
As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul*

Luis Leandro Schenoni**

Introdução: A Internacionalização como Causa da Ascensão

O estudo da política externa do Brasil tem adquirido uma relevância notável nos últimos anos. No amplo espectro de temas abordados por essa literatura, este artigo objetiva colocar em diálogo dois debates que, até o momento, têm se desenvolvido por vias separadas. O primeiro deles se refere ao alcance da liderança do Brasil, associada

* Artigo recebido em 25 de junho de 2012 e aprovado para publicação em 6 de dezembro de 2012. Traduzido por Victor Coutinho Lage. E-mail: victorcoutholage@yahoo.com.br.

** Doutorando em Ciência Política pela Universidade Torcuato Di Tella (UTDT), Buenos Aires, e professor de Política Internacional Contemporânea na Universidade Católica Argentina (UCA), também em Buenos Aires. E-mail: llschenoni@gmail.com.

à sua ascensão como potência emergente (LIMA, 2008; MALAMUD, 2011); o segundo aponta para o surgimento de um número cada vez maior de atores dentro do Estado brasileiro que participam ativamente da formulação e da prática da política externa, ou seja, que se internacionalizaram (CASON; POWER, 2009). Enquanto o primeiro debate pretende um estudo do Brasil na política internacional, o segundo busca compreender as dinâmicas domésticas de sua política externa. São focos diferentes, mas construir uma ponte entre essas duas perspectivas é um movimento intuitivo que supõe, basicamente, duas perguntas: como a ascensão do Brasil afeta os atores dentro do Estado? E como a atividade desses atores afeta a capacidade do Brasil de projetar-se globalmente e liderar a região?

Alguns autores têm respondido à primeira pergunta partindo do pressuposto causal de que a maior relevância internacional do Brasil tem internacionalizado vários de seus atores domésticos. A segunda pergunta carece de resposta. Da mesma forma, não se tem argumentado que a internacionalização do Estado brasileiro tenha contribuído para sua ascensão e capacidade de liderança, o que é igualmente possível, dada a evidência que temos. Esta será a hipótese principal deste artigo.

Existem ao menos três motivos teóricos para crer que a internacionalização de atores dentro do Estado poderia gerar ascensão e capacidade de liderança de um país (LIMA; SANTOS, 1998):

- a) Quando há mais atores – secretários, ministros, legisladores etc. – com capacidade de ter suas demandas ouvidas e sua representação por parte do negociador lograda, o país desenvolve um poder maior de agenda perante suas contrapartes internacionais. Em outras palavras, é capaz de introduzir temas e liderar o debate.
- b) Quando há mais atores com poder de veto ativos na formulação da política externa, sejam eles institucionais – o Congresso ou o presidente – ou não institucionais – qualquer outro ator do

Estado com influência em algum dos dois supracitados –, os consensos necessários para alterar uma decisão tomada são difíceis de alcançar, limitando a discricionariedade do negociador, favorecendo o *status quo* e fazendo com que a política externa seja mais estável (TSEBELIS, 2002). A dificuldade de alterar essas políticas pode ser pensada como um problema de rigidez, mas, no que tange aos efeitos da relação com terceiros países, também gera mais credibilidade e confiança, produtos dos amplos consensos e debates públicos.

- c) Por último, no que concerne às negociações internacionais, a existência de atores domésticos com poder de veto coloca o negociador em uma posição menos flexível diante das demandas de suas contrapartes no nível internacional (PUTNAM, 1988). Nesse contexto, o acordo é menos provável, a não ser que a contraparte se ajuste às demandas do negociador de um Estado mais internacionalizado – mais inflexível, portanto. É de se supor que, se tal situação se repetisse em futuras iterações, uma interação desse tipo favoreceria aos interesses desse negociador: lhe outorgaria maior poder de negociação.

Este artigo postula que conhecer a atividade dos atores do Estado envolvidos na formulação da política externa é relevante, na medida em que afeta a estabilidade desta, assim como o poder de agenda e de negociação do país em questão. Por conseguinte, um Estado mais internacionalizado estaria mais capacitado a exercer um papel de liderança internacional. De acordo com John Ikenberry (1996), embora o Brasil possua uma liderança estrutural – dada por suas maiores capacidades materiais – e uma incipiente liderança institucional – dada por novos organismos em que se situa como referência, como na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) –, também tem sabido exercer uma liderança situacional – dada pelo desempenho de suas instituições e de seus agentes domésticos. Isso se explica pelos três fatores mencionados acima.

Com a finalidade de conferir essa hipótese, o texto desenvolve-se da seguinte forma. Na primeira parte, analisam-se as semelhanças e as diferenças entre os Ministérios das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil, com foco em suas capacidades relativas e seus vínculos com outros atores institucionais e sociais. Nas segunda e terceira partes, analisa-se o papel do presidente e da burocracia – o resto dos ministérios – na formulação da política externa. Na quarta parte, analisa-se o papel do Congresso e suas consequências, também com foco nos dois países. Por fim, colocam-se algumas conclusões.

Palácio do Itamaraty e Palácio San Martín: Diplomacias Comparadas

Como destaca Andrés Rivarola Puntigliano (2008), o fato de o principal herói brasileiro ser um diplomata, o Barão do Rio Branco, reflete uma evidente importância do internacional na identidade do país (LAFER, 2002). Na administração brasileira, isso se traduziu em uma preeminência histórica do Itamaraty perante qualquer outro ministério (BELÉM LOPES, 2011; PUNTIGLIANO, 2008) e, por esse motivo, o debate trazido pela Constituição de 1988 acerca da democratização da burocracia do Estado afetou diretamente a corporação diplomática.

Desde então, as demandas da sociedade e de muitos reformistas dentro do corpo diplomático – entre os quais, destacam-se Celso Lafer e Celso Amorim – foram atendidas por meio de ações como a abertura do arquivo do Itamaraty ao público e a realização, em 1993, com Fernando Henrique Cardoso como ministro, de um ciclo de

[...] seminários sobre os novos rumos a imprimir à política externa brasileira dali por diante. Dele participaram membros da sociedade com envolvimento nas questões da PEB [política externa brasileira], nomeadamente: acadêmi-

As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul

cos, empresários, sindicalistas e diplomatas [...]. Como consequência desses debates, a abertura à sociedade dos antes opacos debates de [política externa brasileira] [...] se apresenta agora como uma “inevitabilidade” (BELÉM LOPES, 2011, p. 69).¹

Apesar de alguns quadros do Itamaraty terem interpretado essa abertura como um processo de legitimação, e não de sincera democratização (FARIA, 2008), e de alguns padrões hegemônicos continuarem a ser reproduzidos, impondo muitas vezes os interesses do Estado às demandas da sociedade civil (VEIGA, 2006), é nítido que o Itamaraty, sejam quais forem seus motivos, começou a dialogar com muitos outros atores do Estado e da sociedade nesses anos.

Contudo, embora a transição democrática tenha aberto as portas da formulação da política externa a outros atores, isso não significou uma debilitação do Estado ou da corporação diplomática.

