

Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)*

Rogério de Souza Farias¹
Géssica Fernando do Carmo²

¹Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília(UnB). Brasília, DF. Brasil.

E-mail: rofarias@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6678-0984>

²Mestra em Relações Internacionais na Unicamp pelo Programa San Tiago Dantas. São Paulo, SP. Brasil.

Atualmente é analista da empresa Quinto Andar.

E-mail: gessicafdcarmo@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3033-6069>

Base de dados: <https://doi.org/10.7910/DVN/3556RW>

INTRODUÇÃO

A análise da política externa brasileira é hoje um campo maduro, com espaço em periódicos de relevo no Brasil e no exterior. Uma série de perguntas orienta a área, entre elas quais são as ideias, interesses e instituições que moldam a inserção do país no sistema internacional; se mudanças de regime político ou de governo ocasionam ajustes na forma como essas variáveis a influenciam; e se e como burocracias estatais, particularmente o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), conseguem impor suas próprias preferências nesse processo.

Respostas adequadas a esses questionamentos dependem, entre outros fatores, de como avaliamos o peso relativo dos atores sociais e governamentais. O propósito desse artigo é oferecer uma contribuição teórica, metodológica e empírica na resposta a esse problema de pesquisa. Do ponto de vista teórico, propõe-se conceber a política externa brasileira

*A pesquisa foi desenvolvida no âmbito de estágio de pós-doutorado na Universidade de Chicago, de 2013 a 2016 financiada parcialmente com bolsa do CNPq (229126/2013-8). Os autores agradecem Marina Duque e Raphael Cunha (pela orientação e apoio no uso dos softwares Gephi e R), a professora Leticia Pinheiro (pelas críticas), os pareceristas anônimos da Revista Dados e a revisão editorial da revista. Todos os dados utilizados no artigo estão disponíveis no repositório Harvard Dataverse no link <https://doi.org/10.7910/DVN/3556RW>.

como resultado da ação de uma *policy network* não correspondente necessariamente a estruturas burocráticas e hierárquicas organizacionais. A inserção internacional do país decorre, nessa perspectiva, de repetidas interações entre indivíduos operando em ambientes institucionais específicos. Esse caráter repetitivo cria uma rede de relacionamentos em que os participantes se reposicionam do ponto de vista de suas atribuições funcionais e de seu poder relativo. Do ponto de vista metodológico, demonstrar-se-á a importância da abordagem de análise de redes. Ela permite a identificação do posicionamento relativo de indivíduos em uma estrutura social e, mais importante, oferece métricas de centralidade que comparam a relevância dos atores. Do ponto de vista empírico, foi criada uma base de dados de atores e eventos da política externa brasileira com a classificação de 953 eventos e 3.731 participantes de 1930 a 1985, período que engloba quatro momentos significativos da ordem política brasileira – os ambientes institucionais criados pela Revolução de 1930, pelo Estado Novo, pela República Liberal de 1946 e pelo regime militar. Será realizada uma divisão separando o regime militar (1964-1985) do período precedente em decorrência dos debates existentes na literatura sobre este último período. A base de dados é inédita, sendo o maior esforço empírico para testar hipóteses sobre arenas e atores da política externa brasileira, podendo ser utilizada para outros estudos.

O artigo inicia com uma discussão sobre o conceito de política externa na disciplina de relações internacionais e como, nesse contexto, desenvolveu-se o estudo conceitual sobre eventos, salientando-se a contribuição da análise de redes. A segunda parte faz uma revisão da literatura sobre atores e arenas da política externa brasileira. Há, nesse domínio, grande espaço para estudos que apresentem séries empíricas mais densas e, mais importante, que apresentem o papel relativo dos indivíduos e instituições ao longo do tempo. É nesse contexto que apresentamos o conceito analítico de eventos na política externa brasileira e as métricas de centralidade dos indivíduos inseridos nessa rede. Partimos, então, para a análise empírica. Utilizando a base de dados, argumentaremos que: a) De 1930 a 1985, a política externa contou com engajamento de diversos atores governamentais e civis; b) O trabalho apresenta a análise de redes como uma via para compreender essa complexa teia de indivíduos e das instituições pelas quais atuaram; c) Utilizando essa abordagem, é possível observar que o Itamaraty foi, de maneira geral, a instituição com maior proeminência no período relacionado – os diplomatas, apesar de minoria, constituíram núcleo central da comunidade

no período; d) Há, todavia, variação de relevância desses atores. No período anterior, há destaque maior para personalidades que atuaram em nível hierarquicamente mais baixo do Itamaraty, enquanto durante o regime militar ocorreu maior centralização na figura dos ministros das Relações Exteriores e dos membros de seus respectivos gabinetes; e) A topografia das redes, inclusive a composição dos atores, variou de acordo com o período, o tema e o ambiente institucional. Há temas em que os diplomatas foram minoritários, o que leva à conclusão de que não é possível falar em insulamento pleno ou monopólio decisório; f) Por fim, é relevante notar que há uma diminuição do engajamento social após 1964.

A abordagem de redes oferecerá vários benefícios. Primeiro, demonstrará ser impossível fórmulas explicativas gerais aplicáveis a todos os períodos e às mais variadas arenas decisórias e de implementação da política externa brasileira. Particularmente, indicará a impossibilidade de considerar todo o período anterior à democratização (1945) como homogêneo. Segundo, indicará topografias de participação da sociedade civil e dos militares que complementam significativamente a nossa literatura. Por fim, apresentará a importante questão do posicionamento relativo e a centralidade de determinados indivíduos. Se há preocupação sobre como ideias, constrangimentos do sistema internacional e interesses influem sobre a inserção internacional do país, é natural a identificação dos atores sobre as quais essas forças impactam – daí a relevância desta abordagem, que apresenta uma forma de identificar esses indivíduos. A conclusão mais importante é que o entendimento da base relacional do processo de formulação e execução da política externa brasileira deve complementar o estudo de características intrínsecas de atores, instituições e arenas. Esse esforço empírico e teórico pode ser útil para examinar outras políticas públicas.

POLÍTICA EXTERNA, ATORES E EVENTOS

A análise de política externa passou, no alvorecer da disciplina, pela construção de bases de dados que buscaram apresentar o comportamento dos Estados de forma mais generalizada e quantificável. Já havia, na década de 1960, repositórios com dados de votações na Assembleia Geral das Nações Unidas e de estatísticas econômicas, mas havia a avaliação de que estes eram insuficientes para estudar a política externa de forma sistemática. Um grupo de acadêmicos indicou que toda disciplina tinha uma unidade básica – moeda em economia,

calorias em nutrição e BTU em parte da física. Todas tinham limitações metodológicas, mas permitiam comparações e mensurações, viabilizando o teste de teorias. A visão subjacente de muitos acadêmicos era que a disciplina de relações internacionais deveria utilizar a ação dos Estados, particularmente o comportamento de atores políticos, como unidade básica. O ponto de partida veio em 1969, no âmbito de conferências realizadas na Michigan State University e na Southern California University, e os pioneiros a desbravar a área foram Charles A. McClelland e Charles Hermann (McClelland, 1968; East, Hermann *et al.*, 1973). A agenda de pesquisa voltou-se para a criação de base de dados de “eventos” ou de “atos específicos de política externa” (Hermann, 1975:146). Essa foi uma forma de compartimentar a política internacional de acordo com atividades específicas e recorrentes – visitas, protestos, ameaças, mobilização militar etc. Para o grupo, essa via abriria espaço para a criação de um marco teórico aplicável a todas as unidades políticas a qualquer tempo (Hermann, 1971).

Patrick J. McGowan definiu o evento de política externa como “uma sentença declarativa simples sobre uma atividade realizada por um Estado ou seus representantes oficiais nas quais se pode inferir que o ator realizou atividades de maneira a afetar o comportamento de recipientes externos do ato” (*apud* Hermann, 1971:303). Essa definição, formulada do ponto de vista da linguagem, acabou sendo demasiado ampla, abrangendo vasta quantidade de atividades estatais.

O projeto World Event/Interaction Survey (WEIS), por sua vez, partiu da estratégia mais pragmática de definir que um evento necessita de um ator nacional, um comportamento e um alvo, classificando-os em sessenta e três categorias. Ele utilizou reportagens do jornal *New York Times* de 1966 a 1978 para extrair eventos de política externa, concebidos como palavras e ações conscientes no relacionamento entre Estados. A base abrangeu quase cem mil registros envolvendo atores, arenas e datas. O *Conflict and Peace Data Bank* (COPDAB), uma base de dados em política externa de 1948 a 1978, foi a terceira grande iniciativa da comunidade. Ela apresenta díades de eventos classificadas como conflitos ou cooperação, com as respectivas intensidades. Já a *Comparative Research on the Events of Nations* (CREON), sob a linha de pesquisa *Foreign Policy Events, 1959-1968*, ofereceu uma base de dados de eventos de política externa de trinta e seis países. Há extensa categorização de variáveis, como os recursos empregados no evento, além de comunicações verbais e não verbais.

Com a evolução da disciplina, a análise de eventos acabou sendo relegada para o segundo plano. Dois fatores explicam essa marginalização. O primeiro foi a emergência de teorias sistêmicas, começando com a de Kenneth Waltz (Waltz, 1979). O segundo foi endógeno à própria área de análise de política externa. O trabalho de construção de base de dados era extremamente subjetivo. A atividade de codificar (*coding*) cada evento exigia amplo conhecimento de outros países e os engajados nessa atividade raramente eram familiarizados com esses contextos. Partia-se da premissa que a política externa é predominantemente pública, quando tanto os eventos como os próprios atores por trás deles podem ser desconhecidos por décadas em decorrência de sigilo da documentação (Beardsley, 1975). Em 1983, um estudo comparando as bases WEIS e COPDAB no tópico específico do relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e a União Soviética identificou uma discordância de quase 30% (Howell, 1983).

Há sinais de renascimento. Na década de 1990, alguns pesquisadores apontaram que a melhoria da capacidade de processamento de dados elevaria significativamente as possibilidades tanto na geração como na análise de bases de dados de eventos. Com efeito, a comparação de iniciativas que utilizam *machine learning* demonstra abertura de possibilidades não antes vislumbrada. (Raleigh, Linke *et al.*, 2010; Osorio, Pavon *et al.*, 2019).

O aspecto mais significativo da retomada veio, no entanto, no contexto geral do desenvolvimento teórico da análise de redes sociais. Esta abordagem foi refinada, testada e aplicada em ampla gama de disciplinas. No caso das ciências sociais, seu uso tem sido particularmente relevante (Borgatti, Mehra *et al.*, 2009). A área tradicionalmente trabalha com o conceito de estrutura (segmentos sociais, comunidades, sociedades, mercados e sistemas-mundo) e, como bem indicam Wouter de Nooy *et al.*, essas categorias são constituídas por “redes de laços sociais” que “transmitem comportamentos, atitudes, informações e bens” (Nooy, Mrvar *et al.*, 2005:3).

O sociólogo Jacob Moreno usou a sociometria para identificar a estrutura de grupos sociais e como indivíduos estão inseridos neles. A abordagem foi pioneira, pois de vez conceber estruturas segundo a agregação de dados dos indivíduos (classe, religião, idade, etc.), buscou-se uma concepção das relações sociais criada pelos elos entre os atores, examinando aspectos relacionados à coesão, ao apoio e à difusão no

âmbito de uma determinada rede (Berkowitz, 1982:55; Freeman, 2004). Os estudos dessa geração geralmente argumentavam que a maior frequência de interação entre atores sociais poderia gerar mais oportunidades para influência e maior intimidade, amizade ou convergência de ideias e crenças (Hafner-Burton, Kahler *et al.*, 2009:562).

