

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Victor Augusto Rocha Cantarino

**MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA EM DEMOCRACIAS PERIFÉRICAS: uma
análise qualitativa comparada do Cone Sul sob o Novo Liberalismo (2003-2022).**

Belo Horizonte
2025

Victor Augusto Rocha Cantarino

MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA EM DEMOCRACIAS PERIFÉRICAS: uma análise qualitativa comparada do Cone Sul sob o Novo Liberalismo (2003-2022).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Belo Horizonte

2025

320
C229m
2025

Cantarino, Victor Augusto Rocha.
Mudança de política externa em democracias periféricas [recurso eletrônico] : uma análise qualitativa comparada do Cone Sul sob o novo liberalismo (2003-2022). / Victor Augusto Rocha Cantarino. - 2025.
1 recurso online (215 f. : il.): pdf.
Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Relações internacionais – Tese. 3.Liberalismo – Teses. 4.Cone Sul – Teses. I .Lopes, Davisson E.Belém. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 05ª/2025 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO VICTOR AUGUSTO ROCHA CANTARINO

Realizou-se, no dia 29 de abril de 2025, às 09:00 horas, por videoconferência, a defesa da dissertação, intitulada "MUDANÇA DE POLÍTICA EXTERNA EM DEMOCRACIAS PERIFÉRICAS: uma análise qualitativa comparada das democracias do Cone Sul sob o Novo Liberalismo (2003-2022)", elaborada e apresentada por VICTOR AUGUSTO ROCHA CANTARINO - número de registro 2023661948, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Prof. Dawisson Elvécio Belém Lopes - Orientador (DCP/UFMG), Prof. João Carlos Amoroso Botelho (DCP/UFMG), Prof. Pedro Feliú Ribeiro (USP). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 29 de abril de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Dawisson Elvecio Belem Lopes, Diretor**, em 29/04/2025, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Feliu Ribeiro, Usuário Externo**, em 29/04/2025, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Carlos Amoroso Botelho, Professor do Magistério Superior**, em 05/05/2025, às 09:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4151626** e o código CRC **79D4E568**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Regina e Lauro Cantarino, sem os quais eu não estaria aqui hoje. Vocês deram o possível e o impossível para que eu me tornasse o primeiro *Cantarino* a ser chamado de “mestre”. Nunca nessa e em nenhuma outra vida eu poderia mostrar o quão grato sou por ter nascido no seio acolhedor de vocês. Saibam que, nesses 7 anos longe de casa, não existe um dia em que eu não sinta falta de vocês, não tenha vontade de os abraçar e dizer o quanto os amo. Pesquisar é minha paixão. Sempre foi e sempre será. Espero que, de uma forma ou de outra, essas duzentas páginas mostrem, mesmo que só um pouco, que o esforço de vocês valeu à pena para que eu realizasse meu sonho de estar em uma das melhores faculdades da América Latina. Agradeço, também, às minha avós, Ione e Olímpia - que Deus a tenha -, por terem lutado e, mesmo contra todas as estatísticas, criado duas famílias maravilhosas que, apesar de seus defeitos, foram fundamentais para que eu chegasse até aqui.

Agradeço a todos os meus amigos e companheiros que, desde a graduação, estiveram comigo e me apoiaram para o que precisei. Aos que foram citados no meu TCC, saibam que permanece cada palavra ali dita. Entretanto, não poderia seguir este trabalho sem dar nome àqueles que, enquanto estive em Belo Horizonte, foram a principal diferença entre dias bons e ruins. Portanto, nominalmente, sou infinitamente grato à Rafael Correa, João Cardoso, Alice Castelani, Matheus Peixoto, Georgheton Melo, Gabriel Barboza e aos membros do *Lenas*, por todos os momentos que vivemos, os cafés com pão de queijo que dividimos, os *tweets*, *reels* e brincadeiras que fizemos. Um brinde a todas as cervejas, xeque-mates, caipirinhas, vinhos e outros que bebemos, juntos, pelas noites belorizontinas. Sobretudo, obrigado pelas leituras, críticas e dicas que demos uns aos outros e que me fizeram crescer não só como pesquisador, mas como ser humano. **Se somos um museu de tudo aquilo que amamos, saibam que vocês são as peças mais valiosas da minha exposição.**

Academicamente, sou imensamente grato a João Nicolini, por ler e reler este trabalho todas as vezes que precisei. A meus companheiros da linha de Política Internacional, meus mais sinceros agradecimentos por terem me ajudado de todas as formas possíveis a descobrir um novo mundo de pesquisa e saber, com nossas reuniões no CEL ou seminários para discussão de projetos. Ao meu terapeuta, José Lucas, um obrigado especial por ter me acolhido e me ajudado em todos os muitos momentos difíceis que levaram à concretização deste trabalho. Agradeço infinitamente ao meu orientador, Dawisson Belém Lopes, por, além de me ensinar, fazer algo muito mais profundo: me inspirar.

Por fim, por mais que Azeredo sequer saiba falar, meu grato *miau*, meu companheiro.

Se algum dia, porém, se puder chegar a uma resposta [sobre se existe o Cone Sul], e esta for positiva, como podemos nos atrever a presumir, então, nesse dia, poder-se-á afirmar que isso que hoje intuimos e que, até agora, temos chamado de Cone Sul chegou a ter uma existência real e que, portanto, é uma região. Que é parte integrante e necessária de um espaço maior, um espaço maior que se chama América Latina (Edmundo Heredia, O Cone Sul e a América Latina: Interações, 2015).

RESUMO

Esta dissertação investiga os determinantes domésticos da política externa em democracias consolidadas do Cone Sul entre 2003 e 2022, com base nas premissas do Novo Liberalismo. A pesquisa parte da hipótese de que as preferências sociais, ao serem institucionalizadas e transmitidas ao nível internacional, condicionam a ação externa dos Estados. O objetivo é avaliar em que medida três condições domésticas — Mudança de Ideologia (Mdi), Alta Divergência Societal (ADS) e Poder Executivo Desconstrangido (PED) — contribuem para a ocorrência do fenômeno de interesse: a Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE), entendida como a reorientação substantiva e sustentada da política externa em resposta a novas demandas internas. Com abordagem case-specific e outcome-centered, a metodologia empregada é a Qualitative Comparative Analysis (QCA), aplicada a 18 governos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. As condições foram operacionalizadas com base em literatura especializada e evidências empíricas, permitindo a identificação de combinações causais associadas ao resultado. O principal achado é a suficiência da combinação PED*ADS para a ocorrência de MPPE, indicando que a presença conjunta de um Poder Executivo com baixa resistência institucional e uma sociedade marcada por forte dissenso são decisivas para a reformulação da política externa. Nenhuma das três condições se mostrou necessária isoladamente. A conclusão reforça que o Novo Liberalismo, ao articular preferências sociais, instituições representativas e ação estatal, fornece um arcabouço produtivo para compreender as trajetórias distintas de política externa das democracias do Cone Sul. Ao empregar a lógica configuracional da QCA, a pesquisa destaca a importância de analisar arranjos institucionais, coalizões políticas e capacidades estatais específicas para explicar a mudança de preferência de política externa em contextos democráticos.

Palavras-chave: Política Externa Comparada; Novo Liberalismo; QCA; Cone Sul; Mudança de Política Externa.

ABSTRACT

This dissertation investigates the domestic determinants of foreign policy in consolidated Southern Cone democracies between 2003 and 2022, drawing on the premises of New Liberalism. It assumes that social preferences, once institutionalized and transmitted to the international arena, shape state foreign policy behavior. The aim is to assess to what extent three domestic conditions — Ideological Change (Mdi), High Societal Divergence (ADS), and Unconstrained Executive Power (PED) — contribute to the occurrence of the phenomenon of interest: Foreign Policy Preference Change (MPPE), understood as the substantive and sustained reorientation of foreign policy in response to internal demands. Adopting a case-specific and outcome-centered approach, the methodology used is Qualitative Comparative Analysis (QCA), applied to 18 governments in Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay. The conditions were operationalized based on specialized literature and empirical evidence, allowing for the identification of causal combinations associated with the outcome. The main finding is the sufficiency of the combination PED*ADS for the occurrence of MPPE, indicating that the simultaneous presence of an executive branch with low institutional constraints and a society marked by significant dissent is decisive for foreign policy reorientation. None of the three conditions proved necessary in isolation. The conclusion reinforces that New Liberalism, by articulating social preferences, representative institutions, and state action, offers a productive framework to understand the distinct foreign policy trajectories of Southern Cone democracies. By employing the configurational logic of QCA, the study highlights the importance of analyzing institutional arrangements, political coalitions, and state capacities to explain foreign policy preference change in democratic contexts.

Keywords: Comparative Foreign Policy; New Liberalism; QCA; Southern Cone; Foreign Policy Change.

RESUMEN

Esta disertación investiga los determinantes domésticos de la política exterior en democracias consolidadas del Cono Sur entre 2003 y 2022, a partir de los postulados del Nuevo Liberalismo. Parte del supuesto de que las preferencias sociales, una vez institucionalizadas y transmitidas al ámbito internacional, condicionan el comportamiento externo de los Estados. El objetivo es evaluar en qué medida tres condiciones domésticas — Cambio de Ideología (Mdl), Alta Divergencia Societal (ADS) y Poder Ejecutivo No Constreñido (PED) — contribuyen a la ocurrencia del fenómeno de interés: el Cambio de Preferencia de Política Exterior (MPPE), entendido como la reorientación sustantiva y sostenida de la política exterior en respuesta a nuevas demandas internas. Con un enfoque case-specific y outcome-centered, la metodología empleada es el Análisis Cualitativo Comparado (QCA), aplicada a 18 gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Las condiciones fueron operacionalizadas a partir de la literatura especializada y evidencias empíricas, lo que permitió identificar combinaciones causales asociadas al resultado. El principal hallazgo es la suficiencia de la combinación PED*ADS para la ocurrencia de MPPE, lo que indica que la presencia simultánea de un poder ejecutivo con bajos obstáculos institucionales y una sociedad con alta conflictividad resulta decisiva para la reorientación de la política exterior. Ninguna de las tres condiciones se mostró necesaria de forma aislada. La conclusión refuerza que el Nuevo Liberalismo, al articular preferencias sociales, instituciones representativas y acción estatal, ofrece un marco analítico productivo para comprender las trayectorias diferenciadas de política exterior en las democracias del Cono Sur. Al emplear la lógica configuracional de la QCA, el estudio destaca la importancia de analizar los arreglos institucionales, las coaliciones políticas y las capacidades estatales para explicar el cambio de preferencia de política exterior en contextos democráticos.

Palabras clave: Política Exterior Comparada; Nuevo Liberalismo; QCA; Cono Sur; Cambio de Política Exterior.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema teórico simplificado do Novo Liberalismo.....	49
Figura 2: Gráfico de Mdi x MPPE.....	137
Figura 3: Gráfico de ADS x MPPE.....	138
Figura 4: Gráfico de PED x MPPE.....	139
Figura 5: Gráfico de Mdi x MPPE.....	142
Figura 6: Gráfico de ADS x MPPE.....	143
Figura 7: Gráfico de PED x MPPE.....	144

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Mudança de Preferência de Política Externa.....	102
Tabela 2: Índice médio de Divergência Societal.....	113
Tabela 3: Índice médio de Componente Liberal.....	120
Tabela 4: Dados Pré-Calibrados.....	126
Tabela 5: Condições Calibradas.....	128
Tabela 6: Valores para o cálculo de consistência das condições e do fenômeno de interesse.....	134
Tabela 7: Condições recalibradas para Tabela da Verdade.....	146
Tabela 8: Tabela da Verdade.....	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro Analítico.....	24
Quadro 2: Seleção de casos.....	93
Quadro 3: Ideologia do presidente.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADS - Altas Divergências Societais

AGNU - Assembleia Geral da ONU

EUA - Estados Unidos da América

FHC - Fernando Henrique Cardoso

MdI - Mudança de Ideologia

Mercosul - Mercado Comum do Sul

MPE - Mudança de Política Externa

MPPE - Mudança de Preferência de Política Externa

NL - Novo Liberalismo

ONU - Organização das Nações Unidas

PEC - Política Externa Comparada

PED - Poder Executivo Desconstrangido

PT - Partido dos Trabalhadores

RI - Relações Internacionais

RNC - Realismo Neoclássico

SI - Sistema Internacional

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 - Introdução.....	13
2 - Mudança de Política Externa e o Novo Liberalismo: contribuições teóricas para as preferências de política externa contemporânea no Cone Sul.....	25
2.1 - O subcampo da Mudança de Política Externa: origens e agendas.....	27
2.2 - A relação entre a política externa e as dimensões doméstica e sistêmica nas Relações Internacionais.....	34
2.2.1 - Abordagens monocausais.....	35
2.2.2 - Abordagens duocausais.....	39
2.3 - O Novo Liberalismo.....	47
2.4 - Mudança de Política Externa na América Latina.....	58
2.5 - Conclusões Parciais.....	69
3 - Casos, condições e técnicas: justificando a Mudança de Preferência de Política Externa das democracias contemporâneas do Cone Sul.....	75
3.1 - A técnica de análise: o Qualitative Comparative Analysis (QCA).....	80
3.2 - Escolha dos casos: as democracias contemporâneas do Cone Sul (2003-2022).....	86
3.3 - O fenômeno de interesse: Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE).....	94
3.4 - O papel das preferências políticas: a Mudança de Ideologia (Mdi).....	103
3.5 - O distanciamento entre preferências políticas: Altas Divergências Societais (ADS)....	108
3.6 - O papel transmissor das instituições políticas: o Poder Executivo Desconstrangido (PED).....	114
3.7 - Calibração.....	122
3.8 - Conclusões Parciais.....	129
4 - Uma análise das condições domésticas para Mudanças de Preferência de Política Externa das democracias do Cone Sul e resultados.....	134
4.1 - Análise de Necessidade.....	134
4.2 - Análise de Suficiência.....	141
4.3 - Resultados.....	150
4.4 - Conclusões Parciais.....	170
5 - Conclusão.....	175
6 - Referências Bibliográficas.....	182
7 - Anexos.....	193

1 - Introdução

Em 2008, os Estados da América do Sul fundaram a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), manifestando o desejo regional de aprofundar a integração em dimensões que transcendiam a esfera econômica. Contudo, menos de uma década depois, a UNASUL encontrava-se esvaziada. Em 2019, os presidentes de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru criaram o PROSUL, iniciativa que, desta vez, limitava explicitamente a cooperação aos aspectos comerciais (Poder 360, 2019). Já em 2023, o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, em seu retorno ao poder, promoveu uma Cúpula Sul-americana com o objetivo declarado de revitalizar a UNASUL (BBC, 2023). A iniciativa, porém, foi recebida com ceticismo: declarações polêmicas de Lula sobre a Venezuela renderam-lhe críticas simultâneas de um presidente de esquerda (Gabriel Boric, do Chile) e outro de direita (Luis Lacalle Pou, do Uruguai) (CNN Brasil, 2023). Esses episódios ilustram uma dinâmica central para este trabalho: mudanças significativas nas preferências de política externa das democracias do Cone Sul, que não podem ser explicadas apenas por fatores externos.

A literatura tradicional sobre inserção internacional sul-americana historicamente adota uma perspectiva determinística. Como destacam Gardini e Lambert (2011) e Long (2015), predominou a ideia de que as políticas externas da região seriam essencialmente reativas, moldadas por constrangimentos estruturais vinculados aos Estados Unidos (EUA). Nesse sentido, como aponta Tickner (2009), o realismo e o marxismo - muitas vezes combinados em leituras híbridas - consolidaram-se como os principais referenciais teóricos para explicar as estratégias internacionais desses países. O Neorrealismo, em particular, enfatiza que a assimetria de poder militar entre as nações sul-americanas e os EUA determinaria limites intransponíveis para sua autonomia (Waltz, 2010; Long, 2015). Paralelamente, a Teoria da Dependência, desenvolvida no contexto latino-americano, argumenta que a posição periférica desses países no sistema capitalista restringiria radicalmente suas margens de manobra (Biddle e Stephens, 1989; Moon, 1985).

Essas abordagens sistêmicas, contudo, mostram-se insuficientes para explicar a variedade de estratégias adotadas pelas democracias sul-americanas nas últimas décadas. Como criticam Long (2015) e Brighi (2013), elas negligenciam a agência doméstica, isto é, a capacidade desses Estados de formular políticas externas que não se reduzem a meros reflexos de pressões externas. É precisamente para esta lacuna que o Novo Liberalismo (NL) busca oferecer alternativa, ao estabelecer as bases para uma teoria que reconheça o papel central das

preferências sociais e das instituições políticas na formação das estratégias internacionais. Esse enfoque é particularmente relevante para o Cone Sul, onde, como demonstram Belém Lopes (2020) e Sposito (2023), a politização crescente da política externa tem tornado as dinâmicas domésticas cada vez mais decisivas.

Diante desse recorte, o presente trabalho investiga as condições domésticas que explicam as mudanças nas preferências de política externa das democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022. Formula-se, então, o seguinte problema de pesquisa: por que as democracias do Cone Sul, apesar de compartilharem contextos regionais e sistêmicos similares, alteram suas preferências de inserção internacional contemporaneamente?

No presente trabalho, o universo de casos e, portanto, o conjunto a ser analisado, é composto pelos 18 governos das quatro democracias do Cone Sul no período entre 2003 e 2022: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. A unidade de análise é o governo, definido com base no(a) presidente(a) em exercício durante os meses de setembro e outubro, período central das votações da Assembleia Geral da ONU (AGNU) (Mattes; Leeds; Carroll, 2024). Já nos casos em que a troca presidencial se deu em setembro ou outubro, considera-se como parte do governo do presidente anterior pelo andamento da sessão e a dificuldade de mobilizar rapidamente recursos para mudar votos de uma reunião já iniciada.

Na literatura sobre Política Externa Comparada, já é bem estabelecida a diferença entre democracias e autocracias no que diz respeito à capacidade de alteração de política externa (Huxsoll, 2003; Mattes; Leeds; Carroll, 2014; Leeds; Mattes; Vogel, 2009). Contudo, quando se trata de estudos comparativos entre Estados com um mesmo regime, as pesquisas ainda são escassas (Huxsoll, 2003). Dessa forma, estudos intra regimes democráticos no que tange aos seus processos de política externa são importantes, uma vez que “existem razões convincentes para acreditar que, assim como democracias e não democracias impõem diferentes restrições e incentivos aos tomadores de decisão, o mesmo acontece com a miríade de diferenças dentro delas” (Huxsoll, 2003, p. 79, tradução nossa). No presente trabalho, a democracia é tomada a partir de sua concepção institucional, ou seja, um governo democrático é aquele que, *no mínimo*, baseia-se em um “sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2016, p. 405, tradução nossa).

A escolha do Cone Sul como escopo geográfico dá-se a partir do reconhecimento de que essa região apresenta dinâmicas e interações próprias, em termos qualitativos, que a difere dos países da Região Andina, da América Central ou do Caribe com o Sistema Internacional (SI). Weintraub (2000), a partir de um ponto de vista da política externa norte-americana,

defende que o país direcione um tratamento específico às nações conesulinas, por conta da maior maturidade democrática presente nesses países em comparação ao restante da região, indicando que existem características qualitativas entre as democracias da região que as distinguem dos outros países. Mainwaring (1995) considera que esse conjunto de Estados apresenta movimentos de redemocratização próximos no tempo, são parte de uma mesma onda democrática e, mesmo que apresentem diferenças institucionais, enfrentam desafios em seus processos democráticos, de forma que são um conjunto comparável. Assim, os países do Cone Sul são apresentados por esses autores como democracias mais estabelecidas, em oposição a outros países da região, em que a democracia não se consolidou ou deteriorou.

A escolha do intervalo temporal (2003-2022) reflete dois fenômenos políticos e econômicos cruciais no Cone Sul: primeiro, a chamada ‘Onda Rosa’, marcada pela eleição de governos de centro-esquerda e esquerda; em seguida, a ‘Onda Azul’, com a ascensão de lideranças de centro-direita e direita (Sanahuja; Burian, 2020). Esses movimentos recentes moldaram os padrões contemporâneos de interação entre os Estados conesulinos, sendo fundamentais para entender as dinâmicas de inserção internacional dessas nações (Levitsky; Roberts; 2011; Sanahuja; Burian, 2020).

A partir da discussão acima, o ano de 2003 é escolhido como primeiro ano da série temporal por representar a eleição de Lula da Silva no Brasil. Assim, entende-se que é um marco importante do início da Onda Rosa, com o fim dos governos mais centristas típicos da década de 1990 (Levitsky; Roberts, 2011). Embora Ricardo Lagos tenha sido eleito em 2000, no Chile, entende-se que a centralidade do Brasil para entender as dinâmicas regionais (Buzan; Wæver, 2013; Teixeira, 2012) justifica a inclusão a partir da vitória lulista. O último ano da série é 2022, por representar o fim do mandato do presidente brasileiro Jair Bolsonaro no poder, o mais à direita dos presidentes da Onda Azul (Sanahuja; Burian, 2020).

Por fim, a escolha de governos como unidade de análise e não de Estados é guiada pela teoria aqui aplicada. Conforme Moravcsik (1997), os principais atores no processo de formulação da política externa são os grupos que ocupam o poder de um Estado em determinado período de tempo. O principal lócus de formulação política na América do Sul é o Executivo, devido ao seu elevado poder de agenda (Mainwaring; Shugart, 1997; Milner, 1997). Na política externa, essa questão é ainda mais acentuada, tendo em vista que os presidentes são o principal ponto de contato entre o processo político doméstico e as interações do Estado com outros atores do SI (Milner; Tingley, 2015). Portanto, as unidades de análise do presente trabalho são os governos dos países do Cone Sul entre 2003 e 2022. A partir das considerações acima, foram obtidos 18 casos, considerados representativos, uma

vez que apresentam variação considerável das condições selecionadas, fortalecendo a alavancagem das inferências (Toshkov, 2016).

Como afirmam Katzenstein, Keohane e Krasner (1998), a partir da década de 1980, a ênfase em visões estruturais e sistêmicas deu lugar a outras abordagens nas Relações Internacionais (RIs). Essa mudança pode ser explicada por meio da “inversão de questionamento” proposta por Hudson e Day (2020), com base na proposição de Waltz (2010). De acordo com o autor neorrealista, o foco analítico das RIs deveria ser sistêmico para explicar “por que países diferentes agem de forma semelhante no Sistema Internacional”. Contudo, como apontam os autores, passou a ser fundamental questionar “por que países semelhantes agem de forma diferente no Sistema Internacional”, compreendendo que isso só poderia ser respondido por meio da incorporação dos fatores domésticos às análises.

O Novo Liberalismo (NL) é uma teoria de Relações Internacionais surgida na década de 1990, a partir do artigo seminal de Andrew Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (1997). No âmago dessa teoria, está a noção de que “o fator causal crítico que influencia o comportamento de um Estado é a relação entre o Estado e a sociedade doméstica [...]” (Moravcsik, 2003, p. 3, tradução nossa). Como destacam Carlsnaes (2013) e o próprio Moravcsik, o NL é uma *agency-based approach*, dado que o fator causal crítico que influencia o comportamento de um Estado é a relação entre ele e a sociedade doméstica. Essa ênfase na agência distingue radicalmente o NL das abordagens sistêmicas, a partir do momento em que incorpora as preferências sociais e as instituições políticas sem desconsiderar a dimensão sistêmica no cálculo dessas preferências ou no momento posterior de relacionamento interestatal.

Moravcsik (1997; 2003) busca definir sua teoria a partir de seu núcleo duro, composto por três premissas. De acordo com a primeira, diferentes grupos possuem preferências distintas no que tange às questões internacionais. Essas preferências podem ser dos mais diversos tipos e formadas por diversos motivos, mas, no fim, o fato é que acontecimentos fora do país possuem efeitos difusos em diferentes grupos. Após formarem suas preferências, esse agregado de indivíduos busca, cada um, satisfazer suas próprias demandas por meios políticos (Moravcsik, 2008). Portanto, o Novo Liberalismo apresenta uma visão *bottom-up* da dinâmica política, em que o comportamento dos Estados é derivado diretamente das preferências dos atores sociais que o compõem (Moravcsik, 1997).

A segunda premissa avança nessa lógica ao focar na relação entre Estado e sociedade. Como sintetiza Moravcsik (1997, p. 518, tradução nossa), “os Estados [...] representam um subconjunto da sociedade doméstica, com base nos interesses dos quais os funcionários

estatais definem as preferências do Estado”. Em outras palavras, as instituições estatais atuam como mediadoras entre grupos sociais e a ação internacional. Assim, o Estado não é um ator em si, mas uma instituição que representa diferentes interesses a depender de quem o governa. Logo, está constantemente sujeito a trocas e reformulações de grupos e coalizões com diferentes preferências, transformando elas em políticas conscientemente implementadas. Entretanto, embora o grupo que controla o Estado, naquele momento, tenha maior capacidade para delimitar as linhas gerais da ação internacional, é por meio da dinâmica de barganha entre grupos que, no fim, dá-se o processo de formulação e implementação da política externa (Moravcsik, 2003). Os interesses de grupos sociais, canalizados via instituições representativas, formam as “preferências estatais”, isto é, os principais objetivos de um país em seu relacionamento com os demais no SI.