Ao contrário do que ocorreu em situações similares na Argentina e no Chile, a profissão e a estrutura da carreira diplomática permaneceram intactas, não tendo sido admitidas em seus quadros, em momento algum, pessoas externas ao serviço diplomático [...] [Já durante os governos militares], notou-se uma intensificação da presença de diplomatas em outras áreas da administração pública, ocupando cargos de primeiro e segundo escalão em entidades autárquicas e ministérios e exercendo um papel central na tecnocracia do regime de exceção [...] [M]esmo depois da redemocratização, é digno de nota que dois diplomatas ocuparam o cargo mais alto – e mais delicado – da economia brasileira, o Ministério da Fazenda: Marcílio Marques Moreira, entre 1991 e 1992, durante o governo Collor, e Rubens Ricupero, entre março e setembro de

1994, durante a presidência de Itamar Franco (BELÉM LOPES et al., 2010, p. 7).²

Em suma, a maior participação de outros atores na formulação e na prática da política externa – a internacionalização ou globalização da sociedade brasileira – pressionou a estrutura do Itamaraty, de modo que a corporação diplomática, perante o dilema de permitir o surgimento de múltiplos canais fora de seu controle ou de se modernizar, decidiu adaptar-se aos novos tempos, permitindo o diálogo e a participação de outros atores em sua estrutura, criando novos departamentos vinculados às negociações comerciais e a novas agendas e influenciando em espaços da burocracia que começavam a “transgovernamentalizar” as relações exteriores do Brasil. Tradicionalmente mais insulado do que outras instâncias do executivo brasileiro,³ o Ministério das Relações Exteriores do Brasil enfrentou de forma original essas mudanças, sendo fiel a seu lema institucional: “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”.

No século XXI, essas mudanças na política externa brasileira se intensificaram e deram lugar, no ano de 2006, a uma série de reformas. Em primeiro lugar, o Itamaraty decidiu começar a organizar uma Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional, aberta aos cidadãos em geral, e aumentar notavelmente sua projeção na internet e por meio de redes sociais. Em segundo lugar, internamente, aprovou-se uma reforma estrutural do Ministério, a fim de adaptá-lo aos novos desafios (PUNTIGLIANO, 2008). Na Argentina, por sua vez, embora tenham sido criados novos departamentos nos últimos anos, a chancelaria manteve seu desenho institucional, inclusive perdendo funções importantes – como é o caso da Secretaria de Comércio Internacional, pertencente ao Ministério da Economia desde 2012. Também não se apresentou uma política clara de abertura para a sociedade civil ou de maior coordenação com outras instâncias da burocracia. O crescente contato com empresários exportadores e outros atores privados é relativamente recente e se encontra muito menos institucionalizado.

A comparação entre a estrutura organizacional do novo Itamaraty – desde 2006 – e a do Palácio de San Martín evidencia alguns aspectos interessantes. Em primeiro lugar, a quantidade de departamentos do Itamaraty, considerando apenas a estrutura administrativa subordinada ao secretário-geral (ou seja, excluindo outros departamentos diretamente vinculados ao Ministério das Relações Exteriores), é equivalente ao da Argentina. No Itamaraty, há 85 departamentos nos níveis relevantes da administração – secretaria, subsecretaria, departamento e divisão –, enquanto, no análogo argentino, há 83 departamentos – secretaria, subsecretaria e direção. Entretanto, a chancelaria argentina não reorganizou sua estrutura depois da criação dessas dependências⁴ e possui uma quantidade bem menor de pessoas em seu corpo diplomático e civil.⁵

Outra diferença marcante reside no número de embaixadas dos dois países, na quantidade de embaixadores de carreira destinados a elas e no ritmo de sua expansão. Em um balanço da diplomacia do governo Lula da Silva, Celso Amorim (2010, p. 226) detalhou que:

Em 2002, o Brasil tinha 150 delegações no exterior. Esse número é agora de 230. As novas delegações incluem 52 embaixadas, 6 missões a organismos internacionais, 22 consulados e uma oficina diplomática, na Palestina. Entre eles, encontram-se 23 na África, 15 na América Latina e no Caribe, 13 na Ásia e 6 no Oriente Médio. Esse aumento das delegações foi seguido pela expansão do corpo pessoal diplomático. Em 2005, o Brasil teria por volta de 1.000 diplomáticos em serviço. Hoje, o número é de 1.400. É provável que essa expansão – compatível com a natureza universal de nossa política exterior – se mantenha enquanto o papel do Brasil nos assuntos internacionais seguir crescendo.

Hoje, o Brasil tem 136 embaixadas no exterior – note-se que, em 2002, eram apenas 84 –, e a Argentina tem apenas 79; enquanto o Brasil conta com aproximadamente 1.500 diplomatas de carreira, a Argentina tem em torno de 960.⁶

Quadro 1

Ministérios das Relações Exteriores da Argentina e do Brasil

| | Brasil | Argentina |
|--|--|---|
| Estrutura do Ministério | A cargo de um ministro e de um secretário-geral (diplomata). Reformada integralmente em 2006. Possui 85 departamentos. | A cargo do ministro das Relações Exteriores. Não foi reformada integralmente, mas apresenta uma grande expansão de direções. Possui 83 departamentos. |
| Extensão das relações políticas | 136 embaixadas (atualmente, todos os embaixadores são de carreira). | 79 embaixadas (até 25 embaixadores políticos são permitidos; há 19 deles na atualidade). |
| Dimensões do Corpo Diplomático | 1.500 diplomatas (aproximadamente). | 960 diplomatas (aproximadamente). |
| Relações Interministeriais | Representantes diplomáticos em outros ministérios. | Não há ligações formais com outros ministérios.* |

Fonte: Elaboração do próprio autor.

* Embora talvez não haja diplomatas formalmente destinados a estabelecer elos oficiais com outros ministérios, existem elos informais, o que é particularmente evidente nas pastas de Defesa e Economia. Também sucedeu recentemente que a transposição de determinadas pastas – como a do Comércio Exterior, que passou da chancelaria à Economia – implica na nomeação de diplomatas em outras instâncias ministeriais.

Enfim, a chancelaria argentina, não obstante possuir um número similar ao do Itamaraty no que diz respeito aos departamentos administrativos, não tem a mesma capacidade de lidar com os diferentes temas que configuram a agenda da política externa do país, em razão de seus déficits de institucionalização, de coordenação interna e de seu corpo civil e diplomático.

A Casa Rosada e o Palácio do Planalto: Diplomacia Presidencial na Argentina e no Brasil

A crescente participação da Presidência na política externa brasileira tem sido destacada como uma das principais características da era Lula (CASON; POWER, 2009), embora o fenômeno de uma crescente diplomacia presidencial não seja princípio exclusivo do caso brasileiro, e sim algo que tem aumentado em muitos países da região, em especial no marco dos processos de integração (MALAMUD, 2005).

O envolvimento da Presidência na formulação e na prática da política externa não tem as mesmas características que o de outras instâncias menos políticas e mais burocráticas do Poder Executivo. Isso se deve à capacidade que tem o presidente de auferir ganhos políticos internos a partir de uma determinada política externa. Tem-se argumentado, por exemplo, que Lula havia conferido um tom mais radical em seu discurso de política externa, a fim de agradar membros de sua coalizão ofuscados pela tonalidade timidamente reformista de suas políticas públicas domésticas (ALMEIDA, 2004).

No entanto, é evidente que as dimensões e os propósitos das diplomacias presidenciais na Argentina e no Brasil são diferentes, mesmo que até o momento não se tenham levado a cabo comparações sistemáticas. No que concerne à formulação de política externa, as funções constitucionais das Presidências argentina e brasileira não são tão diferentes entre si quanto a forma que seus presidencialismos adquiriram. No caso brasileiro, fundamentalmente em razão das características de um federalismo forte e de um sistema de partidos fragmentado, o presidente nunca conta com uma maioria legislativa suficiente e deve, por conseguinte, convocar outros partidos para o go-

verno, concedendo postos no Poder Executivo e formando maiorias legislativas somente a partir dessas alianças.