Após a década de 1990, ocorreu uma explosão da análise de redes nas ciências sociais. Somente em 2008 foram publicados 1.269 artigos no tópico (Kadushin, 2012:4). Alguns foram particularmente relevantes. Um estudo publicado pela Nature analisou a ação de 61 milhões de usuários de Facebook e identificou que a interação de indivíduos teria grande influência na disseminação de comportamentos (Bond, Fariss *et al.*, 2012). A abordagem também foi utilizada de forma prática para desbaratar redes de crime organizado (corrupção, tráfico de drogas) e para enfrentar grupos terroristas (Jones, 2007; Morselli, 2009). No Brasil, também houve avanços. Deve-se destacar, aqui, o trabalho conduzido por pesquisadores na análise das redes de corrupção da Nova República (Ribeiro, Alves *et al.*, 2018).

O estudo qualitativo considerado seminal que explora o impacto das redes foi a obra de Robert Putnam sobre capital social, na qual descreveu como valores comunitários são constituídos de acordo com as relações sociais e como isso tem efeitos para a sustentação de regimes democráticos (Putnam, 2000). A estrutura de uma rede social, portanto, influenciaria o comportamento e os valores tanto dos indivíduos como características mais amplas da coletividade. Na área de relações internacionais, um dos primeiros trabalhos a identificar o efeito sistêmico dos elos formados pela interdependência econômica e da cooperação foi o volume de Robert Keohane e Joseph Nye de 1977 (Keohane e Nye, 2001 [1977]). Esse esforço foi seguido por uma série de trabalhos quantitativos e metodológicos. De maneira geral, o fundamento empírico são bases de dados sobre alianças, trocas de representantes diplomáticos, comércio bilateral, tratados e participação em organismos internacionais.

Ainda que muitos dos trabalhos da área utilizem Estados como atores, há esforços em compreender três grupos específicos que agem transnacionalmente – ativistas sociais, terroristas e comunidades decisórias (Hafner-Burton, Kahler *et al.*, 2009:575-576; Keck e Sikkink, 1998; Seybolt, 2009; Wong, 2012). É na análise de comunidades compreendidas como redes políticas (*policy networks*) que a abordagem ganha interesse

analítico para este artigo. A origem do conceito aplicado a este caso está nos trabalhos de Georg Simmel e Claude Lévi-Strauss e tem como pano de fundo “uma estrutura descentralizada de organização social e governança” (Kenis e Schneider, 1991:25-26). A tese subjacente dessa literatura é de que a ação governamental é complexa e não pode ser compreendida dentro de modelos burocráticos e hierárquicos tradicionais de explicação. Há, desse modo, uma realidade em que atores públicos e privados interagem dentro de uma arquitetura de coordenação de arranjos formais e informais mais fluida.

Nesse artigo, o foco será eventos de política externa, definidos como ocasiões em que um grupo de indivíduos, atuando em arenas formais e informais, exerce atividades com potencial impacto nessa política pública. Um evento, desse modo, pode ser concebido como a reunião de atores em determinada arena. Não são, necessariamente, “unidades de decisão”, considerados “atores que, enquanto funcionários do governo, detêm autoridade para comprometer os recursos da sociedade e do Estado com vistas à tomada de uma decisão que não pode ser facilmente revertida” (Hermann *et al.*, 1987; Pinheiro, 2000). Isso porque vários participantes dos eventos não são funcionários governamentais, tampouco comprometem necessariamente recursos e, por fim, o resultado final pode não ser uma decisão. A concepção de evento utilizada aqui, desse modo, é mais ampla que o processo de formulação em si. É uma radiografia das ações da comunidade de política externa brasileira (*policy network*).

Utiliza-se a premissa que, mesmo sem ocorrer necessariamente uma decisão, a inserção internacional do país desenrola-se em repetidas interações entre indivíduos, estruturados em diversos ambientes institucionais. Esse caráter repetitivo cria uma rede de relacionamentos em que os participantes se posicionam do ponto de vista de suas atribuições funcionais, de seus recursos de poder e das alianças para avançar seus interesses. Mesmo as estruturas institucionais em que operam podem se modificar com relação ao nível de formalidade e ao acesso de atores externos (Hale, 2011:11). A análise de redes permite compreender a natureza da relação entre indivíduos, viabilizando a utilização de indicadores que ou a descrevem ou servem de métrica sobre seus componentes (Luke, 2015:91).

AS ATORES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E MÉTRICAS DE ANÁLISES DE REDES

Tendo apresentado a contribuição da abordagem de redes na disciplina, convém agora examinar sua utilidade para a análise da política externa brasileira. Toda política pública é geralmente caracterizada por atores que se organizam em arenas de interação. O estudo dessas conexões ajuda a explicar as ações estatais, especialmente a relação entre ideias, interesses e instituições. O caso examinado neste artigo não é diferente.

A literatura sobre a política externa brasileira, desde o início, preocupava-se com o tema, particularmente com o papel do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e a diplomacia profissional. Do ponto de vista do relacionamento dos atores, os trabalhos seminais apresentam um quadro complexo. Carlos Estevam Martins, ao examinar o período Geisel (1974-1979), apresenta a existência de uma multiplicidade de órgãos governamentais, muitas vezes em ações “contraditórias” (Martins, 1975:55). Shiguenoli Miyamoto e Williams Gonçalves identificam no regime militar amplo escopo de participantes – o Itamaraty, as forças armadas, dezenas de burocracias governamentais e setores econômicos (Miyamoto e Gonçalves, 2000:173). Tal interpretação também é corroborada por Letícia Pinheiro (Pinheiro, 1993; Pinheiro, 1994).

Há, no entanto, corrente que aponta uma proeminência maior do Itamaraty no passado. O fim da Guerra Fria, a redemocratização e a globalização teriam transformado a composição de arenas e atores na política externa brasileira. Assim, Lucas Mesquita afirma que, na década de 1990, teria ocorrido “o início da participação social”, movimento ampliado com o início do governo Lula (Mesquita, 2012:282 e 288). Carlos Aurélio Pimenta de Faria *et al.* avaliam existir “evidência clara da perda de monopólio do Itamaraty sobre a agenda internacional brasileira, derivada do indefectível processo de globalização (...) e do adensamento das relações internacionais do país” (Faria, Marinho Nogueira *et al.*, 2012:212). Faria argumentou, no mesmo ano, em outra contribuição, que foi recente o “desencapsulamento” do Itamaraty, superando “seu tradicional insulamento” (Faria, 2012:311-312 e 347). Dawisson Belém Lopes detectou a “entrada em cena dos ‘novos atores no universo restrito da [política externa brasileira]’ após a Constituição de 1988, com a emergência do protagonismo de outras agências. Isso teria envolvido uma “abertura do debate político em outros níveis e

a outros atores social e economicamente relevantes” (Lopes, 2017:26 e 55). Karla Gobo aponta, com base em entrevistas, a percepção dos diplomatas de que havia, no passado, grande autonomia do Itamaraty na formulação e implementação da política externa (Gobo, 2007:105). Elaini Silva *et al.* argumentaram que o Itamaraty deixou “de atuar isoladamente” no processo de formulação e execução, tendo ocorrido “parcial diluição da tradicional da política externa nas mãos do MRE” (Silva, Spécie *et al.*, 2010:8 e 12).

Ao examinar o período da industrialização por substituição de importações, Maria Regina Soares de Lima afirmou que ocorreu uma desvinculação entre a política interna e a externa, garantindo uma “relativa autonomia” do MRE e “renovando o padrão de insulamento burocrático característico da diplomacia nos seus primórdios”. Teriam sido a democratização e a abertura comercial que renovariam a “politização da política externa” e uma “potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE” (Lima, 2000:293 e 295). Jeffrey Cason e Timothy Power defenderam, em 2007, que as duas últimas décadas apresentaram um quadro de declínio da “tradicional dominância” do Itamaraty em decorrência do “aumento do número de atores que estão influenciando ou tentando influenciar o processo decisório da política externa (parcialmente como consequência da democratização) e um aumento da diplomacia presidencial” (Cason e Power, 2009:118). Maurício Santoro indicou a existência, no passado, de um “quase monopólio” do Itamaraty, que “vem sendo cada vez mais questionado e desafiado”, salientando o caráter limitado do diálogo do órgão com a sociedade civil (Santoro, 2012:97).

Muitos autores apresentam quadro mais complexo, indicando uma diferenciação quantitativa e não qualitativa. Este é o caso de Marcelo Mariano (Mariano, 2007:205) e o diplomata Sérgio Danese (Danese, 2009:128-129). Dawisson Lopes argumenta que, a despeito de uma “virada discursiva – e também prática – (...) após 1985”, a nova situação ainda apresentaria “pouca abertura da política externa brasileira aos estímulos da sociedade” (Lopes, 2013:207 e 210). Carlos Milani *et al.*, por sua vez, definem a redemocratização como o momento em que o Itamaraty teve “o desafio de construir, paulatinamente, uma dimensão de política pública pública”, abrindo “o diálogo com outros ministérios (muitos com assessorias internacionais), agências federais, estados e municípios, federações empresariais e organizações da sociedade civil” (Milani, Muñoz *et al.*, 2015:59-60).

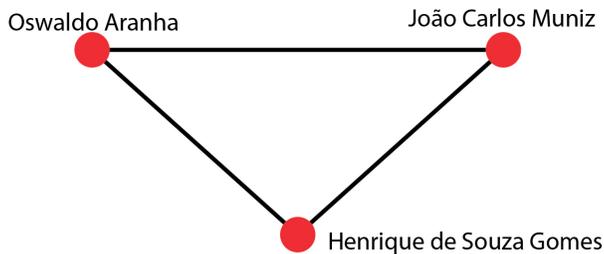
Percebe-se, nesse debate, a utilização de muitos termos – participação, monopólio, desencapsulamento, abertura, autonomia, isolamento, insulamento, dominância e abertura. Essa riqueza reflete uma preocupação em identificar mudanças e continuidades no papel relativo dos atores governamentais e não governamentais da política externa brasileira (Ramanzini Júnior e Farias, 2015, 2016). Enfrentamos, contudo, o problema de pesquisa de como identificar a relevância relativa dos atores nessa política pública de uma forma extrapole estudos de caso específicos. A abordagem de redes oferece uma resposta a esse questionamento por apresentar métricas para avaliar o peso relativo dos atores governamentais e sociais, permitindo comparações em que é possível observar mudanças e continuidades nos diversos temas da inserção internacional do país.

Um aspecto adicional que não deve ser minimizado é o fato de os atores estarem longe de constituir simples objeto de estudo. Os diplomatas, em particular, exercem grande influência na área em contribuições que, posteriormente, são incorporados pela academia (Fonseca Jr., 2011; Pinheiro e Vedoveli, 2012). A abordagem de redes é oportuna contribuição também nesse aspecto, pois permite questionar narrativas oficiais por intermédio de evidência empírica. Há, certamente, vários obstáculos metodológicos e teóricos a esse tipo de exercício – muitos dos quais serão apresentados na conclusão –, mas consideramos ser esse um complemento salutar para estratégias de pesquisa já existentes.

A premissa central da abordagem de redes é que atores constituem uma comunidade, interagindo repetidamente em eventos específicos dessa política pública. A interação cria uma rede, definida como “um conjunto de relações aplicadas a um número específico de atores, além das informações adicionais sobre esses atores e relações” (Prell, 2012:9). De acordo com a literatura de análise de redes sociais, a base de dados que agrega atores e eventos é caracterizada por ser uma rede “afiliativa”, também denominada de dois modos, duais, bipartites ou matrizes de dois modos (Agneessens, 2011:75; Breiger, 1974:184; Faust, 2005:119; Luke, 2015:125; Prell, 2012:16; Whitbred, 2011:7). Elas são caracterizadas por dois tipos de entidades (atores e eventos), formadas pela ligação de atores que participam de múltiplos eventos e eventos que podem incluir mais de um ator. O aspecto central é a propinquidade, ou seja, o fato de duas ou mais pessoas interagirem dentro de um contexto institucional pré-determinado, mas que pode ser moldado pela própria agência dos atores (Kadushin, 2012:13 e 18; Whitbred, 2011:8).