A terceira e última premissa é sobre a natureza do Sistema Internacional e, basicamente, afirma que “a configuração das preferências estatais interdependentes determina o comportamento do Estado” (Moravcsik, 1997, p. 520, tradução nossa). A preferência estatal de cada ente no SI motiva suas ações e, a partir disso, há a interação entre os diferentes Estados, cada um representando um conjunto específico de preferências e grupos de interesse. Como argumenta o autor, os grupos dentro do Estado definem suas preferências. Essas preferências, por meio de um processo de disputa ou barganha, passam a representar as “preferências estatais” e, com isso, as linhas gerais de política externa dos Estados no SI. A partir disso, cada país busca alcançar seus objetivos definidos por essas preferências, mas encontram constrangimentos sistêmicos causados pelas preferências dos demais Estados. No fim, a ação concreta de um Estado em termos de política externa é definida pelas preferências de um deles em relação às dos demais (Reus-Smit, 2001).

Esses fundamentos do NL possibilitam a formulação de hipóteses causais associadas à mudança de política externa, com base na centralidade das preferências grupais e na capacidade de representação institucional. Nesse sentido, entende-se que a troca de preferências representadas, as distâncias entre as preferências grupais e a capacidade institucional de representar a preferência grupal na política final devem ser condições imprescindíveis para entender a mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022.

A primeira condição explicativa analisada é a **Mudança de Ideologia (Mdi)**. Teoricamente, está ligada à noção de que uma troca nas preferências políticas gerais dos grupos no poder leva a uma busca por alterar as preferências estatais na política externa, adequando-a ao que o novo grupo dominante entende como a melhor forma de inserir seu país

internacionalmente (Moravcsik, 1997; Milner, 1997). Ao contrário do que postula a tradição realista, a política não “para na beira da água”, isto é, ideologias são importantes para definir a forma como indivíduos e grupos compreendem o mundo não apenas na dimensão interna, mas também para estruturar seu relacionamento com o Sistema Internacional (Gries; Yam, 2020).

A segunda condição é a de **Altas Divergências Societais (ADS)**. Sua inclusão no modelo é justificada por um complemento à noção apresentada acima sobre as consequências da chegada de um grupo político ao poder com ideologias diferentes. Consoante Milner (1997), é importante considerar não apenas a possibilidade de divergência ideológica, mas também o grau de polarização entre essas preferências. Como as preferências estatais são definidas a partir da interação entre preferências sociais (Moravcsik, 1997), é esperada uma maior alteração das políticas públicas caso exista uma alta divergência na sociedade sobre quais rumos políticos devem ser tomados. Nesse sentido, mesmo que não houvesse uma mudança no grupo no poder, existe a possibilidade de alteração de política externa, dada que a presença de uma divergência social aumentaria os custos de posturas mais amenas e levaria os mandatários a tomar posições cada vez mais distantes para se diferenciar de seus opositores (Jeong; Quirk, 2017). Já em situações de maior consenso, há a possibilidade de que a alteração de grupo no poder não acarrete grandes alterações (Schultz, 2017).

A terceira condição é a de **Poder Executivo Desconstrangido (PED)**. Sua inclusão se dá pelo reconhecimento, por parte de Moravcsik (1997) e Milner (1997), de que as instituições políticas são fundamentais para entender como as preferências sociais são transformadas em preferências estatais. Na visão dos autores, as regras institucionais ajudam a determinar como se dá a relação entre os diferentes objetivos dos grupos dentro do Estado, definindo, por exemplo, quantos e quais são os *veto players* envolvidos no processo (Tsebelis, 2002). Como postulado por Mattes, Leeds e Carroll (2014), em sistemas democráticos, líderes costumam enfrentar maiores constrangimentos institucionais para fazer valer suas vontades, dada a necessidade de agradar um eleitorado mais amplo e a necessidade de acordos com outros grupos políticos. Contudo, Huxsoll (2003) afirma que, mesmo em Estados com regimes políticos semelhantes, a forma de organização institucional impacta a capacidade de alteração de políticas públicas. Consoante Milner (1997), a divisão mais importante, no caso da comparação inter democrática, dá-se sobre o caráter hierárquico ou anárquico institucional desses sistemas, pois permite ao Executivo se sobressair sobre os demais atores e, assim, fazer com que as políticas públicas representem a vontade do grupo que ele representa.

Uma vez estabelecidas as três condições explicativas centrais desta pesquisa, Mudança de Ideologia (Mdl), Altas Divergências Societais (ADS) e Poder Executivo

Desconstrangido (PED), faz-se mister precisar os conceitos fundamentais que permeiam toda a análise. A sistematização busca não apenas delimitar com rigor os termos-chave do estudo, mas também articular de forma coerente os elementos teóricos e empíricos que sustentam a investigação, garantindo clareza conceitual para as análises subsequentes. Nesse sentido, a precisão conceitual dos termos centrais, como “mudança de política externa” e “preferências estatais”, torna-se essencial para articular teoria e análise empírica de forma coerente.

Dentro das RIs, pode-se perceber uma divergência acerca da definição de Política Externa, quem a conduz e quais seus objetos (Hill, 2003). Todavia, optou-se, aqui, pela adoção do conceito de Gustavsson (1999, p. 75, tradução nossa), para quem a Política Externa pode ser definida como “um conjunto de metas, diretrizes ou intenções, formulado por pessoas em posições oficiais ou *autoritativas*, direcionado a algum ator ou condição no ambiente que se encontra além do Estado-nação soberano, com o objetivo de afetar o alvo da maneira desejada pelos formuladores de políticas”, ou, de forma brevemente resumida, a estratégia de inserção internacional de um Estado.

A partir da conceitualização de Política Externa, deve-se definir o que se entende por “mudança” aplicada à ação no Sistema Internacional. Hermann (1990) considera que a mudança na Política Externa envolve vários níveis, desde questões mais simples, como alterações em como um objetivo é atingido, até níveis mais profundos, em que um Estado muda totalmente sua forma de se relacionar com o SI. Já Holsti (1982) foca sua análise nas questões mais latentes de mudança de posicionamento dos Estados, entendendo a mudança como uma grande alteração na forma de se comportar perante questões e atores. O presente trabalho compreende mudança de Política Externa nos termos de Merke, Reynoso e Schenoni (2020, p. 418, tradução nossa), mais próxima da definição de Hermann (1990), compreendendo “mudança” como “o nível de variação da Política Externa entre um mandato presidencial e outro”. Entretanto, é importante pontuar que, diferentemente de Hermann (1990), não se busca, aqui, desenvolver um modelo cujo foco é na explicação de mudanças que ocorram dentro de um mesmo mandato presidencial, mas sim entre diferentes mandatos, mesmo que o ocupante do cargo seja o mesmo.

O nível doméstico, que é o foco do presente trabalho, pode ser resumidamente entendido nas dimensões individuais e institucionais de cada Estado, como indicado por Waltz (2001). Hill (2003) aponta que a classificação de níveis entre doméstico e internacional pode ser confusa em alguns casos, por conta da crescente interface entre ambas. Contudo, a separação é amplamente utilizada ainda na bibliografia de Análise de Política Externa, que define o nível doméstico como aquela que decorre de características próprias de cada Estado,

seja de sua economia, indivíduos, instituições ou grupos de interesse (Blavoukos; Bourantonis, 2014). Na terminologia dessa literatura, são fatores encontrados dentro da “caixa preta do Estado”, uma expressão utilizada para criticar a visão neorrealista do Estado enquanto ator unitário e racional. Como resume Brighi (2013, p. 4, tradução nossa), a dimensão doméstica é aquela envolvida com “[...] o Estado e uma visão pluralista da sociedade e, em última instância, da comunidade em torno da qual a vida política gira”. Já o nível sistêmico se relaciona com “[...] aquele domínio das relações políticas entre atores (geralmente Estados) que é influenciado por, e apenas analiticamente distinto, uma variedade de fatores geopolíticos, normativos, militares, sociais, institucionais e econômicos globais” (Brighi, 2013, p. 4, tradução nossa).

A partir disso, o fenômeno de interesse do presente trabalho, a “preferência de política externa”, pode ser entendida como os principais objetivos de um país em seu relacionamento com os demais no Sistema Internacional (Moravcsik, 1997). Nessa vertente, a noção realista de “interesse nacional” é substituída por uma visão que entende as preferências do Estado como fruto de disputas entre visões de mundo que, em nenhum momento, são tomados como representativos de toda nação ou implicam um foco prévio na segurança (Moravcsik, 1997). Portanto, deve-se compreender a conceituação de “preferência estatal” como a determinante das linhas gerais e objetivos que guiam as ações de política externa (Moravcsik, 2008).

Por fim, aproveitando-se das definições de Merke, Reynoso e Schenoni (2020) e de Moravcsik (1997), as “mudanças de preferência de política externa” devem ser definidas como o nível de variação entre as linhas-gerais de objetivos de um país em seu relacionamento com os demais no SI entre um mandato presidencial e outro.

A partir de conceitos devidamente delimitados, a explicitação da técnica metodológica utilizada para examinar como essas categorias se manifestam empiricamente nos casos selecionados é fundamental. Para tanto, o estudo adota o Qualitative Comparative Analysis (QCA), método adequado para capturar a complexidade causal inerente ao objeto de investigação, pois possibilita identificar padrões de combinação causal entre condições explicativas e o fenômeno de interesse, indo além de associações lineares simples, para explicar as variações observadas nas estratégias internacionais das democracias do Cone Sul, com um número médio de casos.

Em termos gerais, o QCA pode ser uma técnica muito útil para o campo de Política Externa Comparada (Ide; Mello, 2022), uma vez que é recomendado “onde os pesquisadores estão frequentemente interessados em fenômenos que são relativamente raros [...], mas [em análises] cujo objetivo é realizar comparações e alcançar uma generalização (moderada) entre

os casos” (Mello, 2021, p. 387, tradução nossa). O Novo Liberalismo, com sua ênfase nas preferências e nas instituições políticas, também mostra-se afeito aos preceitos da complexidade causal, embora não utilize diretamente tal linguagem. É possível extrair das obras de Moravcsik (1997) e Milner (1997) uma formulação adaptável à lógica de características qualitativas de determinados conjuntos e a relação que mantém com condições e o fenômeno de interesse. Afinal, ao compreender as ações de política externa sendo moldadas por uma miríade de diferentes combinações de preferências e instituições, a teoria acaba por comportar os atributos envolvidos na noção de complexidade causal.

No que tange aos casos, são delimitados em termos de conjunto, isto é, observações que compartilham características comuns que os tornam comparáveis (Mello, 2021). Esse universo de 18 casos constitui uma amostra de “n médio”, que é pequena para o bom uso de técnicas estatísticas, mas consideravelmente grande para a elaboração de estudos de caso aprofundados. Entretanto, esse número se encaixa nas recomendações de Ide e Mello (2022) sobre a aplicação de QCA, cujo número ótimo de casos está entre cerca de doze e cinquenta. Dessa forma, é possível conduzir uma análise comparativa robusta para o conjunto de casos em questão, o que permite o desenvolvimento de generalizações sensíveis ao conjunto.

Dentro da literatura sobre o método, o presente trabalho é entendido como uma análise *case-specific* e *outcome-centered* (Mello, 2021). Ou seja, o principal foco é encontrar, dentre um conjunto de casos, quais as condições necessárias e/ou suficientes para sua ocorrência. Assim, ela possui um caráter explicativo de teste de teoria, em que as condições explicativas de uma teoria são confrontadas com a realidade para buscar ver se há validade ou não dela para aquele conjunto. No caso da pesquisa, busca-se justamente testar as três condições explicativas do Novo Liberalismo, para o conjunto das democracias contemporâneas do Cone Sul, com o fito de atestar sua validade ou não para aqueles casos. Conforme Sposito, Gabriel e Artioli (2022), a busca pela explicação, no lugar da predição, é uma característica marcante da lógica da Teoria dos Conjuntos. Por fim, com dezoito casos e três condições, há uma relação de seis casos por condição, o que está próximo da recomendação de cinco casos por condição para uma análise com boa alavancagem (Mello, 2022).

Tendo delineado o desenho metodológico, cumpre situar esta investigação no contexto mais amplo da produção acadêmica sobre o tema. A relevância deste estudo se afirma precisamente ao superar algumas limitações recorrentes nos trabalhos sobre política externa latino-americana: a predominância de estudos de caso único, a negligência face à complexidade causal e a tendência a tratar a região como bloco homogêneo.

A relevância deste estudo se fundamenta em uma lacuna dupla identificada na literatura sobre política externa latino-americana. Por um lado, como demonstram Giacalone (2012) e Merke, Reynoso e Schenoni (2020), os trabalhos existentes tendem a privilegiar análises de caso único, ricas em detalhes qualitativos, mas com limitada capacidade de generalização. Embora esses estudos ofereçam *insights* valiosos sobre processos políticos específicos, sua natureza fragmentada dificulta a identificação de padrões mais amplos que possam explicar as mudanças nas preferências de política externa na região.

Por outro lado, quando pesquisas buscam superar essa limitação através de abordagens quantitativas, como em Amorim Neto e Malamud (2015), frequentemente negligenciam a complexidade causal inerente ao processo decisório em política externa. Esses trabalhos, ao adotarem métodos que analisam variáveis de forma isolada, deixam de capturar como diferentes combinações de fatores domésticos podem produzir resultados similares (equifinalidade), ou como o efeito de uma determinada condição depende de sua interação com outras (causação conjuntural).

Diante dessas limitações, este trabalho avança a literatura em quatro dimensões principais. Primeiro, ao analisar como diferentes fatores domésticos interagem para determinar mudanças na política externa, permite uma compreensão mais refinada da dinâmica política na região. Segundo, ao adotar o QCA, permite examinar de que forma preferências grupais e instituições políticas relacionam-se com alterações nas preferências externas dos Estados. Terceiro, ao focar especificamente no Cone Sul, reconhece as particularidades dessa sub-região, que difere qualitativamente de outras áreas da América Latina em termos de maturidade democrática e padrões de inserção internacional. Quarto, ao examinar governos mais recentes (2003-2022), proporcionou uma análise mais alinhada com os desafios e processos contemporâneos das democracias da região no que tange ao seu relacionamento com o SI. Dessa forma, esta pesquisa não apenas preenche lacunas identificadas na literatura tradicional, mas também avança o debate teórico e metodológico sobre a mudança de política externa das democracias sul-americanas.

Diante dessas lacunas identificadas, o presente trabalho organiza-se em torno de um eixo analítico que articula teoria, metodologia e teste empírico. Dessa forma, se a justificativa demonstrou o que falta investigar, os objetivos delineiam precisamente como esta pesquisa se propõe a preencher tais espaços, estabelecendo um diálogo crítico com o Novo Liberalismo enquanto testa sua aplicabilidade para o contexto conesulino contemporâneo.

Tendo em vista essas contribuições potenciais, o presente estudo estabelece como objetivo principal identificar as condições domésticas que explicam as mudanças nas

preferências de política externa (MPPE) nas democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022, testando a aplicabilidade do Novo Liberalismo como marco teórico para esses processos.

Esse propósito se desdobra em três objetivos específicos. No plano teórico, presente no Capítulo 2, a pesquisa busca sistematizar as principais contribuições do subcampo de Mudança de Política Externa (MPE), com ênfase nas interfaces entre os níveis doméstico e sistêmico na explicação das estratégias internacionais dos Estados. Paralelamente, propõe-se a analisar criticamente o potencial explicativo do Novo Liberalismo para contextos periféricos, examinando em que medida uma teoria originalmente desenvolvida para explicar o comportamento de Estados centrais pode ser efetivamente aplicada ao estudo de democracias em desenvolvimento.

No âmbito metodológico, que se encontra no capítulo 3, o estudo tem como objetivo justificar a seleção dos casos (os 18 governos das quatro democracias do Cone Sul no período considerado) e a operacionalização das três condições explicativas derivadas do Novo Liberalismo: Mudança de Ideologia (Mdi), Altas Divergências Societais (ADS) e Poder Executivo Desconstrangido (PED) e do fenômeno de interesse, a Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE). Além disso, busca demonstrar a utilidade do QCA para analisar processos de mudança política em Relações Internacionais.

Por fim, no plano empírico, que se encontra no Capítulo 4, a pesquisa almeja mapear padrões de continuidade e mudança nas estratégias internacionais dos casos, identificando quais combinações melhor explicam as variações observadas. Assim, é possível avaliar em que medida os achados corroboram ou contestam as proposições centrais do Novo Liberalismo, examinar como as especificidades institucionais e políticas da região qualificam as relações entre as condições domésticas e as mudanças de preferência na política externa; e produzir evidências sistemáticas que contribuam para superar as lacunas identificadas na literatura sobre Mudança de Política Externa na América Latina, avançando tanto no entendimento da dinâmica regional quanto no diálogo com os debates teóricos mais amplos.

Esses objetivos permitem não apenas avançar o entendimento sobre os determinantes domésticos da política externa na região, mas também contribuir para debates mais amplos sobre a natureza da agência estatal em contextos periféricos e as especificidades da política externa em democracias em desenvolvimento.

Para operacionalizar esse desenho de pesquisa delimitado acima, o Quadro 1 sintetiza os conceitos-chave, indicadores e critérios de calibração utilizados.

Quadro 1: Quadro Analítico

	Conceito	Indicador	Calibração
Fenômeno de interesse	Mudança de Preferência de Política Externa	Variação do ponto ideal médio normalizado nas votações da AGNU entre governos subsequentes	<i>Crip-set</i>
Condição explicativa	Mudança de Ideologia	Mudança na ideologia do chefe do Executivo	<i>Crisp-set</i>
Condição explicativa	Altas Divergências Societais	Índice de Polarização Social do V-Dem	<i>Fuzzy-set</i>
Condição explicativa	Poder Executivo Desconstrangido	Índice de Componente Liberal do V-Dem	<i>Fuzzy-set</i>

Fonte: elaboração própria.

2 - Mudança de Política Externa e o Novo Liberalismo: contribuições teóricas para as preferências de política externa contemporânea no Cone Sul

O subcampo da Mudança de Política Externa (MPE) está inserido no campo de Política Externa Comparada (PEC) (Huxsoll, 2003). A PEC deve ser entendida a partir de três características: a importância da dimensão doméstica na análise, o uso do método comparativo e a multidisciplinaridade (Huxsoll, 2003; Lantis; Beasley, 2017). Surgida nos finais da década de 1960, rapidamente, a PEC passou a dominar os estudos sobre política externa entre as décadas de 1970 e 1980. Apesar do expressivo financiamento estatal nesse período, os resultados analíticos da PEC ficaram aquém das expectativas, especialmente em termos de formulação teórica geral e capacidade preditiva, marcando um momento de declínio (Smith, 1986). Naquele momento de baixa nasceram, dentro do campo, vários subcampos (Neack; Hey; Haney, 1995), dentre os quais as primeiras obras preocupadas em entender por que os Estados alteram estratégias de inserção internacional (Huxsoll, 2003). O principal subcampo voltado para essa tarefa é o de Mudança de Política Externa, surgido nos momentos finais da Guerra Fria, com a percepção de que, com o fim do conflito bipolar, maiores oportunidades de ação se abririam aos diferentes países (Gustavsson, 1999; Hermann, 1990).

Deve-se frisar, contudo, que uma das principais fraquezas do subcampo da MPE é sua baixa preocupação com a incorporação teórica (Hudson; Day, 2020). Entretanto, uma série de teorias de RI podem ser úteis para compreender como a MPE ocorre. No presente trabalho, elas serão agrupadas em duas grandes categorias: as que consideram apenas uma dimensão como fundamental (monocausais), ou ambas (duocausais). O critério de divisão utilizado se justifica pelo reconhecimento de que os estudos de política externa se encontram na interface das dimensões doméstica e internacional (Brighi, 2013). Consoante a autora, a dimensão “externa”, “estrutural” ou “internacional” é definida como “[...] aquele domínio das relações políticas entre atores (geralmente Estados) que é influenciado por, e apenas analiticamente distinto, uma variedade de fatores geopolíticos, normativos, militares, sociais, institucionais e econômicos globais” (p. 4, tradução nossa). Já o “interno” ou “doméstico” é entendido como “[...] o Estado e uma visão pluralista da sociedade e, em última instância, da comunidade em torno da qual a vida política gira” (p. 4, tradução nossa).

Historicamente predominou, na América do Sul, uma visão determinística sobre as estratégias de inserção internacional de seus países (Gardini; Lambert, 2011; Long, 2015). Dentro dessas visões, os países sul-americanos possuiriam políticas externas predominantemente reativas, que seriam amplamente determinadas por fatores estruturais

ligadas aos Estados Unidos da América (Mora; Hey, 2003). As tradições sistêmicas de Relações Internacionais, embora tenham sido utilizadas por um grande período de tempo como balizadoras de compreensão das ações dessas nações no mundo, no fim, diminuem a capacidade de agência das nações da América do Sul frente aos inúmeros desafios que enfrentam no Sistema Internacional (Long, 2015), limitando a capacidade de explicação das políticas externas, principalmente quando se trata de mudanças (Carlsnaes, 1992; Moravcsik, 1993). Assim, podem ser consideradas relativamente frágeis para explicar a multiplicidade de estratégias de inserção internacional posta em prática nas democracias da América do Sul nas últimas décadas, principalmente em uma situação em que nenhum de seus países superou, de fato, o subdesenvolvimento e nem se tornou uma Grande Potência (Long, 2015). Dentro desse cenário, é importante notar que as explicações cujo foco recai na política doméstica podem ser um grande adendo (Belém Lopes; Faria; Santos, 2016).

O Novo Liberalismo (NL) é um aporte teórico capaz de sanar a baixa incorporação teórica da MPE no geral, ao mesmo tempo em que coloca foco na dimensão doméstica nos estudos sobre MPE na América Latina, seguindo uma tendência mais contemporânea nos estudos sobre a região. O principal objetivo dessa teoria é reoxigenar as teorias liberais nas RIs, atualizando-as para uma empreitada de caráter mais científico e menos normativo (Moravcsik, 2003). A utilidade do NL ocorre dada sua capacidade de formular hipóteses sobre o relacionamento entre diferentes variáveis domésticas. Entretanto, é mais do que uma teoria monocausal, a partir do momento em que incorpora as preferências sociais e as instituições políticas como principais variáveis explicativas, mas sem desconsiderar a dimensão sistêmica no cálculo dessas preferências ou no momento posterior de relacionamento interestatal, a partir da interação entre preferências domesticamente formadas. Logo, *a priori*, é uma teoria interessante de se submeter a teste para buscar compreender o processo de mudança de Política Externa das democracias do Cone Sul na contemporaneidade.

O objetivo do presente capítulo é, portanto, situar o trabalho em termos de área e teoria. Na subseção 2.1 é contextualizado o subcampo de MPE, tratando de suas origens e a agenda de pesquisa na qual o presente trabalho se insere. Na subseção 2.2, é feito o esforço de mostrar, sem pretensão exaustiva, como o estudo da política externa e a relação entre o doméstico e o internacional se dá em diferentes abordagens de RI. A subseção 2.3 apresenta o aporte teórico utilizado no presente trabalho, o Novo Liberalismo. Por fim, na subseção 2.4 mostra-se como a Mudança de Política Externa é tratada contemporaneamente na América Latina, reforçando a necessidade de incorporar a dimensão doméstica nas análises.

2.1 - O subcampo da Mudança de Política Externa: origens e agendas

A Mudança de Política Externa é um subcampo do campo de Política Externa Comparada (PEC) (Huxsoll, 2003). A principal característica da PEC é, por meio de uma metodologia comparada, “conectar o estudo das Relações Internacionais [...] com o estudo da política doméstica [...]” (Lantis; Beasley, 2017, p. 2, tradução nossa). Em termos amplos, a política externa dos diferentes Estados sempre esteve tangencialmente presente na área de Relações Internacionais (Smith, 1986). Entretanto, é apenas em meados da década de 1950 que o estudo específico da política externa passa a se constituir como um campo de estudo próprio (Tayfur, 1994). Para Huxsoll (2003), a sistematização do interesse pelo estudo da política externa está intimamente ligada à influência cada vez maior de estudos em outras áreas da Ciência Política nas RIs, o que gerou um desafio às chamadas “abordagens tradicionalistas”. Dessa forma,

Metodologicamente, esses estudiosos estavam desafiando uma abordagem "tradicionalista" para o estudo das relações internacionais e da política externa, que era cética em relação aos esforços para prever ou aplicar análise de probabilidade aos assuntos humanos (Huxsoll, 2003, p. 5, tradução nossa).

Alguns autores, como Hudson (2005), indicam que, nesse período, nasceu um campo único conhecido como Análise de Política Externa. Carlsnaes (2013) aponta que, na realidade, dois campos foram criados desse movimento inicial. Logo, existem o que Hudson (2005) chama de Análise de Política Externa, denominada por Carlsnaes (2013) como Abordagem de Tomada de Decisão, e a Política Externa Comparada propriamente dita. Assim,

[...] encontramos duas especificações ou estipulações essencialmente diferentes do explanandum no estudo da política externa. A primeira é caracterizada por um foco nos *processos* de tomada de decisão em sentido amplo, enquanto a segunda faz uma clara distinção analítica entre tais processos e a *política em si*, definida de forma mais restrita em termos de seu conteúdo como uma escolha de ação na busca de um objetivo [...] (Carlsnaes, 2013, p. 304, tradução nossa, ênfase no original).

Deve-se destacar que a PEC não exclui o processo de tomada de decisão, mas não direciona todos seus esforços a ele, compreendendo-o como mais um dos níveis de análise válidos. Essas considerações são fundamentais porque permitem, ao presente trabalho, situar a Política Externa Comparada como um campo único e separado da Análise de Política Externa, com um recorte específico de seu desenvolvimento, apogeu, declínio e como isso resultou em diferentes subcampos a partir de 1980, dentre os quais está a Mudança de Política Externa.