Em outras palavras, existe, no Brasil, um “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), que se diferencia do presidencialismo argentino ao menos nos seguintes pontos: (i) maior descentralização territorial do sistema de partidos, (ii) existência de maior competição partidária, (iii) oposição mais coesa, (iv) ausência de disciplina partidária ferrenha e (v) maior fragmentação.⁷ Ademais, (vi) há maiores possibilidades de se desenvolver uma carreira política promissora e de contar com *expertise* técnica no Congresso, (vii) o Congresso se comporta de maneira mais próxima do ideal do “regime congressista”, com mais ativismo político, mais atividade regulatória e menos abdicação no Executivo, (viii) há maior independência do Poder Judiciário e (ix) um federalismo – entre outras coisas fiscais – mais efetivo.⁸ Todas essas características fariam o presidente argentino ser um ator político mais forte e a tomada de decisões, mais centralizada do que no Brasil (SHUGART; HAGGARD, 2001; BONVECCHI, 2010).

De fato, um estudo recente sobre a formulação de política externa na Argentina revela que

[...] a tomada de decisões mostra, no período histórico abarcado no presente estudo [1989-2006], um processo *muito centralizado*, no qual as decisões básicas caem nas mãos de uma pessoa e, por vezes, de muito poucas pessoas – “Unidade Última de Decisão” (UUD). Essa UUD, responsável por essa centralização de decisões, está representada pelo titular do Poder Executivo (ALICE, 2009, ênfases nossas).

Entretanto, a centralização do presidente na tomada de decisões em matéria de política externa não implica dizer que ele seja mais ativo

em sua formulação, e este é o ponto relevante quando falamos de diplomacias presidenciais.

Segundo Danese (1999), a participação presidencial na formulação de política externa poderia ser (i) um tipo de participação reativa, na qual o presidente assume uma determinada política somente porque se liga diretamente às suas funções ou para resolver um conflito burocrático, mas delega, fundamentalmente, ao Ministério das Relações Exteriores; (ii) um tipo de participação ativa, em que o presidente compromete sua imagem e incorpora essa política ao discurso; e (iii) um tipo hiperativo, em que as diretrizes da política externa estão associadas, para a opinião pública, à figura do presidente.

Os primeiros trabalhos sobre diplomacia presidencial no Brasil apareceram durante a administração Fernando Henrique Cardoso (ALBUQUERQUE, 1996). Embora tais estudos não tenham conseguido determinar com certeza se a participação ativa do presidente significou que este assumira verdadeiramente o poder decisório – ou fora instrumentalizado pelo Itamaraty (CERQUEIRA, 2005) –, conseguiram estabelecer alguns indicadores para avaliar o grau de atividade do presidente em matéria de política externa. Por exemplo: a) as visitas presidenciais feitas e recebidas; b) a participação em reuniões multilaterais; e c) os discursos referentes à área de política externa e internacional. De acordo com Roder Figueira (2009, p. 125), “a atuação dos presidentes brasileiros durante os anos analisados (1990-2006) seguiu uma tendência de alta em todas as categorias”.⁹

Na Argentina, o papel do presidente na formulação da política externa tem sido escassamente estudado. Ainda que seja evidente que, por suas características, o presidencialismo argentino centralize a tomada de decisão, não fica claro quando isso é desejado pelo presidente e com que frequência. Também não há estudos sobre as áreas temáticas nas quais o presidente é mais propenso a delegar ou a centralizar, de forma que não há base para se estabelecer se o presidente argenti-

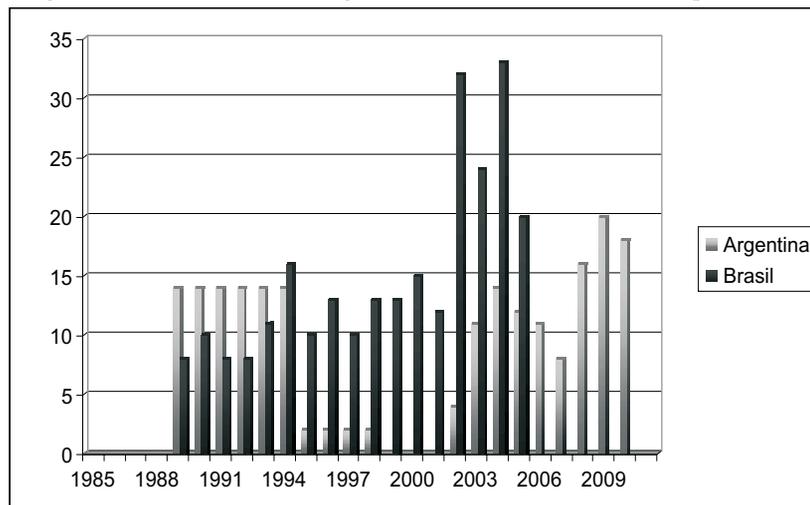
no é reativo, ativo ou hiperativo (DANESE, 1999), tampouco para se fazer uma comparação válida com seu homólogo brasileiro. No Gráfico 1, objetiva-se uma comparação das viagens dos presidentes da Argentina e do Brasil ao exterior – ocasiões em que saíram de seus países, por ano –, como forma de se iniciar o debate e a compilação de dados.

Os Ministérios: Outros Atores dentro do Poder Executivo

Como se disse anteriormente, um dos diferenciais da estrutura ministerial do Brasil, no que diz respeito à política externa, é a preeminência da chancelaria sobre os demais ministérios. Nesse sentido, po-

Gráfico 1

*Viagens dos Presidentes da Argentina e do Brasil ao Exterior, por Ano**



Fonte: Elaboração do próprio autor, com base em fontes jornalísticas, para o caso argentino, e em Roder Figueira (2009), para o caso brasileiro.

* Os dados para as Presidências de Menem estão representados como média anual de sua gestão. Não houve dados comparáveis para os períodos em branco.

der-se-ia dizer que aquela cumpre certo papel de coordenadora da atividade internacional dos outros atores do Poder Executivo, incluindo a própria Presidência.

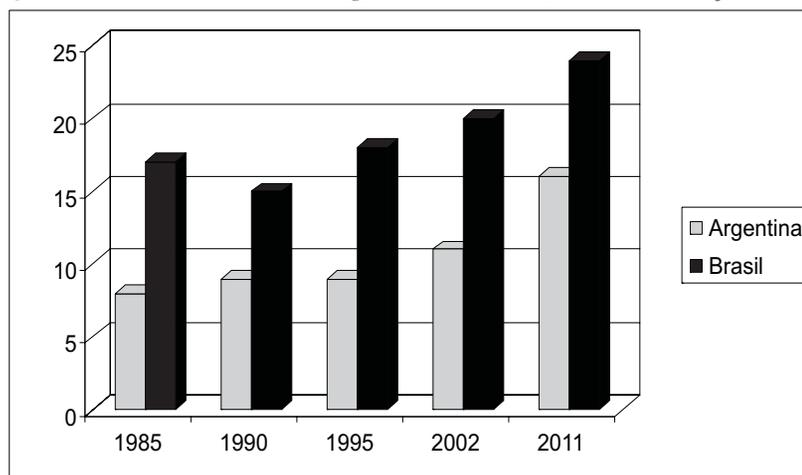
Na Argentina, por sua vez, a evidência demonstra não haver mecanismos de consulta sistematizados, tampouco institucionalizados, que vinculem a chancelaria a outros ministérios. São frequentes a existência de “diplomacias paralelas” e a presença de outros atores, que não a chancelaria, desenvolvendo vínculos transgovernamentais não coordenados por esta (ALICE, 2009).

