão estatal. Logo, a presença de corpos sociais intermediários faz com que a sociedade seja melhor governada por existirem centros de poder periféricos capazes de controlar o poder central¹⁰⁵ (BOBBIO, 1999, p.14).

Portanto, a participação de grupos organizados no âmbito da sociedade civil tem o potencial de sanar os problemas da democracia representativa. É por meio de sua livre atuação política que a primazia dos interesse é combatida, pois as demandas reprimidas da sociedade se tornam públicas; a burocracia estatal é desonerada, pela possibilidade de ação do terceiro setor; e a invisibilidade do estado é reduzida, por intermédio da aproximação da sociedade civil com o estado.

¹⁰⁵ Não se deve confundir a democracia plural com o governo policrático, no qual os muitos centros de poder atuam para atender suas ambições particulares, acima do interesse público.

Desta forma, Bobbio (1999, p.16) afirma que, ao fortalecer a sociedade civil fora do estado, o pluralismo atua como freio ao despotismo. Ele ainda promove a inversão do processo de construção de poder, pois com a fragmentação do poder central e da socialização do estado, a sociedade civil é mais livre para atuar.

A questão é que, nos últimos anos, no Brasil se verificou um grande aumento das organizações do terceiro setor sem que se percebesse o equivalente aumento da participação política da sociedade civil. Esse fato pode ser explicado pela deficiência em democratizar a sociedade civil como um todo, o que inclui o cidadão individual. Como aponta Eduardo Marques (2021), os cidadãos que vivem em espaços democráticos estão habituados a participarem ativamente do processo político não formal. Com o tempo, eles também passam a exigir sua participação no espaço formal. Quando esse processo ocorre, o pensamento de Hannah Arendt se concretiza e a sociedade civil organizada, em grupos ou não, traz o social para sua esfera de atuação, assumindo a responsabilidade de servir à coletividade.

Decorre que a participação cidadã no país carece de mecanismos mais eficientes. A falta de uma educação para a cidadania limita a atuação do indivíduo. Ao mesmo tempo, os mecanismos de participação política que o estado brasileiro oferece à sociedade civil são de consulta, quando muito, opinativos. É o que se verifica no processo eleitoral, na proposição de plebiscitos ou na convocação de audiências públicas sobre assuntos de interesse coletivo. Como resultado, tem-se uma relação estado-sociedade limitada no tempo e no conteúdo, fazendo com que matérias que demandam o debate aprofundado nunca sejam tratadas.

Esse ponto fica ainda mais evidente quando são tratados os assuntos estratégicos ou de defesa, pois diante desse temas o estado pode reivindicar o seu poder invisível e afastar a sociedade civil do debate público. Diante desse obstáculo adicional à participação política, pode-se afirmar que tais temas beiram o desconhecimento para a sociedade civil, fazendo que a DQBRN seja uma área ignorada pelos cidadãos em geral.

5.7 A compreensão sobre a relação estado-sociedade

Após esta breve análise sobre o pensamento político contemporâneo, é possível realizar um diagnóstico aproximado sobre como se constitui a relação estado-sociedade no Brasil. Esse diagnóstico foi construído por meio da observação da sociedade civil sob diferentes perspectivas teóricas. Ao longo desta seção, ela foi

identificada como condição formadora do estado, em Hegel; como ente de oposição ao estado, em Marx; como substrato da hegemonia, em Gramsci; como campo da emergência de grupos autônomos, em Habermas; e como protagonista no regime democrático, em Bobbio.

Diante desses enfoques sobre a sociedade civil, verificou-se que a relação estado-sociedade no Brasil se caracterizou por um afastamento que beirou a desconexão. Chegou-se a essa conclusão porque o estado brasileiro e sociedade civil do país não conseguiram estabelecer mecanismos eficientes de diálogo público. Esse cenário não decorreu da falta de organização da sociedade civil, visto que sua atuação perpassou todo o período de redemocratização abordado neste estudo. Pelo contrário, o afastamento identificado foi resultado do lento amadurecimento das instituições do estado, que inviabilizaram a formação do espaço necessário para que o pluralismo político se estabelecesse.

Excluindo outra possível explicação para esse afastamento, pode-se afirmar que ele não se deveu à falta de consenso entre estado e sociedade. Isso porque, como ensina Bobbio (1999, p.49), o regime democrático se baseia no dissenso e não no consenso. Logo, a ausência deste último não deve ser posta como condição para uma boa relação estado-sociedade. A redemocratização ofereceu condições para que a discussão ocorresse, no entanto ela não se concretizou sob a forma do pluralismo político, mas pelo estabelecimento de arenas não institucionalizadas, inviabilizando o debate público de temas importantes.

Portanto, verifica-se que a sociedade civil se afastou do debate com o estado por não existirem mecanismos eficientes para essa discussão. Em consequência, ela não participou efetivamente do processo de tomada de decisão do estado, sendo alheia aos rumos que uma eventual grande estratégia pudesse tomar. Desta forma, pontua-se que o impacto da variável interveniente relação estado-sociedade no processo de tomada de decisão, por não ser institucional, foi irrelevante. Por conseguinte, a falta de engajamento da sociedade civil sobre temas estratégicos contribuiu para o *underbalance* brasileiro, validando a hipótese explanatória da tese.

Mesmo que existam grupos da sociedade civil atentos ao tema da DQBRN, ele se insere nas discussões de defesa e estratégia nacional e, por isso, está sobre o guarda-chuva do poder invisível do estado. Desta forma, o estado assume para si

a responsabilidade quase exclusiva sobre a formulação de políticas e estratégias capazes de aproveitar sua potencialidade. Para isso, ele utiliza suas próprias instituições domésticas, como veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 6 INSTITUIÇÕES DOMÉSTICAS: OS PINCÉIS E OS TRAÇOS DO QUADRO

O estudo sobre as instituições domésticas — última variável interveniente do processo de tomada de decisão estatal — tem muito a contribuir com a compreensão do comportamento de *underbalance* brasileiro. Diferentemente do que ocorreu com as demais variáveis, a área de DQBRN é facilmente perceptível nas instituições brasileiras. No entanto, como veremos nesta seção, sua atuação é mais setorial do que estratégica, o que resulta na limitada capacidade de influenciar a formulação de uma grande estratégia atenta à sua potencialidade de projeção de *soft power*.

Essa percepção sobre as instituições brasileiras se afasta da expectativa dos realistas neoclássicos sobre o seu papel no processo de tomada de decisão. Para Lobell, Ripsman e Taliaferro (2017, p. 75), elas deveriam cristalizar as relações estado-sociedade. No entanto, como foi visto anteriormente, essas relações não se estabeleceram plenamente no Brasil devido à carência de um espaço para o debate público, onde as diferentes temáticas nacionais pudesse ensejar a formação de instituições atentas a elas.

A pesar disso, as instituições brasileira vêm se fortalecendo e se estruturando ao longo dos anos, inclusive na área de DQBRN. Esta seção se dedica, inicialmente, a apresentar como esse processo ocorreu. Para isso, faz-se uso do institucionalismo histórico que, por meio de uma relação de *path dependency*, permite identificar uma trajetória baseada no incrementalismo ao longo dos anos, até a ocorrência da interrupção desse processo de estabilidade com a realização dos EAV.

A ocorrência de EAV são considerados uma janela de oportunidade na qual ocorreu uma ruptura da continuidade das políticas¹⁰⁶ setoriais na área de DQBRN em diversas instituições. Em decorrência desses eventos, deu-se o agendamento da construção de uma política multisetorial de DQBRN. Com o intuito de esclarecer como se deu esse processo, o modelo de *equilíbrio pontuado*¹⁰⁷ é empregado. Por

¹⁰⁶ O termo *política* empregado nessa seção faz referência à *policy*, cuja tradução para o português a aproxima do termo *política pública*.

¹⁰⁷ *Punctuated Equilibrium Theory* de James True, Frank Baumgartner e Bryan Jones (2007).

meio dele, é possível verificar a realização do processamento paralelo da temática DQBRN. Esse processamento vinha sendo conduzido setorialmente por meio de subsistemas políticos. No entanto, agendamento da DQBRN proporcionou a ingerência do macrossistema governamental. Ele seria capaz de promover a DQBRN como política de estado.

No entanto, como o modelo de equilíbrio pontuado sugere, as condições para mudanças são pontuais e temporárias. Logo, elas não garantem que a relevância do tema se sustente por muito tempo. Como resultado, estão ameaçadas tanto a formação do legado das instituições domésticas, em sua trajetória *path dependent*, como a formulação de uma política para DQBRN que contribua para uma grande estratégia brasileira.

A análise desse processo de desagendamento da DQBRN é explicado por intermédio do modelo analítico dos *múltiplos fluxos*¹⁰⁸. Nele, as ações de coordenação multisetorial advindas da janela de oportunidade trazida pela realização dos EAV são derivadas do modelo *garbage can*¹⁰⁹ de tomada de decisão. Tal modelo explica que as motivações para a tomada de decisão são específicas e condicionadas ao momento em que foram tomadas, não permitindo que se construa uma política persistente ao tempo.

Por meio da apresentação da organização das instituições domésticas em torno de um arranjo multisetorial de DQBRN, este capítulo pretende apresentar como se deu a influência da variável interveniente no processo de tomada de decisão. Ao fazê-lo será possível verificar que sua influência foi condicionada a uma janela de oportunidade, que após encerrada levou ao desagendamento da DQBRN como política de caráter estratégico. Tal condição resulta, por fim, no fortalecimento do comportamento de *underbalance*.

6.1 Institucionalismo Histórico: arquitetura da DQBRN brasileira

Dentre as inúmeras possíveis definições de instituição que a ciência política adota, este estudo a define em função do seu papel no processo de tomada de decisão. Como apontam Lobell, Ripsman e Taliaferro (2017, p. 75), o termo se refere ao papel que as instituições domésticas podem assumir como variável interveniente

¹⁰⁸ *Multiple Streams Framework* de John Kingdon (2014).

¹⁰⁹ Modelo Lata de Lixo de Michael D. Cohen, James G. March, e Johan P. Olsen (1972).

nos mecanismos estatais de tomada de decisão. Portanto, a instituição é a organização inserida na estrutura do estado e da política doméstica, materializada formalmente, possuidora de rotinas, processos e supervisão próprios, que compete internamente (com outras instituições) para o estabelecimento de políticas públicas. Ao realizarem essa disputa, as instituições domésticas influenciam a tomada de decisão do estado.

Para melhor definir quais as instituições domésticas da área DQBRN interessam a este estudo, buscou-se auxílio à Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2012). O documento define, em nível político-estratégico, os principais atuadores estatais na área de DQBRN, inscrevendo sua responsabilidade no incremento do nível de segurança nacional ao estacar a necessidade de implementação de:

medidas de defesa química, biológica, nuclear e radiológica dos ministérios da Defesa, da Saúde, da Integração Nacional, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovação, e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, para as ações de proteção à população e às instalações em território nacional, decorrentes de possíveis efeitos do emprego de armas dessa natureza (BRASIL, 2012, p.135).

No entanto, essa limitação do objeto não restringe a análise das instituições domésticas ao nível ministerial, sob pena de se incorrer em um reducionismo indesejado. Para se compreender a arquitetura institucional da DQBRN no Brasil é necessário que seja realizado um olhar dentro dos níveis setoriais, a fim de identificar as redes de atuação no campo. Essa observação pormenorizada permite comprovar a ocorrência do transbordamento do tema da DQBRN para outras instituições domésticas não inseridas na END.

Esse olhar pormenorizado foi realizado de forma inédita por Anderson Wallace de Paiva dos Santos (2019) por meio do mapeamento da DQBRN brasileira. Como resultado dessa pesquisa, ele apresentou uma arquitetura baseada no processo histórico de formação do campo no país.