Redes afiliativas, assim, têm dois tipos de nódulos – os atores e os eventos em que interagem. Para este trabalho, converteu-se a estrutura de eventos e atores para uma rede binária tradicional, estratégia comum na literatura (Everett e Borgatti, 2005:57; Faust, 2005:118-119; Latapy, Magnien *et al.*, 2008:31). A lista afiliativa dos participantes brasileiros da sessão do Conselho de Segurança da ONU de 1947, por exemplo, é transformada em uma lista com três nódulos e três díades. Elas representam os elos criados durante o evento (ver figura a seguir).

Figura 1
Relações dos Participantes Brasileiros na Sessão do Conselho de Segurança da ONU de 1947



Fonte: Elaborado pelos autores, utilizando a base de dados disponível no link <https://doi.org/10.7910/DVN/3556RW>.

Deve-se ressaltar dois aspectos. O primeiro é que os atores não são completamente livres para participar – não existindo necessariamente a homofilia tão característica em outras redes. Com a exceção do presidente da República e do ministro das Relações Exteriores, a maioria é convidada a atuar em decorrência da função profissional que desempenham, do conhecimento que têm sobre o assunto a ser discutido, do prestígio que gozam junto aos responsáveis pela escolha e da experiência e do relacionamento pretéritos com outros atores da rede. O segundo aspecto é o fato de os eventos não poderem ser compreendidos como episódios isolados. No caso acima, observamos que, entre 1939 e 1958, há pelo menos 12 outros eventos em que pelo menos dois dos três atuaram conjuntamente. João Carlos Muniz, assim, conhecia Oswaldo Aranha pelo menos desde 1939, quando os dois participaram de uma visita a Washington. Henrique de Souza Gomes foi destacado para ser um dos assessores de Aranha na III Reunião de Chanceleres (1942). Já Muniz e Souza Gomes participaram da delegação brasileira na segunda parte da I Assembleia Geral da ONU

(1946). Essa interação repetitiva e as conexões realizadas (no caso dos treze eventos há 155 participantes adicionais) nos diz muito sobre a topografia da rede e o posicionamento relativo de atores.

Há uma multiplicidade de métricas utilizadas pela literatura como indicadores de acesso a recursos e informações, poder de definir agendas, capacidade de moldar debates e potencial para servir de intermediário junto a atores secundários. Uma das mais primitivas é a centralidade de grau (*degree centrality*). Ela é simplesmente o número de contatos imediatos que o ator tem em uma rede. Assume-se que um alto número indica grau elevado de envolvimento, atividade e interações. Mas como indica Christina Prell, ela só pode ser utilizada para comparar atores de redes distintas se estas tiverem o mesmo tamanho (Prell, 2012:99).

Por conta dessa situação, é mais comum a utilização do indicador de centralidade *eigenvector*, que mede a importância de um ator levando em consideração a importância dos indivíduos aos quais ele está ligado – ou seja, o número de conexões absoluto por si só não é determinante, pois o que conta é estar vinculado a atores com número também elevado de ligações. O método não é novo, pois uma variação foi utilizada por pioneiros como o economista Wassily W. Leontief. Sua facilidade de uso e capacidade pra servir como indicador de influência de um nóculo em uma rede fez com que a empresa Google, por exemplo, utilizasse uma variação desse método no sistema PageRank, que define a relevância relativa de uma página de internet. Uma segunda métrica de interesse é a de centralidade de intermediação (*betweenness centrality*), definida pela quantidade de vezes que um determinado nóculo aparece no caminho (geodésico) entre dois outros nóculos da rede (Luke, 2015:94). A ideia subjacente é que um ator central na rede é aquele que age como ponte entre o maior número de nóculos, da maneira mais direta possível.

Comparando as duas métricas, percebe-se que, enquanto a *eigenvector* lida com a centralidade dos nóculos mais importantes imediatamente vinculados ao examinado, a de intermediação trabalha com a ideia de posição relativa na rede mais ampla – o controle potencial na intermediação dos fluxos. A literatura indica ser esta última métrica de maneira geral a que “melhor captura os atores mais importantes de uma rede” (Prell, 2012:107).

O interessante dessas abordagens é permitir alguma inferência não só sobre quem participa em determinado conjunto de eventos, mas apresentar critérios para indicar qual o grau relativo de relevância de um ator – podendo servir de *proxy* como conceito de influência. Para o nosso caso, ao contrário de considerar presidentes e ministros das relações exteriores naturalmente mais importantes e influentes por estarem no topo da pirâmide organizacional, utiliza-se uma métrica específica para indicar o posicionamento relativo de um indivíduo de forma não necessariamente vinculada aos atributos pessoais ou a posições hierárquicas (Barnett, 2011:viii e ix).

DADOS

Os depoimentos das personalidades que atuaram na política externa brasileira e a correspondência pessoal reforça a importância do caráter relacional na construção da rede e da influência decisória. Muitos indicam como determinados eventos foram experiências não só formadoras profissionalmente, como criadoras de laços essenciais para a carreira futura. Assim, quando não conhecia praticamente ninguém no Itamaraty, Ramiro Saraiva Guerreiro tornou-se o braço direito de Gilberto Amado em Nova Iorque, que fazia questão de o colocar como assessor preferencial em todos os assuntos políticos e jurídicos na ONU. Isso catapultou-o para novas responsabilidades e atividades. Já Roberto Campos interagiu com o empresário Valentim Bouças na Conferência de Bretton Woods (1944) e em outros seis eventos na década de 1950, obtendo um grande padrinho junto ao Palácio do Catete – Bouças pediu diretamente a Getúlio Vargas, por exemplo, a promoção de Campos na carreira diplomática em 1954. Marcílio Marques Moreira, em sua entrevista ao CPDOC, indicou como um dos guias da sua carreira foi o diplomata Edmundo Barbosa da Silva, que lhe abriu grande oportunidade no âmbito multilateral e na rede de relacionamentos do setor econômico do Itamaraty (Moreira, 2001:101).

O grande desafio é expandir essas observações pontuais observáveis nos livros de memórias, nos depoimentos de história oral e na fragmentada documentação primária para um marco analiticamente mais sofisticado. Nesse esforço, as conclusões têm grande dependência do desenho da pesquisa, em especial da construção de uma base de dados de eventos e atores. Há dois problemas para o nosso caso concreto.

O primeiro é de seleção, que definirá as fronteiras da rede. A literatura indica diversos métodos – reputacional, nominalista, bola de neve. Em todos, a existência de vieses pode comprometer seriamente o esforço de apreender a política externa brasileira como política pública. Como forma de lidar com esse desafio, tomamos a decisão de optar pela abordagem nominalista e posicional segundo a participação em uma classe pré-determinada de eventos (Laumann, Marsden *et al.*, 1983:21; Marsden, 2005:9). No caso, os eventos foram escolhidos segundo dois conjuntos de fontes: a produção científica da área de história da política externa brasileira e os relatórios do Ministério das Relações Exteriores. No primeiro, utilizou-se a produção de Fernando de Mello Barreto (Barreto, 2001; Barreto, 2006), Eugênio Vargas Garcia (Garcia, 2000), Amado Cervo/Clodoaldo Bueno (Cervo e Bueno, 2002) e Paulo Fagundes Visentini (Visentini, 2004). No segundo, utilizou-se o acervo de quarenta e um relatórios de 1930 a 1986, além dos eventos encontrados na série memoranda do Itamaraty. As duas categorias de material apresentam uma seleção do que a comunidade epistêmica e o órgão constitucionalmente responsável pela execução da política externa consideraram ser os eventos mais relevantes da inserção internacional do país.

O segundo desafio é o da identificação de quais atores participaram desses eventos, pois as fontes elencadas acima raramente apresentam os envolvidos. Como forma de padronizar o levantamento, tentou-se sempre utilizar o Diário Oficial da União (DOU) como fonte primária, buscando decretos de nomeação. Em raros casos, buscaram-se as retificações, instrumento muito comum para adicionar e retirar nomes. Como forma suplementar, foram utilizados artigos de jornal, os anuários de pessoal e documentos internos do Itamaraty – em especial maços específicos dos arquivos em Brasília e no Rio de Janeiro. Tentou-se, quando possível, cruzar duas ou mais fontes. Infelizmente, não foi possível localizar os participantes de vários dos eventos apresentados nas fontes, ainda que sejam minoritários estes casos.

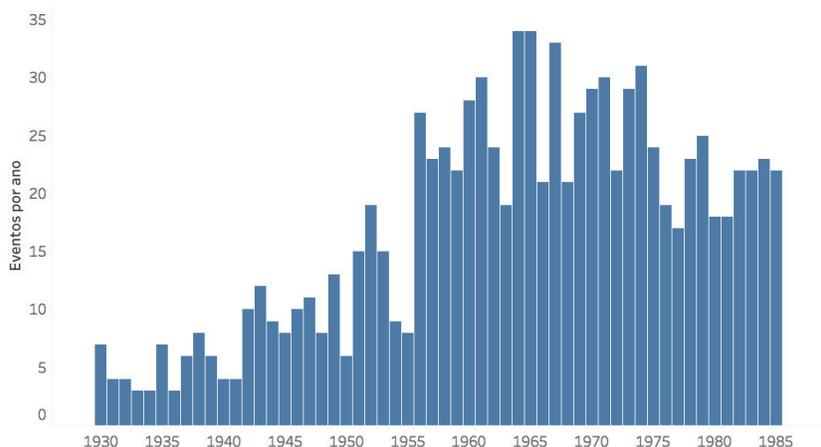
Algumas modificações pontuais na seleção de casos foram realizadas. Primeiro, instâncias recorrentemente apresentadas como relevantes foram selecionadas de forma global – como as Sessões da Assembleia Geral da ONU, do GATT, da FAO, da UNESCO, da CEPAL, do ECO-SOC; além dos encontros de ministros das Américas (Panamericanos) e dos Encontros dos Países da Bacia do Prata. Segundo, foram excluídos eventos meramente cerimoniais – delegações para posse de chefes de Estado estrangeiros, por exemplo. O resultado representa ampla

gama de atividades. Entre elas estão viagens presidenciais ao exterior (como as dos presidentes eleitos Juscelino Kubitschek, em 1956, e do general Artur da Costa e Silva, em 1965-6), Comissões de Reforma do Itamaraty, Comissões Mistas bilaterais, Conferências Multilaterais (como as de Bretton Woods, São Francisco, Havana e Hot Springs) e Missões de Cooperação (como a Cook e a Abbink).

A base de dados representa vários tipos de eventos, não se limitando à formulação da política externa. Em alguns casos, conseguiu-se dados dos eventos e dos atores tanto da fase de formulação como na de execução, como a Conferência do Atlântico Sul de 1957, precedida pela “Reunião Preparatória para o Estudo das Bases da Organização da Defesa do Atlântico Sul”. O exame comparado das instâncias de formulação e execução, nos casos em que foi possível identificar uma separação mais nítida e encontrar os nomes de todos participantes, indica grande correspondência – com os formuladores atuando posteriormente na fase de execução. Mesmo assim, é necessária cautela na extrapolação.