Nesta seção, objetiva-se uma breve descrição da participação de outras instâncias burocráticas, que não o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência, na formulação da política externa. Em relação à participação dos ministérios, é necessário mencionar que, historicamente, o Brasil tem uma estrutura ministerial mais desenvolvida do que a Argentina, fruto de uma reforma do Estado notavelmente mais tardia e limitada. Da mesma maneira, devido ao presidencialismo de coalizão brasileiro, é provável que haja incentivos políticos adicionais para a criação de ministérios, em comparação com o que ocorre na Argentina.

O Gráfico 2 mostra como a quantidade total de ministérios, excluindo as Secretarias com status ministerial e a Chefia de Gabinete argentina, foi tradicionalmente baixa no caso argentino, enquanto no Brasil, a despeito de um breve período de racionalização durante o governo Collor, o número não somente é crescente, como também chega quase ao dobro do argentino. Em 1998, Fernando Henrique Cardoso iniciou no Brasil uma reforma ministerial de magnitude, em virtude da qual chegou a nomear um ministro extraordinário de Reforma Institucional, que fixou um novo rumo na concepção do papel da administração pública nacional e suas dimensões necessárias. Na Argentina, apenas recentemente se pode dizer que uma reforma simi-

Gráfico 2

Quantidade de Ministérios na Argentina e no Brasil, desde a Transição



Fonte: Elaboração própria, com base nas Leis Ministeriais da Argentina e do Brasil, e suas alterações.

lar teve início, a partir do primeiro mandato do presidente Néstor Kirchner.

A análise dos distintos atores do Poder Executivo envolvidos na formulação da política externa apresenta avanços recentes no Brasil. Estudos pontuais têm pretendido “explicitar quais órgãos governamentais, além do Itamaraty, podem se constituir em interlocutores válidos das organizações da sociedade civil nos processo de controle social e de participação na formulação da posição internacional brasileira” (DE FRANÇA; RATTON, 2010, p. 5).

A metodologia utilizada por De França e Ratton consiste em um estudo das atribuições das instâncias ministeriais – até o nível dos Departamentos no Brasil, equivalente ao das Direções Gerais ou Nacionais na Argentina –, a partir de uma análise das normas que as criam e delimitam suas funções.¹⁰

Uma vez analisadas as atribuições desses departamentos, pode-se classificá-los segundo o seu grau de participação na formulação da

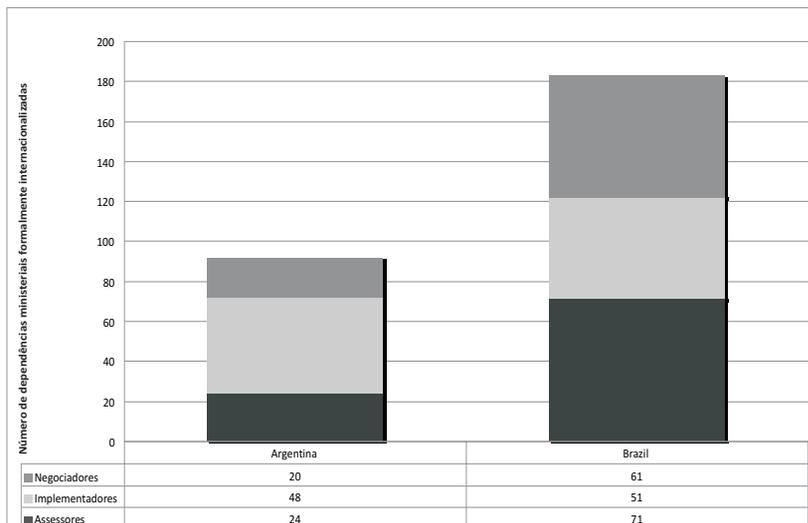
As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul

política externa do Executivo. Assim, podem ser: a) órgãos destinados a proporcionar informação e assessorar juridicamente outros órgãos do mesmo ministério; b) órgãos que recomendam, desenham ou implementam acordos internacionais; ou c) órgãos que possuem função de representar o país em negociações e fóruns internacionais. Depois de analisar essas atribuições a partir dos decretos e resoluções que regulamentam a estrutura ministerial no Brasil e na Argentina – exceto o Ministério das Relações Exteriores e as secretarias da Presidência, mesmo quando estas possuam status ministerial –, pode-se chegar a uma comparação bastante certa do grau de internacionalização da burocracia em ambos os países. No Gráfico 3, é estabelecida essa comparação.

Como conclusão geral, podemos dizer que a estrutura ministerial argentina é mais sucinta do que a brasileira. No Brasil, se somarmos o

Gráfico 3

Departamentos Ministeriais que Participam da Política Externa, Segundo seu Grau de Participação, na Argentina e no Brasil



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Ministério da Pesca e Aquicultura e o Ministério do Desenvolvimento Agrário à lista de De França e Ratton, a qual exclui as secretarias com status ministerial, existem 24 ministérios, ao passo que, na Argentina, existem 14, excluindo a Chefia de Gabinete. Por conseguinte, os departamentos diretamente associados a esses ministérios – secretarias, subsecretarias, direções nacionais e direções gerais – são menos numerosos e possuem menor corpo de funcionários, ainda que lidem com um maior número de temas.

No total, o Brasil possui 183 departamentos ministeriais facultados a participar de alguma maneira da formulação da política externa. Na Argentina, o número de departamentos com funções equivalentes é de 92. Ademais, como se nota no Gráfico 3, os departamentos argentinos tendem a concentrar-se nas tarefas de desenho e gestão dos acordos e, em menor medida, nas tarefas de assessoria e na participação direta em negociações internacionais, como ocorre com muitos departamentos brasileiros.

Congresso e Política Externa

Na Argentina e no Brasil, assim como em todas as democracias, o Poder Legislativo possui competências exclusivas em matéria de políticas externa e comercial. Essas competências, estabelecidas constitucionalmente, abarcam desde a autorização ao presidente para declarações de guerra ou de paz até a aprovação dos tratados por ele negociados e firmados, a participação na nomeação de diplomatas, a interpeção de funcionários e a outorga de sua permissão para o ingresso de tropas estrangeiras, entre outras atribuições. Ademais, ambas as Constituições destacam a preeminência do Congresso em matéria de legislação aduaneira, um tema de relevância crescente desde que o Mercosul gerou um aumento substancial do volume do comércio bilateral.

Apesar das extensas competências que a Constituição atribui ao Congresso, seu papel na formulação da política externa praticamente não tem sido estudado na Argentina¹¹ e apenas muito recentemente começou a atrair a atenção de acadêmicos brasileiros (LIMA; SANTOS, 1998; LIMA, 2000; CESAR, 2002; NEVES, 2007; PINHEIRO, 2003; NUNES DE OLIVEIRA, 2003; FERREIRA, 2005; ALEXANDRE, 2006). Mesmo nos Estados Unidos, cujos estudos acadêmicos são mais avançados neste tipo de análise institucionalista, abordou-se o tema apenas recentemente, sem repercussões em debates relevantes sobre o papel do Poder Legislativo na política externa das democracias contemporâneas (MILNER, 1997; MARTIN, 2000).

O argumento central dos estudos sobre Congresso e política externa, ainda quando partem da interpretação da política externa como uma manifestação da vontade do chefe de Estado, é, a rigor, que a primazia do Executivo nessa política deve ser considerada como um efeito da delegação de atribuições por parte do Legislativo.¹² Nesse sentido, pode-se imaginar um contínuo entre a “não delegação” e a “abdição”, no qual seriam colocados os distintos Poderes Legislativos do mundo em matéria de políticas externa e comercial. O propósito desta seção é determinar onde se situam os Congressos argentino e brasileiro nesse contínuo.