A origem da Política Externa Comparada pode ser traçada a James Rosenau. De acordo com ele, as RIs no período sofriam de um problema crônico: o entendimento de que cada caso era único e, portanto, só poderia ser entendido e explicado com base em análises

profundas de caso (Rosenau, 1968). Isso, na visão de Rosenau, impedia o desenvolvimento de proposições teóricas mais elaboradas, que só poderiam surgir por meio de uma metodologia comparada. Sem a elaboração dessas hipóteses, não era possível fazer generalizações testáveis. Sem essas generalizações, não era possível entender como diferentes fatores interagem na política externa. Sem esse entendimento, não existiria teoria de política externa. Sem uma teoria de política externa, não havia ciência propriamente dita. Na realidade, a visão de Rosenau foi fortemente influenciada pelo movimento behaviorista da década de 1950, que buscou, segundo Tayfur (1994, p. 122, tradução nossa), “estabelecer métodos científicos nas ciências sociais, o que significou a coleta sistemática e empírica de dados, conceituações, testes de hipóteses e construção de teoria”. Consoante Huxsoll (2003), isso resultou em três “compromissos” do campo: comparações envolvendo diversas nações; comparação sistemática de variáveis similares; e uso de métodos científicos advindos das ciências naturais.

No início da década de 1980, entretanto, estava claro que a PEC não conseguiu corresponder à expectativa (Hudson; Day, 2020). O investimento governamental decaiu, o número de publicações nos principais períodos de RI declinou consideravelmente e o termo “política externa comparada” passou a ter conotação negativa entre os analistas (Smith, 1986; Hudson, 2005). Hudson e Vore (1995) enumeram três problemas com a PEC que tornaram clara sua inadequação, pelo menos da forma até então vigente. Primeiramente, há a questão da parcimônia, visto que era praticamente impossível conciliar o desejo de uma grande teoria geral com a busca por explicações altamente detalhadas até o nível mais micro possível. O segundo ponto se relaciona com a relação entre variáveis que se mostraram importantes para a política externa de determinados Estados, mas que eram de difícil mensuração, como fatores subjetivos (Hudson; Vore, 1995). Por fim, a problemática da relevância política mostrou-se fundamental, visto que os analistas desejavam que seus achados contribuíssem para as tomadas de decisão servindo como base para previsão de motivos e ações. Assim, o último dilema se relaciona justamente sobre escolher entre uma teoria altamente detalhada e politicamente relevante que se pareceria mais com os estudos de caso ou uma teoria geral cientificamente relevante, mas de pouca utilidade para casos concretos em termos de ação.

Na metade final da década de 1980, os estudiosos engajados na PEC começaram a pensar o que poderia ser feito para revigorar o campo. Como consequência das decisões tomadas, “ficaram para trás o objetivo de uma grande teoria unificada e o constrangimento metodológico imposto pela exigência de testes empíricos agregados” (Hudson; Day, 2020, p. 27, tradução nossa). Na realidade, a saída, de acordo com os autores, passa pela elaboração de

teorias de médio alcance, que permitam extrair certas generalizações que sejam mais sensíveis às particularidades dos casos e situações.

Desde o início da década de 1980, enquanto a PEC passava por uma autoavaliação e reformulação, uma série de analistas passou a se preocupar cada vez mais com por que diferentes países alteraram suas formas de se relacionar no Sistema Internacional, com a fundação do subcampo de Mudança de Política Externa. De acordo com Holsti (1990), o estudo da mudança de política externa deveria ter sido melhor desenvolvido pela PEC desde sua fundação, tendo em vista que o próprio conceito de mudança se refere, no nível mais básico, a um Estado sair de um posicionamento A para B em alguma questão. Ou seja, há, por essência, uma comparação entre dois momentos, ainda que de forma implícita.

Na MPE, podem ser destacadas cinco obras que pavimentaram o caminho do subcampo e, portanto, possuem caráter fundacional, destacando-se dois momentos: o primeiro, na década de 1980, em que surgem as primeiras tentativas de compreensão da alteração de política externa, e o segundo, em que busca-se avançar mais nas análises propriamente ditas (Haesebrouck; Joly, 2020). Assim, são destacadas, no primeiro momento, as obras de Robert Gilpin (1981), Kal Holsti (2016)¹ e Kjell Goldmann (1988). Em um segundo momento, destacam-se os trabalhos de Charles Hermann (1990) e Jakob Gustavsson (1999). Como mostram Haesebrouck e Joly (2020), contemporaneamente, grande parte dos trabalhos cujo foco recai na MPE, mesmo que não as cite nominalmente, baseiam-se em ideias e princípios desenvolvidos primordialmente nessas obras.

A principal preocupação de Gilpin (1981) é um tema clássico de relações internacionais: a ocorrência de grandes conflitos internacionais. Assim, para explicar o fenômeno, o autor enfatiza as assimetrias entre a real distribuição de poder entre os principais *players* do Sistema e a forma como ele é formalmente organizado. Entretanto, a principal contribuição de Gilpin (1981) é mostrar como o desenvolvimento econômico, tecnológico e acontecimentos políticos internos influenciam no comportamento das Grandes Potências. Em vista do que se tornaria o campo da MPE, a obra é, de fato, ainda embrionária, contendo muita influência do pensamento neorrealista de Waltz (2010). De qualquer forma, é considerada fundacional porque é um dos primeiros esforços para tentar mostrar como mudanças domésticas acarretam uma alteração no relacionamento de um dos atores com os demais e quais as consequências que isso pode ter para a paz mundial e a eclosão de grandes conflitos. De acordo com ele, “o processo de mudança na política internacional, no fim, reflete os

¹ A obra original é de 1982. A edição disponível on-line data de 2016.

esforços dos indivíduos ou grupos para transformar as instituições e sistemas com o objetivo de avançar seus interesses” (Gilpin, 1981, p. 22, tradução nossa).

Já o principal objetivo de Holsti (2016) é explicar aquilo que chama de “reestruturação”, ou seja, a reorientação radical da política externa de determinado Estado. Essa definição é importante, visto que, para ele, é necessário diferenciar a “reestruturação” da “reorientação”, que está relacionada com os pequenos ajustes e mudanças menos significativas que um país faz ao longo do tempo. Segundo o autor, para que a reestruturação ocorra, devem existir mudanças significativas em algumas formas de relacionamento do Estado, ligadas a quatro características: nível de envolvimento estrangeiro; políticas sobre os tipos e fontes de penetração externa; a direção do envolvimento estrangeiro e os compromissos militares ou diplomáticos. Interessante notar que, já de forma diferente de Gilpin (1981), aqui, a análise engloba pequenas, médias e grandes potências. Para concluir, Holsti (2016) chama atenção para a importância que fatores não-militares podem possuir e também para o papel central das percepções dos tomadores de decisão sobre o ambiente ao seu redor, indicando que diferentes líderes podem ler situações de formas diferentes.

Goldmann (1988) inicia sua obra com o questionamento de por que, mesmo com tantas pressões para mudança, é comum que Estados mantenham suas políticas externas por períodos maiores de tempo. Assim, o autor estabelece o conceito de *stabilizers*, entendidos como “uma variável que afeta a probabilidade de que tal evento desencadeie um processo de mudança e/ou o grau em que um processo de mudança será concluído e produzirá uma mudança na política” (Goldmann, 1988, p. 4, tradução nossa). Basicamente, se Holsti (2016) mostrou as principais fontes para a mudança e a importância da percepção dos tomadores de decisão, Goldmann (1988) fortalece a MPE ao mostrar como essas pressões podem ser atenuadas pela existência de diversos pontos de moderação.

O papel de Hermann (1990) na consolidação do campo foi criar uma tipologia para as alterações de comportamento estatal, por meio de uma classificação progressiva do grau de alteração. Assim, são identificadas quatro fontes de mudança: líderes, burocracias, reestruturação doméstica e choque externo. Entretanto, esse desejo de mudança por parte das fontes não é automaticamente traduzido em alteração política na realidade, visto que há um passo intermediário: o processo de tomada de decisão, que media esses *inputs* e, no fim, determina qual o grau de mudança prevalece. Tais mudanças podem ser de ajuste, com alteração no esforço para atingir determinada meta; de programa, que altera o método para atingir determinada meta; de problema, em que há alteração das metas a serem perseguidas; e de orientação internacional, que altera o relacionamento do Estado em todas as frentes.

Por fim, o trabalho de Gustavsson (1999) é de importância ímpar. É, na realidade, a primeira tentativa de amalgamar a literatura do subcampo e buscar entender suas forças, fraquezas, diferenças e tendências. Nesse sentido, o autor divide a MPE em três categorias: os modelos de checklist, os de constrangimentos estruturais e os cíclicos. No modelo de checklist, primeiro, são apresentados alguns fatores contextuais sobre o caso; segundo, faz-se uma lista de variáveis independentes e intervenientes; terceiro, cria-se uma tipologia sobre os diferentes tipos de mudança. Entretanto, há uma deficiência teórica considerável, uma vez que são apenas apontados possíveis fatores relacionados à mudança, mas sem se preocupar em estabelecer de forma clara quais variáveis realmente importam e como elas interagem (Gustavsson, 1999). O segundo modelo possui como foco analítico o papel das variáveis intervenientes no processo de mudança de política externa. Nesse sentido, são modelos que buscam indicar quais fatores surgem como possíveis estabilizadores de pressões para mudança, diminuindo a amplitude da alteração inicial desejada. Entretanto, de acordo com Gustavsson (1999), o modelo também possui uma fraqueza importante, visto que não há uma preocupação de seus autores estabelecer quais são, de fato, as fontes do desejo de mudança e, com isso, acaba se limitando no entendimento do processo como um todo. Por fim, há os chamados modelos cíclicos. Diferentemente dos demais modelos, que buscam entender ações pontuais de mudança de política externa, aqui o foco se dá nas relações de longo-prazo entre as variáveis. Para Gustavsson (1999), entretanto, essa característica é uma desvantagem, na medida em que a complexidade presente nesses modelos mais impede que facilita sua aplicação, devido ao grande esforço necessário para conseguir realizar a análise.

Huxsoll (2003), por sua vez, apresenta um importante contraponto à visão otimista de Hermann (1990) e Gustavsson (1999) sobre o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da MPE. De acordo com o autor, a maior parte dos trabalhos se concentrou apenas em refinar os modelos já existentes e citados, encontrando novas variáveis ou buscando validação empírica. Para ele, portanto, cerca de duas décadas após sua fundação, o subcampo ainda era um aspecto negligenciado. Conforme Huxsoll (2003), embora a MPE tenha se tornado um tema recorrente no pós-Guerra Fria, isso não foi acompanhado de um amadurecimento e complexificação do subcampo, que permaneceu muito ligado às suas obras originárias.

Welch (2005) é um dos poucos teóricos no período pós-Gustavsson que tenta se afastar da simples aplicação empírica dos modelos desenvolvidos anteriormente e formular uma teoria. Seu objetivo é elucidar a importância do risco dos atores envolvidos na dinâmica política, no que diz respeito à possibilidade de mudança. Em uma reversão considerável do paradigma iniciado por Gilpin (1981), de que a mudança na política internacional representa a

vontade de grupos em auferir ganhos e alcançar interesses, Welch (2005) considera que a mudança se dá apenas quando há o perigo de que os custos da manutenção da política se tornem excessivamente altos para as lideranças, de modo que a correção de rotas se torna mais atrativa. A abordagem merece atenção pela tentativa de trazer novo fôlego à MPE, incorporando contribuições teóricas de outros campos e buscando aumentar a teorização sobre o processo pelo qual Estados alteram suas estratégias de inserção internacional.

A contribuição de Blavoukos e Bourantonis (2014) é menos teórica e mais analítica. Na visão dos autores, nenhum fator isolado, pertencente a apenas um paradigma, pode lidar com um fenômeno tão complexo quanto a alteração de estratégia de inserção internacional de um país. A partir disso, seguindo a divisão entre dimensões domésticas e externas, os autores propõem a identificação de “parâmetros” para ajudar a guiar a análise da MPE. Esse ponto é interessante porque, embora pareça um trabalho fortemente similar àqueles já apresentados, há, na obra, forte preocupação em especificar melhor quais aspectos são de fato importantes e devem ser analisados. Nesse contexto, os parâmetros estruturais domésticos identificados são de dois tipos: a configuração política doméstica e os *advocacy groups*. O primeiro tipo se relaciona com as regras do processo decisório, enquanto o segundo tipo representa grupos políticos com interesses diversos daqueles no poder. A conclusão é que quanto mais distantes forem as preferências entre esses diferentes *advocacy groups*, maiores as pressões para a correção de rumos da política externa em relação ao grupo que está no poder. Já os parâmetros estruturais internacionais se ligam à participação do Estado no Sistema Internacional. Há três categorias sistêmicas que mediam a capacidade de mudança da política externa: mudanças nas políticas de aliados ou rivais, o papel das organizações internacionais e as normas de comportamento advindas da socialização interestatal.

A revisão mais recente da literatura da MPE é a de Haesebrouck e Joly (2020), em que os autores tratam do estado da arte do subcampo e o que pode ser feito para ajudar em seu desenvolvimento contemporâneo. Para os autores, os trabalhos mais atuais focam em aplicações empíricas em estudos de caso dos modelos desenvolvidos pela primeira geração de autores supracitados, com um destaque desproporcional para o modelo de Hermann (1990), mesmo com todas as críticas já existentes desde o artigo de Gustavsson (1999). Assim,

Nas últimas duas décadas, um número crescente de estudos empíricos examinou a mudança de política externa. [...] [Esses] estudos têm focado geralmente em mudanças dramáticas em questões particulares de política externa. [...] [A literatura] focou basicamente em mudanças em questões específicas da política externa, ao invés de analisar mudanças mais amplas nos padrões das relações externas dos Estados (Haesebrouck; Joly, 2020, p. 3-4, tradução nossa).

A questão da deficiência teórica aparece clara quando os autores afirmam que “a pesquisa acadêmica selecionou principalmente casos de mudança na política externa que eram muito claros e envolviam uma ruptura significativa com o passado, sem tentar vincular diferentes casos para estabelecer padrões mais amplos” (Haesebrouck; Joly, 2020, p. 4, tradução nossa). De forma semelhante, Yetiv (2007), ao tratar da contribuição de Welch (2005), indica as limitações desses modelos por conta de sua baixa incorporação teórica. De acordo com ele, “é ausente o componente de interação estratégica que pode explicar o que ocorre quando dois Estados interagem, ou um conjunto amplo de suposições que pode explicar os resultados das interações entre muitos Estados ou processos amplos” (p. 384, tradução nossa). Já Brighi (2013), por sua vez, chama atenção para o baixo desenvolvimento teórico presente nos estudos de política externa, ao afirmar que “na verdade, a teorização da política externa como tal tem sido tipicamente escassa em um campo que privilegia, como o próprio nome sugere, a análise sobre a teoria” (p. 15, tradução nossa).

Os autores enfatizam que

Embora vários estudos tenham examinado tais impulsionadores e inibidores, a pesquisa em grande parte se absteve de desenvolver estruturas teóricas integradas [...]. Além disso, embora haja uma abundância de estudos de caso - principalmente qualitativos - com o objetivo de fornecer explicações (novas) de decisões políticas específicas, pouco esforço foi feito para testar ou falsificar essas contribuições teóricas de forma comparativa. Como resultado, a pesquisa chegou a uma lista abrangente de condições explicativas plausíveis, mas continua distante de um quadro teórico integrado [...] (Haesebrouck; Joly, 2020, p. 7, tradução nossa).

Os autores também afirmam o que, na visão deles, deve ser feito para que o subcampo possa se fortalecer:

[...] a pesquisa deve começar a examinar a mudança na política externa de forma mais sistemática entre países, domínios de política externa e ao longo do tempo. Isso nos permitiria chegar a uma compreensão mais abrangente da mudança na política externa e, em última análise, identificar os ingredientes essenciais das receitas causais que levam à mudança (Haesebrouck; Joly, 2020, p. 8, tradução nossa).

O presente trabalho se encaixa justamente na agenda de pesquisa contemporânea preconizada por esses autores. Ao buscar comparar alterações de preferências de política externa das democracias do Cone Sul ao longo de duas décadas, o objetivo é justamente proporcionar uma análise mais sistemática do processo em questão. Para isso, entretanto, é preciso, primeiro, mostrar de que forma diferentes abordagens teóricas entendem a relação entre fatores domésticos e internacionais, a fim de fornecer um aporte sobre como se dá a relação entre elas, proporcionando a robustez teórica que falta a muitos estudos de MPE, como a revisão acima mostrou. Essa é a principal função das seguintes subseções.

2.2 - A relação entre a política externa e as dimensões doméstica e sistêmica nas Relações Internacionais

Diferentes abordagens nas RIs possuem muito a dizer sobre a política externa. Mesmo que não seja seu objeto direto de análise, praticamente todas as vertentes teóricas da área, de uma forma ou de outra, apresentam formulações que ajudam a entender o comportamento das unidades no Sistema Internacional (Tayfur, 1994; Smith, 1986). O problema é que, muitas vezes, essas implicações não são esclarecidas, deixando um vácuo de compreensão. Por outro lado, como mostram Haesebrouck e Joly (2020) e Brighi (2013), os estudos sobre política externa costumeiramente possuem alguma base nas teorias de RI, mesmo que os analistas relutem a deixá-las explícitas. Portanto, a situação que se apresenta é de baixa integração entre as duas visões, com estudos teóricos de RI não deixando claras suas implicações para política externa dos Estados e análises de política externa que não se preocupam em trazer um desenvolvimento teórico robusto para justificar suas escolhas (Hudson; Day, 2020).

O principal objetivo da presente seção é mostrar de que forma os diferentes trabalhos cujo foco recai na política externa podem ser agrupados em dois grupos principais, de acordo com a relação entre o “doméstico” e o “internacional” estabelecida pela teoria que os guia. Para tanto, definições são necessárias. O critério de divisão aqui utilizado se justifica pelo reconhecimento histórico de que os estudos de política externa se encontram na interface das dimensões doméstica e internacional, uma premissa que norteia o campo há, no mínimo, sessenta anos e continua servindo como um guia para os estudos. Na verdade, a questão da (não) divisão entre essas duas dimensões está na base de grande parte da discussão sobre Relações Internacionais na história (Smith, 1986; Tayfur, 1994). Portanto, é uma distinção cara não apenas ao campo, mas a toda a área e, por isso, servirá como principal corte analítico para diferenciar ou agrupar abordagens consideravelmente distintas entre si, mas similares no que tange à relação entre essas dimensões.

Nas últimas décadas do século XX surgiram diversos defensores da noção de que não era mais possível separar o doméstico do internacional e, portanto, a própria noção de política externa não faria sentido (Smith, 1986; Hill, 2003). Entretanto, Brighi (2013) demonstra como ela ainda é fundamental para conceber e compreender a política externa. Assim,

Embora poroso e nebuloso, o limite ainda é crucial para definir a política externa em relação a outras políticas públicas. Afinal, a política externa é aquele tipo de política doméstica ou pública que é explicitamente direcionada ao “exterior” dos atores políticos e, portanto, depende, de certa forma, existencialmente, da existência de um ambiente e de um “outro” (Brighi, 2013, p. 4, tradução nossa).

Logo, ainda hoje, é possível separar ontologicamente o interno do externo, mantendo uma distinção entre as duas dimensões que, embora não-natural, é analiticamente importante para ajudar no melhor entendimento da política externa (Hill, 2003). A partir dessa discussão, podem ser encontradas duas formas de dividir o entendimento sobre mudança de política externa e as teorias subjacentes a ela, de acordo com Brighi (2013). A primeira abarca os chamados modelos monocausais, isto é, que entendem que apenas a dimensão doméstica ou a internacional possuem, por si só, capacidade de ditar os rumos da política externa dos Estados. Aqui encontram-se visões teóricas como o neorrealismo e o *primat der innenpolitik*. A segunda contém os modelos duocausais, isto é, visões que compreendem que a política externa só pode ser entendida por meio da combinação entre dimensão doméstica e a estrutural. É o caso da maior parte dos modelos de política externa. As próximas subseções, portanto, apresentam de forma sucinta e discutem brevemente de que forma a relação “doméstico”/”sistêmico” é abordada por essas diferentes categorias causais, sem pretensão de apresentar um rol exaustivo sobre cada abordagem ou dissecá-la em seus pormenores, apenas mostrar como operam e por que, embora úteis, são limitadas para compreender o fenômeno de interesse do presente trabalho. Assim, as teorias específicas abordadas foram escolhidas por se entender que são representativas da relação indicada, ainda que existam outras.

2.2.1 - Abordagens monocausais

Modelos monocausais compreendem a política externa como resultado exclusivo de fatores domésticos ou internacionais (Brighi, 2013). De acordo com Rose (1998), esse grupo pode ser dividido entre aqueles que acreditam na supremacia dos fatores estruturais, isto é, no *primat der aussenpolitik*, e os que acreditam na supremacia dos fatores domésticos, ou *primat der innenpolitik*. Por consequência, mudanças na política externa dos países só ocorrem quando há alteração em fatores em uma dessas dimensões; alterações em fatores pertencentes a outra pouco importam para entender a alteração no comportamento do Estado.

A teoria monocausal sistêmica mais conhecida nas RIs é o Neorrealismo de Waltz. De acordo com o autor, embora os níveis de análise do indivíduo e da estrutura de cada Estado sejam importantes para compreender fenômenos específicos, as explicações mais gerais e, portanto, de caráter teórico, só podem ser encontradas a nível do Sistema Internacional (Waltz, 2001). Para ele, o fato de que os Estados convivem em um sistema em que o princípio ordenador é a anarquia, em que não há divisão do trabalho entre as unidades, em que o principal objetivo é a sobrevivência e no qual a distribuição de poder é medida pelas capacidades materiais estatais, faz com que os acontecimentos nas RIs sejam determinados

pela capacidade militar de cada país vis-à-vis os demais (Waltz, 2010). A conclusão é de que pouco importa as características dos líderes e das instituições de cada Estado, visto que, ao lidar com o Sistema Internacional, todos seriam guiados pela mesma lógica ditada pela necessidade de sobrevivência (Waltz, 2010). O autor é claro ao afirmar que

Do ponto de vista da teoria neorrealista, a competição e o conflito entre os Estados derivam diretamente dos dois fatos da vida sob condições de anarquia: Estados em uma ordem anárquica devem prover sua própria segurança, e ameaças ou aparentes ameaças à sua segurança são abundantes. [...] As relações permanecem tensas; os atores geralmente são suspeitosos e frequentemente hostis, mesmo que por natureza não sejam propensos à suspeita e hostilidade (Waltz, 2001, p. 618, tradução nossa).

Portanto, fica claro que, no neorrealismo de Waltz, não há espaço para influência da política doméstica (Brighi, 2013). Conforme ele próprio, “as perguntas são então respondidas fazendo referência à colocação das unidades em seu sistema e não fazendo referência às suas qualidades internas” (Waltz, 2010, p. 72, tradução nossa). À bem da verdade, o autor é claro em dizer que sua teoria não é uma teoria sobre política externa ao afirmar que “uma teoria internacional-política não implica ou requer uma teoria de política externa [...]” (Waltz, 2010, p. 72, tradução nossa). Apesar dessa afirmação, contudo, o neorrealismo “[...] inclui algumas suposições gerais sobre as motivações dos Estados individuais [...]” (Rose, 1998, p. 145, tradução nossa). Dessa forma, posteriormente, diversos autores buscaram mostrar de que forma a teoria pode ser integrada dentro dos estudos sobre Política Externa.

Wivel (2017) e Wohlforth (2016) afirmam que as principais contribuições do neorrealismo para a política externa são: uma tendência natural a analisar os Estados mais poderosos do sistema; foco nas capacidades materiais de cada país; predominância das questões de segurança na agenda; importância da configuração do entorno do Estado; e insulamento de questões domésticas no processo de formulação e implementação. Já Telhami (2002) mostra que as principais contribuições da teoria de Waltz para a política externa são a questão da oportunidade e das preferências. Como o objetivo básico de cada Estado é a sobrevivência e o melhor meio para alcançá-la é a capacidade material, o autor conclui que a capacidade relativa de cada Estado vis-à-vis os demais é o que determina suas oportunidades de ação e quais preferências ele terá em diversos pontos de sua política externa.

A conclusão dessas contribuições para o subcampo de Mudança de Política Externa é perceptível. A política externa de um Estado pode ser alterada apenas se houver mudanças expressivas nas capacidades materiais dele, de outros Estados ou na estrutura do sistema, sendo todos esses fenômenos relativamente raros e de baixa frequência; alterações em suas características domésticas são irrelevantes para o processo. No caso do próprio Estado,

alterações em suas capacidades aumentam ou diminuem sua margem de manobra para implementar políticas que garantam sua segurança, tornando-os mais ou menos propensos a aceitar o *status quo* (Rose, 1998). Por outro lado, aumentos ou diminuições importantes em outros Estados podem gerar, por parte de um deles, necessidade de balanceamento, formação de alianças ou rompimento de relações amistosas com antigos aliados (Wohlforth, 2016). Por fim, a estrutura do Sistema no que tange à distribuição do poder pode mudar, trazendo consequências para todas as unidades, visto que os incentivos e constrangimentos para uma série de ações são alterados de acordo com o número de Grandes Potências (Waltz, 2010).

Entretanto, há também abordagens que invertem a lógica apresentada pelo neorrealismo. Para esses autores, a política externa deve ser compreendida como a continuação da política nacional. Importante notar que, de uma forma ou de outra, os autores dessa vertente buscam mostrar a validade de suas proposições principalmente no campo da segurança, para reafirmar que a primazia dos acontecimentos domésticos não ocorre apenas em áreas em que a sobrevivência do Estado não está diretamente afetada, mas também no reduto mais forte das teorias de primazia dos fatores sistêmicos (Moravcsik, 1997).