Santos aponta que a arquitetura da DQBRN tem o Ministério da Defesa (MD) como ator principal, em decorrência do seu ao envolvimento histórico com a atividade. Nesse sentido, o protagonismo na Defesa cabe ao Exército Brasileiro (EB), cuja atuação remonta a primeira metade do século XX¹¹⁰ e que tem sua organização atual baseada no Sistema de Defesa Química, Biológica, Radiológica e

¹¹⁰ Em 1943, no contexto de preparação das tropas brasileiras para o emprego na Segunda Guerra Mundial, o Exército criou o Departamento de Guerra Química, marco que poder ser considerado o início da institucionalização da DQBRN no Brasil.

Nuclear do Exército (SisDQBRNEx) (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013). A Marinha do Brasil (MB), por sua vez, iniciou suas atividades na área de DQBRN em meados da década de 1970, com ênfase no desenvolvimento do Programa Nuclear da Marinha e se estrutura atualmente pelo Sistema de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica da Marinha do Brasil (SisDefNBQR-MB). As atividades de DQBRN da Força Aérea Brasileira (FAB) têm início durante as ações de resposta ao acidente radiológico em Goiânia. Desde então ela prioriza suas ações com a realização do transporte aéreo especializado em cenários com contaminação por perigos QBRN.

Ao lado desse eixo estruturante, os outros Ministérios destacados pela END se organizam na área de DQBRN da seguinte maneira. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) atua por intermédio da Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis¹¹¹ (CIBES), da Comissão Nacional de Energia Nuclear¹¹² (CNEN) e da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança¹¹³ (CTNBio). O Ministério da Saúde (MS) realiza suas ações na área por meio da Secretaria de Vigilância em Saúde¹¹⁴ (SVS). O Ministério do Desenvolvimento Regional¹¹⁵ (MDR) atua por intermédio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Já o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-

¹¹¹ A CIBES foi criada em 1995, por intermédio da Lei 9.112, responsabilizando o MCTIC no estabelecimento das diretrizes para o controle de transferência de bens sensíveis em observância às convenções e regimes internacionais de desarmamento e não-proliferação de ADM dos quais o Brasil é signatário (SANTOS, 2019, p. 109).

¹¹² A CNEN foi criada em 1956, como órgão responsável por regular as atividades nucleares no País, como o licenciamento e controle das unidades nucleares e radioativas, o credenciamento dos profissionais que atuam nessas instalações e a definição do destino final dos rejeitos gerados, tendo como propósito garantir o uso seguro e pacífico da energia nuclear (SANTOS, 2019, p.115).

¹¹³ A CTNBio é uma instância multidisciplinar criada em 1995 e reestruturada em 2005 pela Lei no 11.105, conhecida como “Lei de Biossegurança”, com a função de prestar apoio técnico consultivo e assessoramento ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança (SANTOS, 2019, p. 119).

¹¹⁴ A SVS foi instituída com o objetivo de fortalecer e à ampliar as ações de vigilância epidemiológica, reunindo todas as ações de prevenção e controle de doenças numa mesma estrutura, tendo como ponto focal o Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) (SANTOS, 2019, p.121).

¹¹⁵ Em 2012, o MDR tinha a denominação de Ministério da Integração Nacional por ocasião da edição da END.

PR) atua por intermédio do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro¹¹⁶ (SIPRON) e da Agência Brasileira de Inteligência¹¹⁷ (ABIN). Por fim, o Ministério de Minas e Energia (MME) atua na gestão de recursos no setor nuclear¹¹⁸.

Complementarmente a essa estrutura, Santos (2019) levantou que o transbordamento da DQBRN para além da END se deu por sobre um amplo número instituições domésticas. O mapeamento apontou que o tema está presente, no nível federal, no Ministério do Meio Ambiente ¹¹⁹(MMA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento¹²⁰ (MAPA), do Ministério das Relações Exteriores¹²¹ (MRE) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública¹²² (MJSP).

¹¹⁶ O SIPRON, criado em 1980, tem a função coordenar a proteção dos conhecimentos e da tecnologia envolvidos no PNB, bem como o planejamento e a coordenação das ações em situações de emergência nuclear com impactos na população e no meio ambiente (SANTOS, 2019, p.127).

¹¹⁷ A ABIN atualmente se articula na área DQBRN por intermédio do Programa Nacional de Articulação entre Empresas, Governo e Instituições Acadêmicas para a Prevenção e Mitigação do Risco de Eventos Químicos, Biológicos, Radiológicos e Nucleares Seleccionados (PANGEIA), cuja finalidade é antecipar fatos e situações relacionados à disseminação de agentes QBRN, em apoio às atividades de Inteligência Estratégica e de Contraineligência (SANTOS, 2019, p. 131).

¹¹⁸ O MME atua na gestão das Indústrias Nucleares do Brasil (INB) — na prospecção do urânio e em toda a sua cadeia produtiva —, da Eletrobrás Termonuclear (Eletronuclear) — na produção de energia nuclear por meio da Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto (CNAAA) — e da Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep) — no desenvolvimento de componentes pesados para a CNAAA (SANTOS, 2019, p. 133).

¹¹⁹ O MMA coordena a implementação do segurança química, viabilizando à implementação do Programa Nacional de Segurança Química (PRONASQ) e do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Acidentes Ambientais com Produtos Perigosos (P2R2).

¹²⁰ A atuação do MAPA ocorre por meio da Comissão Permanente de Gestão de Riscos Biológicos e Biossegurança nos Laboratórios (COMBioLAB).

¹²¹ O MRE possui representações em todos os organismos internacionais de não-proliferação e desarmamento com participação brasileira, além de promover ações junto à ABACC e ao Departamento de Prevenção ao Terrorismo (*Terrorism Prevention Branch - TPB*) do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC).

¹²² Com destaque para a atuação do Grupo Especializado em Bombas e Explosivos (GBE) do Departamento da Polícia Federal (DPF), responsável por atuar em respostas à ocorrências de natureza QBRN nos casos previstos na Lei 13.260, conhecida como “Lei Anti-Terrorismo”.

No âmbito acadêmico, a DQBRN se faz presente nos estudos desenvolvidos pela Fundação Instituto Oswaldo Cruz¹²³ (FIOCRUZ), pela CNEN¹²⁴, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro¹²⁵ (UFRJ) e pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Destacam-se ainda instituições de ensino superior que inscritas no Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional¹²⁶ (Pró-Defesa).

Esse mapeamento da DQBRN empregou as ferramentas metodológicas do institucionalismo histórico. Ao buscar compreender como o funcionamento das instituições influenciam o comportamentos sociais e políticos, essa teoria propõe a análise sobre o processo pelo qual as instituições surgem e/ou se modificam (HALL; TAYLOR, 1996, p. 194). O institucionalismo histórico privilegia a noção dada pelo estruturalismo¹²⁷ e considera o estado como um ente político que abriga um complexo de instituições capazes de impactar as políticas nacionais (HALL; TAYLOR, 1996, p. 195-196).

No entanto, o institucionalismo histórico não é a ferramenta empregada por este estudo para compreender como as políticas se estabelecem. Aqui sua contribuição diz respeito ao caminho individualmente percorrido pelas instituições para o estabelecimento de suas estruturas ao longo do tempo. Logo, interessa entender como essa trajetória — *path dependent* — foi executada, por meio da

¹²³ Por intermédio da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), do Instituto Carlos Chagas (ICC), do Instituto de Tecnologia em Fármacos (FarManguinhos) e do Instituto Nacional de Infectologia Evandro Chagas (INI).

¹²⁴ Por meio do Instituto de Radioproteção e Dosimetria (IRD), Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear (CDTN), do Instituto de Engenharia Nuclear (IEN), do Instituto de Pesquisas Energéticas Nucleares (IPEN) e do Laboratório de Poços de Caldas (LAPOC).

¹²⁵ Pelos convênios firmados com o IEN e o IPEN, respectivamente.

¹²⁶ O programa Pró-Defesa é resultado da iniciativa conjunta do MD e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), para o fomento redes de cooperação acadêmica entre instituições de ensino superior públicas e particulares, institutos militares e centros de estudos estratégicos. Ele atua no fortalecimento e na ampliação de áreas de concentração em programas de pós-graduação stricto sensu que tratem de assuntos relativos à Defesa Nacional, bem como promove o intercâmbio de conhecimentos na comunidade acadêmica brasileira e o estabelecimento de parcerias, por meio de redes de pesquisa e/ou consórcios interinstitucionais (SANTOS, 2019, 108). A , com destaque para a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) é uma das instituições que participam do programa.

¹²⁷ Segundo Hall e Taylor (1996, p. 195), a organização institucional de uma comunidade política era o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar os resultados.

estruturação de suas respostas aos desafios apresentados. Em outras palavras, o importante é a compreensão sobre a forma pela qual as capacidades do estado e as políticas herdadas interagiram para dar forma à instituição (HALL; TAYLOR, 1996, p. 201).

Durante esse trajeto, as instituições tendem a reforçar *feedbacks* positivos. Isso quer dizer que elas optam por manter uma trajetória preexistente (STINCHOMBE, 1968, p. 103) que se estabelece devido à opção por retornos crescentes. Ou seja, as instituições têm maior probabilidade de prosseguir numa trajetória estabelecida na medida que os benefícios para o seu prosseguimento se apresentem e os custos para a sua alteração sejam altos (LEVI, 1997, p. 28).

É possível reconhecer tal comportamento, quando se observa a adoção de políticas públicas incrementais. Isso ocorre quando as instituições tomam decisões marginais capazes apenas de incrementar processos anteriormente estabelecidos. Nesse caso, ações realizadas no passado teriam o poder de constranger decisões futuras e limitar a capacidade das instituições a adotarem novas políticas ou de reverterem as atuais (SOUZA, 2006, p.29). Esse comportamento leva à tendência da continuidade nas políticas públicas, que, por sua vez, contribuem na formação do códigos de conduta, procedimentos e características que marcam a cultura organizacional da instituição.

No entanto, os teóricos da *path dependence* reconhecem a existência de crises ao longo da trajetória capazes de alterar a correlação causal esperada. Para Mahoney e Schensul (2006, p. 460) essas crises se relacionam a períodos nos quais “uma determinada opção é selecionada a partir de uma gama de alternativas, canalizando assim o movimento futuro em uma direção específica”. Tais períodos, são representados por circunstâncias decisivas, ensejando transições ou produzindo novas direções de mudança, ao passo que eliminam aquelas que vinham modelando a política anteriormente (LIPSET; ROKKAN, 1967, p. 37).

Na pesquisa realizada por Santos (2019), o evento que desencadeou a conjuntura crítica com impactos estruturação da DQBRN no país foi o acidente radiológico de Goiânia. Em resposta a essa crise, as instituições domésticas afeitas ao tema de DQBRN foram mobilizadas e trabalharam em conjunto para sua mitigação. No entanto, observou-se, além da cooperação, um grande esforço para a (re)estruturação institucional interna.

Durante os anos que se seguiram à crise instaurada com o acidente de Goiânia, ocorreu o progressivo fortalecimento das instituições envolvidas. Como prevê o modelo de D. Collier e R. Collier (1991), da resposta à conjuntura crítica advém o legado. Ele é o resultado das decisões tomadas na crise e que possui a capacidade de se manter no tempo. Em decorrência disso, a formação do legado levou à estabilidade institucional. Como resultado dessa estabilidade, reuniram-se as condições para a formação e consolidação da arquitetura institucional da DQBRN encontrada atualmente no Brasil.