No total, a base de dados compreende 3.731 participantes distintos atuando em 953 eventos, em um total de 10.298 engajamentos. A distribuição dos eventos ao longo do marco temporal selecionado não é homogênea. De 1955 para 1956, há salto significativo, enquanto 1964 configura o ano com maior volume – 37 eventos (ver figura a seguir).

Gráfico 1
Número de Eventos da Base de Dados por Ano, 1930-1985



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), “Replication Data for: ‘Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)’”, Harvard Dataverse.

Uma das atividades na confecção da base de dados foi identificar qual era a instituição de origem de cada indivíduo em cada evento. Foi possível encontrar a referência de 88,11% dos casos, sendo utilizadas duas metodologias para identificar essa ligação institucional. A primeira está dividida em “diplomata”, “militar” ou “outros” – relaciona-se se estava vinculado a duas carreiras estatais relevantes para o nosso estudo. A proporção na base de dados para cada categoria respectivamente é de 17,66%, 12,20% e 70,49%. A segunda refere-se à organização em que atuava no momento do evento. Há 283 categorias distintas, distribuídas em treze grupos. Temos de instituições bancárias (Banco Moreira Salles) a obscuras organizações governamentais (Instituto Nacional do Pinho), passando por órgãos mais tradicionais, como o Ministério do Planejamento.

Tabela 1
Proporção de Participantes na Base de Dados por Origem Institucional.
Somente os identificados.

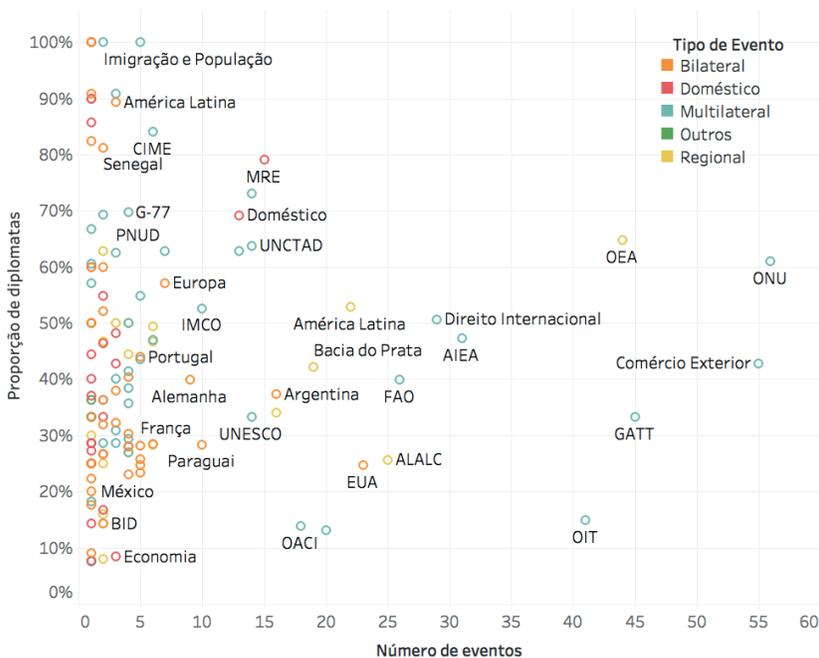
Categoria	Proporção
Administração federal direta (sem MRE) e autarquias	41,04%
Ministério das Relações Exteriores	28,59%
Legislativo federal	11,37%
Empresários, federações e confederações patronais	8,59%
Profissionais liberais	5,37%
Banco do Brasil (com CACEX e CEXIM)	4,19%
Estatais e bancos federais (inclusive BNDES, mas sem BB)	4,15%
Sindicato e Confederação e Federação Sindical	2,19%
Governos estaduais e municipais (inclusive legislativo)	1,78%
Jornalistas	1,74%
Organismos internacionais	0,52%
Estatais e bancos estaduais	0,48%
Judiciário	0,33%

Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), “Replication Data for: ‘Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)’”, Harvard Dataverse.

Como pode ser observado acima, indivíduos vinculados ao Ministério das Relações Exteriores representam 28,59% desse total. Se fragmentarmos toda a base de dados por assunto, é possível identificar

grande variação da proporção de diplomatas entre os participantes dos eventos. Enquanto as delegações em reuniões da OIT tiveram menos de 15% de diplomatas, a participação como observadores nos encontros do Movimento Não Alinhado era quase exclusivamente de diplomatas (ver Gráfico 2). De qualquer forma, não é possível observar, em nenhum ano e em quase nenhum assunto, qualquer monopólio do Itamaraty ou da carreira diplomática. Essa é uma contribuição empírica para a análise da política externa brasileira, pois demonstra de forma mais precisa a pluralidade institucional dessa política pública.

Gráfico 2
Número de Eventos e Proporção de Diplomatas por Categoria de Eventos, 1930-1985



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

Dos atores que encontramos referências de ligação institucional, 86% tiveram somente uma vinculação. O restante apresenta mobilidade variada – José Garrido Torres e Rômulo de Almeida são campeões, por terem atuado por intermédio de sete instituições. O caso de San Tiago Dantas, que participou de 16 eventos, é importante para exemplificar.

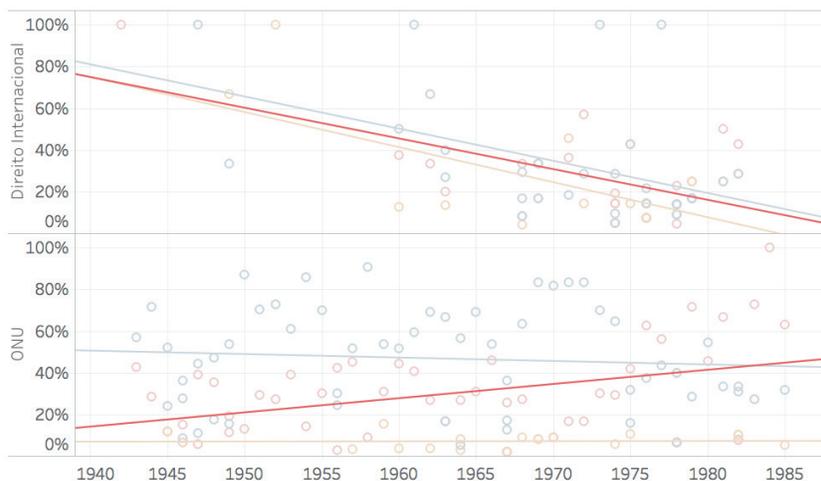
Em 1948, era um acadêmico quando foi membro da Missão Abbink; em 1959, deputado federal quando integrou a delegação brasileira na V Reunião de Consultas dos Ministros das Relações Exteriores; em 1962, ministro das Relações Exteriores quando liderou o Brasil na XVII sessão da Assembleia Geral da ONU; em 1963, ministro da Fazenda quando visitou Washington para conversas com autoridades financeiras. Por isso, os dados referentes a diplomatas não são equivalentes à categoria MRE – os primeiros atuaram em 22 órgãos distintos, enquanto muitas pessoas empregadas no órgão eram de outras carreiras ou exerciam cargos temporários (como ministro de Estado).

Além de categorizar os participantes, a confecção da base de dados envolveu a classificação dos 953 eventos em cinco categorias (bilateral, doméstico, regional, multilateral e outros) e 88 modalidades relacionadas ao país, ao organismo internacional ou ao assunto. É possível observar a interação dos atores em diversos tipos de eventos, realizando inclusive comparações. A próxima seção apresentará exemplos específicos, mas aqui cabe indicar a existência de variação da preponderância de indivíduos que não eram diplomatas ou militares de acordo com as categorias de eventos ao longo do tempo.

Um exemplo é a comparação de 90 na área de direito internacional com os 57 realizados no âmbito estrito da ONU. No primeiro caso, estão desde a reunião da Comissão Jurídica Interamericana (1942) até a II Conferência sobre Exploração e o Uso Pacífico do Espaço Exterior (1982). O segundo cobre a Conferência para a Criação da Administração da Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (1943) e até a XL Sessão da Assembleia Geral da ONU (1985). Agregando todos os participantes por ano, observamos que a tendência foi em sentido oposto – na área de direito internacional, com progressiva redução de personalidades não militares e não diplomatas, enquanto no ambiente restrito das assembleias gerais ocorreu o oposto. Isso indica a dificuldade de se criar fórmulas gerais aplicáveis a todas as arenas e a todos os períodos da política externa brasileira.

Gráfico 3

Proporção de Não Militares e Não Diplomatas em Eventos da Política Externa Brasileira em Dois Tópicos em Vermelho



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'" , Harvard Dataverse.

REDES DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

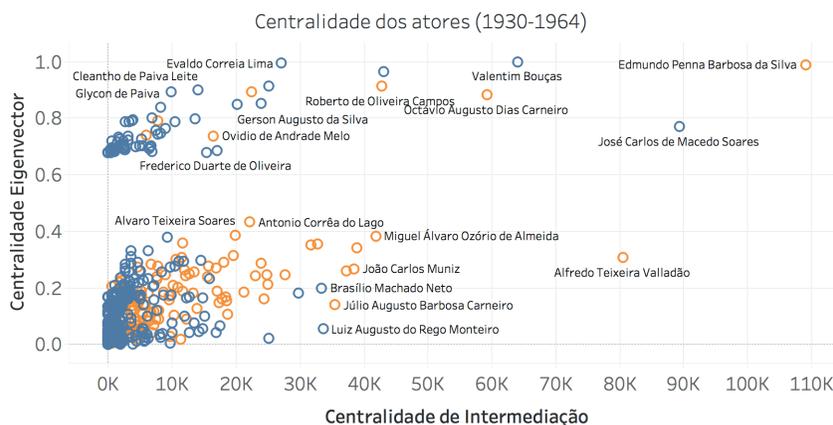
Nota-se certa tensão entre os dados apresentados acima com parte da literatura. De um lado, como observamos na revisão da literatura, temos reiteradas afirmações de que o Itamaraty mantinha elevado controle antes da democratização (1985); de outro, os dados da comunidade da política externa brasileira indicam o ativo engajamento de centenas de atores de fora da diplomacia profissional. Mais precisamente, só 17,66% de participantes eram diplomatas de carreira. É na explicação dessa incongruência que a abordagem de redes é útil.

Um aspecto preliminar está no que a literatura sobre redes sociais aponta como desigualdade de inserção (Kadushin, 2012). Enquanto 2.288 (61,33%) dos indivíduos atuaram em somente um evento, um seleto grupo de 105 (2,81%) participaram de pelo menos 15. Desses, 76 eram diplomatas. Se computarmos o engajamento da diplomacia profissional em todos os eventos e não só a distribuição de nomes distintos, sua participação é elevada para 40,26% de todas as interações.

A desigualdade permite analisar a centralidade relativa de cada ator na política externa brasileira. A métrica escolhida para avaliar tal questão, no entanto, tem grande efeito sobre as respostas. Como a literatura de redes sociais indica, não há unanimidade nem na definição conceitual como na forma de cálculo. Isso é possível observar na nossa base, particularmente no período de 1930 a 1964. Se utilizarmos a centralidade de intermediação, somente quatro dos dez indivíduos mais centrais são diplomatas; se utilizarmos o conceito de centralidade *eigenvector*, sete dos dez o são. De 1964 a 1985, esse número foi respectivamente nove e sete. Como apresentamos acima, enquanto o primeiro conceito salienta o papel de cada ator na intermediação de toda a rede, o segundo destaca a centralidade relativa dos atores aos quais cada indivíduo está ligado. Ainda que existam discrepâncias, os dados indicam que, nos dois períodos, o Itamaraty esteve longe de ter o monopólio da ação na política externa, mas, por outro lado, indivíduos vinculados ao órgão foram centrais na rede. Os gráficos abaixo demonstram como os dois tipos de métrica são úteis para lidar com o problema de pesquisa identificado no artigo – como mensurar a relevância relativa dos atores na política externa brasileira.