Para Kehr (1977) e Fischer (1975), cujos trabalhos focam mais em questões econômicas, não se pode compreender a Primeira Guerra Mundial apenas pela primazia da política internacional e sua ênfase no interesse nacional. Na realidade, a raiz do conflito está na política doméstica alemã que, devido a peculiaridades internas, demandava uma política externa agressiva e assertiva. Logo, não existe nada de especial na condução diplomática do Estado: a política externa é afetada pelas divisões culturais, políticas e econômicas que permeiam a vida política da nação. Noções como “interesse nacional”, que se encontram na própria base da teoria neorrealista, nada mais são do que formas encontradas pelos grupos no controle do Estado para propagar seus interesses como sendo representativos de toda uma nação. Os editores do livro de Kehr vão direto ao ponto logo na introdução da obra:

Como essas políticas foram determinadas, ele [se] perguntou. Por estadistas motivados por um conceito racionalmente defensável de interesse nacional, ou por forças políticas que respondiam aos desejos e ansiedades de interesses profissionais ou econômicos organizados? Quanto mais ele pensava sobre a questão, mais convencido ficava de que o último era o caso [...] (Kehr, 1977, p. IX, tradução nossa).

A visão de Fischer é relativamente idêntica e direta:

Isso nos traz de volta ao problema da primazia da política doméstica. A meta era consolidar a posição das classes dominantes com uma bem-sucedida política externa agressiva, na verdade, era esperado que uma guerra fosse capaz de resolver as crescentes tensões sociais (Fischer, 1975, p. VIII, tradução nossa).

A abordagem mais conhecida sobre o *primat der innenpolitik* é a Teoria Monádica da Paz Democrática. Ela é baseada na noção de que o mero fato de um país adotar um sistema democrático é capaz de determinar a forma como se comporta até mesmo no ponto mais importante para o neorrealismo: segurança e paz mundial (Quackenbush; Rudy, 2009; Rousseau *et al.*, 1996; Rummel, 1995). Portanto, a visão monádica da paz democrática é um exemplo místico do *primat der innenpolitik*, mostrando que o nível de análise do Estado, entendido por Waltz (2001) como insuficiente para explicar o resultado da interação entre dois Estados é, na realidade, a dimensão que mais importa para prever a propensão do uso da força (Rousseau *et al.*, 1996). Mesmo que existam diversas divergências entre esses teóricos sobre o que, de fato, significa ser mais pacífico, no fim, todos acreditam existir uma excepcionalidade de democracias em sua propensão a se envolver em conflitos violentos, independentemente do regime político do outro Estado (Quackenbush; Rudy, 2009).

Não existe apenas uma forma de compreender a MPE em tais abordagens, visto que há diferentes variáveis explicativas, de caráter econômico, institucional, ideológico ou cultural (Rose, 1998). Entretanto, nos modelos de primado da política doméstica, o entendimento do processo de mudança de política externa é relativamente direto e simples: para que a política ocorra, deve simplesmente existir alteração na variável explicativa selecionada. Dessa forma, Kehr (1970) e Fischer (1975) indicam como a única possibilidade de mudança na política externa alemã era uma reconfiguração dos interesses político-econômicos de industriais, *junkers* e proletários. Já para os que defendem a paz democrática monádica, a única chance de um Estado democrático se tornar menos pacífico em suas relações externas é deixar de ser democrático, visto que pouco importa o regime dos demais. Portanto, alterações de caráter sistêmico não influenciam no comportamento das unidades.

Mesmo que as duas teorias apresentem visões opostas no que diz respeito à relação de causalidade sobre a política externa, as limitações que possuem são semelhantes. Brighi (2013) afirma que ambas acabam, no fim, isolando o contexto do processo de formulação e implementação da política, tornando-se análises simplistas e incompletas, sendo as teorias “menos plausíveis e sua aplicabilidade parece estar limitada a casos muito extremos e raros (Brighi, 2013, p. 28, tradução nossa). Por sua vez, as teorias de *primat der innenpolitik*, segundo Rose (1998), são insuficientes porque não explicam por que Estados domesticamente semelhantes se comportam de formas diferentes e vice-versa. Para Hudson e Day (2020), todavia, o mesmo se aplica ao neorrealismo, que é incapaz de explicar o motivo pelo qual países estruturalmente semelhantes no Sistema apresentam políticas externas consideravelmente distintas.

Em conclusão, as teorias monocausais entendem a política externa causada por fatores puramente sistêmicos ou domésticos. Para o neorealismo é a distribuição das capacidades materiais que determina o comportamento estatal. No campo da política externa, isso significa uma primazia dela em relação à política doméstica, com recomendação para que fatores internos mantenham-se isolados do processo de formulação e implementação da política externa, tendo como consideração apenas o interesse nacional. No caso das teorias do *primat der innenpolitik*, o relacionamento se inverte: a política externa é apenas a continuação da política doméstica. As vertentes econômica, de estrutura doméstica e da paz democrática, por mais diferentes que sejam entre si, no fim, compartilham de uma mesma ideia: é pelo entendimento exclusivo das dinâmicas internas que se compreende o comportamento externo. Mudanças na política externa nessas duas visões simplesmente respondem diretamente a alterações na capacidade material de atores relevantes no Sistema ou em um subsistema ou a mudanças nos fatores domésticos, com cada uma ignorando o outro nível de análise.

Entretanto, as teorias monocausais sofrem de uma limitação considerável: são incapazes de explicar, sozinhas, grande parte dos fenômenos na realidade. Essa incapacidade foi reconhecida pelos pesquisadores da Política Externa Comparada desde a fundação do campo e, a partir disso, há um consenso de que a política externa só pode ser compreendida pela junção das dimensões internacional e doméstica (Lantis; Beasley, 2017; Rosenau, 1968). Essa é a base das abordagens duocausais para compreensão de política externa. Assim, ironicamente, esses pesquisadores reforçam um conselho inicial do próprio Waltz, que, ainda em 1959, afirmou que “alguma combinação das nossas três imagens [indivíduo, Estado e pressões sistêmicas], em vez de apenas uma delas, pode ser necessária para uma compreensão precisa das Relações Internacionais” (Waltz, 2001, p. 14, tradução nossa).

2.2.2 - Abordagens duocausais

As abordagens duocausais representam um avanço significativo na forma de compreender os fenômenos internacionais, em relação às monocausais (Brighi, 2013). Em comum, essas obras compreendem que só é possível entender a política externa por meio de uma combinação entre as dimensões doméstica e internacional. Nesse sentido, não é possível reduzir o comportamento dos Estados nem a fatores puramente domésticos ou a pressões do Sistema Internacional: nenhuma delas, por si só, é capaz de explicar a realidade. É aqui que se encontram praticamente todas as obras da Política Externa Comparada, visto que o campo

[...] conecta o estudo das relações internacionais com o estudo da política doméstica. Porque as teorias de Relações Internacionais estão principalmente preocupadas com

o comportamento do Estado, o estudo das Relações Internacionais inclui explicações de política externa. No entanto, as teorias tradicionais tendem a focar no ambiente externo como a explicação primária ou única do porquê de os Estados agirem como agem nos assuntos globais. [...] As teorias de política doméstica, encontradas no estudo da política dos EUA e no estudo da política comparada, compartilham essa atenção aos fatores internos. No entanto, essas teorias tendem a explicar o funcionamento do Estado ou sistema político e as políticas domésticas que são escolhidas - raramente comentam sobre os efeitos da política interna sobre as políticas externas de um Estado (Lantis; Beasley, 2017, p. 2, tradução nossa).

Assim, de acordo com Putnam, “política doméstica e as relações internacionais com frequência são inextricavelmente vinculadas”, de forma que “é infrutífero debater se a política doméstica realmente determina as relações internacionais ou se é o inverso” (Putnam, 2010, p. 147). Consoante Brighi, “seguindo uma separação clara entre o 'internacional' e o 'doméstico', essas abordagens lidam com a questão de saber se o doméstico ou o internacional determina a política externa, adotando a resposta não sofisticada (mas comum): 'ambos’” (Brighi, 2013, p. 28, tradução nossa). Até mesmo teóricos realistas admitem que “[...] a política externa é determinada por fatores internos e externos [...]” (Rose, 1998, p. 145, tradução nossa). As abordagens duocausais apresentam divisão acerca da existência ou não de simetria entre as dimensões (Brighi, 2013). Logo, elas podem ser divididas entre abordagens duocausais simétricas, ou seja, com relação de igualdade entre as duas dimensões, e abordagens duocausais assimétricas, em que uma das dimensões antecede analiticamente a outra.

As abordagens duocausais simétricas são relativamente simples de serem compreendidas em essência e, por isso, estão na base de grande parte dos modelos sobre política externa (Brighi, 2013). Para elas, a política externa é resultado da soma de pressões internas e externas, com o principal intuito sendo mostrar quais variáveis nessas duas frentes possuem capacidade explicativa.

O modelo apresentado por Hermann (1990) se encaixa perfeitamente nessa visão. Tal ponto fica claro quando ele apresenta quatro fontes de pressão para a alteração: líderes, burocratas, coalizões políticas e choques externos. Hermann (1990) atribui às quatro igual importância no processo, mostrando que as duas dimensões são importantes, mas que não há predominância de nenhuma delas no resultado. A etapa de processo decisório, na qual essas fontes convergem e são canalizadas via Estado, possui como resultado apenas mediar a intensidade da mudança e não determinar ou não sua ocorrência, mantendo a paridade de importância entre os choques externos e as demais fontes domésticas.

O modelo de Gustavsson (1999), embora apresente consideráveis avanços em relação à formulação de Hermann (1990), também se baseia na simetria entre fatores domésticos e sistêmicos. De acordo com o autor, “as fontes se referem a condições estruturais fundamentais

e se *dividem em duas categorias amplas*, seguindo a distinção entre fatores domésticos e internacionais” (Gustavsson, 1999, p. 83, tradução e itálico nossos). Para o autor, ambas dimensões podem ainda ser subdivididas entre fatores econômicos e políticos, mas não há menção sobre a prevalência teórica de uma sobre a outra em nenhum momento. Novamente, a etapa do processo decisório serve apenas para canalizar as fontes domésticas e internacionais e ditar o ritmo da mudança. No fim, as duas dimensões importam igualmente para o resultado.

Já Hermann (2001) busca entender de que forma as unidades de decisão autoritativa, seja ela um líder predominante, um grupo único ou uma coalizão de autores autônomos, são capazes de gerar ações de política externa através do processo decisório. Ao tratar sobre os *inputs* para ação dessa unidade de decisão, a autora reforça o caráter mútuo e simétrico das dimensões doméstica e internacional:

Mas muitas vezes, ao começarem a agir em relação a essas metas e objetivos, [os formuladores de política] *encontram problemas em seus ambientes domésticos e internacionais* que desafiam o que desejam fazer. Suas agendas também podem ser alteradas quando são forçados por situações ocorrendo em outras partes do mundo a lidar com questões que não necessariamente estão entre suas prioridades (Hermann, 2001, p. 53, tradução e itálico nossos).

Blavoukos e Bourantonis (2014) também não fogem à regra. Em sua busca por um modelo que integre diferentes níveis de análise, eles comentam que “oferecemos uma tipologia eclética e analítica de *parâmetros estruturais domésticos e internacionais* que levam a essas mudanças” (Blavoukos; Bourantonis, 2014, p. 486, tradução e itálico nossos). Esse é precisamente o mesmo caso de Haesebrouck e Joly (2020), que, após oferecer uma ampla revisão da história do subcampo, limitam-se em afirmar que “a mudança pode ser provocada por fatores de nível internacional [...], fatores de nível doméstico [...] e fatores de nível individual [...]” (Haesebrouck; Joly, 2020, p. 7, tradução nossa).

Kaarbo, Lantis e Beasley (2013) deixam claro seu reconhecimento da importância das duas dimensões em voga para explicar seus achados. Para os autores, a própria definição de política externa deve vir acompanhada do entendimento de que ela se encontra na região em que os fatores sistêmicos se encontram com os domésticos:

Esses múltiplos fatores podem ser agrupados em *duas amplas categorias de explicações*: [...] fatores externos ao Estado [...] podem levar o Estado a reagir de certas maneiras. [...] [e] as características do sistema político doméstico [...] servem como fonte da política externa de um Estado (Kaarbo; Lantis; Beasley, 2013, p. 7, tradução e grifo nossos).

Alden e Aran (2016), também não fogem à regra. A visão de ambos representa o *mainstream* dos livros introdutórios ao estudo da política externa, visto que “[...] ao buscar fornecer uma explicação mais completa para a escolha da política externa, os estudiosos

tiveram que levar em conta os limites entre o ambiente interno ou doméstico do Estado e o ambiente externo” (Alden; Aran, 2016, p. 3, tradução nossa). Segundo Hudson e Day (2020), é normal que novos pesquisadores, ao serem introduzidos ao tema, internalizem facilmente essa visão amplamente difundida nos manuais de que a política externa é produto da interação de fatores domésticos e sistêmicos que se relacionam de forma direta e simétrica. Nos termos de Brighi (2013), essas análises tratam a política externa de forma aditiva, visto que a política externa (C) é resultado de fatores internos (A) e externos (B), ou seja, $A + B = C$.

O “jogo de dois níveis”, de Putnam (2010), representa a elaboração teórica mais robusta dentro das abordagens duocausais simétricas (Brighi, 2013). De forma resumida, praticamente toda situação de barganha internacional envolve um tomador de decisão, chamado “negociador-chefe”, que precisa, simultaneamente, negociar em dois níveis diferentes. Há o nível I, em que os tomadores de decisão negociam entre si o acordo; e o nível II, em que cada um deles precisa barganhar com atores domésticos para conseguir a ratificação desse acordo (Putnam, 2010). Para que se tenha um acordo é preciso haver concordância de termos nas duas dimensões: doméstica e internacional. Assim, “as estratégias e táticas diplomáticas são limitadas tanto pelo que outros Estados aceitarão quanto pelo que as bases domésticas ratificarão” (Moravcsik, 1993, p. 15, tradução nossa). Como os resultados dessas interações são formados por processos domésticos e internacionais de igual importância (Brighi, 2013; Moravcsik, 1993), o “jogo de dois níveis” é caracterizado como um representante de abordagem duocausal simétrica

As abordagens duocausais simétricas, conquanto representem um avanço significativo em relação às abordagens monocausais, também sofrem de limitações importantes. A principal delas é a escassa preocupação em desenvolver ou aplicar teorias que ajudem a compreender o relacionamento entre as dimensões doméstica e internacional para a política externa, tratando-a apenas como resultado espontâneo da interação de diversas variáveis distintas (Haesebrouck; Joly, 2020; Brighi, 2013). Dessa forma, “nesses modelos, [a política externa] parece estar permanentemente envolvida em um ato de equilíbrio entre a política doméstica e as relações internacionais - com a intencionalidade se perdendo no processo” (Brighi, 2013, p. 29, tradução nossa). Da mesma forma,

Embora vários estudos tenham examinado tais impulsionadores e inibidores, a pesquisa em grande parte se absteve de desenvolver estruturas teóricas integradas que capturem essa interação complexa [...]. Como consequência, a pesquisa chegou a uma lista abrangente de condições explicativas plausíveis, mas ainda está longe de um framework teórico (Haesebrouck; Joly, 2020, p. 7, tradução nossa).

Diversas das obras supracitadas reconhecem a necessidade de um modelo integrativo para a política externa. Contudo, ao apenas citar que as duas dimensões são igualmente importantes, essas abordagens se mostram impróprias, visto que “a integração da teoria exige que se avalie as condições de abrangência sob as quais as variáveis em determinados níveis de análise se mostram mais importantes em sentido explicativo do que as variáveis em outros níveis de análise” (Hudson; Day, 2020, p. 192, tradução nossa). Dessa forma, embora tenham um grande valor analítico e descritivo, possuem uma capacidade explicativa limitada, já que uma teoria de política externa robusta precisa estabelecer uma relação de primazia de uma sobre a outra. As teorias duocausais assimétricas, por sua vez, buscam justamente corrigir e aprimorar essas abordagens, reconhecendo a importância de ambas dimensões, mas conferindo poder explicativo prévio a uma delas.

As abordagens duocausais assimétricas representam um avanço considerável, ao partir do pressuposto de que, embora ambas dimensões sejam importantes, uma delas possui primazia sobre a outra (Brighi, 2013). Ponto fundamental é que essas abordagens possuem maior preocupação com o desenvolvimento teórico, avançando consideravelmente a capacidade de compreensão dos fenômenos internacionais. Assim,

Embora essas abordagens também compartilhem a ideia de separação dos dois domínios - o 'internacional' e o 'doméstico' - e concebam a política externa como a soma de influências internacionais e domésticas, elas diferem em termos de como entendem a relação entre esses níveis. [...] A política externa resulta de uma "dupla restrição" em que uma vem antes e é mais importante do que a outra (Brighi, 2013, p. 29, tradução nossa).

O guarda-chuva teórico conhecido como Segunda Imagem Invertida (SII) é um bom exemplo de abordagem duocausal assimétrica nos termos de Brighi (2013). A SII, de acordo com Gourevitch (1978) não é necessariamente uma teoria, mas sim uma forma de compreensão da relação entre o Sistema Internacional e a política doméstica que engloba diferentes filiações teóricas, de caráter marxista, liberal e realista. Para o autor, nas Relações Internacionais, a “estrutura doméstica”, entendida como a organização política e econômica de determinado Estado e as formas de interação de atores domésticos e internacionais com essa estrutura, é costumeiramente uma variável independente para entendimento da política internacional. Nesse sentido, as instituições estatais, de ordem política ou econômica, são variáveis independentes para explicar fenômenos internacionais, visto que determinam, por meio das regras institucionais, o resultado da interação entre aquilo que ocorre no Sistema Internacional e na política doméstica por meio de ações de política externa (Zarakol, 2013). Evangelista (1997), por exemplo, mostra a importância da “estrutura doméstica”,

argumentando que ela ajuda a explicar por que países enfrentando pressões estruturais semelhantes costumam se comportar de forma tão diferente. Entretanto, a principal inovação das teorias abarcadas pela SII é justamente inverter essa lógica de pensamento:

Um comparativista frequentemente busca explicar a natureza da estrutura doméstica: por que ela é como é, como chegou a esse estado, por que uma estrutura difere de outra e como ela afeta diversos aspectos da vida, como saúde, moradia, distribuição de renda, crescimento econômico e assim por diante. Para responder a tais questões, o Sistema Internacional pode, ele próprio, tornar-se uma variável explicativa. Em vez de ser uma causa da política internacional, a estrutura doméstica pode ser uma consequência dela. Da mesma forma, os Sistemas Internacionais tornam-se causas, em vez de meras consequências (Gourevitch, 1978, p. 881-882, tradução nossa).

Nesse modo de conceber as relações domésticas e sistêmicas, a lógica apontada acima se inverte: a política internacional torna-se uma variável independente para entender a política doméstica, tida como variável dependente para a SII. Gourevitch (1978) busca mostrar como o desenvolvimento político de um Estado é baseado na distribuição do poder e da riqueza internacional, indicando como os acontecimentos militares ou econômicos sistêmicos são fundamentais para moldar as diferentes formas de inserção internacional dessas nações, principalmente no que diz respeito ao tipo de regime de cada país e os padrões de formação de coalizão entre diferentes grupos domésticos. Já Zarakol (2013) busca resgatar as contribuições da SII, indicando como o momento de inserção internacional de nações em desenvolvimento pode afetar a forma como grupos domésticos criam suas identidades e entendem suas relações com os demais segmentos internos. Essas questões, por sua vez, relacionam-se diretamente à forma como as instituições políticas são criadas e se desenvolvem, impactando as coalizões no poder e o regime político do Estado, condições que afetam diretamente a política externa. Assim, a autora fortalece o papel da SII no campo das ideias e das normas internacionais, algo reconhecido por Gourevitch (1978), porém não explorado em seu trabalho.

A partir dessa explicação, fica mais claro por que a Segunda Imagem Invertida é tratada como uma abordagem duocausal assimétrica. Embora a SII entenda que a política doméstica e as pressões sistêmicas sejam fundamentais para entender diversos aspectos da política doméstica, incluindo a política externa, é conferido um maior poder explicativo às pressões políticas, econômicas e normativas do Sistema Internacional, pois, no fim, são essas pressões que determinam os padrões de coalizão doméstica e a própria estrutura interna do Estado, indicando como o jogo político se desenvolverá internamente por meio das instituições e formas de organização dessa nação. A estrutura estatal doméstica é fundamental para entender a política externa, entretanto, tal estrutura é reflexo de acontecimentos externos

dos mais diferentes tipos, aumentando a capacidade explicativa da dimensão sistêmica frente à doméstica no entendimento de condições ímpares para a compreensão da política externa.

O Realismo Neoclássico (RNC) é, de acordo com Hudson e Day (2020), um dos principais esforços teóricos explícitos para conciliar teorias clássicas de Relações Internacionais e a política externa. De acordo com Taliaferro, Lobell e Ripsman (2009), o objetivo dessa teoria é manter o foco na capacidade explicativa da distribuição relativa de capacidades materiais, presente no neorealismo, mas recuperar e trazer maior rigor científico para as relações entre Estado e sociedade presentes no realismo clássico. Assim, a variável independente é a posição do Estado no Sistema Internacional (Dall’Agnol, 2020). Entretanto, prossegue o argumento, diferentemente do que o neorealismo de Waltz (2010) afirma, apenas isso não é capaz de prever exatamente quais posicionamentos o Estado adotará, visto que depende de como diferentes variáveis domésticas filtram os incentivos e constrangimentos sistêmicos (Taliaferro; Lobell; Ripsman, 2009). Logo, “isso significa que países com capacidades brutas comparáveis, mas estruturas estatais diferentes, provavelmente agirão de maneira diferente” (Rose, 1998, p. 147, tradução nossa). Assim, as variáveis do *primat der innenpolitik* são postas analiticamente em segundo plano (Rose, 1998).

A dimensão internacional delimita quais os possíveis cursos de ação para um país e, portanto, possui primazia. Contudo, a dimensão doméstica passa a ser fundamental para entender a ação que, de fato, foi escolhida. Brighi resume o caráter duocausal assimétrico:

Em uma lógica semelhante à de círculos concêntricos, ou 'dispositivos de filtragem sucessivos', o sistema internacional opera uma primeira seleção entre todas as políticas externas potenciais ao selecionar o conjunto daqueles compatíveis com a posição do Estado no sistema. Em seguida, a política doméstica opera uma segunda seleção ao indicar aquelas que também são compatíveis com os processos da política doméstica (Brighi, 2013, p. 30, tradução nossa).

Outro avanço do RNC é a existência de uma discussão sobre a concepção do Estado (Taliaferro; Lobell; Ripsman, 2009). O realismo é guiado pela noção de tribalismo, isto é, de que nenhum indivíduo é capaz de sobreviver sozinho em um sistema anárquico e que, por isso, unem-se em grupos para terem chance de sobreviver, sendo o Estado o principal contemporaneamente (Wohlforth, 2016). Assim, o executivo é responsável por analisar a distribuição de poder no Sistema Internacional e, a partir disso, deduzir qual é o interesse nacional. Entretanto, como o aparato estatal não é autônomo em relação à sociedade, esses líderes precisam lidar com variáveis domésticas. Logo, a política externa é, no fim, resultado da coordenação entre Estado e sociedade, criando uma “cadeia de transmissão imperfeita” entre os fatores sistêmicos e as ações adotadas (Rose, 1998). Por exemplo, Schweller (1998),

ao tratar sobre as causas da Segunda Guerra Mundial, é enfático ao rejeitar explicações puramente sistêmicas ou domésticas para o conflito. Para o autor, deve-se olhar não apenas para a distribuição de capacidade material entre os Estados, mas para os interesses das Grandes Potências também. Já Zakaria (1998) procura entender por que, apesar de seu enorme crescimento no fim do século XIX, os Estados Unidos demoraram a aceitar seu status de Grande Potência. Para ele, existe a variável que intermedia a relação entre o poder nacional e a adoção de um comportamento compatível com uma Grande Potência é o “poder do Estado”, ou seja, o quanto de poder nacional o aparato estatal consegue extrair para alcançar suas metas, definidas pela distribuição relativa de capacidades materiais no Sistema Internacional.

Dall’Agnol (2020) reconhece a importância do programa científico do Realismo Neoclássico, mas apresenta críticas contundentes. De acordo com o autor, há uma “dança das variáveis intervenientes” na teoria, isto é, são incorporadas diversas variáveis domésticas de forma não-sistemática, importadas de teorias que pouco possuem em comum com as assunções do realismo: a percepção dos líderes, cultura estratégica, relações Estado-sociedade e instituições domésticas. O principal problema, de acordo com ele, é que são inseridas variáveis formuladas e pensadas segundo uma ontologia incompatível com os preceitos realistas. Já Legro e Moravcsik (1999) apresentam uma visão negativa sobre a validade do RNC enquanto teoria pertencente ao campo do realismo em RI. Em seu diagnóstico, há uma degeneração do paradigma realista, visto o aumento de obras que, ainda que se digam realistas, acabam por violar as premissas do núcleo duro do paradigma: unidades políticas racionais em ambiente anárquico; com preferências inerentemente fixas e conflituosas; e resultados advindos da primazia de distribuição de capacidades materiais. Logo, qualquer trabalho que se diga realista deve respeitar esse núcleo duro. Entretanto, o que se observa na realidade, de acordo com eles, é uma perda dessa essência e o fortalecimento do “realismo minimalista”, que basicamente viola os outros dois princípios em prol da capacidade explicativa da análise. O problema está no fato de que

Fora de um pequeno grupo de tais realistas, no entanto, uma variedade de estudiosos concorda que a suposição de atores hierárquicos interagindo racionalmente em um mundo anárquico é insuficiente para distinguir o realismo. Como discutiremos a seguir, essa suposição é compartilhada por quase todas as outras correntes teóricas (Legro; Moravcsik, 1999, p. 20, tradução nossa).