Essa explicação esclarece como as instituições ajustaram suas trajetórias para o desenvolvimento da área DQBRN no seio de suas organizações. Tais trajetórias foram estimuladas ao longo do tempo em razão do custo/benefício favorável, que caracteriza uma sequência de retornos crescentes. Esse caminho *path dependent* se explica pelos investimentos despendidos na preparação e na capacitação das instituições e pelo estabelecimento de relações de poder decorrentes dos arranjos institucionais formados (SANTOS, 2019, p.58). Portanto, é possível afirmar que a conjuntura crítica desencadeada pelo acidente radiológico de Goiânia permitiu que houvesse um fortalecimento institucional da DQBRN, notadamente, na esfera setorial.

No entanto, Santos aponta que o legado advindo do acidente de Goiânia não foi suficiente para que o estabelecimento de uma estrutura de governança em alto nível (2019, p.79). Ou seja, a trajetória das diversas instituições não foram convergentes o bastante para que se construísse uma política autônoma para a DQBRN no estado brasileiro. Pode-se dizer que isso se deveu, principalmente, ao momento histórico vivido, haja vista que em 1987 as instituições ainda careciam de fortalecimento. Somente após isso, elas seriam capazes de se articular para formarem a arquitetura DQBRN que se tem atualmente.

Esse processo de fortalecimento institucional não foi imediato. Foi somente a partir do governo FHC que essa arquitetura começou a tomar os contornos que tem hoje. Como foi apontado anteriormente, em decorrência da reorganização do serviço

público, houve a criação de diversas instituições afetas à DQBRN¹²⁸. Essas instituições viram a se instrumentalizar ao longo dos anos, atingindo o seu ápice de investimentos a partir da década de 2010. Esse ápice se deveu a dois fatores principais: o momento favorável da economia brasileira e a preparação e a realização dos EAV no país.

Portanto, foi apenas a partir desse período que se estabeleceram as condições necessárias para o fortalecimento da DQBRN para além do nível setorial. Com as instituições suficientemente fortalecidas, seria possível uma articulação multisetorial para o agendamento da DQBRN como política autônoma de estado. Desta forma, segundo a institucionalismo histórico, uma nova conjuntura crítica se formou durante a preparação para os EAV. Nessa ocasião, foi aberta uma janela de oportunidade para a ocorrência de um salto na trajetória da DQBRN. Ele se configuraria, de fato, se uma política DQBRN nacional e abrangente fosse articulada e implementada.

6.2 Equilíbrio Pontuado: janela de oportunidade da política DQBRN

A teoria do equilíbrio pontuado propõe uma explicação da evolução das instituições abordando, ao mesmo tempo, a estabilidade e a mudança. Segundo ela, os processos políticos são caracterizados por longos períodos estáveis, nos quais o incrementalismo rege o processo de tomada de decisão. No entanto, a teoria prevê a ocorrência ocasional de alterações significativas que surgem a partir do passado. Como bem resumem os principais propositores da teoria do equilíbrio pontuado —

¹²⁸ A partir do início dos anos 2000, destaca-se a criação no nível federal dos seguintes órgãos:

- (1) MD: no EB, 1º Batalhão DQBRN (2013), Companhia DQBRN (2013), Instituto DQBRN (2015), Laboratório NB3+ do Instituto de Biologia do Exército (2018); na MB, Centro DefNBQR (2015), BtlDefNBQR-Aramar (2013), CiaDefNBQR (2013); e na FAB: Equipes de Controle QBRN do Instituto de Medicina Aeroespacial (2014).
- (2) MCTI: na CIBES, Controle de Bens Sensíveis nas áreas química, biológica, nuclear e de mísseis (COCBS) (2002) e CNTBio (2005).
- (3) MS: na SVS, Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde (CIEVS) (2005).
- (4) GSI-PR: na ABIN, Coordenação de Tecnologias Sensíveis e Biodefesa (COTESB) (2010) e PANGEIA (2018).
- (5) MDR: Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (CENAD) (2005)
- (6) MMA: Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Acidentes Ambientais com Produtos Perigosos (P2R2)(2004).
- (7) MAPA: Comissão Permanente de Gestão de Riscos Biológicos e Biossegurança nos Laboratórios (COMBioLAB) (2019)
- (8) MJSP: no DPF, GBE (2012).

James True, Bryan Jones e Frank Baumgartner (2007, p.155) —, é a “*stasis*”, mais do que a crise, que tipicamente caracteriza a maioria das áreas políticas, no entanto crises acontecem”.

A ocorrência de períodos de estabilidade, previstos na teoria, reforçam o peso da trajetória *path dependent* do institucionalismo histórico. Além dos já apontados comportamentos estimulados por *feedback* positivos, existe a dificuldade natural com relação a novas ideias e às propostas de grupos desfavorecidos (COBB; ROSS, 1997). Esse cenário contribui para a ocorrência de ajustes apenas moderados na política, normalmente ditados pela natureza conservadora das instituições. Essas geralmente preferem a manutenção do *status quo* do que o dispêndio de esforço para mudanças (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 157).

A explicação desse comportamento institucional conservador está baseada na concepção de dois níveis de atuação na política: a macropolítica e a política dos subsistemas. Elas possuem características distintas quanto ao processamento dos temas submetidos ao debate político.

Os subsistemas políticos são formados pelas inúmeras instituições. Eles são capazes de realizar o processamento em paralelo, o que permite o gerenciamento simultâneo de múltiplos assuntos. Atuando nos subsistemas políticos, as instituições são compostas por especialistas que trabalham fora dos holofotes, em temas limitados à sua comunidade. Logo, nesse nível de atuação favorece a formação do chamado “triângulo de ferro”, composto pelos nichos, pelas políticas próprias (nas instituições) e pelas redes temáticas fechadas. Ele contribui para o isolamento setorial e para o comportamento incremental das instituições (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 157). É devido à força do subsistema político que a estabilidade é mais comum na política.

Por outro lado, o macrossistema político é formado pelo alto escalão do governo. Ele realiza o processamento serial, sendo capaz apenas de tratar um tema por vez. Devido ao seu papel central na tomada de decisão, a macropolítica recebe demandas de toda ordem. Ocasionalmente, um assunto ganha relevância na agenda política, em decorrência do apelo recebido pelo público ou pela mídia. Quando esses temas vêm à tona e devido à incapacidade em realizar o processamento paralelo de diversos assuntos, a macropolítica recorre às instâncias inferiores para lidar com ele. Nessas instâncias, é provável que as instituições já

lidem com esse tema da agenda, devido à responsabilidade setorial que lhes é conferida. Nessa ocasião, o subsistema político reivindica a pauta da macropolítica. Ou seja, as instituições se inserem no agendamento e participam do debate político no alto nível (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 159).

Decorre que a macropolítica é o nível onde as mudanças de fato acontecem. Isso se explica pelas limitações cognitivas e temporais às quais a macropolítica está sujeita. Se de um lado, os líderes políticos depreendem atenção individual e realizam um processamento serial dos temas, do outro, eles atuam sob restrições significativas de tempo (ZAHARIADIS, 2007, p.68). Isso faz com que os temas sejam resolvidos com brevidade. Por isso, quando um assunto setorial surge na agenda da macropolítica, a tendência é que ocorram mudanças. Ou de acordo com a teoria do equilíbrio pontuado, tem-se o ponto desestabilizante.

Quando a desestabilização pontuada ocorre, a dinâmica da tomada de decisão assume características próprias. Primeiramente, o monopólio político das instituições sobre o tema se enfraquece em prol do atendimento à agenda. Com isso, especialistas do subsistema assumem a autoridade em áreas onde anteriormente se manteriam afastados, mobilizando suas expertises (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 159). Em segundo lugar, observa-se que os limites setoriais ficam mais difusos permitindo que diferentes atores governamentais se envolvam no assunto e compartilhem informações (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 157). Por fim, ocorre uma gradual mudança na percepção política sobre o tema, possibilitando a emergência de um novo arranjo institucional que assume o tema da agenda para si. De acordo com a relevância da temática, espera-se o surgimento de uma nova instituição, capaz de se estabelecer no tempo e promover uma nova *stasis* no futuro, quando o envolvimento público e político cessarem (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 160).

Esse processo anteriormente descrito ocorreu por ocasião do agendamento dos EAV como tema político prioritário. A partir da segunda metade dos anos 2000, ocorreu a primeira onda de EAV¹²⁹. A realização desses eventos caracterizou a abertura de uma janela de oportunidade na qual as instituições de DQBRN iniciaram

¹²⁹ Copa Panamericana de Tiro com Arco (2006); Jogos Panamericanos e Para Pan-Americanos – Pan 2007 – (2007); visitas do presidente norte-americano George W. Bush (2005 e 2007); visita do Papa Bento XVI (2007); e V Jogos Mundiais Militares – V JMM – (2011).

sua saída do nível do subsistema em direção à macropolítica. Como se trataram de eventos de menor envergadura, a atuação institucional se baseou no chamado fornecimento de *feedbacks* positivos. Diferentemente da conceituação empregada no institucionalismo histórico, esses *feedbacks* reforçam a mudança, pois seriam pequenas alterações objetivas do cenário político que se somam ao longo do tempo, resultando em mudanças significativas no futuro (TRUE; JONES; BAUMGARTER, p. 160). Logo, a medida que os sucessivos EAV ocorriam, as instituições de DQBRN evidenciavam à macropolítica a necessidade de apoio para a área, resultando na progressiva alteração da percepção dos líderes sobre o tema.

Com a realização da segunda onda de EAV¹³⁰, ocorreu o ponto desestabilizante. A macropolítica realizou o agendamento político da DQBRN. Com isso, o governo promoveu a atuação multisetorial sobre o tema. O maior exemplo desse processo foi a inclusão na END (BRASIL, 2012) das responsabilidades na segurança nacional dos MD, MS, MDR, MME, MCTI e GSI-PR na área de DQBRN. A cooperação e integração das instituições chegou ao seu grau máximo por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, com o estabelecimento de uma governança compartilhada entre o MD e o MJ e a assinatura de protocolos interministeriais. O estabelecimento de protocolos e normas compartilhados, bem como a existência de uma governança comum, na definição de Hall e Taylor (1996, p.196) ensejavam a criação de uma instituição nova, onde a DQBRN seria tratada como área autônoma e capaz de explorar suas potencialidades em prol de uma grande estratégia brasileira.

No entanto, o processo de institucionalização autônoma da DQBRN não ocorreu. Uma possível explicação para isso se relaciona à força conservadora do “triângulo de ferro”. Por ocasião do fim dos EAV, houve o fechamento da janela de oportunidade para o agendamento da DQBRN pela macropolítica, sem que se estabelecesse uma instituição de DQBRN forte o suficiente para reivindicar sua autonomia. Diante disso, as forças dos subsistemas políticos restauraram os respectivos monopólios políticos setoriais, fazendo com que as instituições e especialistas recuassem em direção ao estado de equilíbrio anterior à realização dos

¹³⁰ Conferência Rio+20 (2012); Jornada Mundial da Juventude – JMJ – (2013); Copa das Confederações (2013); Copa do Mundo de Futebol (2014); e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio – JO Rio 2016 – (2016).

EAV. Ou seja, os limites institucionais foram sendo lentamente restabelecidos e a imagem de uma DQBRN autônoma, desfeita.

No entanto, essa explicação sobrevaloriza as forças conservadoras do subsistema político. Isso leva a crer que as instituições eram inequivocamente contrárias a uma maior integração e à autonomia institucional da DQBRN. Refutando essa ideia, verifica-se que o diálogo multisetorial continuou a ocorrer¹³¹. Entretanto, as perspectivas para uma integração estratégica de alto nível não é mais um consenso. Diante dessa explicação insuficiente, considera-se a existência de outros fatores que tenham contribuído para o recuo no agendamento político da DQBRN. Trataremos sobre eles na próxima seção.