Gráfico 4

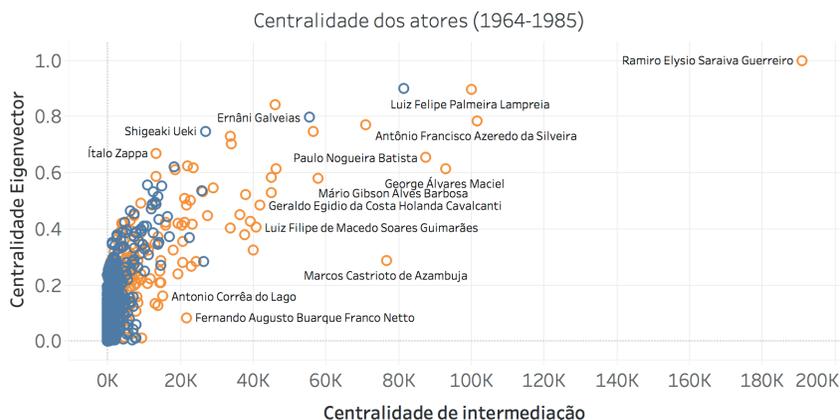
Centralidade Eigenvector e Centralidade de Intermediação dos Atores da Rede de Política Externa, de 1930 a 1964. Diplomatas em Laranja, outros Atores em Azul



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gécica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'"', Harvard Dataverse.

Gráfico 5

Centralidade Eigenvector e Centralidade de Intermediação dos Atores da Rede de Política Externa, de 1964 a 1985. Diplomatas em Laranja, outros Atores em Azul



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

Vários fatores servem de hipótese para explicar a centralidade relativa dos atores na rede e a diferença de cada período. Os ministros das Relações Exteriores, por exemplo, constituíram grupo privilegiado. É fácil perceber a razão. O cargo constitui o ápice da principal organização encarregada de executar a política externa, conta com acesso direto e cotidiano junto à Presidência da República e tem canais regulares de comunicação com a cúpula de outros órgãos governamentais. Observando os dois períodos, no entanto, nota-se que no regime militar a centralidade dos ministros foi muito maior. A explicação dessa diferença está parcialmente na evolução da diplomacia no período. Com o melhor desenvolvimento dos meios de transportes, em especial o uso de avião para voos internacionais, tornou-se corriqueiro a presença pessoal do ministro em eventos no exterior. A existência de amplo calendário de reuniões regionais e multilaterais de nível ministerial garantiu uma interação repetitiva, diversa e contínua desses atores nos mais variados assuntos. Outra questão a ser salientada é a forma como os membros do gabinete do ministro e da Secretaria-Geral do Itamaraty, no segundo período, também exerceram posições centrais da rede. Este foi o caso de Mário Gibson Barboza, Orlando Soares Carbonar, Geraldo Holanda Cavalcanti e Luiz Felipe Lampreia. Essa situação

diferencia-se do período anterior, quando chefes de departamentos tinham maior relevância – o que indica um processo de centralização decisória na cúpula.

Atores de outras pastas governamentais também foram centrais, como o caso de Octávio Gouvêa de Bulhões (Fazenda), Shigeaki Ueki (Minas e Energia), Ernani Galvêas (Banco Central), Benedicto Fonseca Moreira (CACEX), Nestor Jost (Banco do Brasil e Ministério da Agricultura), Hervásio Guimarães de Carvalho (Comissão Nacional de Energia Nuclear) e João Paulo dos Reis Velloso (Planejamento). Ao contrário do responsável pelo Itamaraty, contudo, estas personalidades atuaram em nichos muito específicos, geralmente em reuniões regulares de órgãos multilaterais e bilaterais ligados às respectivas competências de suas pastas, não tendo capilaridade e relacionamento com outros atores e áreas da política externa.

A proximidade com a Presidência da República favoreceu vários atores, como Valentim Bouças, Evaldo Correia Lima, Rômulo de Almeida, Cleantho de Paiva Leite, José Garrido Torres e Lucas Lopes. Bouças era amigo íntimo de Vargas e ocupou posteriormente cargo no Ministério da Fazenda; os demais atuaram como núcleo tecnocrático de confiança do núcleo do governo, na assessoria mais direta da Presidência, principalmente na década de 1950. É oportuno notar que, no período de 1964 a 1985, há significativa diminuição da relevância desse tipo de ator. Enquanto personalidades como Anísio Teixeira, Israel Klabin, Clóvis Salgado, Bertha Lutz, Hélio Jaguaribe, Carlos Alberto Dunshie de Abrantes, Abgar Renault, Miguel Reale, João Calmon, Carlos Chagas, Augusto Frederico Schmidt, Herbert Moses e outros estiveram engajados em eventos relacionados à política externa entre 1930 e 1964, alguns exercendo até posição oficial em delegações no exterior, o período subsequente privilegiou o vínculo formal das burocracias estatais, com menor transposição de personalidades da academia, do jornalismo e de movimentos sociais.

Outras posições institucionais também proporcionaram melhor posição relativa na rede. No período 1930-1964, destacam-se as chefias dos Departamentos Econômico e Político do Itamaraty e a atuação em Nova Iorque (após 1946), Genebra e Washington. No primeiro caso está Edmundo Penna Barbosa da Silva, o diplomata que trabalhou no Departamento Econômico ininterruptamente de meados da década de 1940 até o governo Goulart. Nessa posição, foi o ponto focal de

quase toda agenda de inserção econômica internacional do governo brasileiro, sendo destacado também para negociações no exterior. Considerando todo o período de 1930 a 1985, foi o ator com maior centralidade eigenvector.

O segundo fator para explicar a centralidade relativa dos atores lida com a dimensão espacial da política externa. A base de dados apresenta eventos que ocorreram em mais de cem cidades. 31,80% desenrolou-se em Nova Iorque, Genebra e Washington. Nessas localidades, há grande fluxo de atividade, com a participação de atores oriundos do Brasil para encontros em fóruns multilaterais e regionais. Não é coincidência que, entre os com maior centralidade de intermediação, estejam personalidades como Alfredo Teixeira Valladão, Júlio Augusto Barboza Carneiro, Miguel Ozório de Almeida, George Maciel, Paulo Nogueira Batista, Roberto Campos, Hildbrando Accioly, João Carlos Muniz e Cyro de Freitas Valle – todos com longas estadias nessas cidades. Esse argumento se estende para o caso de Josué de Castro. O autor de *Geografia da Fome*, que desde 1947 atuava nas reuniões da Organização de Alimentação e Agricultura da ONU, foi nomeado no início da década de 1960 para chefiar a representação brasileira junto aos organismos multilaterais em Genebra. No posto, participou de encontros da Organização Internacional do Trabalho, da Conferência do Desarmamento, da Organização Mundial da Saúde e do início da Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento. Com essa diversidade de temas, lidou com várias comunidades de atores da política externa brasileira, sendo o 17º ator mais central (em intermediação) no período de 1930 a 1964. Essa situação é distinta da enfrentada por Paulo Carneiro, 128º no mesmo ranking, que atuou por tempo bem mais longo (de 1945 a 1978), mas praticamente em uma mesma comunidade, a que participava das reuniões anuais da UNESCO em Paris.

Ramiro Saraiva Guerreiro foi o ator maior centralidade de intermediação em todo o período que vai de 1930 a 1985. Suas interações demonstram vários dos aspectos já destacados acima. Primeiro, enquanto esteve no Brasil trabalhou predominantemente na cúpula do Itamaraty e em temas da ONU. Foi oficial de gabinete do ministro das Relações Exteriores (1953), subsecretário-geral de política exterior (1969), secretário-geral (1974-1977) e, finalmente, ministro (1979-1985). O foco de sua ação no exterior foi predominantemente multilateral, servindo em Nova Iorque (1946-1950), Genebra (1956 e 1970-1974) e Washington (1956-60).

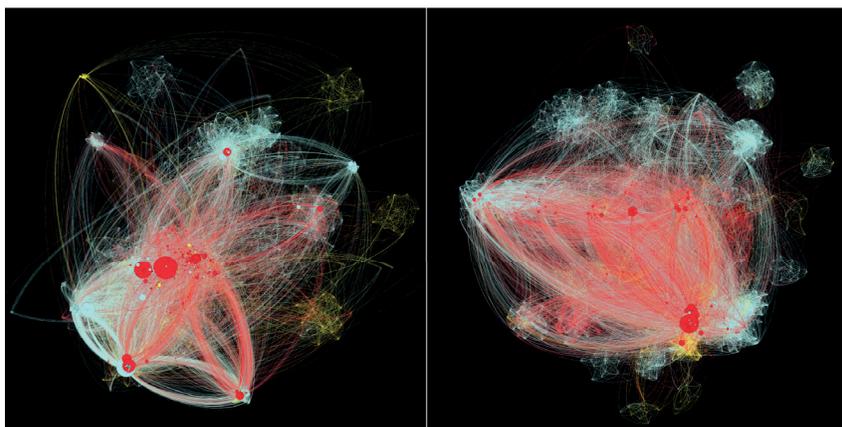
É oportuno mencionar que nem todos os indivíduos exercem as mesmas atividades ou têm a mesma relevância nos eventos em que estão inseridos. Seja pela posição institucional que ocupam, seja por outros fatores (como conhecimento especializado), alguns são mais proeminentes, atuam em tarefas específicas ou conseguem exercer posição de veto. Na Conferência de São Francisco de 1945, por exemplo, dos 19 delegados brasileiros, alguns exerciam influências em tópicos específicos, como Bertha Lutz (em temas sociais) e o marechal Estevão Leitão de Carvalho (em temas de segurança); outros, como Mário Gibson Barboza e José de Alencar Neto, exerciam o papel de assessores; já Pedro Leão Velloso atuava em todos os temas e, como chefe de delegação, estava acima dos outros participantes.

A base de dados utilizada no artigo, por si só, não oferece detalhes sobre essa questão para cada evento. Pode-se considerar, contudo, que a técnica de análise de redes aplicada a ela apresenta pistas não da caracterização de indivíduos em eventos específicos, mas como alguns têm potencialmente poder de veto em decorrência da centralidade que ocupam na comunidade quando observada em contexto temporal mais dilatado. Recentemente, por exemplo, Dawisson Lopes e Mario Valente apontaram a relevância do diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima no trabalho preparatório da Constituição de 1988 no tópico das disposições constitucionais transitórias sobre a política externa (Lopes e Valente, 2016:1006-1007). A despeito de ser um evento posterior ao marco temporal da base de dados, é oportuno examinar que ele foi o quarto ator dos 2.156 do período que vai de 1964 a 1985 com maior centralidade *eigenvector*. Não é, portanto, surpreendente a sua relevância, pois a abordagem de redes indica que a influência de um determinado ator pode estar ligada aos relacionamentos sociais e não só a posições institucionais em burocracias organizadas.

Saindo da análise dos atores e observando o nível mais abstrato da rede, percebe-se que os dois períodos têm praticamente a mesma média de distância de caminho (*average path length*), mas há distinções importantes. A densidade do primeiro período é maior do que a do segundo, indicando a possibilidade de uma maior integração da rede, com comunidades mais próximas e uma menor especialização e segmentação. O segundo fator de relevo é a atuação dos militares. Enquanto no primeiro há vários núcleos separados, no segundo ocorreu maior integração entre militares e diplomatas. Na área econômica também há diferenças. No primeiro momento, há maior integração de diplomatas, enquanto no segundo alguns nichos da tecnocracia econômica ficam mais afastados dos nódulos principais da rede.