Um bom ponto de partida para essa análise seria destacar que, em suas atribuições constitucionais, os Poderes Legislativos da Argentina e do Brasil não parecem apresentar diferenças substanciais, assim como ocorre com suas Presidências.¹³ Dessa análise puramente normativa, podemos concluir somente que existiria maior possibilidade de controle sobre as Forças Armadas por parte do legislador argentino e um controle mais efetivo do legislador brasileiro sobre as agências que participam da relação com organismos multilaterais de crédito e política financeira. Entretanto, tais diferenças dizem pouco so-

bre uma maior autonomia ou atividade relativa do Congresso em algum desses casos.

Contudo, para além da forma que adquire a relação Executivo-Legislativo de acordo com o desenho constitucional, existem outros fatores a serem considerados, já detalhados na discussão acima sobre presidencialismo de coalizão. Esses fatores fazem com que a política argentina se caracterize por uma maior concentração do poder no presidente e uma relação Executivo-Legislativo menos cooperativa, em comparação com o sistema político brasileiro. Em termos gerais, pode-se dizer do presidencialismo argentino que

[...] os recursos institucionais e organizacionais disponíveis facilitam a concentração de poder no Executivo, a delegação de poderes por parte do Congresso e a centralização da tomada de decisões por mecanismos de produção de disciplina partidária; tudo isso permite reduzir o número de pontos de veto e aumentar, com isso, a possibilidade de que o Executivo imponha mudanças de política (BONVECCHI, 2002, p. 117).¹⁴

Mesmo quando, em princípio, a maior participação do legislador brasileiro era previsível em todas as matérias de política pública, pouco se avançou nos anos 1990, no que diz respeito à participação do Congresso na formulação das políticas externa e comercial. Antes do governo Lula, o Congresso brasileiro era percebido como uma instituição que abdicara atribuições que exercia com certo êxito antes de 1964, tendo restado, na Constituição de 1988, apenas uma margem estreita de ação, limitada meramente ao poder de ratificação. Nas palavras de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (1998, p. 19), “de um ponto de vista histórico, o diagnóstico aponta para um fortalecimento do Executivo como decisor exclusivo em matéria de política comercial internacional”.

Desde então, desenvolveu-se no Brasil um debate sobre a importância do Congresso na formulação das políticas externa e comercial, que sequer teve um correlato na Argentina, mesmo que muitas de suas implicações políticas pudessem afetar os parâmetros da relação bilateral. Na raiz desse debate, está o fato de o Congresso brasileiro ter passado a se envolver substancialmente mais nesses assuntos nos últimos dez anos (SANTOS, 2011). Como destacam Oliveira e Onuki (2007, p. 9),

[...] nos últimos anos, um conjunto de textos legislativos destinados a ampliar o poder do Legislativo no campo da política comercial – sob a forma de emendas constitucionais, projetos de lei e decretos legislativos – tramitaram no Congresso nacional [...]. Eles variam desde a instauração de uma Lei de Promoção Comercial aos moldes estadunidenses – *fast track* ou via rápida –, até o constrangimento do Executivo, por meio de consulta prévia sobre acordos a serem negociados, consulta permanente durante todo o processo de negociação ou restrições ao escopo de negociações, de acordo com a área.¹⁵

Nos estudos de caso de políticas comerciais (SCHENONI; FERRANDI AZTIRIA, 2011), encontra-se alguma evidência de que o Congresso argentino atua de maneira mais reativa do que o brasileiro, tendo uma posição própria apenas nos casos em que as demandas não supridas pelo Executivo repercutem em uma ampla mobilização de setores da sociedade, ao passo que o Congresso brasileiro se caracteriza por uma atividade mais constante e institucionalizada em matéria de políticas externa e comercial. Em termos comparados, o Congresso argentino estaria mais próximo a uma lógica de delegação não controlada – próximo ao ideal de abdicação –, enquanto o brasileiro, de uma delegação controlada. Resulta disso que a participação do Congresso argentino se dá por uma lógica de subordinação ou conflito diante do Executivo; no Brasil, por sua vez, a relação Execu-

tivo-Legislativo, no que concerne às políticas externa e comercial, evita esses extremos, reproduzindo uma pauta de maior diálogo e co-operação.¹⁶

Contudo, não se tem desenvolvido, até o momento, comparações sistemáticas da atividade de ambos os Congressos. Como forma de dar início ao debate, propõe-se uma análise comparada entre a Comissão de Relações Exteriores e Culto, da Argentina, e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Brasil, ambas pertencentes às respectivas Câmaras dos Deputados. A comparação é apenas uma primeira aproximação à formulação de política externa, considerando que as questões relativas ao culto, na Argentina, e à defesa, no Brasil, não ocupam um lugar relevante na agenda das Comissões.

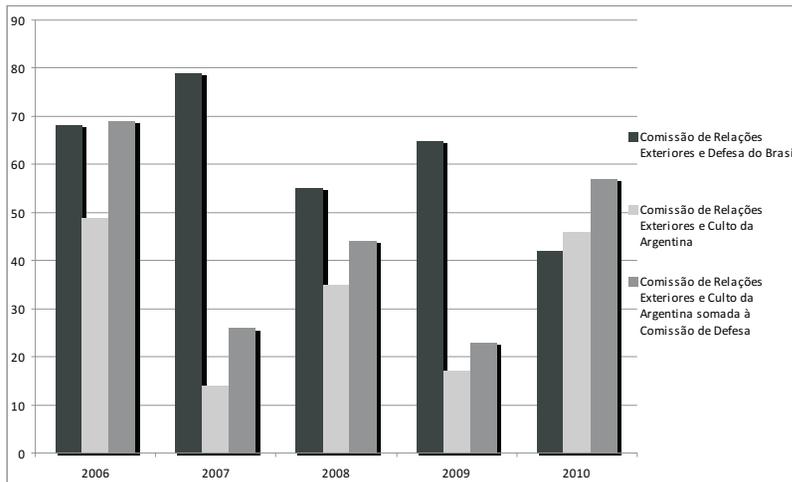
A quantidade de membros em ambas as Comissões é similar: 28 na Argentina, e 33, com seus respectivos suplentes, na brasileira. A Comissão brasileira realiza reuniões deliberativas e seminários ou conferências, além de frequentes audiências públicas com os responsáveis pela política externa do país. Além disso, estabelece um elo parlamentar que a vincula diretamente ao Itamaraty, algo que não ocorre na Argentina.

O número de reuniões da Comissão brasileira no período 2006-2010, 309 ao todo, supera consideravelmente o número da Comissão argentina, 161 no mesmo período, mesmo se a este se somarem as reuniões da Comissão de Defesa, totalizando 219. Esse indicador não discrimina entre a atividade verdadeiramente legislativa e a atividade espúria da Comissão. Nesse caso, poder-se-ia supor que a maior atividade internacional do Brasil a partir de instâncias do Executivo obriga a reuniões mais frequentes da Comissão destinadas simplesmente a referendar decisões. Embora os autores brasileiros sugiram que a atividade de seus legisladores é crescentemente substantiva nessas matérias, esses dados não permitem determinar se essa participação é mais ou menos substantiva do que a do legislador argenti-

As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul

Gráfico 4

Reuniões das Comissões de Política Externa e Defesa das Câmaras dos Deputados



Fonte: Elaboração do próprio autor, com base nos dados disponíveis em <<http://www2.camara.gov.br/>> e <<http://www.diputados.gov.ar/>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

no. Reside, nesse ponto, mais uma enorme área de estudo inexplorada na Argentina, que requer maior atenção em trabalhos futuros.