6.3 Múltiplos Fluxos: desagendamento da DQBRN

A teoria do múltiplos fluxos se baseia na intercorrência de três sistemas distintos: fluxo de problemas, fluxo de políticas¹³² e fluxo da política¹³³. Cada um deles possui características próprias que os distinguem. No entanto, por intermédio da ação de empreendedores políticos durante uma determinada janela de oportunidade, os fluxos podem convergir. A combinação desses múltiplos fluxos em um pacote único aumenta consideravelmente as chances de que políticas específicas sejam adotadas (ZAHARIADIS, 2007, p.65).

Esse modelo teórico para a tomada de decisão foi elaborado por John Kingdon (1995) como base no *Garbage Can Model* de Michael D. Cohen, James G. March, e Johan P. Olsen (1972). Esse modelo assume que a escolha coletiva não resulta de esforços de indivíduos ou grupos isolados, mas da “combinação resultante das forças estruturais e do processo cognitivo e afetivo que são altamente vinculados ao contexto” (ZAHARIADIS, 2007, p.66). Nesse sentido, a escolha é conceituada como sendo uma lata de lixo na qual os tomadores de decisão depositam uma gama aleatória de problemas e soluções, indistintamente ao longo do tempo. A retirada de eventuais soluções da lata de lixo se dá conforme as

¹³¹ Os estudos multisetoriais na área de DQBRN promovidos pelo programa Pró-Defesa são indícios do anseio pela continuidade da integração e cooperação das instituições.

¹³² Aqui o termo *políticas* também se refere à *policy*, cuja tradução para o português a aproxima do termo *política pública*. Nesta seção ele será sempre empregado no plural quando se referir ao fluxo de políticas (públicas).

¹³³ Na apresentação da teoria dos múltiplos fluxos realizada nesta seção, termo *política* se refere à *politics*, cuja tradução para o português a aproxima do termo coloquial *política*.

oportunidades se revelem e/ou seja dada atenção a um determinado problema. Esse modelo entende que o processo decisório é dinâmico e interativo. Além disso, ele traz semelhanças à forma pela qual as decisões são tomadas nas burocracias estatais.

Esse modelo teórico assume a ambiguidade da tomada de decisão. Isto se deve ao fato de considerar os organismos governamentais e instituições como anarquias organizadas. Desse modo, elas podem “ser melhor descritas como uma coleção de ideias do que como uma estrutura coerente” (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1). Dessa forma, a teoria explica que o comportamento puramente racional não possui muito valor explanatório, pois a tomada de decisão está condicionada às limitações do decisor — possuidor de processamento serial —, limitações significativas de tempo para decidir e à influência concorrente dos múltiplos fluxos.

A existência dos fluxos dos problemas, das políticas e da política se apropria da ideia dos subsistemas da teoria do equilíbrio pontual. Nesse sentido, a teoria dos múltiplos fluxos aponta que os sistemas (presentes nos três fluxos) realizam o processamento das opções em paralelo e de maneira independente.

No fluxo dos problemas estão as preocupações e as demandas que as pessoas em geral possuem sobre diversos temas. Os problemas ganham relevância por meio de indicadores que mensurem sua importância, pela ocorrência de eventos focais que atraem para si a atenção de todos, pelo *feedback* de políticas anteriormente adotadas para solucioná-los e pela sua recorrente entrada na agenda dos *policy makers* (ZAHARIADIS, 2007, p.70-72).

Por sua vez, o fluxo de políticas representa as soluções produzidas por indivíduos normalmente pertencentes às comunidades ou às instituições. Dentro dessas comunidades, os indivíduos compartilham de visões sobre temas de suas áreas de atuação. Nesse fluxo também se encontram as soluções cuja aplicabilidade ainda não foi descoberta. Por isso, ele é uma espécie de “sopa primordial” de ideias que competem entre si dentro das instituições (ZAHARIADIS, 2007, p.72).

Já o fluxo da política se refere ao amplo discurso político no qual as políticas são feitas. Ele é constituído por três elementos: opinião pública¹³⁴, campanhas empreendidas por grupos de interesse e mudanças administrativas e legislativas. O primeiro elemento diz respeito ao pensamento compartilhado pela população sobre

¹³⁴ Também descrito como *national mood*.

tema específico. O segundo se refere à pressão exercida por grupos sobre os tomadores de decisão acerca de determinadas matérias. O último elemento se relaciona às alterações ocorridas na burocracia governamental que impactam na tomada de decisão (ZAHARIADIS, 2007, p.73).

É preciso destacar nesse modelo a presença de dois entes importantes: o empreendedor político e a janela de oportunidade. O primeiro se refere a indivíduos ou instituições que atuam para reunir os três fluxos, a fim de que a sua proposta de políticas seja escolhida. A janela de oportunidade, por sua vez, está ligada ao momento crítico no qual os três fluxos convergem. É a oportunidade na qual os empreendedores políticos apresentam sua solução favorita ou chamam atenção para os seus problemas especiais (KINGDON, 1995, p.165).

A aplicação desse modelo teórico no desagendamento da DQBRN na macropolítica brasileira fornece explicações interessantes. Por ocasião da segunda onda de EAV, dentro do fluxo de problemas, apresentou-se a necessidade de realização da segurança da população nacional e estrangeira participante dos grandes eventos. Recaía sobre o fluxo da política a responsabilidade de atender aos anseios da opinião pública internacional e dos grupos de interesse que atuavam na organização dos EAV. Em decorrência disso, a realização bem-sucedida da segurança dos EAV foi considerada primordial, assumindo um lugar de relevância na agenda política brasileira.

Para atender essa demanda premente, as instituições domésticas de DQBRN se organizaram em redes para apresentarem uma resposta ao estado. Potencializando essa mobilização setorial, o MD assumiu o papel de empreendedor político. Atuando nessa janela de oportunidade, ele extraiu uma solução da “sopa primordial” presente no fluxo de políticas: o MD ofereceu a participação das Forças Armadas nas ações de segurança em diferentes áreas, incluindo a DQBRN¹³⁵.

Foi por meio da convergência dos três fluxos — problemas, políticas e política — que o MD aproveitou uma janela de oportunidade que possibilitou o agendamento da DQBRN. Como resultado, o governo decidiu incrementar o investimento na DQBRN por meio de aportes de recursos para as instituições, fato

¹³⁵ A atuação das Forças Armadas Brasileira por ocasião da segunda onda de EAV ocorreu nas seguintes áreas: segurança de estruturas estratégicas, defesa marítima, defesa aeroespacial, segurança de fronteiras, defesa cibernética, forças de contingências, prevenção, repressão e combate ao terrorismo e DQBRN (SANTOS, 2019, p. 79)

que viabilizou uma preparação setorial adequada e a bem-sucedida atuação inter-agências na segurança dos EAV.

No entanto, a janela de oportunidade utilizada para o agendamento da DQBRN tinha data certa para ser fechada. Como o término do período dos EAV, os fluxos voltaram a divergir e a correrem de maneira independente. A macropolítica voltou a se ocupar com novas demandas que se apresentavam. Como resultado, a DQBRN deixou de ser uma solução aplicável, retornando ao seu lugar no fluxo das políticas.

Dessa forma, o desagendamento da DQBRN não se explica apenas devido à força do “triângulo de ferro” que atua para o restabelecimento dos monopólios políticos setoriais no fluxo das políticas. Segundo a teoria dos múltiplos fluxos, a DQBRN saiu da macropolítica também devido ao cessamento dos fluxos dos problemas e da política.

Advoga-se que o agendamento da DQBRN na macropolítica poderia ser mantido caso a janela de oportunidade fosse habilmente estendida pelo empreendedor político. Ou seja, uma nova solução poderia ter sido oferecida para um problema duradouro na política nacional. Esclarecendo, a DQBRN poderia ter sido oferecida como uma ferramenta de *soft power* capaz de contribuir para uma estratégia de balanço de poder brasileiro. Nesse caso, a DQBRN figuraria como importante *asset* para a política nacional de defesa. Seu agendamento seria sustentado indefinidamente pela confluência dos múltiplos fluxos, o que viabilizaria uma nova trajetória *path dependent* que, infelizmente, não ocorreu.

6.4 A compreensão sobre as instituições domésticas

Após a análise da formação da arquitetura de DQBRN do Brasil, da atuação conjunta das agências de estado por ocasião dos EAV e do desagendamento político da DQBRN nos altos escalões do governos, pode-se inferir que a influência da instituições domésticas no processo de tomada de decisão foi relevante apenas por um breve período.

Durante a janela de oportunidade na qual a DQBRN foi reconhecida como uma capacidade nacional, houve a mobilização de recursos em prol da atuação multisetorial na segurança dos EAV. Entretanto, devido ao agendamento da DQBRN na macropolítica não ter durado mais tempo, não foi possível institucionalizar um órgão autônomo na área, capaz de potencializar o seu papel no Brasil.

O estudo apresentou que a atuação das instituições domésticas nos EAV reforçou a ideia que relaciona a DQBRN com a segurança. Não foi possível avançar em outras potencialidade da área devido a dois fatores principais. O primeiro deles se relaciona ao peso do “triângulo de ferro” encontrado nas instituições domésticas. Ele reforçou a estabilidade presente nas trajetórias *path dependent* das instituições. Devido a isso, as elas não se mobilizaram para ampliar o escopo de atuação da DQBRN, fazendo com que o seu potencial como ferramenta de *soft power* não fosse explorado.

O outro fator foi o término dos EAV que resultou no fechamento de uma janela de oportunidade que restringia a DQBRN à segurança dos eventos. Como o fluxo da política não identificou o potencial da área como ferramenta de projeção de poder — por não existirem demandas claras para isso (no fluxo dos problemas) —, a DQBRN voltou a ser tratada como mais uma opção dentre tantas outras disponíveis ao estado. Com isso, ela retornou à “sopa primordial” dos subsistemas políticos, fragmentada dentre as mais diversas instituições que tratam do tema.

No entanto, percebe-se que mesmo sem a institucionalização autônoma da DQBRN, as redes multissetoriais estabelecidas dão mostras da formação de arranjos menos formais, mas que possuem papel relevante. Tais arranjos têm o poder de influenciar os tomadores de decisão no alto nível do governo. Sua atuação é descrita por Lobell, Ripsman e Taliaferro (2017, p. 77) como a de “padrões rotineiros de interação, práticas habituais e regras não escritas que, embora não codificadas, exercem influência causal no comportamento dos atores”.

Por outro lado, pode-se dizer que a maneira explícita pela qual a DQBRN é tratada na END formaliza sua relevância institucional. Essa codificação do papel da DQBRN na estratégia de defesa do país vincula os líderes a atuarem para o seu fortalecimento.

Em decorrência disso, a ação do empreendedor político pode reforçar o caráter estratégico da DQBRN no momento que uma janela de oportunidade se abra novamente no futuro. Nesse sentido, a DQBRN pode emergir do fluxo das políticas e atender à demanda de projeção do poder nacional por meio do *soft power*, contribuindo para realização de uma grande estratégia brasileira.

CONCLUSÃO A ESTRATÉGIA DQBRN: ESBOÇO OU OBRA ACABADA?



FIGURA 8 - Abapuru (AMARAL, 1928a) com sua moldura em exposição no *Museo de Arte Latino-americana de Buenos Aires*.

A transfiguração do Tabu em totem. Antropofagia.

Oswald de Andrade

Em 11 de janeiro de 1928, ao ver seu presente de aniversário pela primeira vez, Oswald de Andrade teria dito: “É excepcional este quadro! É o homem plantado na terra!”. Décadas mais tarde, a sobrinha-neta de Tarsila do Amaral defenderia a tese de que o Abapuru seria um auto-retrato, nascido do reflexo distorcido de um espelho em posição inclinada, no ateliê da pintora. Ambas interpretações guardam algo em comum. Elas são resultado do exercício contemplativo e crítico oriundo da observação da obra ícone do modernismo brasileiro.