Gráfico 6

Núcleo Central da Rede de Política Externa: 1930-1964 (Esquerda) e 1964-1985 (Direita). Diplomatas (Vermelho), Militares (Amarelo) e Outros (Azul). Tamanho do Nódulo Definido pela Centralidade de Intermediação



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

A comparação entre o período do regime militar com o anterior demonstra como a comunidade de política externa é dinâmica. A evolução da rede, nesse contexto, permite refletir sobre um tema caro às ciências sociais: se a relação entre arenas e atores é constituída em longos períodos de estabilidade e reprodução institucional, reestruturando-se ocasionalmente por conjunturas críticas que criam novos equilíbrios, em que alternativas institucionais e trajetórias históricas alternativas são mais difíceis de serem adotadas em decorrência do processo de *path dependence* envolvido (Capoccia, 2016; Capoccia e Kelemen, 2007). A abordagem de redes aponta que essa hipótese é possível. Caso ocorra a desarticulação de grande volume de nódulos estruturais, a rede pode sofrer significativa alteração. Isso pode ser ocasionado por vários motivos, como a extinção de instituições ou posições burocráticas que permitiam a participação de determinados indivíduos ou desligamento destes de suas respectivas organizações por exoneração ou morte. Analisando a base como um todo, percebe-se que dos 161 participantes de eventos em 1963, somente 37 atuaram em 1965. Personalidades centrais como San Tiago Dantas, João Araújo Castro, Octávio Augusto Dias Carneiro, Miguel Ozório de Almeida, Jayme Azevedo Rodrigues, Ernesto Street, Brasília Machado Neto e Josué de Castro foram substituído por outras. Houve, portanto, novo equilíbrio. Mas isso não impediu que, nos anos posteriores, persona-

lidades abruptamente desligadas da rede após a ruptura de abril de 1964 retornassem (caso de Araújo Castro), ou que indivíduos ligados e elas não se integrassem à rede. O processo de estabilização gerado após conjunturas críticas, dessa maneira, pode ensejar aos poucos padrões semelhantes a situações anteriores.

O algoritmo de modularidade que fragmenta a rede segundo a intensidade das relações entre os nódulos indica a existência de 29 grupos distintos. Adicionalmente, a base de dados conta com campos explicativos segmentando os eventos em mais de 80 áreas temáticas distintas. O exame dessas categorias indica que cada uma teve características específicas do ponto de vista da reação a rupturas, de topografia e das próprias relações sociais. Do ponto de vista exemplificativo, voltado para o propósito de examinar a relação entre diplomatas, militares e outros atores em subcomunidades, escolheu-se três temas exemplificativos: a ação brasileira nas atividades da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), as reuniões dos países da Bacia do Prata e as atividades ligadas à regulação da aviação civil internacional.

O critério para guiar a escolha foi buscar casos em que fosse possível observar três tipos de situações distintas: um elevado engajamento de técnicos, notadamente acadêmicos, colaborando com diplomatas em assuntos sensíveis (AIEA); um maior equilíbrio de forças em uma arena política regional (Bacia do Prata); e uma situação de preponderância de militares em tema multilateral (Aviação). Esta seleção de nenhuma forma é representativa da base de dados. Como observamos no Gráfico 2, a variação da proporção de diplomatas é bem mais ampla do que a distribuição dos três casos selecionados – ver tabela a seguir.

Tabela 2
Proporção de Tipo de Participante por Classe de Evento

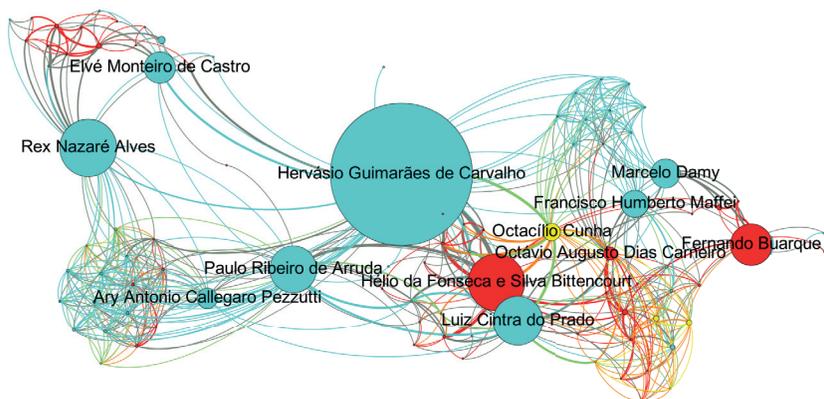
	AIEA	Bacia do Prata	Aviação
Diplomata	47.14%	43.06%	13.79%
Militar	9.52%	20.23%	54.48%
Outros	43.33%	36.71%	32.72%

Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Géssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

É relevante capturar a centralidade relativa de cada um dos atores participantes. Os eventos da AIEA compreendem 34 instâncias com a participação de 99 atores distintos que vão das duas conferências que levaram à criação da organização em 1956 até a XXIX Sessão Regular, em 1985. É uma comunidade bastante técnica, com um mesmo grupo de participantes atuando repetidamente. Utilizando como métrica a centralidade de intermediação, identificamos que quatro dos cinco principais atores são personalidades institucionalmente ligadas à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN): Hervásio Carvalho, Rex Nazaré, Luiz Cintra do Prado e Paulo Ribeiro de Arruda. O único militar a ter certa relevância foi Octacílio Cunha – o primeiro presidente do CNEN. Os diplomatas com maior centralidade são personalidades secundárias destacadas para acompanhar os técnicos – com exceção de Octávio Augusto Dias Carneiro, Carlos Alfredo Bernardes e Luiz Augusto de Castro Neves. Portanto, a despeito da alta proporção de participantes diplomatas, os atores mais centrais eram personalidades técnicas ligadas à pesquisa científica sobre energia nuclear.

Gráfico 7

Comunidade que Atuou em Eventos Relacionados à AIEA, 1956-1985. Diplomatas em Vermelho, Militares em Amarelo e outros em Azul



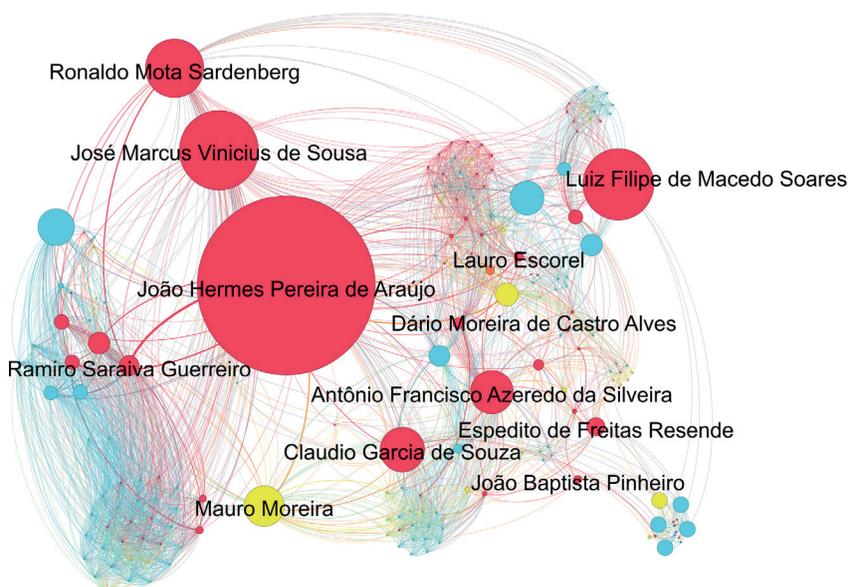
Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

O segundo domínio de interesse são as negociações realizadas no Cone Sul sobre o aproveitamento hidroelétrico dos rios da região – denominados entre 1967 e 1984 de reuniões dos países da Bacia do Prata. A questão esteve no centro da agenda da política externa brasileira e a base de dados apresenta 20 eventos no período que vai da Conferência

de Salto Grande (1960) até a VI Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos Países da Bacia do Prata (1984). Observa-se, nesse caso, maior centralidade da diplomacia profissional, particularmente de uma pessoa específica: João Hermes Pereira de Araújo. Ele esteve de 1964 a 1971 em Buenos Aires e, após ser removido para Brasília, chefiou a Divisão da Bacia do Prata e Chile e o Departamento de Américas do Itamaraty (1972-1981). A grande centralidade dos diplomatas Ronaldo Mota Sardenberg, José Marcos Vinicius de Sousa e Luiz Filipe de Macedo Soares, diplomatas à primeira vista não tão relevantes nessa agenda, decorre da função que cumprem na ligação do grupo que atuou na década de 1960 (direita) com o que exerceu atividades predominantemente na década de 1980 (esquerda).

Gráfico 8

Comunidade que Atuou em encontros da Bacia do Prata, 1960-1984. Diplomatas em Vermelho, Militares em Amarelo e outros em Azul



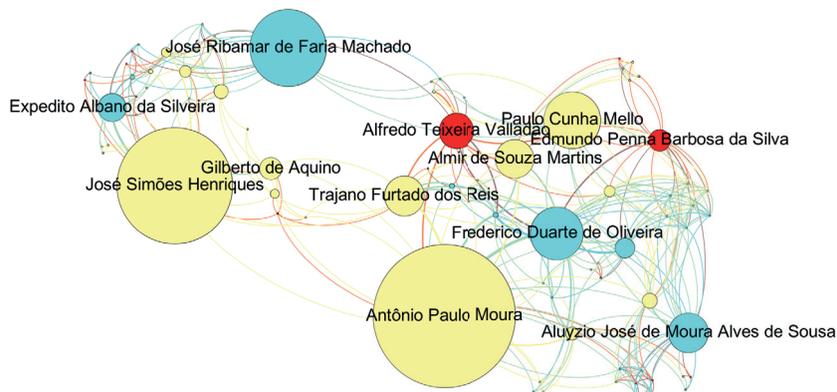
Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

A terceira comunidade é a que atuou em discussões sobre a política internacional de regulação da aviação civil no âmbito multilateral. A base de dados apresenta 25 eventos, da Conferência de Aviação Civil Internacional (1944) até a XXIV Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional (1983). Há, desde o início, preponderân-

cia de militares, quase todos da Aeronáutica. De forma distinta das outras subcomunidades, observamos aqui a relevância de técnicos civis não pertencentes à diplomacia e às forças armadas. Destacam-se José Ribamar Machado, o advogado e jornalista especializado em direito aeronáutico; Frederico Duarte de Oliveira, que ajudou a elaborar o anteprojeto do Código de Administração Militar da Aeronáutica em 1942 e assessor jurídico do Ministério da Aeronáutica; e Aluizio Moura Alves de Sousa, da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional. Os dois únicos diplomatas com alguma centralidade foram Alfredo Teixeira Valladão e Edmundo Penna Barbosa da Silva.

Gráfico 9

Comunidade que Atuou nas Negociações Internacionais sobre Aviação Civil, 1944-1983. Diplomatas em Vermelho, Militares em Amarelo e outros em Azul



Fonte: FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. (2020), "Replication Data for: 'Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)'", Harvard Dataverse.

As três redes apresentadas acima têm características peculiares em variáveis relacionadas aos indivíduos – quem participa, qual sua instituição e qual posição relativa em centralidade – como da sua topografia geral. Tanto a comunidade que atuou na AIEA como a que lidou com o tema da aviação civil tiveram como atores centrais pessoas de fora da carreira diplomática, com viés mais técnico e especializado, que interagiam de maneira mais repetitiva ao longo de vários anos. Já a comunidade que lidou com o tema da Bacia do Prata cingiu-se em uma dinâmica geracional, com um grupo de indivíduos atuando na década de 1960/1970 e outro vinculado aos eventos da década de 1980, elevando a centralidade dos que tiveram ação mais longa na comuni-

dade, servindo de ponte entre os dois grupos. Essa característica talvez decorra da movimentação pessoal do Itamaraty. São poucos os casos de pessoas que ficam muitos anos (ou décadas) em determinado posto ou na Secretaria de Estado com as mesmas atribuições institucionais e lidando com um mesmo tema.