Conclusões

Existe certo consenso na academia brasileira acerca da análise de política externa que se encontra em sintonia com o exposto neste artigo. Segundo as visões desta, e que aqui compartilhamos, existiriam no Brasil: a) pressões para um maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo na formulação da política externa, b) crescente ativismo do Congresso, c) aumento da participação presidencial na política externa, d) superação do modelo substitutivo pelo paradigma de inserção competitiva – que supõe, por sua vez, maior internacionalização do capital brasileiro e da burocracia do Estado – e e) densificação da atuação internacional do Itamaraty, cujo efeito é a multiplicação de seus

esforços para além de suas portas (BELÉM LOPES et al., 2010). Neste artigo, e à luz da literatura brasileira sobre análise de política externa, chega-se a algumas conclusões gerais sobre a política externa argentina. Esta se caracterizaria por: a) menor ativismo do Congresso em política externa, b) menor, porém crescente, ativismo do presidente nessas áreas, c) menor, mas provavelmente crescente, internacionalização da burocracia do Estado nacional, d) um modelo de substituição que não atribui ênfase à competitividade e, portanto, não favorece a internacionalização do capital ou da burocracia argentinas e e) esvaziamento do papel da chancelaria, espaço de escasso espírito corporativo, pouca influência sobre as decisões relevantes de política externa e pobre comunicação com a sociedade e o resto do Estado.

No seu aspecto metodológico, o artigo deixa abertas várias incógnitas, no que diz respeito a como conceitualizar e operacionalizar a participação da Presidência, do Ministério das Relações Exteriores, da burocracia e do Congresso na formulação de política externa. A evidência empírica proporcionada mostra-se insuficiente para se asseverar a existência de mais atores de veto e formuladores de agenda dentro do Estado brasileiro. Futuros trabalhos deveriam abordar e se aprofundar nessas medições.

Em suma, este artigo propõe a exploração, por meio das comparações apresentadas anteriormente, da possibilidade de que a internacionalização do Estado brasileiro possa ser pensada como uma das causas de sua capacidade de liderança e ascensão internacional, a partir do momento em que a participação de mais atores geraria uma política externa mais estável, com vantagens na configuração da agenda internacional e um maior poder de negociação. Essa liderança situacional (IKENBERRY, 1996), ou dimensão institucional da ascensão do Brasil, não tem sido estudada em termos comparados com a região e poderia ser fonte de inspiração para atores estrutural-

mente mais frágeis que o Brasil, os quais poderiam emular seu caminho em direção a uma política externa dinâmica e bem-sucedida.

Notas

- 1.** No documento final desses encontros, expunha-se explicitamente o interesse do Estado brasileiro em desenvolver uma diplomacia pública através de distintos “mecanismo[s] institucionalizado[s] de interlocução continuada entre os *stakeholders* da [política externa brasileira] [...], o qual assumiria as formas – complementares entre si – de: (i) uma espécie de grande conselho para exposição e debate das linhas gerais da [política externa brasileira] [...]; (ii) foros de discussão mais restritos, em que se buscasse ouvir segmentos específicos da sociedade sobre áreas de interesse mais delimitadas (o exemplo, segundo o documento, seria o “Conselho Empresarial”); e (iii) articulação ad hoc mais intensa a respeito das medidas que o Estado brasileiro deveria tomar nas principais reuniões internacionais. Essa aproximação da [política externa brasileira] [...] com o público seria conduzida de forma descentralizada pelas várias secretarias e subsecretarias dos ministérios e demais órgãos burocráticos do Estado brasileiro” (BELÉM LOPES, 2011, p. 70).
- 2.** O mesmo poderia ser aplicado à gestão de Celso Amorim no Ministério da Defesa e, por extensão, aos muitos representantes do Itamaraty em cargos de gestão das relações internacionais de distintos ministérios, incluindo a Presidência.
- 3.** Desde a reforma de 1961, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro adquiriu crescente independência em relação à Presidência, entre outras coisas a partir da criação do cargo de secretário-geral, um diplomata encarregado de dirigir diretamente a operação da política externa (PUNTIGLIANO, 2008, p. 32). A importância do Itamaraty para a continuidade do projeto desenvolvimentista brasileiro foi, desde então, evidente, talvez com maior ênfase com a transição democrática e à medida que a corporação militar foi perdendo influência sobre a política burocrática do Estado nacional.
- 4.** A proliferação de direções com a falta de coordenação entre elas poderia ser considerada uma das principais causas da reforma do Itamaraty em 2006; tradicionalmente, a chancelaria brasileira também se organizava em menos níveis – basicamente, a Secretaria Geral Adjunta e a Divisão –, porém a proliferação de novos temas e departamentos requereu uma racionalização desse ordenamento.

No Palácio de San Martín, o exemplo mais claro nesse aspecto é o surgimento de direções dedicadas diretamente à promoção das exportações – ao menos nove departamentos, sem incluir a Fundação Exportar, coordenados a distintos setores –, que permanecem sem uma unidade coordenadora dedicada especialmente ao tema, haja vista que a subsecretaria também aborda temas de investimento e relação com as Nações Unidas. A abordagem dos temas comerciais, proposta dessa forma, contrasta nitidamente com o modelo brasileiro, que propõe, por exemplo, um departamento específico de promoção comercial e quatro divisões encarregadas de tarefas específicas e não vinculadas a um setor em particular. A concentração das agendas de política externa em poucas divisões e com quantidade de pessoal suficiente também permite que o Itamaraty amplie o número de departamentos dedicados às relações políticas com distintas regiões. O Brasil dedica quatorze departamentos às relações políticas com distintas regiões do mundo, ao passo que a Argentina mantém apenas sete nesse estilo. Um caso paradigmático é o das relações com a África e o Oriente Médio: enquanto há cinco departamentos em Brasília seguindo essas regiões, há apenas dois em Buenos Aires.

5. Existe uma diferença marcante no modo pelo qual as respectivas chancelarias interpretam suas relações com a região. Nesse sentido, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é objeto de apenas um departamento no Itamaraty, enquanto os assuntos de integração regional e política bilateral com os países da região são abordados por outros três departamentos, todos focados no espaço territorial da América do Sul. A chancelaria argentina, por seu turno, dedica quatro departamentos específicos ao Mercosul, enquadrados em uma mesma secretaria encarregada de negociar iniciativas hemisféricas. Ainda, a estrutura argentina dedica sete direções à relação política com países latino-americanos, com especial foco para seus vizinhos.

6. Para o caso argentino, as informações foram obtidas em: <<http://www.apc-psen.org.ar> and> e <<http://www.mrecic.gov.ar>>. Acesso em: 24 jul. 2012. Para o caso brasileiro, as informações foram encontradas em Amorim (2010, p. 236) e <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

7. Para finalizar a revisão das características do sistema de partidos, vale notar que a institucionalização dos partidos políticos argentinos – medida em termos de volatilidade – tem sido mais baixa durante a democracia.

8. O Brasil parece ser o país mais federal da região, em virtude da dinâmica do processo de democratização – que teve início no nível estadual, antes de passar ao nível nacional –, das atribuições constitucionais dos estados, da distribuição de recursos materiais e da lógica local ou regional das identidades e coalizões políticas (MAINWARING, 1997). Na Argentina, o presidente e os partidos na-

cionais parecem muito menos limitados pelo caráter federal da organização territorial.