Como já dissemos anteriormente, observar uma obra acabada requer algo que ultrapassa o simples julgamento. Ao assumirmos o local da contemplação crítica, devemos reconhecer a existência de inúmeros fatores que juntos contribuíram para cada traço na tela, cada mistura de cores, cada escolha realizada. Além disso, é preciso enxergar a moldura invisível que enquadra a pintura, que encerra a motivação, o propósito e o espírito da obra. Todos esses elementos juntos fizeram do Abapuru a inspiração do Manifesto Antropofágico (ANDRADE, 1928) e da alegoria que, nesta tese, representa a DQBRN brasileira.

Este estudo identificou a DQBRN no Brasil como sendo uma tentativa autóctone de relocação do país na estrutura de poder internacional. A exemplo do antropófago, ela buscou ressignificar influências exógenas — os estímulos do

sistema internacional — em um formato próprio de estratégia de inserção do país no cenário internacional.

Ao término da análise dos trinta anos aos quais este estudo se dedicou, o quadro da DQBRN brasileira já pode ser observado. No entanto, não se pode afirmar se ele já está concluído. Isso porque, aos olhos daqueles que o contemplam, a DQBRN pode assumir diferentes significados. Para alguns, ela é uma política setorial de defesa, para outros ela possui um potencial estratégico importante. Há ainda os que simplesmente a ignoram. Não, nesta tese o “nosso” Abapuru faz parte de uma estratégia ainda em construção, capaz de contribuir para modificar as estruturas de poder internacional, relocar o Brasil no cenário internacional e contribuir para reestruturar o sistema internacional. Pelo menos, essa é a interpretação desse autor ao contemplá-lo.

Essa contemplação crítica sobre a DQBRN se iniciou com o reconhecimento de que ela não compõe uma estratégia brasileira. Tal constatação foi acompanhada do questionamento acerca do potencial reprimido do país. Ou seja, o que motivou este estudo foi saber o porquê da adoção de estratégias subótimas que resultaram em comportamentos inadequados de balanço de poder. Buscava-se compreender como tais escolhas represaram a potencialidade do Brasil e inviabilizaram a formulação de uma grande estratégia nacional.

Para compreender esse estado de coisas, foi necessário buscar uma hipótese explanatória para esse comportamento indesejado. Em decorrência disso, o estado brasileiro foi observado pela lente do realismo neoclássico. Por meio da teoria dos *clusters* de variáveis intervenientes de Steven Lobell, Norrin Ripsman e Jeffrey Taliaferro (2016), o comportamento do *underbalance* brasileiro foi analisado. Esta teoria reconhece a existência de variáveis intervenientes — imagem do líder, cultura organizacional, relações estado-sociedade e instituições domésticas — capazes de interferir no processo de tomada de decisão do estado, com reflexos na formulação e implementação de estratégias nacionais. Cabe ressaltar que este poder de agência no campo doméstico sofre constrangimentos do sistema internacional, dificultando a mobilização de recursos e limitando as opções estratégicas disponíveis aos países.

Para melhor identificar os constrangimentos que o sistema internacional impôs ao Brasil, resolvemos adotar a perspectiva multidimensional de Susan

Strange (1994). Por meio dela, a estrutura de poder internacional é percebida nos campos da produção, do crédito, do conhecimento e da segurança. Esta segmentação analítica permitiu lançar as bases para a compreensão sobre a formulação da reticente estratégia da DQBRN brasileira.

Ao se analisar a multidimensionalidade da estrutura de poder internacional constatou-se que dois elementos devem ser identificados: clareza e permissibilidade. Tais fatores são apontados pelos neoclássicos como delineadores do grau de restrição que o sistema internacional impõe aos tomadores de decisão no nível doméstico. Além disso, cada faceta da estrutura de poder tem o poder de constranger os estados de diferentes maneiras.

Ao longo do marco temporal deste estudo, o Brasil sofreu importantes restrições do sistema internacional. A rígida estrutura de produção posicionou o país na periferia do sistema internacional, limitando seu desenvolvimento econômico ao explorar suas vantagens comparativas. Dentro dessa dimensão, o país se viu envolto em crises econômicas cujas causas refletiam a acomodação sistêmica ditada pelos países ricos. A limitada clareza sobre os imperativos sistêmicos se somou a uma relativa permissibilidade para a atuação de grupos de interesse na esfera doméstica, pois tais grupos habilmente ocuparam seu lugar na estrutura de produção internacional. Tal quadro minou a capacidade nacional de mobilizar recursos necessários a uma estratégia de projeção internacional.

Na estrutura de crédito, o país sofreu impactos financeiros diretos e indiretos. Respectivamente, as restrições ao crédito impostas pelo Consenso de Washington e os reflexos das crises financeiras internacionais são exemplos dos constrangimentos do sistema internacional impostos ao país. A falta de clareza sobre a ocorrência de crises financeiras e a restrita permissibilidade para financiar projetos devido às imposições das políticas neoliberais resultou na dificuldade de investimento nacional. Aliada às limitações de produção, as restrições ao crédito configuraram grandes obstáculos a formulação de políticas que mirassem no desenvolvimento de capacidades materiais no país.

Diante das grandes restrições de ordem material que o Brasil enfrentou, não havia muitas alternativas estratégicas disponíveis. Coube ao país buscar sua inserção internacional por intermédio das outras dimensões de poder. Nesse

sentido, o estudo observou que o país procurou implementar estratégias nas dimensões de conhecimento e de segurança.

Cabe reafirmar que a teoria dos *clusters* de variáveis intervenientes evidenciam a importância da clareza e da permissibilidade. Como já dissemos, elas são características intrínsecas ao sistema internacional. Entretanto, no nível doméstico, existe uma contraparte inseparável a esses fatores: a liberdade de ação.

A liberdade de ação ganha relevância quando se estuda os estados da periferia do sistema internacional. Isso decorre da insuficiência de compreender o impacto sistêmico nesses países apenas se observando a clareza ou a permissibilidade da estrutura do poder. Ou seja, mesmo que os estímulos sejam claros, fazendo que as ameaças sejam identificáveis, ou quando a permissibilidade do sistema mostre que não existam inimigos iminentes, se o país não for capaz de mobilizar recursos internos devido a sua condição periférica, não há nada que ele possa fazer em termos de balanço de poder.

Como o estudo apresentou, o Brasil se inseriu nesse caso devido às grandes restrições às quais esteve submetido na estrutura de produção e crédito. Por isso dizemos que, devido às limitações de ordem material — nas dimensões produtivas e financeiras —, o país optou por estabelecer estratégias que lhe oferecessem maior liberdade para agir. Em decorrência, a alternativa viável ao país para buscar o balanço de poder se deu por meio da mobilização de recursos imateriais. Ou seja, o Brasil buscou liberdade de ação na estrutura de conhecimento com estratégias de *soft power* que impactaram a estrutura de segurança.

Essa opção estratégica pelo *soft power*, viável nas estruturas de conhecimento e de segurança, recorre ao uso de modificadores estruturais. Retomando o conceito do termo, Glenn Snyder (1996) esclarece que eles seriam capazes de alterar os efeitos das ações empreendidas pelos estados nas estruturas de poder. Embora, em um primeiro momento, não sejam aptos a reestruturar o poder internacional, os modificadores estruturais estabelecem novos contextos relacionais e diferentes fluxos de interação.

Esse comportamento do sistema internacional decorre da atuação dos modificadores estruturais sobre a anarquia e a polaridade. Um modificador estrutural na dimensão do conhecimento empodera países materialmente desprovidos nas estruturas de produção e de crédito. Ele fornece a eles certa autonomia para

promoverem ideias que podem afetar o sistema como um todo, por meio de sua influência sobre o pensamento hegemônico mundial. Ou seja, é possível que a anarquia sistêmica, sob essa influência, iniba o esperado surgimento de antagonismos na estrutura de poder internacional. Em consequência, a polaridade também é modificada, visto que as interações entre os estados se alteram, pois estes passam a serem constrangidos a adotarem comportamentos “equalizados”, vinculados ao pensamento hegemônico mundial. Este pensamento, por sua vez, fora inicialmente induzido pelos modificadores estruturais.

Com isso, podemos dizer que os modificadores estruturais suscitam a ocorrência de estímulos sistêmicos alternativos e impelem respostas estatais diferentes. Em outras palavras, os modificadores estruturais promovem novos processos de emergência no sistema internacional, contribuindo para que ele se altere ao longo do tempo.

Nesse sentido, verificamos que o pensamento crítico foi o modificador estrutural atuante na estrutura de conhecimento. Aproveitando a permissibilidade do sistema internacional nessa dimensão, o pensamento crítico da periferia sistêmica promoveu a descolonização das ideias, ressignificando a legitimação do poder dos estados. Ou seja, buscou-se modificar a influência hegemônica do pensamento do norte/ocidental, permitindo que outras formas de pensar e agir fossem aceitas e difundidas.

Como consequência disso, o pensamento descolonial configurou importante ferramenta de *soft power* que abriu espaço para a atuação estratégica do Brasil em outros campos. Em grande medida, a proposta brasileira pelo multilateralismo nas relações internacionais e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul são exemplos de novos fluxos de interação induzidos por esse modificador estrutural. Além disso, sua atuação vem influenciando alterações nos estímulos que o sistema internacional passa a oferecer.

Essa gradual alteração nos estímulos sistêmicos pode ser percebida na forma de liberdade de ação na estrutura de conhecimento. Em que pese a existência persistente do imperialismo intelectual apresentado por Syed Alatas (2000a), o desenvolvimento científico-tecnológico deixou de ser unipolar. Por isso, é possível verificar países do Sul global desenvolvendo conhecimentos de ponta. Tais avanços tecnológicos em áreas sensíveis, espalhados nas universidades e nos centros de

pesquisa ao redor do mundo, certamente se enquadram como modificadores estruturais. E é justamente essas áreas de tecnologias sensíveis que enquadram a DQBRN.

É importante perceber que a DQBRN transita na fronteira entre as estruturas de conhecimento e de segurança. Por abarcar conhecimentos sensíveis, ela automaticamente ganha o *status* de atividade estratégica ligada à defesa. Essa característica ambivalente faz da DQBRN um modificador estrutural peculiar. Por ser capaz de influenciar comportamentos sistêmicos em duas estruturas de poder concomitantemente, a DQBRN tem potencial único a ser aproveitado pelo *soft power* brasileiro.

De fato, a estrutura de segurança tem se mostrado permissiva o suficiente para viabilizar a implementação de uma estratégia de *soft power* do Brasil. A arquitetura de governança hemisférica proposta pelos EUA, ofereceu certa liberdade de ação para o país atuar regionalmente. A segurança compartilhada — decorrente da agenda de securitização da América do Sul — proposta pelos estadunidenses permitiu o incremento do intercâmbio militar brasileiro com seus vizinhos, além de abrir espaço para que o país se tornasse a referência regional em matéria de DQBRN.

No entanto, o desenvolvimento da DQBRN brasileira é uma tarefa desafiadora. Apesar do grande avanço das instituições que lidam com o tema no país — onde se destacam a resiliência do programa nuclear nacional e as atuação das forças armadas no fortalecimento dos mecanismos de controle internacional de armas QBRN — as estruturas de produção e de crédito impõem fortes restrições ao avanço da área. A desarticulação da indústria nacional e a falta de crédito para investimentos em áreas de tecnologias sensíveis também ajudam a explicar esse quadro desafiador.

Além dos fatores materiais limitadores, a estrutura de conhecimento e de segurança também impõem certas restrições ao desenvolvimento da DQBRN brasileira. Como se trata de um campo afeto à alta tecnologia, o centro da estrutura internacional de poder busca o congelamento das capacidades de desenvolvimento da DQBRN no mundo. A exemplo do que ocorrera com o poder nuclear bélico, os estados centrais limitam a difusão de tecnologias da área química e biológica,

financiando centros de pesquisa nacionais e empresas com sede em seus territórios, ao passo que limitam a cooperação com outros países¹³⁶.