A apresentação desses três casos exemplificativos é oportuna para demonstrar a variabilidade da política externa brasileira. Cada um apresenta interações e estruturas de atores e organizações distintas, demonstrando a dificuldade de criar fórmulas abrangentes. Isso é relevante, em especial, quando pensamos no tema de conjunturas críticas e *path dependence*. Se há variações de trajetórias, é muito provável que, em determinadas áreas da inserção internacional do país, ocorra continuidade, enquanto em outras situações desenvolva padrão de ruptura e reorganização de novos arranjos de indivíduos e organizações nas quais eles operam.

CONCLUSÃO

A relação entre arenas e atores está no cerne da análise da política externa brasileira. Esse campo expandiu consideravelmente nas duas últimas décadas, com estudos de casos nos mais variados temas. A característica comum da literatura é a identificação de uma evolução singular das arenas e dos atores dessa política pública, destacando-se a tese de expansão do número de atores sociais e de outros órgãos governamentais que não o Itamaraty.

Há, no entanto, lacuna na área, pois carecemos de uma métrica que possa nos ajudar a avaliar o peso relativo dos atores sociais e governamentais. Esse artigo ofereceu contribuição na resposta a esse problema de pesquisa. Do ponto de vista teórico, definiu-se a política externa brasileira como uma *policy network*, um ambiente de interação social não necessariamente equivalente a hierarquias da burocracia estatal. Do ponto de vista metodológico, apresentou-se a relevância da relação entre participantes e eventos em uma perspectiva de análise de redes como marcos oportunos para testar hipóteses sobre a comunidade de política externa brasileira.

Com base nesses parâmetros, foi construída uma base de dados com 953 eventos e 3.731 participantes de 1930 a 1985 dessa política pública. A primeira conclusão é o fato de observarmos ampla atuação de atores sociais e de múltiplos órgãos governamentais na política externa brasileira – os indivíduos eram vinculados a 283 instituições distintas, distribuídas em treze grupos, que vão da academia a sindicatos. Os diplomatas foram apenas 17,66% de todos os participantes.

O número de atores engajados em eventos na área de política externa, contudo, não necessariamente significa influência. Isso decorre, primeiro, da desigualdade inerente da inserção dos indivíduos. Os diplomatas, apesar de minoria, constituíram grupo privilegiado, com atuação repetitiva em vários eventos. Se levarmos em consideração essa característica, a participação do grupo é elevada para 40,26%. A segunda razão decorre da análise de redes propriamente dita. Este artigo utilizou métricas específicas para observar quais indivíduos são mais centrais. No período de 1930 a 1964, utilizando o conceito de centralidade de intermediação, quatro dos dez indivíduos mais centrais são diplomatas; se utilizarmos o conceito de centralidade *eigenvector*, sete dos dez o são. De 1964 a 1985, esse número foi respectivamente nove e sete. Os atores centrais da comunidade dos que atuaram na política externa brasileira, dessa maneira, foram preponderantemente, mas não de forma exclusiva, vinculados ao Itamaraty.

A análise de redes, como apontamos, deve ser utilizada de forma complementar a outros métodos. Esse estudo faz comparações em amplo marco temporal. Há diferenças estruturais significativas na natureza das instituições em que os atores estatais e não-estatais operam, na relação entre os poderes executivo e legislativo e no papel do Estado na economia. A burocracia estatal, no início da década de 1930, por exemplo, não contava com uma instituição como o Ministério do Meio Ambiente; tampouco as capacidades institucionais de cada órgão evoluíram de forma concomitante – no caso do Itamaraty, foi um processo que demorou décadas (Cheibub, 1989). Deve-se, portanto, sempre tomar cuidado com o anacronismo em exercícios comparativos que a abordagem de redes permite realizar.

Consideramos que a densa base de dados de eventos de política externa, aliada à abordagem de redes, seja um avanço, mas reconhecemos uma série de limitações e objeções à abordagem que merecem ser apresentadas. A primeira é sobre a base de dados. Como Zeev Maoz

indicou, os métodos de análise de rede devem ser abrangentes empiricamente para evitar problemas de inferência (Maoz, 2012:252-253). Para esse artigo, foi utilizada a documentação do Itamaraty e a literatura secundária. Pela sua natureza, é naturalmente enviesada. Se, por um lado, mesmo utilizando as fontes vinculadas à diplomacia profissional, temos ampla participação de outros atores governamentais e sociais na política externa, por outro, talvez essa dimensão seja maior ainda se forem agregadas mais fontes de outros setores do governo.

A propinquidade – como indivíduos presentes em eventos criam relacionamentos no âmbito de uma instituição social – é aspecto central quando estudamos estruturas relacionais em rede. Uma questão pertinente é lidar com a diferença dos eventos da base de dados. Há várias questões. A primeira é o número de participantes da base. Seria difícil justificar que os 163 participantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico (1956) tiveram o mesmo nível de relacionamento que os 6 participantes da I Reunião da Comissão Econômica para a América Latina (1948). A segunda é a variação da duração dos eventos. Alguns, como a II UNCTAD (1968), congregaram os participantes durante meses, enquanto outros da base de dados, como o lançamento do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), durou horas. Não se pode assumir, portanto, a equivalência dos eventos em termos de relevância e de intensidade de relações sociais (Berkowitz, 1982:77). A terceira é o recorte temporal. A base foi dividida segundo a ruptura do regime político. Esta pode ser considerada barreira artificial, não necessariamente adequada a todos os temas.

Outra questão é o conceito de centralidade das teorias de redes sociais e o que isso significa em termos da participação e influência dos atores em uma política pública. A base de dados oferece certamente um indicador de participação dos atores, mas o conceito de centralidade não necessariamente indica influência. Há, portanto, considerável distância entre extrair dados que apresentam relacionamentos e atribuir conclusões sobre os seus significados. Isso porque “todas as redes sociais estão inseridas em sistemas institucionais que constroem e definem a natureza da interação” (Kadushin, 2012). Essa situação é visível, por exemplo, na participação parlamentar no âmbito das sessões da Assembleia Geral da ONU. Na década de 1940 e 1950, senadores e deputados federais atuavam efetivamente como delegados nas comissões da organização, enquanto após a década de 1960 tornaram-se mero observadores, sem efeito prático na preparação das

instruções ou em sua execução em Nova Iorque. A participação, portanto, caracterizou uma dinâmica distinta ao longo do tempo em um mesmo tipo de evento.

Essa discussão nos leva para o significado da rede em si. A abordagem é caracterizada pela multiplexidade – os atores interagem em vários contextos não capturados pela base de dados. Isso significa que não foi só nos eventos selecionados que os participantes interagiram. Eles podem ter estudado juntos, trabalhado nas mesmas organizações, atuado nos mesmos postos no exterior e serem até parentes. A estrutura da base de dados não captura essa realidade mais ampla.

A análise de redes, portanto, está longe de ser uma solução única para lidar com os desafios interpretativos da análise da política externa brasileira. Serve, todavia, como ferramenta para auxiliar a testar hipóteses sobre argumentos empíricos e teóricos. A disponibilização da base de dados utilizada neste artigo poderá ser útil nesse esforço.

(Recebido para a publicação em 16 de agosto de 2019)

(Reapresentado em 22 de janeiro de 2020)

(Aprovado para a publicação em 27 de abril de 2020)

REFERÊNCIAS

- AGNEESSENS, Filip. (2011) "Bipartite Networks", in: G. A. Barnet (ed.), *Encyclopedia of Social Networks*. Los Angeles, SAGE, pp. 75-76.
- BARNETT, George A. (2011) "Introduction", in: G. A. Barnet (ed.), *Encyclopedia of Social Networks. Volume 1*. Los Angeles, Sage Publications, pp. vii-x.
- BARRETO, Fernando de Mello. (2001), *Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil: 1912-1964*. São Paulo, Paz e Terra.
- _____. (2006), *Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil: 1964-1985. Relações exteriores do Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- BEARDSLEY, Monroe C. (1975), "Actions and Events: The Problem of Individuation". *American Philosophical Quarterly*, vol. 12, n° 4, pp. 263-276.
- BERKOWITZ, Stephen D. (1982), *An Introduction to Structural Analysis: The Network Approach to Social Research*. Toronto, Butterworth & Co.
- BOND, Robert M.; FARISS, Christopher J. et al. (2012), "A 61-Million-Person Experiment in Social Influence and Political Mobilization". *Nature*, vol. 489, n° 1, pp. 295-298.
- BORGATTI, Stephen P, MEHRA, Ajay, et al. (2009), "Network Analysis in the Social Sciences". *Science*, vol. 323, n° 5916, pp. 892-895.
- BREIGER, Ronald L. (1974), "The Duality of Persons and Groups". *Social Forces*, vol. 53, n° 2, pp. 181-90.
- CAPOCCIA, Giovanni. (2016) "Critical Junctures", in: O. Fioretos; T. G. Falleti et al (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 118-140.
- CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R Daniel. (2007), "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism". *World Politics*, vol. 59, n° 3, pp. 341-369.
- CASARÕES, Guilherme. (2018) "The Evolution of Foreign Policy Studies: Four Perspectives", in: B. Ames (ed.), *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York, Routledge, pp. 406-429.
- CASON, Jeffrey W; POWER, Timothy J. (2009), "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, vol. 30, n° 2, pp. 117-140.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- CHEIBUB, Zairo Borges. (1989), "A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização do Itamaraty". *Revista de Administração Pública*, vol., n° 2, pp. 97-128.
- DANESE, Sérgio. (2009), *A Escola da Liderança: Ensaio sobre a Política Externa e a Inserção Internacional do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Record.
- EAST, Maurice A.; HERMANN, Margaret G, et al. (1973), *CREON, a Foreign Events Data Set*. Beverly Hills, Sage Publications.

- EVERETT, Martin G.; BORGATTI, Stephen P. (2005) "Extending Centrality", in: P. J. Carrington; J. Scott *et al* (eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 57-76.
- FALBEL, Nachman. (2008), *Os Judeus no Brasil*. São Paulo, Humanitas/Edusp.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2012), "O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários". *Contexto Internacional*, vol. 34, n° 1, pp. 311-355.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARINHO NOGUEIRA, Joana Laura *et al*. (2012), "Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS". *Dados-Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, n° 1, pp. 173-220.
- FAUST, Katherine. (2005) "Using Correspondence Analysis for Joint Display of Affiliation Networks", in: P. J. Carrington; J. Scott *et al* (eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 117-147.
- FONSECA JR., Gelson. (2011), *Diplomacia e Academia: Um Estudo sobre as Análises Acadêmicas sobre a Política Externa Brasileira na Década de 70 e sobre as Relações entre o Itamaraty e a Comunidade Acadêmica*. Brasília, Funag.
- FREEMAN, Linton C. (2004), *The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science*. Vancouver, BC, Empirical Press.
- GARCIA, Eugênio Vargas. (2000), *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo/Brasília, Editora Alfa-Omega; Fundação Alexandre de Gusmão.
- GOBO, Karla Lisandra. (2007), *Década de 1970: A Política Externa e o Papel do Itamaraty*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo.
- HAFNER-BURTON, Emilie M, KAHLER, Miles *et al*. (2009), "Network Analysis for International Relations". *International Organization*, vol. 63, n° 3, pp. 559-592.
- HALE, Kathleen. (2011), *How Information Matters: Networks and Public Policy Innovation*. Washington, D.C., Georgetown University Press.
- HERMANN, Charles F. (1971) "What is a Foreign Policy Event?", in W. Hanrieder (ed.), *Comparative Foreign Policy*. New York, McKay, pp. 295-321.
- _____. (1975) "Comparing the Foreign Policy Actions of Nations", in C. F. Hermann (ed.), *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*. Columbia, SC, University of South Carolina Press, pp. 145-158.
- HERMANN, Charles F., HERMANN, Margaret G. *et al*. (1987) "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", in C. F. Hermann; C. W. Kegley *et al*. (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston, Allen and Unwin, pp. 309-338.
- HOWELL, Llewellyn D. (1983), "A Comparative Study of the WEIS and COPDAB Data Sets". *International Studies Quarterly*, vol. 27, n° 2, pp. 149-159.
- JONES, Seth G. (2007), "Fighting Networked Terrorist Groups: Lessons from Israel". *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 30, n° 4, pp. 281-302.
- KADUSHIN, Charles. (2012), *Understanding Social Networks: Concepts, Theories, and Findings*. Oxford, Oxford University Press.

- KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, Cornell University Press.
- KENIS, Patrick; SCHNEIDER, Volker. (1991) "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", in B. Marin; R. Mayntz (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Westview Press, pp. 25-59.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (2001 [1977]), *Power and Interdependence (3rd edition)*. New York, Longman.
- LATAPY, Matthieu; MAGNIEN, Clémence *et al.* (2008), "Basic Notions for the Analysis of Large Two-Mode N Networks". *Social Networks*, vol. 30, n° 1, pp. 31-48.
- LAUMANN, Edward O.; MARSDEN, Peter V. *et al.* (1983) "The Boundary Specification Problem in Network Analysis", in R. Burt; M. Minor (eds.), *Applied Network Analysis*. Los Angeles, Sage, pp. 18-34.
- LIMA, Maria Regina Soares de. (2000), "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, vol. 22, n° 2, pp. 265-303.
- LOPES, Dawisson B. (2013), *Política Externa e Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação Histórica*. São Paulo, Editora Unesp.
- LOPES, Dawisson B.; VALENTE, Mario Schettino. (2016), "A Construção Social dos Princípios Conformadores e das Normas Programáticas de Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, vol. 59, n° 4, pp. 995-1054.
- LOPES, Dawisson Belém. (2017), *Política Externa na Nova República: Os Primeiros 30 Anos*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- LUKE, Douglas A. (2015), *A User's Guide to Network Analysis in R*. New York, Springer.
- MAOZ, Zeev. (2012), "How Network Analysis Can Inform the Study of International Relations". *Conflict Management and Peace Science*, vol. 29, n° 3, pp. 247-256.
- MARIANO, Marcelo Passini. (2007), *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade Estadual Paulista, Araraquara.
- MARSDEN, Peter V. (2005) "Recent Developments in Network Measurement", in P. J. Carrington; J. Scott *et al* (eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 8-30.
- MARTINS, Carlos Estevam. (1975), "A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74". *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 12, pp. 55-98.
- MCCLELLAND, Charles A. (1968) "Access to Berlin: The Quantity and Variety of Events, 1948-1963", in J. D. Singer; C. F. Alger (eds.), *Quantitative International Politics: Insights and Evidence*. New York, Free Press, pp. 159-86.
- MESQUITA, Lucas Ribeiro. (2012), "Sociedade Civil e Política Externa Brasileira: Os Espaços Participativos na PEB Contemporânea". *Oikos*, vol. 11, n° 2, pp. 281-301.
- MILANI, Carlos R. S.; MUÑOZ, Enara Echart *et al.* (2015), *Atlas da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro/Buenos Aires, EdUERJ/CLACSO.

- MIYAMOTO, Shiguenoli; GONÇALVES, Williams. (2000) "Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil Pós-64", in J. A. G. Albuquerque (ed.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (Vol. 4)*. São Paulo, Anablume/NUPRI/USP, pp. 173-214.
- MOREIRA, Marcílio Marques. (2001), *Diplomacia, Política e Finanças: Entrevista à Fundação Getúlio Vargas*. Rio de Janeiro, Objetiva.
- MORSELLI, Carlo. (2009), *Inside Criminal Networks*. New York, Springer.
- NOOY, Wouter de; MRVAR, Andrej *et al.* (2005), *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OSORIO, Javier; PAVON, Viveca *et al.* (2019), "Translating CAMEO Verbs for Automated Coding of Event Data". *International Interactions*, vol. 45, nº 5, pp. 1-16.
- PINHEIRO, Leticia. (2000) "Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar", in J. A. G. Albuquerque (ed.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (Vol. 4)*. São Paulo, Anablume/NUPRI/USP, pp. 449-474.
- PINHEIRO, Leticia. (1993), "Restabelecimento de Relações Diplomáticas com a República Popular da China: Uma Análise do Processo de Tomada de Decisão". *Estudos Históricos*, vol. 6, nº 12, pp. 247-270.
- PINHEIRO, Leticia de Abreu. (1994), *Foreign Policy Decision-Making Under the Geisel Government: The President, the Military and the Foreign Ministry*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), London School of Economics and Political Science, London.
- PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (2012) "Introdução", in L. Pinheiro; C. R. S. Milani (eds.), *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV, pp. 13-32.
- PINHEIRO, Leticia; VEDOVELLI, Paula. (2012), "Caminhos Cruzados: Diplomatas e Acadêmicos na Construção do Campo de Estudos de Política Externa Brasileira". *Revista Política Hoje*, vol. 21, nº 1, pp. 211-254.
- PRELL, Christina. (2012), *Social Network Analysis: History, Theory & Methodology*. Los Angeles/ London, SAGE.
- PUTNAM, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster.
- RALEIGH, Clionadh; LINKE, Andrew, *et al.* (2010), "Introducing ACLED: An Armed Conflict Location and Event Dataset". *Journal of Peace Research*, vol. 47, nº 5, pp. 651-660.
- RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogerio De Souza. (2015), "Reviewing Horizontalization: the Challenge of Analysis in Brazilian Foreign Policy". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 58, nº 2, pp. 5-22.
- _____. (2016), "Participation and Influence: Democratization and the Shaping of a Public Policy in Brazil". *Latin American Policy*, vol. 7, nº 1, pp. 106-125.
- RIBEIRO, Haroldo V; ALVES, Luiz G. A. *et al.* (2018), "The Dynamical Structure of Political Corruption Networks". *Journal of Complex Networks*, vol. 6, no. 6, pp. 989-1003.
- SANTORO, Maurício. (2012), "Democracia e Política Externa no Brasil". *Revista Estudos Políticos*, vol. 4, nº 1, pp. 95-105.

Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)

- SEYBOLT, Taylor B. (2009), "Harmonizing the Humanitarian Aid Network: Adaptive Change in a Complex System". *International Studies Quarterly*, vol. 53, n° 4, pp. 1027-1050.
- SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila, *et al.* Um Novo Arranjo Institucional para a Política Externa Brasileira. *Textos para discussão CEPAL/IPEA*. Brasília 2010.
- VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. (2004), *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: Multilateralização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média, 1964-1985*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- WALTZ, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.
- WHITBRED, Robert. (2011) "Affiliation Networks", in G. A. Barnett (ed.), *Encyclopedia of Social Networks*. Los Angeles, SAGE, pp. 6-9.
- WONG, Wendy H. (2012), *Internal Affairs: How the Structure of NGOs Transforms Human Rights*. Ithaca, Cornell University Press.

RESUMO

Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)

Este artigo apresenta a utilidade da análise de redes para compreender os atores e as arenas da política externa brasileira, no período de 1930 a 1985. Para esse fim, utiliza uma base de dados inédita com 953 eventos que somam 3.731 participantes. O estudo argumenta que a política externa brasileira foi moldada por ampla gama de atores e instituições. De um lado, o Ministério das Relações Exteriores não teve o monopólio da arena. De outro, apesar de serem minoria, os diplomatas foram os atores centrais da rede. A análise apresenta ampla variação de engajamento institucional dependendo do período e do tema. Essa conclusão indica a dificuldade de conceber fórmulas gerais sobre as características da política externa brasileira. Argumenta-se que o entendimento da base relacional da política externa brasileira é útil para complementar o estudo de características intrínsecas de atores, instituições e arenas. Esse esforço empírico e teórico pode ser utilizado para examinar outras políticas públicas.

Palavras-chave: análise de política externa; política externa brasileira; redes; atores

ABSTRACT

Agents, Events and Networks in Brazilian Foreign Policy (1930-1985)

This article presents the usefulness of network analysis for understanding agents and political arenas of Brazilian foreign policy from 1930 to 1985. To this end, it uses an original database with 953 events comprising 3,731 participants. The study's argumentation is that Brazilian foreign policy was molded by a broad range of agents and institutions. On the one side, the Ministry for Foreign Relations did not hold a monopoly on the arena. On the other side, in spite of being a minority, diplomats became the central agents in the network. The analysis presents a broad variation of institutional engagement depending on time frames and themes. This conclusion indicates the difficulty in conceiving generalized formulas to explain the characteristics of Brazilian foreign policy. The argumentation centers on the fact that the understanding of the relationship basis of the country's foreign policy is useful to complement the study of intrinsic characteristics of agents, institutions and arenas. This empirical and theoretical effort can be used to examine other public policies.

Keywords: foreign policy analysis; brazilian foreign policy; networks; agents

RÉSUMÉ

Acteurs, Événements et Réseaux de la Politique Étrangère Brésilienne (1930-1985)

Cet article présente l'utilité de l'analyse de réseaux pour comprendre les acteurs et les arènes de la politique étrangère brésilienne, de 1930 à 1985. Pour cela, on utilise une base de données sans précédent, avec 953 événements qui totalisent 3731 participants. L'étude fait valoir que la politique étrangère brésilienne a été façonnée par un large éventail d'acteurs et d'institutions. D'une part, le Ministère des Affaires Étrangères n'avait pas le monopole de l'arène. En revanche, bien que minoritaires, les diplomates étaient les acteurs centraux du réseau. L'analyse montre un large éventail d'engagement institutionnel en fonction de la période et du thème. Cette conclusion indique la difficulté d'élaborer des formules générales sur les caractéristiques de la politique étrangère brésilienne. On avance que la compréhension de la base relationnelle de la politique étrangère brésilienne est utile pour compléter l'étude des caractéristiques intrinsèques des acteurs, des institutions et des arènes. Cet effort empirique et théorique peut être utilisé pour examiner d'autres politiques publiques.

Mots-clés: analyse de la politique étrangère; politique étrangère brésilienne; réseaux; acteurs

RESUMEN

Actores, Eventos y Redes de la Política Exterior Brasileira (1930-1985)

Este artículo presenta la utilidad del análisis de redes para comprender los actores y las arenas de la política exterior brasilera en el periodo de 1930 a 1985. Para ese fin, se utiliza una base de datos inédita con 953 eventos que suman 3.731 participantes. El estudio argumenta que la política exterior brasilera fue moldeada por una amplia gama de actores e instituciones. Por un lado, el Ministerio de las Relaciones Exteriores no tuvo el monopolio de la arena. Por otro lado, a pesar de ser minoría, los diplomáticos fueron los actores centrales de la red. El análisis presenta una amplia variación del compromiso institucional dependiendo del periodo y del tema. Esa conclusión indica la dificultad de concebir fórmulas generales sobre las características de la política exterior brasilera. Se argumenta que el entendimiento de la base relacional de la política exterior brasilera es útil para complementar el estudio de características intrínsecas de actores, instituciones y arenas. Ese esfuerzo empírico y teórico puede ser utilizado para examinar otras políticas públicas.

Palabras clave: análisis de política exterior; política exterior brasilera; redes; actores