9. No caso do Brasil, a espetacular projeção internacional de Lula pode ser vista em indicadores menos mensuráveis, porém mais impactantes do que os citados acima. Nas palavras de Clarisa Giaccaglia (2010, p. 100), “transitando nos últimos momentos de seu segundo mandato, Lula foi declarado a personalidade do ano pelo diário francês *Le Monde* e pelo espanhol *El País*, assim como o protagonista da década pelo britânico *Financial Times*, além de receber uma chuva de elogios atípica na Europa para um presidente latino-americano”. Ademais, podemos aduzir que Lula deu um grande salto na internacionalização da Presidência, com a criação do posto de assessor especial de Assuntos Internacionais da Presidência da República, ocupado por Marco Aurélio Garcia, e com a politização desses assuntos em campanhas eleitorais. O perfil mais técnico de Dilma Rousseff parece haver atenuado essa imagem e começado a atribuir mais atenção ao plano doméstico, abrindo algumas frentes com outros atores, como as Forças Armadas – por exemplo, com inauguração de uma comissão de verdade, depois da renúncia do ministro Nelson Jobim –, de modo que alguns setores não puderam mais se beneficiar da “inocência funcional” de Lula. Ainda, produziu-se uma moderação de algumas agendas sensíveis na era Lula – como a crise de Honduras, a questão palestina e a intenção de mediar a temática nuclear entre o Ocidente e o Irã –, ao ponto de que mesmo a demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança se dá com mais discrição (SOMBRA SARAIVA, 2011).

10. É necessário mencionar que essa comparação está baseada na internacionalização formal ou *de iure* da estrutura ministerial e não na internacionalização informal ou *de facto*, na qual podem ser observados alguns funcionários se excedendo em suas atribuições. O exemplo mais claro de internacionalização informal de um departamento ministerial nos últimos anos talvez seja a Secretaria de Comércio Exterior, chefiada por Guillermo Moreno. Esse tipo de fenômeno não nos permitiria uma comparação entre os dois países, porém é saliente notar que esse tipo de situação escapa à nossa descrição e não é, de forma alguma, pouco frequente, especialmente, ainda que não exclusivamente, no caso argentino.

11. A revisão da literatura conseguiu identificar apenas dois artigos que tratam tangencialmente o tema. O primeiro o aborda por uma perspectiva principalmente comercial (PAIKIN, 2003). O segundo o faz por uma perspectiva legalista (JÁUREGUI, 2003). Nenhum deles dialoga com a literatura que politólogos e internacionalistas produziram sobre o tema, tampouco se aprofundam nas implicações para a política externa argentina em se ter um Congresso mais ou menos ativo.

12. Para além de essa concepção ser inerente à teoria democrática, isso não se conforma dessa maneira em razão de uma conjectura ideológica, e sim de acordo com a evolução histórica das democracias modernas. Antes da redação da primeira Constituição presidencialista dos Estados Unidos, ocorreram longos debates em torno da possibilidade de que o Congresso Continental e, mais tarde, o Senado, que haviam conduzido, de fato, a política externa estadunidense desde sua independência, delegassem suas atribuições a um Executivo forte. Tal posição, defendida por Hamilton, acabou por se impor em virtude de sua eficiência, porém sempre como uma *delegação* do Congresso. Desde então, todas as Constituições democráticas assumiram a delegação dessas atribuições ao presidente como uma forma de resolver os diferentes e muitos problemas de ação coletiva que poderiam surgir no plenário de cada Câmara; manteve-se o Congresso, no entanto, como fonte de legitimidade, preservando-se nele a última palavra perante qualquer ato de política externa do Executivo que implicasse em uma obrigação para o Estado.

13. Enquanto os legisladores argentinos podem ativar a interpelação como procedimento de controle e, eventualmente, de censura ao chefe de Estado, suas contrapartes brasileiras também podem controlar o Executivo, mediante interpelação, relatórios escritos e comissões de investigação em qualquer uma das Câmaras. Além disso, os legisladores argentinos participam da nomeação dos juízes da Corte Suprema e dos tribunais inferiores, de diplomatas e de militares, ao passo que os brasileiros nomeiam os magistrados, os funcionários do Tribunal de Contas e do Banco Central, o procurador-geral, diplomatas e responsáveis por agências regulatórias (LLANOS, 2002). Mais especificamente, no que concerne às políticas externa e comercial, a Constituição argentina de 1994 reconhece ao Congresso as seguintes atribuições, em seu artigo 75: (inciso 1) legislar em matéria aduaneira, (inc. 4) contrair empréstimos, (inc. 7) negociar a dívida externa, (inc. 13) regular o comércio exterior, (inc. 22) aprovar e rejeitar tratados e acordos, (inc. 24) aprovar ou rejeitar tratados de integração, (inc. 25) autorizar o Executivo a declarar guerra e paz. No artigo 99, tem-se: (inc. 7) aprovar o Executivo em nomeações e remoções de embaixadores, ministros plenipotenciários e encarregados de negociações. O mesmo sucede com a Constituição do Brasil de 1988, que inclui, em seu artigo 49, (inciso 1) aprovar tratados e acordos e (inc. 2) autorizar o Executivo a declarar guerra e paz; e, em seu artigo 52, (inc. 4) nomear diplomatas, (inc. 5) autorizar operações financeiras no exterior e (incs. 6 e 7) autorizar e fixar o limite de endividamento.

14. Embora alguns autores, como Saiegh (2009), tenham demonstrado que as iniciativas do presidente são derrotadas no Congresso argentino com mais frequência do que o são no brasileiro, esse êxito legislativo não demonstra que o Congresso argentino é mais autônomo, nem mais ativo. Ana María Mustapic (2002, p. 46) reconhece que “a evidência não é consistente com a imagem de um

legislador subordinado às iniciativas presidenciais. De fato, quando o presidente decide unilateralmente usar seus fortes poderes institucionais, enfrenta desafios mais complicados no Congresso”. Em seguida, a autora destaca que, a partir do uso desses poderes e da capacidade dos partidos em distribuir incentivos seletivos e coletivos, o presidente tem ferramentas para reduzir as tendências centrífugas, o que é especialmente notável quando estão a seu favor a economia e a opinião pública. Essa relação de amor e ódio entre o Executivo e o Legislativo argentino pode ser apreendida com maior nitidez, se a analisarmos não através de um indicador de “êxito legislativo”, e sim pela “participação legislativa” – a influência relativa dos poderes sobre a legislação efetivamente aprovada. Sob essa perspectiva, fica bastante claro como, no caso argentino, as maiorias em ambas as Câmaras favorecem uma liderança do presidente por delegação, enquanto a perda de algumas dessas maiorias provoca uma recuperação das faculdades delegadas por parte do Congresso, ainda que sob o risco de dificultar a governabilidade. Em relação a esse último ponto, Ernesto Calvo (2007) comprovou que um dos fatores mais importantes de previsão da aprovação de iniciativas legislativas presidenciais são a imagem positiva do presidente e os resultados do governo em matéria de política econômica, o que contribui para uma visão pouco institucionalizada e intrinsecamente instável da relação Executivo-Legislativo na Argentina.

15. Nesta seção, analisamos a participação do Congresso na formulação da política externa, mas é válido notar que a participação do Congresso brasileiro foi crescente em outras áreas, estreitamente vinculadas às que nos concernem. No que tange às reformas, por exemplo, “com a redemocratização, o Congresso desempenhou um papel proeminente na formulação de legislação pertinente ao empresariado. Nesse sentido, o Congresso converteu-se em um alvo da ação coletiva do setor empresarial, por meio da utilização do *lobby*” (BOSCHI, 2011, p. 44), ao ponto de a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) ter aberto a Coordenadoria de Assuntos Legislativos (COAL), encarregada da relação com os legisladores.