Devido ao cenário descrito, notadamente restritivo na estrutura de conhecimento, os tomadores de decisão brasileiros têm adotado, prioritariamente, outros mecanismos de *soft power*. Ou seja, a DQBRN não figura como estratégia prioritária. Desta forma, o país tem empreendido ações em áreas onde as estruturas de poder internacional não oferecem muitas restrições. Em decorrência dessa maior liberdade de ação, são priorizadas, por exemplo, iniciativas que exportem programas sociais de segurança alimentar ou de distribuição de renda, como ocorreu com os Programas Fome Zero e Bolsa Família. Essas estratégias recebem apoio sistêmico por estarem alinhadas às diretrizes da securitização — concebidas pelo centro da estrutura de poder —, sendo ainda encorajadas por mecanismos internacionais como a ONU e o Banco Mundial.

Nesse sentido, especificamente na dimensão da segurança, o Brasil consolidou um modelo de *soft power* baseado na atuação em missões de paz. No campo doméstico, tal estratégia alimenta o anseio nacional pela reestruturação do CSNU, além de ser baseada em traços da cultura organizacional brasileira (aqui apresentados), afeita à mediação de conflitos. No entanto, no campo internacional, diferentemente do potencial da DQBRN, a estratégia de inserção por intermédio de missões de paz não é capaz de induzir alterações de comportamento na estrutura de poder internacional. Ou seja, ela não possui o caráter de modificador estrutural. Pelo contrário, em certa medida, a participação do país em missões de paz reforça a legitimidade de instituições internacionais cuja essência reflete a rigidez da estrutura de segurança vigente, como é o caso do CSNU. Em consequência, a polaridade sistêmica se mantém inalterada.

Apesar das restrições materiais (de produção e de crédito) e imateriais (de conhecimento e de segurança), devido ao seu potencial de atuar como modificador estrutural, a DQBRN continua sendo uma opção estratégica para o *soft power* do Brasil. Tal alternativa do estado brasileiro poderia ter inúmeros reflexos positivos.

Por exemplo, o desenvolvimento da DQBRN no país fomentaria a mobilização interna de recursos na área do conhecimento aplicado à defesa.

¹³⁶ As dificuldades do Programa Nuclear Brasileiro na cooperação tecnológica com outros estados é um exemplo claro do congelamento da expertise sobre tecnologias sensíveis, promovido pelos países do centro da estrutura de conhecimento.

Aproveitando a inicial liberdade de ação na estrutura do conhecimento, inspirado no modelo de John Kingdon (1995), o país poderia retirar a DQBRN do fluxo de políticas (*policies*) e colocá-la no fluxo da política (*politics*). Um dos possíveis desdobramentos da implementação dessa política seria o incentivo do governo à complexificação produtiva da indústria. Tal ação possibilitaria que o Brasil refizesse o caminho desenvolvimentista já trilhado pelos países ricos e apontado por Ha-Joon Chang (2014).

A capacidade de atuar como fomento ao desenvolvimento material de recursos e como indutor de comportamentos do sistema internacional faz da DQBRN uma ferramenta estratégica abrangente e autossustentável. No entanto, resta saber por qual motivo ela foi preterida em prol de outras iniciativas de inserção internacional do país. Ou melhor, por que a DQBRN não figura como um instrumento de uma grande estratégia brasileira?

Para responder a esses questionamentos formulamos uma hipótese explanatória que é formada por duas componentes: uma subsidiária e outra principal. A primeira delas se refere às restrições sistêmicas apresentadas até aqui. No entanto, como defendem os neoclássicos, tais limitações não teriam um poder peremptório. Isso porque atribuir a definição das estratégias adotadas pelo Brasil exclusivamente ao poder vinculante dos estímulos do sistema internacional seria uma abordagem insuficiente.

Por isso, acompanhando a lógica realista neoclássica de Lobell, Ripsman e Taliaferro (2016), pontuamos que a escolha de uma alternativa estratégica à outra se deve à segunda e principal componente da hipótese explanatória. Ou seja, ela resulta da preponderância das variáveis intervenientes que atuam no processo doméstico de tomada de decisão. Eis a chave interpretativa para se compreender o comportamento de *underbalance* do Brasil.

A identificação da influência das variáveis intervenientes se deu pela observação das emergências no processo de tomada de decisão do Brasil. Para isso, realizou-se o *process tracing* da DQBRN do país. Ele buscou levantar qual foi o grau de percepção do líderes, como se deu a tomada de decisão em si e qual foi a forma de se implementar políticas. Esse levantamento resultou da análise de cada um dos *clusters* de variáveis intervenientes — imagem do líder, cultura organizacional, relações estado-sociedade e instituições domésticas.

Ao analisar a primeira variável interveniente — imagem dos líderes — ficou evidente que a percepção dos líderes sobre a DQBRN apenas alcançou diferentes níveis de desconhecimento. Tal constatação indicou que os avanços na área não se deram por um processo *top-down*, mas pelo esforço setorial das instituições domésticas ligadas à DQBRN. Em grande medida, tal quadro de desconhecimento por partes dos líderes foi resultado da necessidade de priorização de assuntos emergenciais ligados às crises econômicas e às instabilidades políticas enfrentadas pelos governos no período estudado. Por esse motivo, a necessária mobilização de recursos do estado, direcionada pelo governo, nunca ocorreu. Isso inviabilizou o desenvolvimento planejado da DQBRN, fazendo com que ela nunca fosse percebida como possível *asset* estratégico brasileiro.

A cultura organizacional — segunda variável interveniente estudada — evidenciou as dificuldades na formação da percepção dos líderes e na instrumentalização burocrática da tomada de decisão. Tal constatação decorre das características culturais do brasileiro que, individualmente, sobrevaloriza personalismos e a composição de diferenças e, coletivamente, atua de forma fragmentada e desidentificada com uma coletividade nacional abstrata. Essa cultura organizacional não possibilitou que a DQBRN fosse uma pauta recepcionada por tomadores de decisão e burocracias. Por desconhecerem o tema, os primeiros não se identificavam com a DQBRN e, por isso, não deram suporte ao seu desenvolvimento. As burocracias estatais, por sua vez, não percebiam a DQBRN como um possível projeto estratégico, face à dificuldade de reconhecimento das necessidades abstratas do Brasil. Por esses motivos, pode-se dizer que a DQBRN não obteve o apelo necessário para ser apadrinhada e avançar como política de estado.

A desconexão entre sociedade e estado durante os anos do estudo foi a marca principal da terceira variável interveniente. Ou seja, as relações estado-sociedade não se deram por meio de mecanismos formais de diálogo público, afastando o debate sobre temas importantes para um possível grande estratégia brasileira. Por isso, a DQBRN nunca foi um tema discutido amplamente. Aliado a isso, constatou-se um latente estado de desconfiança entre o governo e a sociedade civil, decorrente dos desafios democráticos ainda em vias de serem superados. Diante disso, a tomada de decisão e a subsequente implementação de políticas na

área de DQBRN não foi uma pauta de amplo conhecimento. Esse afastamento do debate público foi ainda maior devido ao potencial estratégico da DQBRN, que a inscreveu no rol de assuntos relacionados ao poder invisível do estado e, por isso, deveriam ser tratados exclusivamente por suas próprias instituições.

Hoje, capacidade brasileira de DQBRN seria uma mera aspiração, se não fosse o papel das instituições domésticas. Essa última variável interveniente do processo de tomada de decisão do estado viabilizou o desenvolvimento do campo, apesar das dificuldades implementadas pelas demais variáveis.

Isso se deveu à formulação e implementação de políticas concebidas *bottom-up*. Eventos críticos como o acidente radiológico de Goiânia e a realização dos EAV, foram catalisadores das ações setoriais já em curso. Eles induziram a mobilização interna de recursos pela macropolítica, que, por sua vez, recorreu ao planejamento dos subsistemas da política, valendo-se das instituições governamentais de DQBRN para isso. Aproveitando essas janelas de oportunidades, as instituições domésticas promoveram importantes avanços no setor.

Entretanto, o desagendamento da DQBRN como prioridade da política, arrefeceu seu desenvolvimento. Isso ocorreu antes que ela pudesse convencer os líderes de sua importância, se incorporasse à cultura organizacional ou entrasse definitivamente no debate público entre estado e sociedade. Em outras palavras, a DQBRN não se fortaleceu o suficiente para se tornar uma instituição autônoma e permanente disponível como alternativa estratégica ao Brasil.

Atestando a hipótese explanatória apresentada, pontuamos que a influência das variáveis intervenientes, aliada aos constrangimentos sistêmicos recebidos *a priori*, é suficiente para explicar o comportamento de *underbalance* do Brasil. Em meio a uma gama de opções de *soft power* disponíveis, o país não reconheceu o potencial estratégico da DQBRN. Ou seja, o país escolheu alternativas subótimas e incapazes de induzir modificações na estrutura de poder internacional.

Como origem desse comportamento de *underbalance*, algumas estratégias de *soft power* foram adotadas, em detrimento da escolha pela DQBRN. Como exemplo, citamos os casos das missões de paz, dos programas sociais e da diplomacia multilateral. Como não se pretende analisar o processo de formação dessas estratégias (pois isso caberia em outro estudo) podemos apenas arriscar que

as variáveis intervenientes presentes no processo de tomada de decisão do Brasil favoreceram as suas escolhas. Diferentemente da DQBRN, tais opções de *soft power* possuem traços em comum que as tornaram mais visíveis aos líderes, mais identificáveis com a cultura organizacional, mais disponíveis ao debate entre estado e sociedade e mais consolidadas setorialmente nas instituições domésticas. Ou seja, em termos comparativos, a DQBRN era a escolha estratégica menos provável.

Diante do exposto, o estudo de caso sobre a DQBRN brasileira configura um claro exemplo de comportamento de *underbalance* do Brasil. Certamente, ele permitiu que respondêssemos a nossa pergunta inicial: por que o Brasil não é uma potência no cenário internacional?

Objetivamente este questionamento está respondido. No entanto, antes de encerramos a conclusão do estudo, cabe uma última consideração, que nos instiga a pensar. Parece-nos que o *underbalance* do Brasil tem origem mais sutil, de causa hermenêutica.

Essa afirmação advém da escolha deste estudo pelo modelo de Susan Strange. Ao observar o poder por quatro dimensões distintas, percebeu-se que a concepção de balanço de poder do realismo neoclássico não abrangia as múltiplas dimensões do poder internacional. Pelo contrário, a perspectiva realista tinha a tendência de evidenciar o aspecto material do poder. Ou seja, ela entendia que o “balanço requer que os estados apontem seu aparato militar uns aos outros, em preparação para uma guerra em potencial” (SCWELLER, 2006, p. 9).

Advogamos que essa a interpretação objetiva de balanço de poder pode ter influenciado a perspectiva estratégica do Brasil. Segundo ela, as dimensões de produção, de crédito e de segurança foram sobrevalorizadas, pois estariam diretamente ligadas às capacidades materiais de mobilização e de balanço. No entanto, não se percebeu que a estratégia de mobilização de recursos na estrutura do conhecimento era um caminho possível e, sobretudo, mais indicado. Nesse sentido, há de se pontuar que, devido às imposições sistêmicas, a mobilização de recursos imateriais na dimensão do conhecimento pode ser a única opção estratégica disponível aos países da periferia da estrutura de poder.