Assim, os autores entendem o Realismo Neoclássico como uma “degeneração”. Para eles, ao colocar capacidade explicativa central nas variações de preferência, os realistas neoclássicos, ainda que de forma inconsciente, acabam por degenerar seu suposto realismo em teorias de caráter liberal. Legro e Moravcsik (1999) reconhecem que, dentro da tradição

realista, é possível diferenciar visões sobre qual a preferência dos Estados, mas o que importa é que, no fim, essas preferências sejam tratadas como fixas e conflituosas. Contudo, realistas neoclássicos constantemente violam essa afirmação, permitindo variações de preferência entre os Estados, de forma que deixam de ser conflituosas. A consequência é que

Tais explicações inevitavelmente importam a consideração da variação exógena nas fontes societárias e culturais das preferências estatais, sacrificando assim tanto a coerência do realismo quanto a apropriação de teorias intermediárias de conflitos interestatais baseadas em pressupostos liberais (Legro; Moravcsik, 1999, p. 28, tradução nossa).

Em conclusão, o Realismo Neoclássico é uma das principais teorias que busca incorporar a dimensão internacional e doméstica, de forma hierárquica, para explicar a política externa. Seus autores são fiéis à visão waltziana de que o comportamento dos Estados é explicado pela distribuição relativa da capacidade material. Todavia, buscam aumentar a capacidade explicativa do neorealismo ao incorporar fatores relacionados ao Estado à sociedade, embora com maior rigor científico, tratando-as como variáveis intervenientes. Assim, é uma tentativa formidável de diminuir o grau de determinismo monocausal do neorealismo, sem abrir mão de suas importantes contribuições. Há de se apontar, contudo, que a inclusão se dá muitas vezes de forma *ad hoc* e por meio de visões irreconciliáveis com o realismo. Mais importante, ao fazer isso, muitas obras acabam por tratar como variáveis independentes as variações em questões domésticas, o que fere o núcleo duro do realismo, principalmente em sua afirmação de que as preferências dos Estados são fixas e conflituosas. Logo, nos termos de Legro e Moravcsik (1999), esses trabalhos acabam se degenerando em uma teoria liberal de formação de preferência na política externa, que explica a formação de preferência dos Estados por meio da variação de fatores domésticos, de forma a determinar seu comportamento no Sistema Internacional, sem abrir mão da incorporação da dimensão internacional na explicação como variável interveniente. Essa visão se aproxima mais do Novo Liberalismo, teoria adotada no presente trabalho. Assim, ela é uma outra abordagem duocausal assimétrica, capaz de explicar a variação no comportamento dos Estados por meio da variação de suas preferências, entendendo a dimensão doméstica como variável independente e a internacional como interveniente.

2.3 - O Novo Liberalismo

O Novo Liberalismo é uma teoria de Relações Internacionais surgida na década de 1990, a partir do artigo seminal de Andrew Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics* (1997). O artigo surge com o principal objetivo de

reoxigenar as teorias liberais nas RIs, atualizando-as para uma empreitada de caráter mais científico e menos normativo, para que o liberalismo possa se mostrar um paradigma científico de envergadura igual ao realismo ou ao institucionalismo (Moravcsik, 2003). No âmago dessa teoria, está a noção de que “o fator causal crítico que influencia o comportamento de um Estado é a relação entre o Estado e a sociedade doméstica [...]” (Moravcsik, 2003, p. 3, tradução nossa), o que é feito “ao influenciar os propósitos sociais subjacentes às preferências estatais” (Moravcsik, 1997, p. 516, tradução nossa). Nesse sentido, primeiramente, o Novo Liberalismo é apresentado como uma teoria de *Innenpolitik*.

De acordo com van Loon (2021), há um progressivo movimento nas RIs desde o fim da Segunda Guerra Mundial de maior importância do liberalismo. Após a desilusão com o projeto teórico do “idealismo” no entreguerras, o Realismo apareceu, com o início da Guerra Fria, como a visão *mainstream* em RI, visto que sua visão estadocêntrica e centrada em políticas de poder, parecia a mais adequada para explicar os fenômenos do momento (Zellmer, 2016). Entretanto, a partir da década de 1970, o liberalismo começa a ganhar maior relevância explicativa. Na década de 1980, as discussões sobre transnacionalidade e interdependência fortalecem a visão liberal e, na década de 1990, com o fim da Guerra Fria, as teorias liberais encontram seu auge (van Loon, 2021). A fundação do Novo Liberalismo representaria o ápice desse processo, por sua busca em cientificar ao máximo a tradição liberal (van Loon, 2021). A principal contribuição do Novo Liberalismo é que

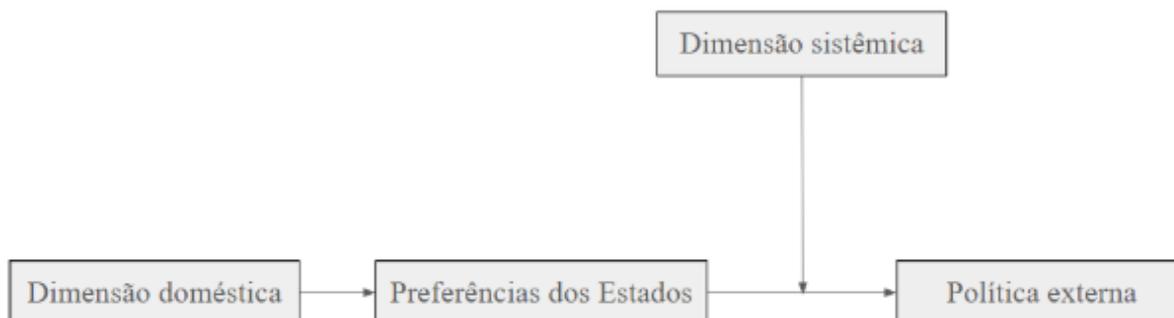
[...] ele busca colocar a teoria liberal em uma base científica e oferecê-la, no mínimo, em pé de igualdade com os outros principais paradigmas do pensamento das relações internacionais (dando-lhe substância empírica, fundamentando-a em proposições testáveis e trazendo coerência às suas formulações textuais) (este é o projeto de Andrew Moravcsik) (Simpson, 2008, p. 339, tradução nossa).

Carlsnaes (2013) define o Novo Liberalismo como uma *agency-based approach*, entendida como uma teoria que coloca, no centro da análise, as relações entre indivíduos ou grupos domésticos e sua relação com o Estado como principais fatores explicativos, enquanto incorpora outros fatores sistêmicos como variáveis intervenientes. As origens do Novo Liberalismo, portanto, podem ser traçadas, em termos de estudo de política externa, às formulações iniciais de Rosenau e Hanrieder (Carlsnaes, 2013). No caso de Rosenau, o conceito de *linkage politics* está diretamente ligado à forma como fatores domésticos e sistêmicos influenciam a política externa, de forma que ela, no fim, torna-se uma ligação entre ambas, criando uma dimensão de interdependência e transnacionalidade entre as políticas domésticas de diferentes Estados (Brighi, 2013). Já no caso de Hanrieder, pode-se perceber uma grande semelhança entre seu modelo de “compatibilidade e consenso” e a síntese teórica

proposta por Moravcsik. De acordo com o autor alemão, a política externa enfrenta um “duplo constrangimento”, em que as decisões tomadas precisam ser compatíveis com o que é aceitável no Sistema Internacional, ao mesmo tempo que desfrutam de algum nível de apoio doméstico mínimo anterior para não incorrerem em grandes custos políticos (Brighi, 2013). Assim, ela deve ser compreendida como uma “balança” entre ambos, em que a mudança ou manutenção ocorre por meio de convergências ou divergências nessas duas dimensões, mas com predominância doméstica.

O principal objetivo de Moravcsik (1997) é colocar o liberalismo em paridade explicativa com as outras grandes teorias de RI. De acordo com Reus-Smit (2001), o realismo e o neoliberalismo institucional ganharam força na área porque, progressivamente, abandonaram seu caráter normativo e político em favor de uma aplicação positivista. A separação entre “o que é” e “o que deveria ser” foi adotada por ambas, marginalizando o liberalismo, com seu intrínseco valor normativo (Simpson, 2008). Nesse sentido, o principal *insight* de Moravcsik foi reconhecer que “o liberalismo não carece de imperativos morais, mas para ser considerado uma teoria viável da política internacional, não deve permitir que essas preocupações o impeçam de ser considerado teoricamente” (Zellmer, 2016, p. 7, tradução nossa). O Novo Liberalismo é, então, uma busca por “avançar além dessa situação insatisfatória, propondo um conjunto de pressupostos fundamentais nos quais uma reformulação geral da teoria liberal de RI positivista pode ser fundamentada” (Moravcsik, 1997, p. 514, tradução nossa). O resultado é uma teoria capaz de gerar uma agenda de pesquisa inovadora e reveladora (Reus-Smit, 2001), com ampla capacidade explicativa (Moravcsik, 1997), visto que o Novo Liberalismo, em seu foco na formação de preferências, define as condições sob as quais se aplicam os pressupostos das duas outras teorias (Moravcsik, 2008). Assim, o Novo Liberalismo inverte a lógica causal do RNC:

Figura 1: Esquema teórico simplificado do Novo Liberalismo



Fonte: elaboração própria, com base em Chaudoin, Milner e Pang (2015) e Moravcsik (1997).

Moravcsik (1997; 2003) busca definir o Novo Liberalismo a partir de seu núcleo duro, que é composto por três premissas: uma sobre a natureza dos atores no Sistema Internacional, uma sobre o Estado e, por fim, uma sobre o próprio Sistema. A primeira premissa é sobre a natureza dos atores no Sistema Internacional:

Os atores fundamentais na política internacional são os indivíduos e grupos privados, que são, em média, racionais e avessos ao risco, e que organizam trocas e ações coletivas para promover interesses diferenciados sob as restrições impostas pela escassez material, valores conflitantes e variações na influência societal (Moravcsik, 1997, p. 516, tradução nossa).

Consoante a primeira premissa, diferentes indivíduos ou grupos possuem preferências distintas no que tange às questões internacionais. Essas preferências podem ser dos mais diversos tipos e formadas por diversos motivos, mas, no fim, o fato é que acontecimentos fora do país possuem efeitos difusos em diferentes grupos nacionais. Após formarem suas preferências, esse agregado de indivíduos busca, cada um, satisfazer suas próprias demandas por meios políticos (Moravcsik, 2008). Logo, quanto mais impactado for o ator em relação a alguma questão, maior a probabilidade de que ele se mobilize para lidar com ela. A sociedade, então, é entendida como um agregado de indivíduos com diferentes preferências e capacidades materiais para avançar esses interesses. Portanto, o Novo Liberalismo apresenta uma visão *bottom-up* da dinâmica política, em que o comportamento dos Estados é derivado diretamente das preferências dos atores sociais que o compõem (Moravcsik, 1997). A política externa, nesse caso, é vista como uma política consideravelmente similar a qualquer outra política pública, cujos rumos são determinados pelas disputas de interesses diferentes dentro do Estado. Isso significa, no fim, afirmar “[...] que grupos domésticos relevantes têm algumas preferências consistentes sobre os objetivos finais da política externa, com base em interesses e ideais subjacentes, e que são traduzidos em preferências políticas por meio de ação individual e grupal” (Moravcsik, 2003, p 4, tradução nossa).

A segunda premissa diz respeito à representação e às preferências do Estado. Em resumo, “os Estados [...] representam um subconjunto da sociedade doméstica, com base nos interesses dos quais os funcionários estatais definem as preferências do Estado e agem propositadamente na política mundial” (Moravcsik, 1997, p. 518, tradução nossa). Na visão do Novo Liberalismo, baseado em uma concepção pluralista da política, o Estado não é um ator em si, mas uma instituição representativa que canaliza e avança diferentes interesses sociais a depender de quem o governa. Logo, está constantemente sujeito a troca de grupos, formações ou reformulações de coalizões com diferentes preferências.

O Estado, para o Novo Liberalismo, é a correia de transmissão que transforma as preferências sociais de determinados grupos em políticas conscientemente implementadas. As diferentes preferências dos grupos sociais fazem com que, no fim, o Estado represente apenas uma sub-parte de sua população. Embora o grupo que controla o Estado, naquele momento, tenha maior capacidade para delimitar as linhas gerais da ação internacional do país, é por meio da dinâmica de barganha entre diferentes grupos sociais que, no fim, dá-se o processo de formulação e implementação da política externa (Moravcsik, 2003). Os interesses de grupos sociais, canalizados via instituições representativas, formam as “preferências estatais”, isto é, os principais objetivos de um país em seu relacionamento com os demais no Sistema Internacional. Portanto, a noção realista de “interesse nacional” é substituída por uma visão que entende as preferências do Estado como fruto de disputas entre visões de mundo que, em nenhum momento, são tomados como representativos de toda nação ou implicam um foco prévio na segurança (Moravcsik, 1997). A conceituação de “preferência estatal” como determinante das linhas gerais e objetivos que guiam as ações de política externa é importante, visto que, de acordo com o Novo Liberalismo, as ações concretas para alcançar tais preferências são intermediadas por fatores sistêmicos (Moravcsik, 2008), o que a caracteriza como uma teoria duocausal assimétrica e não como uma teoria monocausal.

A terceira e última premissa é sobre a natureza do Sistema Internacional e, basicamente, afirma que “a configuração das preferências estatais interdependentes determina o comportamento do Estado” (Moravcsik, 1997, p. 520, tradução nossa). Essa premissa é, na realidade, uma consequência dos dois primeiros pressupostos. A preferência estatal de cada ente no Sistema Internacional motiva suas ações e, a partir disso, há a interação entre os diferentes Estados, cada um representando um conjunto específico de preferências e grupos de interesse. Como pontua Moravcsik (1997), não há nada nessa afirmação que obrigue interações naturalmente conflituosas, como no realismo; harmônicas, como no idealismo; ou que tendam à cooperação, como no caso do institucionalismo.

Logo, argumenta o autor, os grupos dentro do Estado definem suas preferências. Essas preferências, por meio de um processo de disputa ou barganha com as preferências de outros grupos domésticos, passam a representar as “preferências estatais” e, com isso, as linhas gerais de política externa dos Estados no Sistema Internacional. A partir disso, cada país busca alcançar seus objetivos definidos por essas preferências, mas encontram constrangimentos sistêmicos causados pelas preferências dos demais Estados. No fim, a ação concreta de um Estado em termos de política externa é definida pelas preferências de um deles em relação às preferências dos demais (Reus-Smit, 2001). Assim, para ele, no fim, o

Novo Liberalismo se baseia em dois componentes, um doméstico, no processo de formação de preferências de cada Estado, e um sistêmico, baseado na distribuição e intensidade de preferência dos outros Estados em interação num sistema interdependente (Moravcsik, 2003).

A formulação de que o comportamento dos Estados deriva sobretudo da forma e intensidade como as interações de suas preferências se dão logra ao Novo Liberalismo uma alta capacidade explicativa, principalmente em relação a seus competidores, como o realismo e o institucionalismo (Moravcsik, 1997), visto que

Tais exemplos sugerem que a visão liberal da política de poder, devidamente compreendida, gera explicações plausíveis não apenas de cooperação internacional e coexistência, mas de toda a gama de fenômenos sistêmicos centrais para o estudo da política mundial, incluindo a guerra (Moravcsik, 2008, p. 318, tradução nossa).

Moravcsik (1997) admite que, apenas pelas duas primeiras premissas, o Novo Liberalismo, pode facilmente ser confundida com uma abordagem monocausal de *Innenpolitik*. Entretanto, ele reconhece que uma das principais forças desse desenvolvimento teórico é a capacidade de produzir uma síntese teórica, incorporando elementos do realismo e do institucionalismo, que logram ao Novo Liberalismo seu traço de abordagem duocausal assimétrica. Assim, é defendida a incorporação dessas teorias como variáveis intervenientes, para se aproximar do que, de fato, acontece na realidade no processo de ações de política externa dos diferentes Estados (Moravcsik, 2008). Embora não seja a única teoria capaz de produzir tal síntese teórica, Moravcsik (1997) argumenta que o Novo Liberalismo oferece uma visão simples e consistente sobre o relacionamento da dimensão doméstica e sistêmica.

O principal erro das outras sínteses teóricas, para o autor, é considerar o realismo como analiticamente prévio e utilizar a dimensão doméstica para explicar apenas desvios, como em Rose (1998). Contudo, isso está errado, visto que não há nenhuma justificativa, de acordo com Moravcsik (1997), para considerar o realismo como ponto de partida. O tratamento dado às interações interestatais no realismo só pode ser compreendido por uma noção de como se dão suas preferências, derivando, a partir disso, as consequências. Logo, o autor mostra que, no fim, é o liberalismo quem goza de prioridade analítica frente a outras teorias, visto que é capaz de derivar proposições sobre quando as premissas do realismo e do institucionalismo serão aplicadas, mas o contrário não é válido (Moravcsik, 2008). Assim,

A variação nas preferências estatais frequentemente influencia a maneira como os Estados fazem cálculos sobre seu ambiente estratégico, enquanto o oposto - que a situação estratégica leva à variação nas preferências estatais - é inconsistente com a suposição de racionalidade compartilhada por todas as três teorias [liberalismo, realismo e institucionalismo] (Moravcsik, 1997, p. 543, tradução nossa).

Aqui, uma comparação com o modelo de Realismo Neoclássico de Rose (1998) se faz útil. O autor realista busca construir uma analogia para indicar a relação entre as dimensões sistêmica e doméstica da seguinte forma: ao tomar decisões, líderes de Estados se deparam com um menu, que contém diversas possibilidades de ação. As opções desse “cardápio” são determinadas pela distribuição relativa de capacidade material, enquanto o “pedido” é determinado por fatores de natureza doméstica. Entretanto, o Novo Liberalismo de Moravcsik adiciona uma importante mudança nessa analogia, invertendo sua lógica causal. Ao focar no papel das preferências como determinantes para a orientação geral do Estado no Sistema Internacional, a teoria basicamente indica que, mesmo que as opções de ação sejam determinadas pelas capacidades materiais (e não há nada que diga *a priori* que este é o caso), a escolha de qual será adotada depende previamente daquilo que os grupos no poder naquele país entendem como seus interesses. Portanto, é a partir do entendimento do processo de formação de preferências em política externa dentro de cada Estado, definido através da dimensão doméstica, que se pode compreender porque determinado país adotou, acima de tudo, tal postura, ainda que ela esteja constringida por fatores *a posteriori*, como instituições e capacidades materiais. Isso pode ser resumido da seguinte forma:

Lembre-se de que as preferências não apenas moldam os resultados, elas nos dizem quais são os fatores realistas ou institucionalistas importantes e como eles se relacionam com o comportamento estatal. Em tais casos, explicar (ou pelo menos controlar) a variação nas preferências estatais é analiticamente anterior a uma análise da interação estratégica. Sem uma análise prévia das preferências, apenas formulações monocausais da teoria realista ou institucionalista podem ser testadas (Moravcsik, 1997, p. 544, tradução nossa).

Haass (2013) mostra como o papel das preferências é fundamental para se compreender os rumos que a política externa norte-americana deveria tomar no século XXI. O autor faz o diagnóstico de que, no mundo atual, as maiores ameaças ao poder dos Estados Unidos não se encontram em constrangimentos sistêmicos, mas sim em questões domésticas. Em sua visão, as tendências locais tendem a prevalecer sobre “abstrações globais”, em referência às amarras do Sistema Internacional que a teoria neorrealista tanto preza. Portanto, os EUA precisariam rever suas preferências de política externa, isto é, definir de fato quais objetivos o país espera alcançar em seu engajamento com o mundo, livrando-se de custos desnecessários. Consoante a teoria de Moravcsik (1997), a definição de preferências passa justamente por um processo doméstico, de forma que o que Haass (2013) defende é que novos interesses sejam representados na política externa estadunidense, para o país voltar a ser um exemplo para o mundo. Assim, o mote de Haass (2013) de que a política externa *começa* em casa é um exemplo da visão do Novo Liberalismo, visto que indica a importância da definição

de preferências para guiar o comportamento de uma nação, sem derivar que isso se traduz automaticamente em ações concretas, desconsideração a interação de tais preferências com as de outros Estados. A política externa *começa*, mas não *se esgota* em casa.

Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022) apresentam uma aplicação importante da lógica de formação de preferências do Novo Liberalismo para explicar a política externa do governo de Jair Bolsonaro no Brasil. De acordo com o modelo apresentado pelos autores, o grupo de Bolsonaro possuía preferências de política externa diferentes daquelas até então implementadas pelo Estado brasileiro, de forma que se demandou uma mudança de postura em diversas frentes. Entretanto, para ter sucesso em sua tentativa de redirecionar os rumos da condução das relações exteriores brasileiras, o presidente precisou barganhar e disputar com diversos outros indivíduos e grupos nacionais, cujas preferências eram diferentes das desse líder. Assim, o resultado final, no campo doméstico, foi uma política externa que, em linhas gerais, refletia os interesses do presidente em agregado com as desses outros grupos, o que, na prática, significou um rumo menos radical do que o inicialmente proposto, mas não divergente. Entretanto, apenas o entendimento da *Innenpolitik* não é suficiente para explicar as ações, uma vez que, definido qual o “interesse estatal”, ainda é necessário a etapa de interação com as preferências de outros Estados, em que questões sistêmicas como instituições internacionais ou capacidades materiais entram em cena. Portanto,

[...] líderes só serão capazes de promover mudanças acentuadas na política externa em sociedades pluralistas se, primeiro, vencerem disputas internas nos locais de formulação de políticas. Em segundo lugar, algumas políticas dependerão do apoio externo ou, pelo menos, da não imposição de obstáculos insuperáveis. Uma mudança aguda na política externa pode ocorrer se essas "batalhas" forem vencidas - tanto internamente quanto no exterior (Belém Lopes; Carvalho; Santos, 2022, p. 1, tradução nossa).

Moravcsik (1997) apresenta, por fim, três vertentes do Novo Liberalismo que podem ser utilizadas separadamente ou em conjunto na análise. De acordo com o autor, é necessária a apresentação dessas variantes porque apenas as premissas apresentadas anteriormente não dizem necessariamente quais variáveis são mais importantes na formação de preferências estatais. Dessa forma, é fundamental apresentá-las para definir um conjunto de expectativas e hipóteses claramente testáveis (Moravcsik, 1997). Assim, “embora as suposições centrais da teoria liberal possam parecer quase ilimitadas, as variantes empiricamente e teoricamente viáveis da teoria liberal são na verdade poucas e focadas” (Moravcsik, 2003, p. 9, tradução nossa). Para que, no próximo capítulo, possam ser levantadas as possíveis condições explicativas do presente trabalho para teste, uma justificativa teórica deve ser apresentada para as escolhas e tal função é desempenhada justamente pelas variantes.

A primeira variante é o Liberalismo Ideacional. Segundo o autor, essa vertente “considera a configuração de identidades sociais e valores domésticos como um determinante básico das preferências estatais e, portanto, do conflito e da cooperação entre Estados” (Moravcsik, 1997, p. 525, tradução nossa). Nesse sentido, as preferências estatais são definidas a partir da forma pela qual diferentes segmentos da sociedade consideram justos os arranjos de três categorias: ordem socioeconômica, delimitação das fronteiras do Estado e ideologia política (Moravcsik, 2008). As probabilidades de cooperação, coordenação e conflito são determinadas primordialmente a partir da sobreposição dessas preferências na interação entre esse Estado e os demais atores do Sistema Internacional (Moravcsik, 1997).

A segunda vertente é o Liberalismo Comercial. Segundo ela, “as mudanças na estrutura da economia doméstica e global alteram os custos e benefícios das trocas econômicas transnacionais [...]” (Moravcsik, 1995, p. 528, tradução nossa). Nesse sentido, o analista é instigado a olhar para os interesses econômicos de determinados grupos (Moravcsik, 2003). O que se defende é que incentivos para as posturas econômicas do Estado no cenário internacional derivam dos custos e benefícios que diferentes segmentos possuem em determinadas situações. Quanto mais influentes, organizados e sensíveis a mudanças forem, mais pressão realizarão para que o Estado atenda suas exigências (Moravcsik, 2003). Assim, no fim, a preferência estatal tende a refletir o resultado desse conflito distributivo, que é fortemente influenciado pela estrutura de mercado (Moravcsik, 2008).

Por fim, há o Liberalismo Republicano. Essa vertente “destaca as maneiras pelas quais as instituições e práticas domésticas agregam essas demandas, transformando-as em políticas estatais. A variável chave aqui é o modo de representação política doméstica [...]” (Moravcsik, 1997, p. 530, tradução nossa), visto que é ela que determina quais grupos possuem maior capacidade de influenciar a política (Moravcsik, 2003). Nesse sentido, a variante republicana busca entender em qual medida a institucionalização das estruturas políticas de cada Estado privilegia as preferências sociais de um grupo ou ator, em detrimento de outro. Assim, está preocupada com os canais de acesso ao Estado, bem como a sensibilidade das estruturas estatais em responder às demandas de diversos grupos domésticos. Logo, como a política a ser implementada depende das vontades dos grupos que são de fato representados, é esperado que possuam maior força em determinar o direcionamento do Estado, embora desvios dessa lógica possam ocorrer por questões institucionais próprias de cada país (Moravcsik, 2008).