16. Note-se que falamos do caráter das políticas externa e comercial unicamente nos termos dessas últimas três dimensões, e não segundo seu perfil mais ou menos protecionista ou nacionalista. Não se insere aqui, portanto, no debate sobre o tipo de política comercial que poderia favorecer um processo decisório mais concentrado no presidente. A esse respeito, as posições encontram-se divididas entre os que asseguram que a suscetibilidade a interesses parciais faz do Congresso uma instituição mais protecionista e do Executivo, mais liberal (ROGOWSKI, 1987), e os que veem no presidente um agente que, por sua insularidade, poderia ser mais facilmente cooptado por demandas protecionistas, especialmente em momentos de crise econômica (MANSFIELD; BUSCH, 1995). Apesar dessas discussões, sustenta-se, aqui, que um presidente com a

capacidade de alterar políticas externa e comercial sem a ameaça de veto de outros agentes institucionais ou políticos tomará decisões mais radicais, gerando instabilidade.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ALBUQUERQUE, J. O presidente na linha de frente da diplomacia. **Carta Internacional**, n. 35, 1996.

ALEXANDRE, C. V. M. O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ALICE, M. El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino. **Serie de Artículos y Testimonios**, n. 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2009. Disponível em: <<http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

AMORIM, C. A política externa brasileira no governo do presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 214-240, 2010.

BELÉM LOPES, D. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011.

—; PIMENTA DE FARIA, C.; CASARÕES, G. **Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro**. Trabalho apresentado no Sétimo Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, UFPE, Recife, 4-7 ago. 2010.

BONVECCHI, A. Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. In: NOVARO, M. (Comp.). **El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad**. Buenos Aires: Norma, 2002. p. 109-192.

———. Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo. **Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 66-80, 2010.

BOSCHI, R. State developmentalism: continuity & uncertainty. In: FONT, M.; RANDALL, L. **The Brazilian State: debate and agenda**. Nova Iorque: Lexington Books, 2011.

CALVO, E. The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. **British Journal of Political Science**, n. 37, p. 263-280, 2007.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CERQUEIRA, R. **Diários do príncipe**. Imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CESAR, S. Congresso Nacional e a política externa brasileira. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DE FRANÇA, C. L.; RATTON, M. Análises e propostas: a inserção internacional do Poder Executivo federal brasileiro. [s. l.]: Fundação Friedrich Ebert, 2010. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2013.

FARIA, C. A. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FERREIRA, M. O Congresso Nacional brasileiro na política externa do Mercosul e o debate ALCA – 1989-2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

GIACCAGLIA, C. La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. **Confines**, v. 6, n. 12, p. 95-121, 2010.

IKENBERRY, J. The Future of International Leadership. **Political Science Quarterly**, v. 111, n. 3, p. 385-403, 1996.

JÁUREGUI, L. **La Constitución nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la política exterior argentina**. Trabalho apresentado para o concurso “El Poder Legislativo en la Constitución Nacional”. Buenos Aires: Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2003.

LAFER, C. **La identidad internacional de Brasil**. Buenos Aires: Fondo Cultura Económica, 2002.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.

———. Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar? In: LAGOS, R. (Comp.). **América Latina: ¿Integración o fragmentación?** Buenos Aires: Edhasa, 2008. p. 89-114.

———; SANTOS, F. **Brazilian Congress and Foreign Trade Policy**. Trabalho apresentado no congresso da Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 set. 1998.

LLANOS, M. El bicameralismo en América Latina. **Arbeitspapiere**, n. 5, Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, 2002.

MAINWARING, S. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, S.; SHUGART, M. (Ed.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138-164, 2005.

———. A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MANSFIELD, E.; BUSCH, M. The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis. **International Organization**, n. 49, p. 723-749, 1995.

MARTIN, L. **Democratic Commitments**: Legislatures and International Cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MILNER, H. **Interests, Institutions and Information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MUSTAPIC, A. M. Oscillating Relations: President and Congress in Argentina. In: MORGUENSTERN, S; NASIF, B. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 23-47.

NEVES, J. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, v. 25, n.1, p. 103-138, 2007.

NUNES DE OLIVEIRA, A. Legislativo e política externa: das (in)conveniências da abdicação. **Working Papers Caeni**, n. 3, 2003.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**, n. 8, 2007. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/pdfs/12_papeislegislativos_PL_n_8_dez_2007.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

PAIKIN, D. El rol del Congreso argentino en la construcción del Mercosur: perspectivas y funciones de una institución relegada. **Documentos de Jóvenes Investigadores**, n. 5, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2003.

PINHEIRO, L. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. Trabalho apresentado no Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília, 2003.

PUNTIGLIANO, A. R. Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RODER FIGUEIRA, A. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROGOWSKI, R. Trade and Variety of Democratic Institutions. **International Organization**, n. 41, p. 203-224, 1987.

SAIEGH, S. Ruling by Statute: Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates. **Journal of Politics**, v. 71, n. 4, p. 1.342-1.356, 2009.

SANTOS, F. Entrevista com o autor na ocasião do X Congresso Nacional de Ciência Política, organizado pela Sociedade Argentina de Análise Política e pela Universidade Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina, 29 jul. 2011.

SCHENONI, L.; FERRANDI AZTIRIA, A. Congreso y Política Exterior en Argentina y Brasil. **Revista Densidades**, n. 8, p. 79-102, 2011.

SHUGART, M.; HAGGARD, S. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. (Ed.). **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

SOMBRA SARAIVA, J. F. Mudanças e continuidades na política externa de Dilma. Conferência realizada na Universidade Católica Argentina, Buenos Aires, 23 nov. 2011. [E entrevista com o autor na mesma data.]

TSEBELIS, G. **Veto Players**. How Political Institutions Work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VEIGA, P. Formulação de políticas comerciais no Brasil: a mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 86, p. 22-36, 2006.

Resumo

As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul

A internacionalização do Estado brasileiro tem sido vista como uma consequência de sua ascensão internacional, muito embora também pudesse ser considerada uma das causas de sua crescente liderança e projeção no exterior. Neste artigo, resume-se o debate atual sobre o processo de formulação da política externa brasileira, discutindo o papel do Ministério das Relações Exteriores, da Presidência da República e sua burocracia e do Congresso.

As Possíveis Causas Domésticas da Liderança Brasileira na América do Sul

Além disso, propõe-se uma comparação original com a atuação de instituições congêneres da Argentina. Por fim, conclui-se que a menor internacionalização do Estado argentino poderia explicar tanto a perda da influência internacional desse país nos últimos vinte anos, como o êxito brasileiro na região.

Palavras-chave: Argentina – Brasil – Internacionalização – Política Exterior – Liderança

Abstract

The Possible Domestic Causes of Brazilian Leadership in South America

The Internationalization of the state in Brazil has often been considered an effect of the country's recent rise as an emerging power, even when it could easily rather be seen as the cause of its mounting projection and leadership. This article summarizes the recent Brazilian debate on foreign policy decision-making, analyzing the role of the Ministry of Foreign Affairs, the President, the bureaucracy and the Congress. It also proposes an original comparative approach to their equivalents in Argentina. The results show that the lower levels of internationalization of the Argentinean state could easily be interpreted as diminishing the country's international influence in the last twenty years, while explaining Brazilian leadership in the region.

Keywords: Argentine – Brazil – Internationalization – Foreign Policy – Leadership