Outro desdobramento acerca dessa nova interpretação sobre o balanço de poder internacional é o de permitir que novas ameaças e oportunidades sejam percebidas pelos estados. Tal perspectiva amplia a noção realista neoclássica sobre

a clareza e a permissibilidade do sistema internacional, demonstrando que ameaças estão presentes tanto no campo material quanto no imaterial. Tal entendimento desperta a atenção para processos de dominação sutis, baseados na influência e no consentimento. Isso faz com que tais ameaças sejam muito mais iminentes e perigosas do que pareciam ser, influenciando a liberdade de ação dos estados no tabuleiro internacional. Ao mesmo tempo, a compreensão sobre um balanço de poder imaterial permite o surgimento de estratégias novas de inserção internacional, atentas às potencialidades dos modificadores estruturais de alterarem os relacionamentos e as interações entre os estados.

É possível que o projeto estratégico brasileiro não tenha atentado para isso. Apesar de se pautar no *soft power*, afastando-se da mobilização de poder bruto, o Brasil não considerou que o desenvolvimento de modificadores estruturais — como a DQBRN — são capazes de impactar o sistema internacional de forma indireta. Por meio de sua atuação, comportamentos produtivos, financeiros e de segurança podem ser alterados, sem que seja necessário o embate tradicional de forças.

Por isso, uma interpretação equivocada sobre o melhor modelo de balanço de poder levou a adoção de estratégias inviáveis de mobilização de recursos materiais. Mesmo quando se optou por estratégias de mobilização de recursos imateriais e pautadas no *soft power*, elas não se utilizaram de modificadores estruturais, limitando seu êxito. Infelizmente para o Brasil, essa dificuldade de mobilização permeou todo o período do estudo.

Por fim, cabe ressaltar que este estudo não coloca a DQBRN como a panaceia para o *underbalance* brasileiro. No entanto, destacamos que uma estratégia atenta ao seu potencial de modificador estrutural pode ser eficiente ao longo do tempo. Isso porque sua atuação está embutida no *soft power*, modalidade de projeção de poder que oferece maior liberdade de ação ao Brasil. Além disso, a DQBRN tem a capacidade de criar redes domésticas nas áreas de produção, crédito, conhecimento e segurança. Tal articulação fortalece a capacidade do Brasil de ampliar seu leque de opções estratégicas. Essas opções mais abrangentes são as mais aptas a promoverem um balanço de poder adequado e atento à multidimensionalidade do sistema internacional.

Portanto, uma grande estratégia pode ser estabelecida por meio de um caminho que se inicia pelo desenvolvimento de modificadores estruturais como a

DQBRN. Ao longo do tempo, sua influência sobre o sistema internacional pode permitir o trânsito do país ao longo das estruturas de poder internacional. Após a abertura desse caminho na arquitetura sistêmica, o próprio desenho da estrutura internacional se altera. Essa reestruturação do sistema internacional viabiliza a relocação do Brasil. Assumindo esse novo lugar, o país é capaz de ressignificar as dinâmicas de poder nas quais está inserido, aproximando-o do seu potencial imanente.

De fato, o “nosso” Abapuru está na parede. Mas nada nos impede de retirá-lo de lá. Nada nos impede de retirarmos a pintura de sua moldura. Uma nova visão, novos matizes, novas escolhas de cores e novos traços do pincel são suficientes para retomarmos o esboço e recriarmos a obra acabada.

REFERÊNCIAS

- ALATAS, Syed Hussein. Intellectual Imperialism: definitions, traits, and problems. **Southeast Asian Journal of Social Science**. Leiden: v.28, n. 1, p.23-45, 2000a.
- _____. Some Fundamental Problems of Colonialism. In: ALATAS, Syed Hussein Intellectual Imperialism: definitions, traits, and problems. **Southeast Asian Journal of Social Science**. Leiden: v.28, n. 1, p.23-45, 2000b.
- _____. The Captive Mind and Creative Development. In: ALATAS, Syed Hussein Intellectual Imperialism: definitions, traits, and problems. **Southeast Asian Journal of Social Science**. Leiden: v.28, n. 1, p.23-45, 2000c.
- ALBUQUERQUE, M. R. A. **O Brasil no Conselho de Segurança: Votações em Resoluções de Capítulo VII (1993-2011)**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: UERJ, 2016.
- AMARAL, Tarsila. **Abapuru**. Pintura, óleo sobre tela, 82 cm x 72 cm, 1928a.
- _____. **Abapuru**. Gravura, lápis sobre papel, 18,50 cm x 24,50 cm, 1928b.
- ANDRADE, Oswald de [1928]. O manifesto antropófago. In: TELES, Gilberto Mendonça. **Vanguarda européia e modernismo brasileiro: apresentação e crítica dos principais manifestos vanguardistas**. Petrópolis: Vozes, 1976.
- ARAÚJO, Luíza; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**. Lisboa: n.83, pp.11-35, 2017.
- ARENDT, Hannah [1958]. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- BASTOS, Elide Rugai. Sobre os princípios: Ricardo Benzaquen e o pensamento social. **Sociologia e Antropologia**. v. 7, n.2, p. 557-578, 2017.
- BENZAQUEN, Ricardo. **Guerra e paz : Casa-Grande & Senzala e a obra de Gilberto Freyre nos anos 30**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- BERNARDI, Bruno Boti. O Conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence): Definições e Controvérsias Teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v.41, p.137-167, 2012.
- BLAINEY, Geoffrey. **Causes of War**. Nova Iorque: The Free Press, 1988.
- BLOOM, Benjamin S. **Taxonomy of Educational Objectives, Handbook 1: Cognitive Domain**. Londres: David McKay Company, 1956.
- BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. Brasília: UnB, 1999.
- _____. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1994.
- _____. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- _____. **Teoria Geral da Política**. São Paulo: Campus Editora, 2000.
- BOUSQUET, Antoine; CURTIS, Simon. Beyond models and metaphors: complexity theory, systems thinking and international relations. **Cambridge Review of International Affairs**. Cambridge: v. 24, n. 1, p. 43-62, 2011.
- BOZDAĞLIOĞLU, Yücel. **Turkish Foreign Policy and Turkish Identity: A Constructivist Approach**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2003).

BRANDS, Hal. **What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft Harry S. Truman to George W. Bush**. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. 3. ed. Brasília, 2012.

_____. _____. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro, Gráfica da Escola Superior de Guerra, 2019.

_____. _____. EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria no 182, de 4 de setembro de 2013**. Aprova a Diretriz do Projeto de Reestruturação do Sistema de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear do Exército Brasileiro (Pjt Retta SisDQBRNEx). Brasília, DF. 2013.

_____. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: Banco de dados. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/pesquisa?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL&TextoAcordo=defesa%20%20NÃO%20%22estado%20unidos%22%20&TpData1=1&DataInicial1=01/03/1980&DataFinal1=01/03/2018>>. Acesso em 10 Dez 2021.

BRAWLEY, Mark R. Neoclassical Realism and Strategic Calculations: Explaining Divergent British, French, and Soviet Strategies Toward Germany between the World Wars (1919–1939). In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey (org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em Busca do Desenvolvimento Perdido: Um projeto novo desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Cadernos do IPRI: Aula Magna no Instituto Rio Branco**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.

_____. [2001]. Discurso na abertura do debate da 56ª Assembléia Geral das Nações Unidas. In: **Palavra de Presidente Vol. 14**. Brasília: Presidência da República, p. 520, 2002.

CARR, Edward Hallett. **The Twenty Years' Crisis, 1919–1939: An Introduction to the Study of International Relations**. Nova Iorque: Harper and Row, 1964.

CARTER, Ashton; PERRY, William Jr.; STEINBRUNER, JOHN D. **A New Concept of Cooperative Security**. Washington: The Brookings Institution, 1992.

CHANG, Ha-Joon. **Economia: Modo de usar**. São Paulo: Schwarcz, 2014.

CHRISTENSEN, Thomas J. Perceptions and Alliances in Europe, 1860–1940. **International Organization**. v.51, n. 1, p. 65–98, 1997.

_____; SNYDER, Jack. Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity. **International Organization**. v. 44, n. 2, p. 137–168, 1990.

_____. **Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict 1947–1958**. Princeton: Princeton University Press, 1996.

CLAUDE, Inis L. **Power and International Relations**. Nova Iorque: Random House, 1962.

COBB, Roger W.; ROSS, Marc Howard. **Cultural Strategies of Agenda Denial**. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

COLONIL, Fernando. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. In: LANDER, Edgardo. **A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso. 2005.

DAHL, Robert A. The Concept of Power. **Behavioral Science**. Nova Iorque: v. 2, n. 201, p.15, 1957.

DAVIDSON, Jason W. **Revisionist and Status Quo States**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2006.

DUECK, Colin Dueck. Neoclassical Realism and the National Interest: Presidents, Domestic Politics, and Major Military Interventions. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey (org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 139–169.

_____. **Reluctant Crusaders: Power, Culture and Change in American Grand Strategy**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

ELMAN, C. Cause, Effect, and Consistency: A response to Kenneth Waltz. **Security Studies**. v. 6, n. 1, p. 58-61, 1996.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, banco de dados. Disponível em: <<https://www.nationalguard.mil>>. Acesso em: 22 Dez 2021.

FAORO, Raymundo [1958]. **A República inacabada**. São Paulo: Globo, 2013.

FEAVER, Peter D. What Is Grand Strategy and Why Do We Need It? **Foreign Policy**, 2009. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2009/04/08/what-is-grand-strategy-and-why-do-we-need-it/>> Acesso em 12 dez 2021.

FELDMAN, Luiz. Contraponto e revolução em Raízes do Brasil. In: MONTEIRO, Pedro Meira; SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.) **Raízes do Brasil: edição crítica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FREIRE, Paulo. **A Educação na Cidade**. São Paulo: Cortez, 2000.

FREYRE, Gilberto [1993]. **Casa Grande e Senzala**. Recife: Global Editora, 2003.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the last man**. Nova Iorque: Avon Books, 1993.

FURTADO, Celso [1961]. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

GADDIS, John Lewis. **Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy**. Oxford: Oxford University Press, 1982.

GALA, Paulo; RONCAGLIA, André. **Brasil, uma economia que não aprende: Novas perspectivas para entender nosso fracasso**. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

GEORGE, Alexander L.; BENNET, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GILPIN, Robert G. No One Loves a Political Realist, In: FRANKEL, Benjamin. **Realism: Restatements and Renewal**. Londres: Frank Cass, 1996.

GOLDMAN, Emily O. **Power in Uncertain Times: Strategy in the Fog of Peace** Stanford: Stanford University Press, 2011.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GRAMSCI, Antonio [1929-1935]. **Cadernos do Cárcere: volumes 1 e 2**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Cadernos do Cárcere: volumes 3, 4 e 5**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GULICK, Edward V. **Europe's Classical Balance of Power**. Nova Iorque: W.W. Norton, 1955.

HAAS, Ernst B. The balance of power as a guide to policy-making. **Journal of Politics**. v. 15, n. 3, p. 370–398, 1953.

HAAS, Mark L. **The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789–1989**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: volumes 1 e 2**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. [1996]. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**. São Paulo: n. 58, p. 193-223, 2003.

HAMILTON, Alexander [1791]. **Relatório sobre Manufaturas**. Rio de Janeiro: Solidariedade Ibero-americana, 1995.

HEGEL, Georg Wilhelm [1821]. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOLANDA, Sergio Buarque de [1936]. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLAND, John H. **Hidden order: how adaptation builds complexity**. Reading: Addison-Wesley, 1995.

HOLSTI, Ole R. Models of International Relations and Foreign Policy. **Diplomatic History**. v. 13, n. 1, p. 15–43, 1989.

_____. The 'Operational Code' Approach to the Study of Political Leaders: John Foster Dulles' Philosophical and Instrumental Beliefs. **Canadian Journal of Political Science**. v. 3, n. 1, p. 123–157, 1970.

HUNTINGTON, Samuel P. Why International Primacy Matters. **International Security**. v. 17, n. 4, p. 68–83, 1993.