Deve-se frisar, contudo, que existem críticas pertinentes ao Novo Liberalismo. Reus-Smit (2001) se debruça em Moravcsik (1997) para criticar a pretensão do autor de

formular uma teoria liberal de caráter mais positivista, indicando que isso é contrário à própria noção dele de “levar as preferências a sério”. Conforme o crítico, o principal problema das Teorias de Relações Internacionais mais contemporâneas é não reconhecer que o político é intrinsecamente permeado pela dualidade entre “o que é” e “o que deveria ser”. Entretanto, a questão para a teoria em voga é ainda mais crucial, uma vez que, ao buscar retirar o conteúdo normativo tão forte na tradição liberal, reforçando seu caráter mais “científico”, o Novo Liberalismo acabaria por esvaziar uma parte fundamental do que é, de fato, ser um liberal. Reus-Smit (2001) prossegue, argumentando que a política é formada por um processo que envolve duas dimensões: a moral e a instrumental. A dimensão moral é formada pelos questionamentos “quem eu sou” e “o que eu quero”, enquanto a instrumental pelas perguntas “como consigo o que quero” e “que instrumentos preciso para conseguir”.

O principal problema é que a teoria trata o processo de formação das preferências como um estágio pré-político. Logo, reconhece sua importância a partir do momento em que os diferentes grupos “chegam” com essas demandas para o Estado. Com isso, Moravcsik (1997) acaba por incorrer no mesmo erro que neorealistas e institucionalistas neoliberais: focar exclusivamente na dimensão instrumental da análise. Assim, finaliza Reus-Smit (2001), ao contrário do que sugere o título do artigo de Moravcsik (1997), o Novo Liberalismo ajuda a compreender de que forma diferentes preferências sociais interagem dentro do escopo institucional do Estado a ponto de se fazerem presentes nas preferências estatais, porém é insuficiente para entender o porquê desses determinados grupos ou indivíduos, de fato possuírem essas preferências, como elas podem ser alteradas ou como foram formadas.

Simpson (2008) faz coro às críticas de Reus-Smit (2001) e incorpora a limitação do relacionamento estabelecido por Moravcsik (1997) entre as preferências domésticas e as pressões sistêmicas. Consoante essa crítica, o Novo Liberalismo, embora não explique o processo de formação de preferências dos atores domésticos, pelo menos admite que, por motivos pré-políticos, pode haver alteração dessas preferências, o que, por sua vez, altera as estratégias e os meios empregados na política externa. Contudo, destaca Simpson (2008), Moravcsik (1997) não admite a possibilidade de que a interação estratégica entre os Estados no plano sistêmico passe a alterar as próprias preferências estatais ou desses grupos. O que se percebe, na realidade, é uma alteração de estratégias para se conseguir o mais próximo da preferência estatal inicial, sem pensar que essa própria preferência pode ser alterada por questões de caráter estrutural. Assim, embora a teoria assuma que as preferências estatais são variadas a depender de cada Estado, elas ainda são tratadas como fixas no que diz respeito ao momento de interação sistêmica com as demais preferências de outros Estados.

É preciso reconhecer a validade das críticas feitas ao Novo Liberalismo. Entretanto, para fins do presente trabalho, entende-se que a teoria proposta por Moravcsik (1997) é de grande valia, apesar de suas limitações. Como o principal objetivo da análise aqui feita é compreender como se dá a alteração ou não de preferências estatais na política externa das democracias conexas, entende-se que o foco dado pela teoria nessa parte em específico se sobressai à sua deficiência em explicar o processo de formação dessas preferências. Aqui, o foco se dá muito mais na relação entre preferências já possuídas por diferentes grupos e as instituições políticas do Estado, um estágio de análise que, como Reus-Smit (2001) e Simpson (2008) admitem, é feito de forma consideravelmente válida e de qualidade pela teoria desenvolvida por Moravcsik (1997). Portanto, o principal interesse é justamente entender em que situação essas preferências grupais, independentemente da forma como venham a ser constituídas, acabam por conseguir produzir redirecionamento de estratégias de inserção internacional contemporaneamente nessas nações. Em conclusão, de fato, o Novo Liberalismo possui muito a ganhar com a incorporação dos pontos levantados por esses autores. Entretanto, dados os objetivos desse trabalho e a predominância estrutural e sistêmica dos estudos sobre política externa na América Latina, as formulações de Moravcsik (1997) se mostram de grande importância para entender melhor o processo contemporâneo de formação de preferências estatais nas democracias do Cone Sul.

Em conclusão, o Liberalismo passou a ser alvo de constantes críticas e descrença nas RIs por conta do fracasso do “idealismo” no entreguerras. Dessa descrença, surgiram o institucionalismo e o realismo, que buscaram explicar, de forma positivista, os acontecimentos internacionais. O Novo Liberalismo se propõe a mudar esse cenário, ao trazer novo fôlego para a teoria liberal, fortalecendo o paradigma frente às explicações rivais. Afastando-se de imperativos normativos, Moravcsik busca apresentar uma versão mais “científica” da teoria, baseada em três premissas, das quais são derivadas três variantes, cada uma com foco explicativo em uma condição, possibilitando uma teoria coesa e de aplicação empírica.

Primeiro, os atores principais em um sistema político são indivíduos ou grupos, com preferências distintas. Segundo, o Estado é uma instituição representativa capturada por tais grupos, que buscam traduzir suas preferências em preferências estatais. Entretanto, essa tradução não é automática e depende de disputas e barganhas com outros grupos interessados em política externa. Por fim, a distribuição de preferências domesticamente formuladas determina o comportamento dos Estados, indicando se serão incluídas as considerações do realismo, do institucionalismo ou do próprio liberalismo, a depender do grau de convergência desses interesses. Logo, a política externa é determinada por um processo que começa com a

formação de preferências estatais, na dimensão doméstica, que norteia as linhas gerais e objetivos de cada Estado, com posterior incorporação da dimensão sistêmica. Assim, essas vertentes oferecem um escopo que indica para quais variáveis olhar para compreender os fenômenos: mudanças nos grupos no poder, a distância das preferências desses grupos, as estruturas de mercado e as instituições políticas. A próxima subseção busca justamente mostrar como se deu, historicamente, o entendimento do processo de formulação e implementação da política externa na América Latina, indicando como há uma clara mudança de visões sistêmicas para abordagens que privilegiam a dimensão doméstica desses Estados para compreensão do fenômeno, algo em linha com o presente trabalho.

2.4 - Mudança de Política Externa na América Latina

A preocupação em compreender as políticas externas dos Estados latino-americanos existe desde a década de 1950 (Hey, 1997). Predominaram, até a década de 1980, análises da história diplomática desses países, com estudos descritivos, com o intuito de informar sobre os acontecimentos diplomáticos na região. Conforme Mora e Hey (2003), uma característica forte desse período é a ausência de preocupação com a incorporação teórica e de tentativas de gerar generalizações ou inferências. Contudo, a partir de meados da década de 1980, começam a surgir mais estudos preocupados em entender as políticas externas das nações latino-americanas dentro do contexto geral do campo das Relações Internacionais (Mora; Hey, 2003; Giacalone, 2012). Isso ocorreu por conta da crescente influência da Teoria da Dependência e do Neorrealismo como forma de entender o comportamento de países periféricos dentro do Sistema Internacional (Mora; Hey, 2003; Tickner, 2009; Hey, 1997). Desse contexto, conforme Long (2015), surgiram duas principais escolas: a tradicionalista e a revisionista. Em comum, está a percepção de que as diferentes políticas externas latino-americanas são de caráter passivo e estrutural, pautadas na assimetria de poder econômico ou militar, entre os Estados Unidos e o restante do continente (Long, 2015; Mora; Hey, 2003). A principal diferença está no caráter normativo que atribuem ao papel hegemônico dos norte-americanos: positivo, no caso da primeira, e negativo, para a segunda.

A escola tradicionalista possui suas origens no pensamento político do Neorrealismo (Long, 2015). Consoante o autor, possui três características definidoras:

Primeiro, suas explicações sobre a política dos EUA para a América Latina giram em torno do desejo dos EUA de excluir rivais extraterritoriais do hemisfério. Em segundo lugar, autores tradicionais argumentam que os Estados Unidos são, em geral, uma presença benéfica. Em terceiro lugar, a escola tradicional tem se concentrado nas reações latino-americanas à política dos EUA, mas as ações

latino-americanas não têm sido um objeto central de estudo (Long, 2015, p. 4, tradução nossa).

Logo, nessa visão, o foco se dá em como as ações externas dos Estados latino-americanos estão constantemente constrangidas pelo desejo estadunidense de impedir que qualquer outra Grande Potência aumente sua influência na região, a ponto de se tornar uma ameaça real a Washington (Mora; Hey, 2003). Como retorno, os Estados Unidos proporcionariam, às nações menos poderosas três valiosas “recompensas”: a democracia, a possibilidade de um comércio vantajoso com a maior economia do planeta e paz na região (Long, 2015). Assim, seria possível tornar seu enorme poder de *hegemon* algo positivo.

Para os tradicionalistas, as críticas à postura norte-americana no continente são entendidas como fracassos ou episódios isolados (Long, 2015). Entretanto, para a abordagem revisionista, é justamente o contrário que ocorre: a assimetria econômica entre os Estados Unidos e os países latino-americanos causa efeitos consideravelmente negativos na capacidade de ação que essas nações possuem para implementar suas políticas externas. Nesse contexto, o território ao sul do Rio Grande é visto como uma área historicamente subjugada pelos interesses econômicos e políticos dos Estados Unidos, que, por meio de agências oficiais e companhias transnacionais, buscariam impedir que a região diminuísse sua dependência, mantendo-a como uma produtora de *commodities* subdesenvolvida (Long, 2015). Assim, é clara a influência que a Teoria da Dependência possui nessa escola de pensamento, incorporando um viés marxista nas formas de entender o relacionamento entre o “centro” e a “periferia” do continente americano (Mora; Hey, 2003; Long, 2015). Logo, o subdesenvolvimento da região, frente às capacidades econômicas dos EUA, determinaria uma forma subordinada de processo político, oferecendo poucas possibilidades de curso de ação, visto que, como postulam Biddle e Stephens (1989), países dependentes possuem menor autonomia para determinar suas próprias políticas e capacidade para enfrentar, por um período que ultrapasse o curto-prazo, os desejos econômicos da nação imperialista.

Essas abordagens, de acordo com Long (2015), conquanto tenham sido fundamentais para impulsionar os estudos sobre as políticas externas na região e sejam úteis para explicar determinadas tendências e fenômenos, são deterministas. Isso ocorre porque é possível perceber que, no fim, ambas homogenizam as políticas externas latino-americanas, ao invés de reconhecer a pluralidade de fatores domésticos que são capazes de produzir diferentes formas de interação latitudinal, entre diferentes países em um mesmo período de tempo, e longitudinal, em um mesmo país entre períodos diferentes de tempo. Portanto, são explicações que focam quase exclusivamente na estrutura, perdendo, com isso, a capacidade

de incorporar a agência nos resultados dos processos políticos internacionais aos quais estão relacionados (Carlsnaes, 1992; Moravcsik, 1993; Long, 2015). Entretanto, pode-se dizer que, até hoje, grande parte do pensamento e da prática de RI na região encontra-se relacionado ao *mix* de marxismo e realismo surgido do constante uso dessas duas abordagens explicativas, focando no papel dos Estados Unidos como definidor dos rumos dessas nações e nas tentativas de, por meio do desenvolvimento econômico, superar as limitações estruturais impostas por esse relacionamento, mas que ainda são permeadas por uma certa reatividade frente a incentivos externos aos países da América Latina (Tickner, 2009).

Long (2015) e Bertucci (2013) evidenciam que esse pensamento não é predominante apenas nos escritos dos autores norte-americanos, mas também que grande parte dos analistas latino-americanos, historicamente, basearam suas pesquisas a partir desses pressupostos realistas ou dependentistas, reforçando a noção de que as estratégias de inserção internacional de seus países se dão de forma reativa e determinada a partir do relacionamento com os EUA, ao invés de incorporar pressupostos de agência e de comparabilidade com os vizinhos. Nesse sentido, ainda há o considerável predomínio de estudos de caso, com viés realista ou marxista, e forte influência do contexto acadêmico específico de cada Estado na forma como o conhecimento sobre as políticas externas na América Latina é produzido (Giacalone, 2012; Tickner, 2009). Conforme Sposito (2023, p. 8, tradução nossa):

[...] as contribuições teóricas do pensamento latino-americano se aproximam mais das grandes teorias de Relações Internacionais, com um foco estrutural, buscando explicar as políticas externas latino-americanas a partir de seu posicionamento na estrutura do sistema internacional e de sua condição subordinada dentro dele. São avanços importantes que conseguiram fornecer visões nativas das Relações Internacionais, mas que não se ajustam a teorias de médio alcance.

Essa tendência começa a ser revertida principalmente na segunda metade da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a consolidação da redemocratização na região (Mora; Hey, 2003). A simultânea ocorrência desses eventos levou a um contexto de crescente “politização” da política externa na região, iniciada com a abertura política e econômica da década de 1990 (Belém Lopes, 2017; Belém Lopes, 2011; Lima; Milani, 2016). Tais aberturas permitiram que a política externa tivesse maiores efeitos distributivos sobre a população, passando a afetar de forma desigual diversos segmentos, que, por meios diretos ou indiretos, buscaram aumentar sua participação nos temas internacionais de acordo com seus interesses (Mora; Hey, 2003; Lima, 2000). Partindo do pressuposto pluralista de que regimes poliárquicos levam à multiplicação de grupos de interesses desejosos de influenciar as políticas públicas e da política externa enquanto uma política pública, pode-se entender que, a partir desse momento,

compreender a atividade externa dessas nações passava por, em grande número, incorporar condições domésticas à análise, entendendo quais dinâmicas sociais e políticas influenciam em seu processo de formulação, implementação e avaliação (Lopes; Faria; Santos, 2016).

Nesse contexto, as democracias do Cone Sul apresentaram um papel crucial para a compreensão da relação entre a democratização e o processo de política externa, dado que é a região do continente com maior desenvolvimento institucional no que diz respeito à democracia liberal, em oposição a instituições democráticas consideravelmente fracas em outras partes da América Latina, à exceção de países como Costa Rica (Mora; Hey, 2003; Weintraub, 2000). Portanto, a partir do início do século XXI, é possível ver um aumento expressivo no número de obras que buscaram entender quais e de que forma aspectos domésticos dos Estados da região produziam *inputs* no processo da política externa em suas diversas dimensões e temáticas.

Hey (1997), faz o diagnóstico de que

Em grande parte, a abordagem de estudo de caso domina a literatura. [...]. A pesquisa se concentra fortemente no Estado-nação e frequentemente assume a forma de uma narrativa, embora de maneira analítica, que, às vezes, inclui algumas hipóteses testadas de forma vaga. Também é popular a abordagem “kitchen sink”, na qual pesquisadores modelam e examinam todas as possíveis variáveis explicativas para a política externa de um país [...] (Hey, 1997, p. 631, tradução nossa, aspas no original).

A partir disso, a autora busca entender quais deveriam ser os aspectos fundacionais para uma teoria da política externa latino-americana e, dentro de cada um deles, quais as principais variáveis explicativas existentes. Consoante sua análise a partir de uma ampla revisão bibliográfica, a inserção internacional dos Estados da América Latina gira em torno de três dimensões: a relação com os centros do poder econômico e militar do Sistema Internacional; a capacidade de formular políticas externas sem ingerências de atores externos ao Estado; e o foco voltado para a política/diplomacia ou a economia. Ela identifica duas “variáveis verdadeiras”, isto é, aquelas que comportam-se em uma ou outra direção de forma consistente: as pressões estruturais emanadas dos Estados Unidos e a ideologia do presidente. Esse último achado é fundamental, uma vez que incorpora na discussão uma condição doméstica de extrema importância, que é a forma como o presidente em exercício compreende o mundo a partir de sua ideologia, influenciando de forma considerável os rumos da política externa na América Latina (Hey, 1997). Portanto, para apreender melhor as alterações de comportamento dos Estados da região, é imprescindível levar em consideração alterações nas lideranças do Executivo, visto que a chegada ao poder de um presidente que

possui uma ideologia diferente de seu antecessor pode influenciar de forma considerável a forma pela qual se conduzirão as relações internacionais daquele país.

Mora e Hey (2003) se baseiam nos achados de Hey (1997) para desenvolver sua obra. Os autores realizam estudos de caso buscando inferir se, de fato, as pressões estruturais dos EUA e a ideologia das lideranças impactam no comportamento internacional dessas nações. É possível perceber, contudo, uma maior preocupação dos autores com outra condição ausente no artigo de Hey (1997): as instituições desses Estados. Nesse contexto, os autores tecem maiores comentários sobre o impacto que o regime político e suas diferentes configurações possuem na formulação de política externa na região. Com isso, destacam como a redemocratização pode ter efeitos importantes na forma como se articulam a sociedade, as instituições e os políticos nessa política. Mora e Hey (2003) argumentam que, no momento do livro, ainda era cedo para avaliar os impactos que esses fatores poderiam ter, de fato, na política externa, dado o pouco tempo de consolidação democrática. Contudo, ainda assim, é importante considerar o avanço feito pela incorporação desses fatores institucionais, reconhecendo sua possível relevância, se não no presente, pelo menos no futuro. Assim, Mora e Hey (2003) abrem espaço para uma discussão de caráter mais institucionalista sobre a MPE na região, indicando que os maiores constrangimentos ao Executivo por parte de demais atores domésticos pode influenciar o processo de alteração da política externa:

[...] com a democratização, legislativos e grupos sociais tiveram a oportunidade de se organizar e se tornarem participantes importantes na política externa. [...] *Uma questão persistente, portanto, diz respeito ao grau em que a democratização reduziu o poder presidencial e aumentou o poder dos grupos sociais* (Mora; Hey, 2003, p. 4-5, tradução nossa, itálico nosso).

Posteriormente, há o trabalho de Gardini e Lambert (2011), no qual os autores buscam apreender a política externa dos países latino-americanos por meio das categorias de “pragmatismo” e “ideologia”. A ideia é buscar entender, dentro do contexto da Onda Rosa, as diferentes políticas externas postas em prática pelos países da região, que variaram consideravelmente. Os autores argumentam que é difícil ver uma política externa totalmente ideológica ou pragmática na realidade e que, no fim, ela é formada por ambas. Segundo sua análise, é possível perceber uma lógica semelhante à de Hey (1997) e de Mora e Hey (2003): o pragmatismo possui um tom mais estrutural, moldado pelas circunstâncias econômicas e materiais dos Estados, enquanto a ideologia se relaciona mais como a forma pela qual os líderes do Executivo de cada país compreendem as relações internacionais.

O argumento prossegue identificando quais variáveis servem como “ferramentas para explorar os possíveis motivos, localizar as possíveis fontes e identificar os possíveis agentes

da ideologia e do pragmatismo na política externa” (Gardini; Lambert, 2011, p. 6, tradução nossa). Assim, para os autores, a proporção de pragmatismo e ideologia presente na ação de política externa é influenciada pelos objetivos a serem alcançados; os meios disponíveis para isso; a personalidade dos chefes do Executivo; o processo político de implementação da política externa e a estrutura histórica e política, tanto doméstica quanto internacional, na qual o país se encontra. Portanto, no tocante à mudança de política externa, Gardini e Lambert (2011) indicam uma série de fatores, domésticos e internacionais, que são fundamentais para se entender a realidade da política externa na região, indicando que mudanças em uma das cinco variáveis por eles encontradas são capazes de, possivelmente, gerar alterações na proporção de pragmatismo e ideologia no resultado político final e, com isso, mudar a forma como um Estado se posiciona em determinadas questões ou até mesmo é visto pelos demais.

Schenoni e Aztiria (2014) buscam encontrar, por meio de uma comparação entre Brasil e Argentina, quais atores domésticos desempenham papéis fundamentais na formulação e implementação da política exterior nesses Estados. Os autores testam a hipótese de que um maior número de atores envolvidos no processo de formulação da política externa gera diferentes implicações contemporaneamente. Após a elaboração da sua expectativa teórica, os autores buscam encontrar quais, de fato, seriam esses atores envolvidos no processo, comparando as seguintes instituições e grupos: a burocracia diplomática, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, os Ministérios, o empresariado, os grupos sindicais e as organizações não governamentais. A partir disso, comparam o comportamento desses atores em diversas situações de política internacional ocorridas ao longo do século XXI, concluindo que:

Quanto às consequências da participação de atores domésticos, observa-se que essa maior participação resultou em um aumento no poder de agenda. [...] *Em relação à estabilidade da política externa, nas conjunturas analisadas foi possível observar que as posições mantidas pelo Brasil eram semelhantes às de governos ou anos anteriores, e que a ameaça de veto formal ou informal de diferentes atores restringiu a vontade de mudança de agências específicas.* [...] Por fim, no que diz respeito ao maior poder de negociação que decorreria de uma maior participação de atores internos na política externa, as evidências são mais limitadas (Schenoni; Aztiria, 2014, p. 138-130, tradução e itálico nossos).

A partir disso, fica claro como Schenoni e Aztiria (2014) contribuem para o entendimento das dinâmicas internas envolvendo a política externa na região e principalmente por mostrar como, mesmo em duas nações que são democráticas, as dinâmicas institucionais e sociais produzem efeitos distintos no que tange ao comportamento externo.

Amorim Neto e Malamud (2015) buscam, em seu artigo, identificar se, desde a fundação da Ordem Multilateral capitaneada pelos EUA, em 1945, as políticas externas das três nações mais poderosas da América Latina (Brasil, Argentina e México) são determinadas

por fatores estruturais ou domésticos. A partir de uma análise quantitativa, chegam à conclusão de que há diferenças entre o que determina o posicionamento desses países em relação aos norte-americanos. No caso mexicano, há uma clara predominância dos fatores estruturais, enquanto no caso argentino, a dimensão doméstica se sobressai. Já no caso brasileiro, é interessante notar que, de acordo com os autores, tanto os fatores domésticos quanto os estruturais importam, apesar de uma certa hierarquia favorecendo os primeiros.

Os autores afirmam apenas que, no longo prazo, o sistêmico tende a prevalecer no relacionamento com os Estados Unidos, embora, no curto prazo, tendências domésticas e institucionais exerçam um importante papel. Portanto, abrem espaço para que, de certa forma, dinâmicas políticas e sociais atuem na explicação da variação de comportamento para os Estados. Inclusive, esta parece ser a situação dos países do Cone Sul que analisam, visto que o único país no qual a dimensão interna não mostrou efeitos estatisticamente significativos, o México, está na América do Norte. Brasil e Argentina, por outro lado, mostraram, embora com níveis distintos, uma importância do doméstico na explicação de suas políticas externas, e encontram-se no Cone Sul, mais afastados dos Estados Unidos e, talvez, por isso, menos sujeitos às pressões sistêmicas. Logo, pelo menos para menores períodos de tempo, a dimensão interna se mostra fundamental para apreender a lógica de inserção internacional na parte mais ao sul do continente americano.

Long (2015) indica como, historicamente, predominou, por parte dos analistas políticos, uma visão reativa e estrutural das dinâmicas políticas entre Estados Unidos e os países da América Latina. Nesse sentido, as nações menos poderosas da região seriam incapazes de resistir frente às pressões norte-americanas ou de influenciar os rumos das relações internacionais na região. Contudo, salienta o autor, essa é uma visão demasiadamente simplificada e reducionista, ao ignorar que, na realidade, foi possível, em diversas situações, com que líderes latino-americanos influenciassem o comportamento dos Estados Unidos e conseguissem ganhos políticos com isso. Long (2015), após analisar quatro diferentes casos, conclui que, mesmo contemporaneamente, os chefes do Executivo ainda são os principais atores políticos no que diz respeito à política externa América Latina, com uma certa diferença para os demais agentes.

A possibilidade de que Estados menos poderosos exerçam uma influência considerável no processo político estadunidense aponta para a necessidade de se incorporar a *agência* das nações da América Latina nas análises. Long (2015) denomina essa abordagem como “internacionalista”, em oposição aos tradicionalistas e revisionistas. Essa visão passa por uma valorização das condições domésticas na análise sobre a política externa nos países

latino-americanos, visto que “*os interesses latino-americanos eram determinados principalmente por fatores domésticos*, enquanto fatores internacionais, como o objetivo de conter o unilateralismo dos EUA, desempenhavam um papel secundário.” (Long, 2015, p. 219, tradução e itálico nossos). Afinal,

Os resultados dos eventos não são apenas fruto de um processo interativo, mas, em muitos casos, a importância dessa interação também se estende à definição de interesses e à formulação da política externa. Portanto, é necessário compreender o processo pelo qual os objetivos são definidos (Long, 2015, p. 227, tradução nossa).

Sposito (2016) baseia sua análise diretamente na questão da Mudança de Política Externa na América Latina entre 1946 e 2008. Seu foco se dá nos casos mais radicais de mudança, por entender que, como possuem maior impacto para o Sistema Internacional, merecem uma atenção especial, além de serem mais fáceis de identificar por meio de variáveis quantitativas. De forma semelhante a outras análises, é dada grande importância ao relacionamento com os Estados Unidos. Entretanto, o autor inova ao incluir como forma de medição da variável dependente uma outra forma de mensuração de política externa, o Ponto Ideal, no lugar da mera análise de convergência de votos com os norte-americanos.

Por meio do uso de técnicas quantitativas e qualitativas, o autor chega a importantes conclusões sobre o processo de MPE na América Latina. Sposito (2016) destaca uma condição que, até então, não chegara a ser citada diretamente nos outros trabalhos: a importância da polarização, isto é, da existência de fortes divergências dentro de uma sociedade, para determinar alterações de curso na política externa. Isso ocorre por conta do desejo de se diferenciar ao máximo dos outros grupos na disputa pelo poder e pelos custos políticos de uma postura mais conciliatória em uma sociedade polarizada. Embora o autor foque sua análise nos momentos em que essa polarização gerou rupturas institucionais, é inegável imaginar que, ainda em situações menos radicais, a polarização é um importante fator a ser considerado contemporaneamente. Sposito (2016, p. 246) indica que “estudos direcionados a estudar especificamente processos de RPE devem focar nas mudanças nos principais cargos executivos e na fonte de apoio do grupo no poder [...]”. Por fim, cabe destacar ainda que enxerga uma diferença qualitativa entre as dinâmicas que afetam a política externa dos países da América Central e Caribe das nações da América do Sul:

Enquanto o recurso à intervenção militar na América Central e Caribe foi corrente, na América do Sul, tanto pela distância geográfica quanto pelo tamanho e poder dos países, os EUA optaram por recorrer a missões secretas da CIA. A maioria dos países da América do Sul também tiveram historicamente economias mais desenvolvidas e menos dependentes dos EUA, e burocracias na área de política externa mais estruturadas, o que, em tese, resultaria em políticas externas menos suscetíveis a choques exógenos (Sposito, 2016, p. 247).

O artigo de Schenoni (2017) é ilustrativo por mostrar a importância da dimensão doméstica mesmo dentro de um *framework* neorrealista. O autor busca comparar o comportamento dos Estados em regiões unipolares: a América do Sul e o sul da África, em que Brasil e África do Sul colocam-se como países com uma capacidade material consideravelmente acima dos demais. Consonante Schenoni (2017), o Neorrealismo preconiza determinados comportamentos específicos para pequenas e médias potências no que diz respeito ao relacionamento com o *hegemon* regional. Contudo, o autor chega à conclusão de que nessas duas regiões observam-se variações consideráveis no comportamento desses dois grupos de Estados e o que explica isso é uma condição doméstica: a estabilidade política. Portanto, quando há instabilidade política, é comum que as potências médias e pequenas da região se comportem de maneira contrária às expectativas teóricas, como uma forma de acumular capital político com sua audiência doméstica, o que não ocorre quando há estabilidade política, com uma política externa mais alinhada com a teoria. Tal conclusão é semelhante a de Sposito (2016), que encontra que a polarização nas sociedades latino-americanas é um fator fundamental a desencadear instabilidade política e, com isso, redirecionamentos de política externa. Essa conclusão, mesmo em um trabalho que parte de um pressuposto neorrealista, é exemplar, uma vez que mostra que a dimensão doméstica é importante para, de fato, entender as dinâmicas de relações internacionais na América do Sul.

Merke, Reynoso e Schenoni (2020) concentram sua análise no processo específico de MPE na América Latina. Entretanto, os autores optam por um recorte mais contemporâneo, entre 1980 e 2014, dentro do contexto de redemocratização latino-americana, para entender o que leva os países da região a alterarem suas estratégias de inserção internacional. A análise começa com um importante diagnóstico sobre o estado da arte da análise de política externa na região: um amplo predomínio de estudos de caso, descritivos, com baixo grau de generalização e cuja metodologia dificilmente é deixada explícita. Os autores apontam para a existência de uma mudança nessa lógica mais recente, algo em linha com a revisão mostrada acima: a crescente incorporação de comparações, de diferentes dimensões de análise e de rigor metodológico para produzir estudos que permitam entender o processo político da política externa na América Latina. Com isso em mente, Merke, Reynoso e Schenoni (2020) advogam pelo uso de teorias de médio alcance, ou seja, proposições teóricas sensíveis ao contexto e ao período da análise, em detrimento de proposições universais que deem conta de explicar a MPE na região em qualquer período de tempo.

A argumentação é de que o entendimento do processo de formulação e implementação dessa política deve considerar de que forma outros possíveis atores políticos e sociais se

relacionam com a figura presidencial, tomando-a como ponto focal. Isso não significa que, em termos de política externa, o chefe do Executivo possui liberdade irrestrita para avançar seus interesses. Os presidentes podem ser constrangidos por uma série de outros atores e instituições, o que gera a necessidade de levar em consideração os freios institucionais impostos ao Executivo. Logo, quanto mais constrangidos os presidentes, maior estabilidade na política externa dos Estados latino-americanos (Merke; Reynoso; Schenoni, 2020).

A partir disso, os autores utilizam um Índice de Mudança de Política Externa (IMPE), extraído dos resultados de um *survey* com especialistas realizado por Merke e Reynoso (2016), que posiciona os líderes latino-americanos em um espectro que cobre três dimensões de política externa: relacionamento com os EUA, preferência por relações Sul-Sul ou Norte-Sul e um comércio exterior mais aberto ou protecionista. São formuladas, então, cinco hipóteses, sobre possíveis variáveis explicativas para as variações no índice. Após realizar uma análise estatística, encontram que a dimensão doméstica é capaz de explicar, por conta própria, praticamente toda variação de política externa encontrada pelo índice, enquanto a dimensão sistêmica explica apenas uma pequena parte. Dentre as variáveis domésticas, a ideologia do chefe do Executivo é a que mais se correlaciona com as alterações de estratégia de inserção internacional, indicando a importância das preferências presidenciais. Entretanto, Merke, Reynoso e Schenoni (2020) ainda encontram duas importantes variáveis domésticas com capacidade explicativa, embora menor que a ideologia presidencial: a instabilidade presidencial e a existência de instituições governamentais “fracas”. Esses achados são também importantes para o presente trabalho, uma vez que apontam para condições de caráter institucional ou que estão ligadas à convergência na sociedade sobre quais rumos políticos um Estado deve tomar, de forma semelhante aos achados de outros autores citados.

Schenoni *et al.* (2022), ao abordar sobre as origens de políticas externas de *overstretch* em Potências Médias, utilizam o Brasil do século XXI como exemplo. O artigo mostra, dentro de um *framework* teórico de origem realista, como as condições domésticas são indispensáveis para entender o comportamento de países em suas estratégias de expansão internacional. A aplicação do caso brasileiro como modelo paradigmático desse processo de *overstretch* indica que, mesmo em uma região historicamente vista como reativa e estruturalmente determinada a uma condição de subordinação aos desígnios norte-americanos, é possível a um país exercer agência e implementar estratégias de expansão internacional. Esses fatores domésticos, consoante eles, podem ser resumidos à coexistência de diversos segmentos domésticos cujas preferências pessoais e grupais se relacionam com uma expansão da presença internacional de seus países. Ao buscar entender porque, ainda que existam

grupos domésticos que se beneficiariam da expansão internacional, alguns Estados empregam essa estratégia e outros não, Schenoni *et al.* (2022) acabam por revelar a importância das dinâmicas políticas, sociais e institucionais, argumentando que

Nem todos os países são igualmente vulneráveis às dinâmicas políticas internas previamente descritas. Em alguns países, grupos de interesse de destaque podem enfrentar mais desafios para se coordenar de maneira oligopolística, encontrar dificuldades para influenciar a política diretamente ou carecer de ideias preexistentes para explorar e estruturar seus mitos de política externa (Schenoni *et al.*, 2022, p. 14, tradução nossa).

Sposito (2022) indica de que forma a política comparada e os métodos qualitativos podem ser fundamentais para sanar a carência de rigor metodológico dos estudos de política externa na América Latina. O autor afirma que, contemporaneamente, há uma tendência crescente de incorporação da dimensão doméstica na política externa, tratando-a mais como uma política pública. Isso ocorre, de acordo com Sposito (2022), por conta de fatores como a “democratização”, a “politização” e a “presidencialização” ocorridas nas últimas décadas nas políticas exteriores dos Estados latino-americanos. Entretanto, apesar dessa maior valorização, ainda predominam os estudos de caso com um baixo rigor metodológico envolvido, o que enfraquece a validade dos achados e não proporciona uma capacidade de generalização para compreensão de processos comuns aos países da região.

Com o intuito de ajudar nessa agenda de pesquisa, Sposito (2022) argumenta que o entendimento da política externa na América Latina deve se dar principalmente por meio do sistema político comum aos países da região: o presidencialismo multipartidário. Isso decorre do fato de que essa arquitetura institucional comum ajuda a definir as condições de governabilidade do presidente e como outros atores se relacionam a ele. Assim, de forma semelhante a outros autores, Sposito (2022) entende que, ainda contemporaneamente, o presidente é o principal ator de política externa na região. Contudo, não é uma defesa para que apenas as preferências presidenciais sejam levadas em consideração. A conclusão é de que a análise do processo político na temática externa passa diretamente pelo entendimento sobre as relações entre o contexto institucional, político e social do Estado com o chefe do Executivo.

Sposito (2023) busca identificar quais atores são fundamentais para uma teoria de médio alcance da política externa na América Latina. Após mais uma vez diagnosticar o domínio de estudos de caso com baixo rigor metodológico, o autor mostra como, contemporaneamente, há uma tendência crescente de estudos comparados dispostos a mudar essa realidade. Entretanto, de acordo com ele, a preferência, quando isso ocorre, é por estudos

com grandes amostras e modelos estatísticos, de forma que ainda são escassos os trabalhos com rigor metodológico que utilizam amostras médias e métodos comparados.

O autor parte, então, para buscar quais as principais variáveis sistêmicas a influenciar o comportamento de política externa na região. No caso das variáveis sistêmicas, a pressão norte-americana é apontada como o principal fator. Entretanto, o foco da análise são os principais atores domésticos envolvidos na dinâmica da política externa. Novamente, há o entendimento de que o líder do Executivo é o ator mais importante e, portanto, a análise deve ser feita tendo ele como referencial. Dessa forma, a MPE na América Latina está ligada aos incentivos sociais, prerrogativas institucionais e preferências dos presidentes, fazendo com que deleguem mais funções a burocratas ou simplesmente não consigam avançar seus interesses (Sposito, 2023). Nesse quesito, o nível de democracia de um Estado, em seu sentido liberal, é de fundamental importância, visto que o maior número de *veto players* leva a um maior interesse deles em diferentes questões, com isso, “nos sistemas com ampla participação, a política externa se torna mais consistente” (Sposito, 2023, p. 16, tradução nossa).

A partir do exposto acima, pode-se concluir que as abordagens tradicionais, ainda que valiosas, limitam a compreensão das dinâmicas de comportamento desses Estados contemporaneamente. Ao enfatizar o estruturalismo e a reatividade frente aos EUA, essas visões não incorporam a influência que a dimensão interna dessas nações possui. Contudo, o crescente reconhecimento de fatores domésticos, impulsionado pelas transições democráticas e o aumento da pluralidade política nas últimas décadas, permite uma análise mais complexa e rica das interações internacionais na América Latina, algo crescentemente feito pela literatura das últimas décadas. Esse novo enfoque favorece a visão de que as políticas externas não são somente respostas à estrutura internacional, mas também refletem os contextos e dinâmicas políticas internas dos países da região. Assim, compreendê-las exige uma abordagem que valorize tanto o papel dos atores políticos, dos incentivos sociais e das instituições políticas.

2.5 - Conclusões Parciais

A Mudança de Política Externa (MPE) é um subcampo da Política Externa Comparada (PEC), cuja principal característica é conectar o estudo das Relações Internacionais ao da política doméstica. A PEC surgiu nos anos 1950, influenciada pelo movimento behaviorista e pelo esforço de sistematizar o estudo da política externa com base em métodos científicos. James Rosenau foi um dos principais responsáveis por essa abordagem, argumentando que a política externa precisava de generalizações testáveis para se tornar uma ciência. No entanto, na década de 1980, a PEC entrou em declínio devido a dificuldades em conciliar teorias gerais

com explicações detalhadas, à complexidade da mensuração de variáveis subjetivas e à falta de relevância política. Como resposta, estudiosos passaram a investir em teorias de médio alcance e, paralelamente, o estudo da Mudança de Política Externa começou a ganhar espaço. A MPE busca compreender por que os países alteram suas formas de interação no Sistema Internacional. Apesar de já estar implicitamente presente na PEC, o subcampo se consolidou na segunda metade dos anos 1980. Autores como Gilpin (1981), Holsti (2016) e Goldmann (1988) lançaram as bases teóricas da área, destacando fatores como mudanças domésticas, percepções dos tomadores de decisão e a estrutura do sistema internacional como explicações para transformações na política externa. Estudos posteriores, como os de Hermann (1990) e Gustavsson (1999), aprofundaram essas análises.

A relação entre teoria de RI e política externa é crucial, mas muitas vezes negligenciada. Embora essas teorias abordem o comportamento das unidades no Sistema Internacional, suas implicações para a política externa nem sempre são esclarecidas. Por outro lado, os estudos de política externa, embora baseados em RI, frequentemente não deixam explícito seu vínculo teórico. Essa falta de integração gera um vácuo de compreensão.

Brighi (2013) propõe dois tipos de abordagens. Os modelos monocausais (como o neorrealismo) acreditam que uma das dimensões, seja doméstica ou internacional, determina a política externa. Já os modelos duocausais argumentam que a política externa deve ser entendida pela interação entre as duas dimensões. A seção discute brevemente essas abordagens e destaca suas limitações para o entendimento do fenômeno central da pesquisa.

Os modelos monocausais de análise da política externa apresentam uma visão reducionista do fenômeno ao atribuir sua determinação exclusivamente a fatores sistêmicos ou domésticos. O neorrealismo, em particular, defende que as dinâmicas do Sistema Internacional, pautadas na distribuição de poder material entre os Estados, são o único elemento relevante para compreender as escolhas estratégicas de uma nação. Para essa abordagem, o ambiente anárquico e a necessidade de sobrevivência impõem um padrão de comportamento uniforme, independentemente das características internas do Estado, o que significa que mudanças na política externa apenas ocorrem quando há transformações significativas na estrutura do sistema ou na distribuição de capacidades materiais entre os Estados. Em contrapartida, as abordagens que sustentam o primado da política doméstica invertem essa relação, tratando a política externa como uma mera extensão das dinâmicas internas do país. Seja por motivações econômicas, institucionais ou ideológicas, tais teorias afirmam que as escolhas internacionais refletem disputas domésticas e interesses internos, desconsiderando o impacto que as forças sistêmicas exercem sobre o comportamento estatal.

Apesar de se situarem em pólos opostos, ambas compartilham limitações significativas, uma vez que ignoram a dimensão que desprezam. O neorealismo falha em explicar por que Estados estruturalmente similares podem adotar políticas externas distintas, enquanto o *primat der innenpolitik* não consegue justificar por que países domesticamente semelhantes apresentam comportamentos divergentes no cenário internacional.

Essa deficiência metodológica foi reconhecida pelo campo da Política Externa Comparada, que, desde sua consolidação, argumenta que a compreensão adequada da política externa exige uma abordagem que integre tanto os condicionantes domésticos quanto os sistêmicos. É a partir desse diagnóstico que emergem as abordagens duocausais, que buscam superar as limitações dos modelos monocausais ao reconhecer a interdependência entre as esferas interna e externa na formulação e mudança da política externa dos Estados. Assim, representam um avanço significativo em relação às monocausais, ao reconhecer que a política externa é resultado da interação entre fatores domésticos e internacionais, sem reduzir o comportamento dos Estados a apenas uma dessas dimensões. Autores como Putnam (2010) e Brighi (2013) destacam que a política externa é influenciada por ambas as dimensões, embora haja divergências sobre a simetria ou assimetria dessa relação. As abordagens duocausais simétricas, como as de Hermann (1990) e Gustavsson (1999), tratam as dimensões doméstica e internacional como igualmente importantes, mas frequentemente falham em desenvolver teorias que expliquem a interação complexa entre elas. Isso limita sua capacidade explicativa, pois não estabelecem uma relação de primazia entre as variáveis, resultando em análises descritivas, mas pouco teóricas.

Por outro lado, as abordagens duocausais assimétricas, como a Segunda Imagem Invertida (SII) e o Realismo Neoclássico (RNC), buscam corrigir essa lacuna ao atribuir maior poder explicativo a uma das dimensões. A SII, por exemplo, inverte a lógica tradicional ao tratar o Sistema Internacional como variável independente que molda a política doméstica, enquanto o RNC mantém a primazia da distribuição de poder no Sistema Internacional, mas incorpora variáveis domésticas como filtros que influenciam a política externa. Essas abordagens avançam na compreensão teórica ao estabelecer hierarquias entre as dimensões, mas ainda enfrentam críticas, como a falta de sistematicidade na incorporação de variáveis domésticas no RNC e a possível degeneração do núcleo duro realista.

O Novo Liberalismo, proposto por Andrew Moravcsik em 1997, representa um esforço significativo para reoxigenar as teorias liberais nas RIs, tentando se desvincular de abordagens normativas e buscando uma base científica mais robusta. Central para essa teoria é a ideia de que o comportamento dos Estados é influenciado principalmente pela relação

entre o Estado e a sociedade doméstica, com as preferências estatais sendo moldadas por grupos e indivíduos que buscam promover seus interesses. Nessa perspectiva, a política externa é entendida como um reflexo das disputas e barganhas entre diferentes grupos domésticos, que canalizam suas preferências por meio de instituições representativas. A teoria se distingue por sua capacidade de integrar dimensões domésticas e sistêmicas, atribuindo primazia analítica à formação de preferências domésticas, enquanto fatores sistêmicos atuam como variáveis intervenientes que moldam as ações concretas dos Estados.

A teoria se estrutura em três premissas fundamentais: a natureza dos atores no Sistema Internacional (indivíduos e grupos privados com preferências distintas), a representação do Estado (como instituição que reflete um subconjunto da sociedade) e a configuração das preferências estatais interdependentes (que determinam o comportamento dos Estados). Essas premissas permitem ao Novo Liberalismo oferecer uma visão *bottom-up* da política externa, em que as ações dos Estados são derivadas das preferências de grupos domésticos, mas são posteriormente influenciadas por constrangimentos e oportunidades no Sistema Internacional. Além disso, Moravcsik propõe três variantes do Novo Liberalismo – Ideacional, Comercial e Republicano – que permitem análises mais específicas, focando em identidades sociais, interesses econômicos e instituições políticas, respectivamente. Essa estrutura teórica confere ao Novo Liberalismo uma capacidade explicativa ampla, permitindo compreender fenômenos que vão desde a cooperação até o conflito internacional.

No entanto, o Novo Liberalismo não está isento de críticas. Autores como Reus-Smit (2001) e Simpson (2008) argumentam que a teoria falha em explicar o processo de formação das preferências domésticas, tratando-as como estágios pré-políticos e fixos durante a interação sistêmica. Além disso, há uma limitação em reconhecer como a interação estratégica entre Estados pode alterar as próprias preferências estatais, em vez de apenas influenciar as estratégias para alcançá-las. Apesar dessas críticas, o Novo Liberalismo se mostra uma ferramenta valiosa para análises de política externa: ao focar na formação de preferências estatais e na interação entre grupos domésticos e instituições políticas, a teoria oferece um arcabouço teórico robusto para entender como mudanças internas podem redirecionar estratégias de inserção internacional, sem desconsiderar os constrangimentos sistêmicos. Em conclusão, é uma abordagem útil de se submeter a testes empíricos em regiões em que a dimensão doméstica aparenta ser importante, como é o caso do Cone Sul, embora, historicamente, a análise de política externa das nações latino-americanas tenha diminuído a importância da dimensão interna.

A análise das políticas externas dos Estados latino-americanos passou por uma evolução significativa desde a década de 1950, inicialmente marcada por estudos descritivos e históricos, com pouca preocupação teórica ou generalizante. No entanto, a partir da década de 1980, houve uma crescente incorporação de teorias como a Teoria da Dependência e o Neorrealismo, que enfatizavam a assimetria de poder entre os Estados Unidos e os países da região, moldando as políticas externas latino-americanas como reativas e estruturalmente determinadas. Essas abordagens sistêmicas, embora úteis para explicar tendências gerais, tendem a homogeneizar as políticas externas da região, ignorando a pluralidade de fatores domésticos que influenciam o comportamento internacional desses Estados. A partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a consolidação da redemocratização na América Latina, houve uma mudança paradigmática, com maior atenção às dinâmicas internas e à agência dos Estados latino-americanos, especialmente no Cone Sul, onde as instituições democráticas são mais robustas.

A literatura recente sobre política externa na América Latina tem destacado a importância de fatores domésticos, como a ideologia dos líderes, a polarização política, a estabilidade institucional e a participação de atores sociais e políticos no processo decisório. Autores como Hey (1997), Mora e Hey (2003), Gardini e Lambert (2011), e Merke, Reynoso e Schenoni (2020) buscam demonstrar que as políticas externas na região não são meramente reativas às pressões internacionais, mas também refletem disputas internas, preferências presidenciais e dinâmicas institucionais. A ideologia dos líderes, em particular, tem sido apontada como um fator crucial para entender mudanças na política externa, especialmente em contextos de polarização política. Além disso, a maior participação de atores domésticos, como legislativos, burocracias e grupos de interesse, tem aumentado a complexidade do processo de formulação e implementação da política externa. Portanto, a análise contemporânea das políticas externas latino-americanas busca se afastar das abordagens tradicionais, que enfatizavam a reatividade e a subordinação aos EUA, para incorporar uma visão mais complexa e multifacetada, que valoriza a agência dos Estados e a influência de fatores domésticos. Essa mudança reflete não apenas a evolução teórica do campo, mas também as transformações políticas e sociais ocorridas na região nas últimas décadas. Assim, compreender as políticas externas latino-americanas hoje exige uma abordagem que integre tanto as pressões estruturais do Sistema Internacional quanto as dinâmicas políticas, sociais e institucionais internas, reconhecendo a importância da pluralidade de atores e preferências na definição das estratégias de inserção internacional desses países.

Com base nisso, o próximo capítulo busca elucidar os casos analisados, a técnica analítica empregada e derivar as condições domésticas testadas, a partir das vertentes do Novo Liberalismo, para compreender o fenômeno da mudança de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo.

3 - Casos, condições e técnicas: justificando a Mudança de Preferência de Política Externa das democracias contemporâneas do Cone Sul

O principal objetivo do presente capítulo é apresentar as bases para a análise do Capítulo 4. Ou seja, é delimitar de que forma se buscará mostrar as condições domésticas que fazem com que as democracias do Cone Sul, contemporaneamente, mudem suas preferências de política externa. Dessa forma, pretende-se apresentar os casos que serão analisados, as condições testadas e qual a técnica utilizada para tal teste. Isso será feito em seis subseções.

Na subseção 3.1, será apresentada a técnica de análise utilizada: o Qualitative Comparative Analysis, ou QCA. Optou-se por uma apresentação do método em uma parte específica porque a utilização do QCA é recente tanto nas Relações Internacionais, quanto na academia brasileira. Dessa forma, com uma apresentação mais detalhada do método em separado, a análise fica mais transparente e palpável para aqueles ainda não familiarizados com ela, estimulando seu interesse, posterior adoção em seus trabalhos (Mello, 2021) e a replicabilidade da pesquisa aqui desenvolvida. No caso da academia brasileira de RI, em que grande parte dos estudos sequer menciona qual a metodologia utilizada e há um predomínio de abordagens qualitativas (Sposito; Gabriel; Artioli, 2022), abordar de forma detalhada um método comparado qualitativo com crescente importância analítica é de extrema importância.

Na subseção 3.2, serão apresentados os casos analisados, junto com a explicação para sua inclusão. Isso será feito porque a seleção de casos é um aspecto fundamental do desenho de pesquisa na Política Comparada, sendo a base da própria metodologia qualitativa (Sposito; Gabriel; Artioli, 2022). Conforme Mello (2021), o caso é definido como a unidade de análise da pesquisa, o que faz com que esteja na base do próprio entendimento sobre aquilo que se pretende compreender. Logo, uma boa pesquisa qualitativa muitas vezes está altamente relacionada a uma boa justificativa para a escolha dos casos analisados. A partir disso, é importante destacar por qual razão foram escolhidos os mandatos entre 2003 e 2022 dos quatro Estados democráticos do Cone Sul para aplicação dos preceitos do Novo Liberalismo, fornecendo uma justificativa embasada para reforçar a validade das escolhas feitas. Apenas assim são esclarecidos os motivos das escolhas, diretamente relacionadas à existência de critérios rigorosos de comparação, permitindo derivar inferências daquele conjunto de forma cientificamente válida (Sposito; Gabriel; Artioli, 2022).

Na subseção 3.3, é realizada uma discussão sobre a conceituação e operacionalização do fenômeno de interesse, a **Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE)**. Com isso, poder-se-á entender melhor o que, de fato, pretende-se explicar no presente trabalho.

Essas preferências podem ser definidas como os “propósitos sociais substanciais que dão aos Estados um interesse subjacente nas questões internacionais que enfrentam” (Moravcsik, 2008, p. 311, tradução nossa). Um debate sobre a operacionalização do fenômeno também é feito, visto que há uma importante discussão dentro dos estudos de política externa sobre como, de fato, captar da melhor forma possível o que seria a preferência estatal dos Estados na política internacional. Dessa forma, é feita uma apresentação de diferentes índices utilizados na literatura, como o grau de convergência de voto com os Estados Unidos, destacando o mais contemporâneo e de crescente adoção: o Ponto Ideal, entendido como o que melhor se adequa na presente pesquisa.

Nas subseções 3.4, 3.5 e 3.6 serão apresentadas as condições domésticas a serem testadas. A principal vantagem das variantes do Novo Liberalismo (Ideacional, Comercial e Republicano) é ajudar a definir melhor o escopo da pesquisa em relação a quais condições domésticas devem ser incluídas nas análises que aplicam a teoria (Moravcsik, 1997). Nesse sentido, “no núcleo de cada uma reside uma visão distinta sobre as fontes das preferências dos poderosos grupos sociais domésticos [...]” (Moravcsik, 2003, p. 9, tradução nossa). Sem essas vertentes, a lista de possíveis condições a serem incluídas é gigantesca, visto que apenas a teoria, por si só, não especifica o que deve ser considerado ou não com condição de análise (Moravcsik, 1997). Tal definição é fundamental, dada às críticas sobre a ausência de sistematização para inclusão de condições feitas a muitos dos estudos de política externa como um todo (Haesebrouck; Joly, 2020) e principalmente na América Latina (Sposito, 2023). A partir disso, o presente capítulo, com base no Novo Liberalismo, deriva três possíveis condições domésticas para compreender a mudança de preferência de política externa nas democracias do Cone Sul contemporâneo. Elas representam, de acordo com Milner (1997), as mudanças de preferências, o distanciamento entre tais preferências e o papel das instituições políticas na transmissão de tais preferências.