JERVIS, Robert. Alliance Theory: A Neorealist First Cut. **Journal of International Affairs**. Nova Iorque: v. 44, n. 1, p.108, 1990.

_____. **Perception and Misperception in International Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1976.

_____. **System Effects: Complexity in Political and Social Life.** Princeton: Princeton University Press, 1997.

KENNEDY, Paul M. Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition. In: _____. (org.). **Grand Strategies in War and Peace.** New Haven: Yale University Press, 1991.

KINGDON, John W [1995]. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** Londres: Pearson, 2014.

KITCHEN, Nicholas. Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation. **Review of International Studies.** v. 36, n. 1, p. 117–143, 2010.

KOWERT, Paul A.; HERMANN, Margaret G. Who Takes Risks? Daring and Caution in Foreign Policy Making. **Journal of Conflict Resolution.** v. 41, n. 5, p. 611–637, 1997.

KRITSCH, Raquel. Esfera pública e sociedade civil na teoria política habermasiana: condições histórico-conceituais introdutórias. **Revista Brasileira de Ciência Política,** n. 3, p. 317-342, 2010.

KUNZ, Barbara; SALTZMAN, Ilai Z. External and Domestic Determinants of State Behaviour. In: _____.; TOJE, Asle (org.). **Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back In.** Manchester: Manchester University Press, 2012, p. 96–116.

LABS, Eric J. Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims. **Security Studies.** v. 6, n. 4, p. 1–49, 1997.

LANDER, Edgardo. **A Colonialidade do Saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: Clacso. 2005.

LEGRO, Jeffrey W.; MORAVCSIK, Andrew. Is Anybody Still a Realist? **International Security.** v. 24, n. 2, p. 5–55, 1999.

LEITÃO, Miriam. **Saga Brasileira: A longa luta de um povo por sua moeda.** Rio de Janeiro: Record, 2011.

LEVI, M. A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis. In: LICHBACH, IRVING, M. e ZUCKERMAN, A. (Org.). **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure.** Nova Iorque: Cambridge University Press, 1997.

LEVY, Evelyn. O fortalecimento institucional do Núcleo Estratégico. In: **Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública.** Brasília: Ministério do Planejamento. p. 37-46, 2002.

LIDDELL HART, Basil Henry. [1954] **Strategy.** Nova Iorque: Meridian, 1991.

LIMA, Mario Helio Gomes de. Gilberto Freyre. In: PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln Ferreira (org.). **Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados.** São Paulo : Boitempo, 2014.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: LIPSET, S. M.; MARTIN, S.; ROKKAN, S. **Party**

Systems, and Voter Alignments: Cross National Perspective. Nova York: Free Press, 1967.

LIST, Friedrich [1856]. **National system of political economy.** Miami: Hard Press, 2017.

LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical Realism, the State, and the Foreign Policy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

_____. **Neoclassical Realist Theory of International Politics.** Oxford: Oxford University Press, 2016.

_____. Introduction: Grand Strategy between the World Wars. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey (org.). **The Challenge of Grand Strategy: The Great Powers and the Broken Balance between the Wars.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

MACARTNEY, Huw. Variegated Neo-Liberalism: Transnationally Oriented Fractions of Capital in EU Financial Market Integration. **Review of International Studies.** Cambridge: v. 35, n. 2, p. 451–480, 2009.

MAHONEY, James. Process Tracing and Historical Explanation. **Security Studies.** Columbus: v. 24, n. 2, p. 200–218, 2015.

_____; GOERTZ, Gary. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. **Political Analysis.** Cambridge: v. 14, n. 3, 2016.

_____; SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Org.). **Oxford handbook of contextual political analysis.** Oxford: Oxford University Press, p.454-471, 2006.

MANSFIELD, Edward D. Concentration, Polarity and the Distribution of Power. **International Studies Quarterly.** Oxford: v. 37, n.1, 1993.

MARQUES, Eduardo Nunes. **Democracia e Sociedade Civil: a participação política como ampliação da democracia representativa em Norberto Bobbio.** São Paulo: Dialética, 2021.

MARSHALL, Alfred [1890]. **Principles of Economics.** Londres: Macmillan and Co., 1920.

MARX, Karl [1845]. **A ideologia alemã.** São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. [1851 e 1859]. **Para a crítica da economia política e O 18 brumário de Luís Bonaparte.** São Paulo: Abril, 1974.

MARX, Karl; ENGELS Friedrich [1848]. **Manifesto do partido comunista.** Petrópolis: Vozes, 2000.

MEARSHEIMER, John J.. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. **International Security.** v. 15, n. 1, p. 5–56, 1990.

_____. The False Promise of International Institutions. **International Security.** v. 19, n. 3, p. 5–49, 1995.

_____. **The Tragedy of Great Power Politics.** Nova Iorque: W.W. Norton, 2001.

_____; WALT, Stephen. An Unnecessary War. **Foreign Policy.** n. 134, 2003.

MESSEMBERG, Debora. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. **Sociedade e Estado**. v. 32, n. 3, p.621-648, 2017.

MIGNOLO, Walter D. Colonoialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: v.32, n. 94, 2017.

MILANI, Carlos R.S.; NERY, Tiago. Brazil In: BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; and REICH, Simon (org.). **Comparative Grand Strategy: a framework and cases**. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 149–170.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations: the struggle for power and peace**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1948.

MORIN, Edgar [1986]. **O método 1: a natureza da natureza**. Porto Alegre: Sulina, 2008.

NÓBREGA, Maílson da. **Além do feijão com arroz: Autobiografia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

NICODEMO, Thiago Lima. Sérgio Buarque de Hollanda. In: PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln Ferreira (org.). **Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados**. São Paulo : Boitempo, 2014.

NYE, Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

_____. **Soft Power: The Means To Success In World Politics**. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

OMC: banco de dados. Disponível em: <<https://stats.wto.org>>. Acesso em: 20 Dez 2021.

PAUL, T. V. **The Tradition of Non-Use of Nuclear Weapons**. Stanford: Stanford Security Studies, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

PINTO, Pulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e Política de Defesa: o Brasil no debate sobre segurança hemisfério na década pós-Guerra Fria (1999-2000)**. Brasília: FUNAG, 2015.

POSEN, Barry R. **The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars**. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

POULANTZAS, Nicos. **As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

POWELL, Robert. **In the Shadow of Power: States and Strategies in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

PRADO JR., Caio [1942]. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PREBISCH, R. [1949]. Estudo econômico da América Latina. In: BIELSCHOWSKY R. (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

QUIJANO, A. “Raza”, “etnia” y “nación” en Mariátegui: cuestiones abiertas, in FORGUES (org.), **José Carlos Mariátegui y Europa: el otro aspecto del descubrimiento**. Lima: Empresa Amauta, 1993.

RAND CORPORATION: banco de dados. Disponível em <<https://www.rand.org/about/glance.html>, 2020.>. Acesso em 12 Dez 2021.

RATHBUN, Brian C. Uncertain About Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory. **International Studies Quarterly**. Oxford: v. 51, n. 3, p. 533-557, 2007.

REID, Michael. **Brasil: A turbulenta ascensão de um país**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

RESCHER, Nicholas. **Process metaphysics: an introduction to process philosophy**. Albany: State University of New York Press, 1996.

RIBEIRO, Darcy [1995]. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RICARDO, David [1817]. **The principles of political economy and taxation**. Nova Iorque: Dover Publications, 2012.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

_____. **José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco - uma biografia fotográfica - 1845-1995**. Brasília: FUNAG, 1995.

RIPSMAN, Norrin M. **Peacemaking by democracies: the effect of state autonomy on the post-World War settlements**. University Park: Pensilvania University Press, 2002.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**. Cambridge: v. 51, n. 1, 1998.

SAMUELS, Richard J. **Machiavelli's Children: Leaders and Their Legacies in Italy and Japan**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

SANTOS, Anderson Wallace Paiva dos. **A Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear no Brasil: um debate sobre o estado da arte**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Epistemologies of the South: Justice Against Epistemicide**. Boulder: Paradigm Publishers, 2014.

SCHERER-WARREN, Ilse. ONGs na América Latina: trajetória e Perfil. In: VIOLA, E (org.). **Desenvolvimento e Cidadania: Desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, p. 161-180, 1995.

SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-realist Theory. **International Security**. Cambridge: v. 19, n.1, 1994.

SCHWELLER, Randall L. **Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy for World Conquest**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1997.

_____. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back. **International Security**. v. 19, n. 1, p. 772-107, 1994.

_____. **Unanswered threats: political constraints on the balance of power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SCIMAGO: banco de dados. Disponível em: <<https://www.scimagoir.com/rankings.php?sector=Higher+educ.&year=2012&country=BRA>>. Acesso em: 05 Jan 2022a.

_____: banco de dados. Disponível em: <<https://www.scimagojr.com/countrysearch.php?country=BR>>. Acesso em: 05 Jan 2022b.

SILVEIRA, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. **Security Studies**. v. 27, n. 1, p. 27–57, 2018.

SILVA, Antonio Ruy. **A Diplomacia de Defesa na Sociedade Internacional**. 2014, 194 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. A Política Externa do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**. v.10, n.49, p.23-41, 2019.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (org.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

SINGH, Ajit. The State of Industry in the Third World. Kellogg Institute Working Paper, n. 137. Disponível em <<https://kellogg.nd.edu/documents/1331>>. Acesso em 10 Dez 2021.

SNYDER, Glenn H. Process variables in neorealist theory. **Security Studies**. Columbus: v. 5, n.3, p. 167-192, 1996.

SNYDER, Jack. **Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition**. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. v.8, n. 16, pp. 20-45, 2006.

STINCHOMBE, A. **Constructing Social Theories**. Nova Iorque: Harcourt, Brace e World, 1968.

STRANGE, Susan. **States and Markets**. Londres: Continuum, 1994.

TALIAFERRO, Jeffrey W. **Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

_____. Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical Realism, the State, and the Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 194-226.

_____. Security Seeking under Anarchy Defensive Realism Revisited. **International Security**. v. 25, n. 3, pp. 128–161, 2001.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, pp. 155-187, 2007.

VAN EVERA, Stephen. **Causes of War: Power and the Roots of Conflict**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

_____. **Guide to Methods for Students of Political Sciences**. Londres: Cornell University Press, 1997.

_____. Offense, Defense, and the Causes of War. **International Security**. v. 22, n. 4, pp. 5–43, 1998.

VASCONCELOS, Alexandre Marcos Carvalho de. O apoio de DQBRN do Exército Brasileiro ao Paraguai. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro. 2020.

WALBY, Sylvia. Complexity theory, systems theory, and multiple intersecting social inequalities. **Philosophy of the Social Sciences**. v.37, p. 449–470, 2007.

WALT, Stephen M. Alliance Formation and Balance of World Power. **International Security**. Cambridge: v.9, n.4, 1985.

_____. **Revolution and War**. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

_____. **The Origins of Alliances**. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth N. **Man, State and War: A Theoretical Analysis**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1959.

_____. **Theory of International Politics**. Berkeley: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

_____. Political Structures. In: Robert Keohane (ed.) **Neorealism and its critics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986.

WEAVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ R. D. **On Security**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1995.

WEBER, Max. [1923] Power. Part 2. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright (org.). **From Max Weber: Essays in Sociology**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2012.

WEBER, Steve. Realism, Detente and Nuclear Weapons. **International Organization**. Cambridge. v. 44, n. 1, p. 55-83, 1990.

WOHLFORTH, William C. **The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War**. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

_____. Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. **World Politics**. v. 61, n. 1, 2009.

WRIGHT, Quincy [1942] **A Study of War**. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul A. (Org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, pp. 65-92, 2007.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

_____. Realism and Domestic Politics: A Review Essay. **International Security**. v. 17, n. 1, p. 190–191, 1992.