Por fim, a subseção 3.7 mostra as regras para a realização do processo de calibração das condições e do fenômeno de interesse de acordo com as mais recentes boas práticas do QCA. Essa calibração permite o enquadramento qualitativo das condições explicativas e do fenômeno de interesse nos conjuntos a que fazem referência, possibilitando análise robusta de necessidade e de suficiência dos dados no próximo capítulo.

São derivadas duas condições do Liberalismo Ideacional. Segundo o autor, essa corrente entende que “uma fonte das preferências do Estado é o conjunto de identidades sociais domésticas centrais” (Moravcsik, 2008, p. 319, tradução nossa). Assim, existem três dimensões importantes na análise de preferências: identidade nacional, ideologia política e

ordem socioeconômica (Moravcsik, 2008). Será dado foco, aqui, para a dimensão da ideologia política. A dimensão da identidade nacional está diretamente relacionada às disputas fronteiriças, conforme o autor. Embora esse ponto seja importante para compreender a política externa na região em questões específicas ou momentos passados, atualmente, não é uma das principais temáticas (Buzan, Wæver, 2013). Já a dimensão das ordens socioeconômicas não foi incluída visto que o capitalismo é o regime econômico de todos os governos selecionados e questões como livre-comércio ou protecionismo estão altamente correlacionados com a ideologia política na região (Wiesehomeier, 2010; Merke; Reynoso, 2016), de forma que já são contempladas por tal dimensão. Em conclusão, o Liberalismo Ideacional permite encontrar duas possíveis condições: a **Mudança de Ideologia (MdI)** do chefe do Executivo, representando diferentes preferências de condução política; e o grau em que os diferentes grupos sociais divergem no que diz respeito aos rumos políticos, ou seja, a existência ou não de **Alta Divergência Societal (ADS)**, indicando grande distância entre essas preferências.

Não será mobilizada nenhuma condição do Liberalismo Comercial. Consoante o autor, essa vertente busca compreender como as “mudanças na estrutura da economia doméstica e global alteram os custos e benefícios da atividade econômica transnacional” (Moravcsik, 2008, p. 321, tradução nossa). Nesse contexto, são importantes duas dimensões: os interesses dos grupos econômicos e as estruturas de mercado. No que diz respeito ao primeiro, tendo em vista que os interesses econômicos de setores particulares, *ceteris paribus*, variam de acordo com a questão em pauta, não existe motivo para presumir que determinada indústria, por exemplo, será sempre a favor ou contra uma determinada medida em qualquer momento do tempo. Logo, tal distribuição é melhor capturada por estudos de determinadas ações específicas, como acordos regionais ou tratados de livre comércio, mas não por um estudo que busca entender as linhas gerais de preferência de política externa em um mandato. Em segundo lugar, há as estruturas de mercado. Nesse caso, ainda que todos os governos envolvidos possam ser classificados como capitalistas, há diferenças no que tange à estrutura de mercado que defendem, com diferenças entre defensores de um capitalismo mais liberal ou mais protecionista. Entretanto, há forte relação entre essa questão, a ideologia dos governantes na região (Wiesehomeier, 2010) e as preferências desses governantes em termos de política externa (Merke; Reynoso, 2016), de forma que essa diferença já é captada na condição MdI.

Por fim, do Liberalismo Republicano é derivada uma condição. Nesse caso, o que importa é “ênfatisa[r] as formas pelas quais as instituições e práticas domésticas agregam essas pressões [de grupos domésticos], transformando-as em política estatal” (Moravcsik, 2008, p. 323, tradução nossa). Logo, aqui, as instituições políticas de um Estado passam a ser

fundamentais para se compreender os contornos gerais de ações estatais no Sistema Internacional, dada sua capacidade de influenciar a agregação das preferências de atores domésticos. Mesmo em um contexto de maior democratização e aumento de importância de outros atores no processo de formulação e implementação da Política Externa, o Executivo ainda é o principal ator de referência para assuntos internacionais (Milner; Tingley, 2015), principalmente na América Latina, uma região em que o modelo presidencialista de governo é dominante, um fator que traz ampla repercussão na política externa (Sposito, 2016; Long, 2015; Hey, 1997). Entretanto, como Schenoni e Aztiria (2014) e Sposito (2023) apontam, isso não significa que os chefes do Executivo possuem poderes irrestritos para avançarem suas preferências, visto que podem ser constrangidos pela presença institucional de diversos outros atores com capacidade de veto formal ou informal. Portanto, a condição do **Poder Executivo Desimpedido (PED)** é de suma importância, visto que essa categoria ajuda, mesmo dentro de regimes democráticos, a entender como uma série de instituições, a partir do número de *veto players*, contribuem para constranger o Executivo e, assim, favorecer a manutenção de uma política pública, dificultando a alteração de preferência estatal.

Antes de prosseguir, é necessário afirmar que, como qualquer pesquisa qualitativa, o presente trabalho está baseado em escolhas para sua análise. Dessa forma, é necessário tomar nota de que, de fato, existem outras possíveis condições que, de alguma forma, poderiam impactar o fenômeno de interesse, mas não foram incluídas na análise. Como preconizado por Sposito (2023), contemporaneamente, diferentes autores buscam incorporar novos agentes e instituições políticas na dimensão doméstica para buscar entender o processo de formulação e implementação da política externa na América Latina. Nesse contexto, obras mais recentes, como as de Sposito (2023), Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022), Schenoni e Aztiria (2014) ajudam a entender melhor o papel que agentes como o Legislativo, o Judiciário, a burocracia diplomática, dentre outros, podem ter na elaboração das preferências de inserção internacional dos Estados na região, em um contexto de maior reconhecimento da importância da dimensão doméstica na análise da política externa latino-americana, como mostrado no capítulo anterior. Portanto, resta claro que não é intenção do presente trabalho limitar as explicações de mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporaneamente às três condições escolhidas, ignorando outras possíveis explicações. Entretanto, a escolha dessas três reflete as escolhas teóricas e metodológicas feitas.

Teoricamente, a escolha dessas três condições reflete o cerne da teoria apresentada por Moravcsik (1997). De forma clara, as condições explicitadas acima, de forma ampla, fazem referência à interação entre as preferências dos grupos domésticos, a distância entre elas e as

instituições políticas do Estado, com um foco na relação que elas possuem com o chefe do Executivo, representado pelo presidente nas democracias do Cone Sul. Assim, são representativas daquilo que o autor apresenta como o *core* do Novo Liberalismo para a formação das preferências estatais, que é o fenômeno de interesse. Entretanto, essa escolha mostra-se válida para além apenas da visão de Moravcsik, uma vez que grande parte da literatura mais contemporânea sobre a política externa na região, mostrada no capítulo anterior, reconhece que, mesmo num contexto de crescente envolvimento de outros atores e instituições nessa dimensão política, ainda é claro um predomínio claro do Executivo sobre os demais atores (Hey, 1997; Long, 2015; Gardini; Lambert, 2011; Merke; Reynoso; Schenoni, 2020; Sposito, 2023) Logo, não é incorreto, tratando-se de América Latina, inferir que as relações sociais, políticas e institucionais que cercam a formulação da política externa não se limitam ao presidente, mas se dão diretamente tendo ele como ponto de referência. Em conclusão, ainda é possível, em termos de dimensão doméstica de análise de política externa, utilizar o chefe do Executivo como principal ponto de referência, ainda que, obviamente, outros atores e dinâmicas tornem-se crescentemente importantes.

Metodologicamente, como será mostrado, uma das principais questões que permeiam a utilização do QCA é o Problema da Diversidade Limitada. Esse problema é decorrente da noção de complexidade causal, que possui como uma de suas premissas o fato de que determinadas configurações (ou conjuntos) de condições podem gerar o fenômeno de interesse, para além da condição de forma isolada. Nesse sentido, isso faz com que o analista tenha que se deparar com algumas configurações que não estão representadas por nenhum dos casos sendo analisados, dependendo do tamanho e da forma como a amostra se distribui em relação às condições. Como esse número cresce exponencialmente (2^k , em que k é igual ao número de condições), com a inclusão de novas variáveis, são necessários cada vez mais casos diferentes para melhorar sua distribuição em relação aos conjuntos e justificar a relevância daquelas condições. A recomendação mais contemporânea é que, para minimizar o Problema da Diversidade Limitada, o pesquisador escolha casos representativos e com uma proporção de cinco casos por condição (Mello, 2021). Considerando os 18 casos analisados no presente trabalho, sua boa distribuição entre as configurações (apenas uma configuração não possui representante empírico) e as justificativas teóricas, geográficas, temporais e institucionais para a não inclusão de outros casos, o recomendado é que o número de condições variasse entre três e quatro. Portanto, dado o foco do Novo Liberalismo no papel das alternâncias de preferências sendo representadas, na distância entre as preferências dos

grupos que competem pelo poder e na capacidade das instituições políticas de afetarem a representação final dessas preferências, e o predomínio do chefe do Executivo para o entendimento do processo de formulação e implementação da política externa contemporânea na América Latina, entende-se que as três condições escolhidas, embora não sejam as únicas a serem cogitadas como relevantes, são as que mais se adequam ao desenho de pesquisa.

3.1 - A técnica de análise: o Qualitative Comparative Analysis (QCA)

O objetivo da presente subseção é apresentar brevemente o método utilizado no presente trabalho, o Qualitative Comparative Analysis, popularmente conhecido por sua sigla QCA², fundado por Charles Ragin no final da década de 1980, no livro *The Comparative Method* (Ragin, 1987). Optou-se por uma apresentação do método em uma parte específica da estrutura da pesquisa dado que a expansão do QCA nas RIs ainda é consideravelmente recente, principalmente se comparado a métodos de estudo de caso ou técnicas estatísticas, por exemplo (Ide; Mello, 2022; Mello, 2023; Sposito, 2023). Nesse sentido, os autores afirmam que, apesar das possíveis grandes contribuições desse método para as Relações Internacionais, sua emergência como opção frequente dos pesquisadores é mais contemporânea, salientando a necessidade, portanto, de apresentar aos leitores a lógica e os passos envolvidos no QCA. Dessa forma, a análise fica mais transparente e palpável para aqueles ainda não familiarizados com a técnica, estimulando seu interesse e posterior adoção em seus trabalhos (Mello, 2021; Sposito; Gabriel; Artioli, 2022). No caso da academia brasileira de RI, em que grande parte dos estudos sequer menciona explicitamente qual a metodologia utilizada e, quando há citação, prefere-se uma abordagem mais qualitativa (Sposito; Gabriel; Artioli, 2022), abordar de forma detalhada um método comparado qualitativo com crescente importância analítica é de grande valia. Afinal, é evidente a capacidade de contribuição de um método que

[...] possui a reputação de ser capaz de detectar padrões complexos caracterizados por causalidade conjuntural e equifinalidade. Os proponentes retratam o método como uma ponte entre abordagens quantitativas e qualitativas, devido à capacidade do QCA de integrar ambos os tipos de dados, bem como seu equilíbrio entre conhecimento contextual e generalização (Ide; Mello, 2022, p. 3, tradução nossa).

As principais premissas metodológicas do QCA estão relacionadas à teoria dos conjuntos e à álgebra booleana, o que o torna um método comparativo, baseado em casos e enraizado na noção de complexidade causal (Mello, 2023). De acordo com Mello (2021), a

² Para uma discussão mais aprofundada sobre todos os aspectos do método contemporaneamente, ver Schneider e Wagemann (2012) e Mello (2021).

complexidade causal engloba três preceitos fundamentais sobre os fenômenos sociais: podem ser causados por condições individuais ou combinações de condições (causalidade conjuntural); diferentes combinações de condições podem levar a um mesmo resultado (equifinalidade); e as causas para a ocorrência de determinado fenômeno não necessariamente podem ser espelhadas para explicar sua não-ocorrência (assimetria causal). Portanto, a complexidade causal engloba o *core* de uma análise pautada em QCA (Mello, 2023).

Com base nas premissas da complexidade causal, o pesquisador busca encontrar as condições, ou combinações de condições (também chamadas de configurações), que são necessárias e/ou suficientes para dado fenômeno de interesse (Mello, 2023). Uma condição necessária é aquela que está presente sempre que o fenômeno de interesse ocorre, enquanto uma condição suficiente é aquela que, quando presente, gera o fenômeno de interesse (Mello, 2021). Embora tal terminologia possa parecer confusa em um primeiro momento, Mello (2023) indica que grande parte das teorias em RI envolvem relações de necessidade e suficiência, ainda que não de forma explícita. Nesse sentido, o seguinte exemplo busca ilustrar como essas relações funcionam na prática. A “cláusula democrática” do Mercosul estabelece que apenas países que cumprem determinados pré-requisitos considerados “democráticos” podem fazer parte dele, sob risco de ser suspenso. Significa dizer que “ser uma democracia” é condição necessária, mas não suficiente, para fazer parte do Mercosul: apenas democracias podem compor o bloco, mas isso não significa dizer que, por ser democrático, automaticamente um Estado é membro do Mercosul. O Chile, por exemplo, é uma democracia da América do Sul que não faz parte do bloco.

Em termos gerais, o QCA pode ser uma técnica muito útil para o campo de Política Externa Comparada (Ide; Mello, 2022), uma vez que é recomendado “onde os pesquisadores estão frequentemente interessados em fenômenos que são relativamente raros [...], mas [em análises] cujo objetivo é realizar comparações e alcançar uma generalização (moderada) entre os casos” (Mello, 2021, p. 387, tradução nossa). Como mostrado no capítulo anterior, essa é justamente a situação geral do estado da arte da PEC, em que muitos estudos estão buscando cada vez mais realizar generalizações sensíveis ao contexto, ao invés de uma grande teoria universal sobre a política externa.

A escolha do QCA deve refletir sua adequação à teoria e à natureza dos casos (Mello, 2021). O NL, com sua ênfase nas preferências e nas instituições políticas, mostra-se afeito aos preceitos da complexidade causal. É possível extrair das obras de Moravcsik (1997) e Milner (1997) uma formulação adaptável à lógica de características qualitativas de determinados conjuntos e a relação que mantêm com condições e o fenômeno de interesse. Afinal, ao

compreender as ações de política externa como sendo moldadas por uma miríade de diferentes combinações de preferências e instituições políticas, a teoria acaba por comportar os atributos envolvidos na noção de complexidade causal. Por exemplo, de acordo com a teoria, o conjunto de países democráticos tende a ter posturas diferentes que o conjunto de países autocráticos. Dessa forma, sua formulação pode ser moldada em termos de Teoria dos Conjuntos, o que é um requisito importante para a validade do uso do método (Mello, 2021).

No que tange aos casos, claramente são delimitados em termos de conjunto, isto é, observações que compartilham características comuns que os tornam comparáveis entre si (Mello, 2021), como se viu na seção anterior. Esse universo de 18 casos constitui uma amostra de “n médio”, que é muito pequena para o bom uso de técnicas estatísticas, mas consideravelmente grande para a elaboração de estudos de caso aprofundados ou métodos como o *process tracing*. Entretanto, esse número se encaixa nas recomendações de Ide e Mello (2022) sobre a aplicação de QCA, cujo número ótimo de casos está entre cerca de doze e cinquenta, a depender do número de condições explicativas, embora essa não seja uma imposição. Dessa forma, é possível conduzir uma análise comparativa robusta para o conjunto de casos em questão, o que permite o desenvolvimento de generalizações sensíveis ao conjunto desses casos, justamente o objetivo do método e do trabalho.

Dentro da literatura mais específica sobre o método, o presente trabalho pode ser entendido como uma análise *case-specific* e *outcome-centered* (Mello, 2021). Ou seja, o principal foco é encontrar, dentre um conjunto de casos, quais as condições necessárias e/ou suficientes para sua ocorrência. Assim, ela possui um caráter explicativo de teste de teoria, em que as condições explicativas de uma teoria são confrontadas com a realidade para buscar ver se há validade ou não dela para aquele conjunto. No caso da pesquisa, busca-se justamente testar o Novo Liberalismo, a partir de três condições explicativas dele derivadas, para o conjunto das democracias contemporâneas do Cone Sul, com o fito de atestar sua validade ou não para os casos de Mudança de Preferência de Política Externa. Esse modelo é uma das aplicações mais tradicionais e conceituadas do método, conforme Mello (2021). Segundo Sposito, Gabriel e Artioli (2022), a busca pela explicação, no lugar da predição, é uma característica marcante da lógica da Teoria dos Conjuntos e, portanto, está na base do QCA. Por fim, com dezoito casos e três condições, há uma relação de seis casos por condição, o que está próximo da recomendação contemporânea de cinco casos por condição para uma análise com boa alavancagem (Mello, 2023). A partir do exposto, acredita-se que o QCA é uma técnica metodológica válida para o presente trabalho e que o desenho de pesquisa está de acordo com as “boas práticas” recomendadas atualmente, presentes em Mello (2021).

O primeiro passo de uma análise QCA é a calibração (Mello, 2023). Esse procedimento envolve a transformação dos dados disponíveis com base no seu grau de pertencimento ao estado qualitativo de determinado conjunto (Ide; Mello, 2022). É nessa etapa que há a análise para determinar se dado caso se encontra dentro ou fora do conjunto delineado por determinada característica. Portanto, a calibração é um processo fundamental, dado que as escolhas feitas nessa fase impactam diretamente os resultados posteriores obtidos. Mello (2021) recomenda três pontos fundamentais para uma boa calibração dos dados: regras consistentes, transparência e, de preferência, o uso de um critério externo para determinar a âncora qualitativa. Essas recomendações decorrem de que grande parte das críticas feitas ao método está na parte da calibração, uma vez que há quem defenda que é um processo subjetivo, cujos resultados são guiados pela vontade do pesquisador. Entretanto, o autor defende que a adoção desses critérios eleva a robustez, visto que há uma comunicação direta das escolhas feitas com base em algum indicador já utilizado, dificultando o argumento de que determinada solução só foi encontrada por conta das escolhas da pesquisa. Com isso, para que uma calibração seja considerada robusta, ela precisa documentar os dados, transparecer o critério utilizado e ter como base justamente um critério que, se possível, seja externo ao pesquisador. Assim, é construída uma tabela, em que as linhas são formadas pelos casos e as colunas pelas condições e pelo fenômeno de interesse, atribuindo os valores calibrados para cada. Nesse sentido, há duas principais formas de calibrar dados. O *crisp-set* (Ragin, 1987) é a forma mais clássica de calibração e atribui valores de zero ou um para o caso, sendo um seu pertencimento em um conjunto e zero sua ausência. Já o *fuzzy-set* (Ragin, 2008), mais contemporâneo, atribui valores de zero a um, em que 0.5 representa uma mudança do estado qualitativo do conjunto e quanto mais próximo de um, maior o pertencimento nele. A escolha por uma das duas formas, contudo, não deve ser feita mecanicamente, mas depende primordialmente da natureza da condição analisada (Mello, 2023).

O passo seguinte da análise é a identificação de condições necessárias, isto é, aquelas que estão presentes quando o fenômeno de interesse ocorre. Ou seja, tal condição é um pré-requisito para determinado evento. A análise de necessidade é o passo inicial porque a prévia identificação de condições necessárias pode ser útil nas etapas analíticas posteriores, tornando útil o prosseguimento da pesquisa com ciência da ausência ou presença de condições necessárias (Mello, 2021). Formalmente, uma relação de necessidade é representada por:

$$X \leftarrow Y$$

Para determinar se uma condição pode ou não ser considerada necessária, é preciso fazer um cálculo de sua consistência. Tal medida é definida como “a adequação das

evidências empíricas para uma relação teórica de conjuntos assumida” (Mello, 2017 apud Mello, 2021, p. 171, tradução nossa). Por convenção, é necessário uma consistência de no mínimo 0.9 para a relação ser considerada verdadeira. A fórmula da consistência de necessidade é dada por:

$$Consistência_{necessidade} = \frac{\Sigma \min(X_i, Y_i)}{\Sigma Y_i}$$

De acordo com Mello (2021), uma vez achada a consistência, caso ela ultrapasse 0.9, é necessário calcular a cobertura da condição, que indica sua relevância em termos empíricos. Isso é feito para separar condições relevantes daquelas triviais. A recomendação é que o valor de cobertura de uma condição necessária seja maior que 0.5 para que seja considerada relevante. A fórmula da cobertura da necessidade é dada por:

$$Cobertura_{necessidade} = \frac{\Sigma \min(X_i, Y_i)}{\Sigma X_i}$$

A análise de suficiência é o passo seguinte. Uma relação de suficiência indica que a ocorrência daquela configuração é capaz de gerar o fenômeno de interesse. Formalmente, sua representação é dada por:

$$X \rightarrow Y$$

Tal como ocorre com a análise de necessidade, para determinar se uma configuração pode ou não ser considerada suficiente, é preciso fazer um cálculo de sua consistência. Por convenção, é necessário uma consistência de, no mínimo, 0.75 para a relação ser considerada verdadeira. A fórmula da consistência de suficiência é dada por:

$$Consistência_{suficiência} = \frac{\Sigma \min(X_i, Y_i)}{\Sigma X_i}$$

Posteriormente, é retirada a cobertura das condições tidas como suficientes, cujo valor esperado é, novamente, de, no mínimo, 0.5:

$$Cobertura_{suficiência} = \frac{\Sigma \min(X_i, Y_i)}{\Sigma Y_i}$$

Uma vez finalizado o teste das condições explicativas de forma individual, o pesquisador deve testar se há configurações, isto é, conjuntos de condições, que se mostrem suficientes para o fenômeno de interesse. O teste das diferentes configurações é feito por meio da Tabela da Verdade. A Tabela apresenta nas linhas as possíveis combinações com a quantidade escolhida de condições da análise, cujo número total é dado por 2^k . Nas colunas, estão presentes o número total de casos com aquela combinação, o número de casos com ocorrência do fenômeno de interesse, a consistência da combinação e se há ou não relação de suficiência. Conforme Mello (2021), é possível também que o pesquisador determine quantos

casos mínimos com o fenômeno de interesse uma configuração precisa ter para que seja considerada suficiente, ainda que formalmente ultrapasse 0.75.

O resultado da análise da Tabela da Verdade é chamado de “solução”. Ela apresenta as configurações ou condições suficientes para que o fenômeno de interesse ocorra. Um ponto importante é que a solução é dada em termos de operadores lógicos booleanos. Assim, letras maiúsculas representam a presença da condição, minúsculas sua ausência, o sinal “+” significa “OU” e o sinal “*” significa “E”. As diferentes configurações são unidas por “OU”, indicando a equifinalidade, e as partes de uma mesma configuração são unidas por um “E”, representando a causalidade conjuntural. Por exemplo:

$$AbcD + aBCd \rightarrow Y$$

A solução acima indica que a presença da configuração [“A” E “não-B” E “não-C” E “D”] OU a presença da configuração [“não-A” E “B” E “C” E “não-D”] são suficientes para a ocorrência do fenômeno de interesse Y. Entretanto, a análise não necessariamente termina na solução, visto que é possível que ela ainda passe pelo processo de Minimização Lógica, outro ponto fundamental da lógica booleana aplicada no QCA (Mello, 2021). Essa etapa elimina configurações com termos simétricos, desde que os outros permaneçam constantes. Assim, por exemplo,

$$ABc + ABC \rightarrow Y$$

A solução acima indica que Y ocorre quando há combinação de “A”, “B” e “não-C” ou com a combinação de “A”, “B” e “C”. Dessa forma, a ausência ou presença da condição “C” não impacta diretamente a ocorrência do fenômeno: há presença simultânea de “C” e “não-C” em configurações que possuem os mesmos termos (“A” e “B”). Com isso, ela pode ser eliminada e a solução reescrita de forma mais simples, como

$$AB \rightarrow Y$$

Pela sua característica configuracional, contudo, nem todas as linhas da Tabela da Verdade apresentam casos dentre aqueles analisados. Quanto maior for o número de condições, exponencialmente maiores também são as configurações possíveis e, dessa forma, maior necessidade de inclusão de diferentes casos para se ter representatividade. Dessa forma, algumas linhas da tabela ficam vazias, representadas pelo sinal “?” na determinação de suficiência, indicando que não se tem certeza se são verdadeiras ou falsas para a ocorrência do fenômeno de interesse, simplesmente porque não há casos dentre o universo analisado. Essa característica é conhecida como o Problema da Diversidade Limitada e as configurações sem um representante empírico são conhecidas como Remanescentes Lógicos (Mello, 2023). Esses remanescentes importam porque não há, *a priori*, motivos para os descartar da solução:

pode ser que tal configuração faça sentido teoricamente, mas, por conta da amostra da pesquisa, não tenha representantes.

Conforme Mello (2023), há três caminhos possíveis para lidar com os Remanescentes Lógicos. O primeiro é a “Solução Complexa”, em que todos os remanescentes lógicos são tratados como “falsos” e a solução apresenta apenas as combinações com casos empíricos. O segundo é a chamada “Solução Simples”, em que todos os remanescentes lógicos são tratados como “verdadeiros”. Por fim, há a “Solução Intermediária”, em que o pesquisador, a partir do conhecimento sobre os casos e da teoria utilizada, possui liberdade para tratar alguns remanescentes como verdadeiros e outros como falsos. Ainda que não exista uma solução superior às outras, Mello (2021) aponta que a mais utilizada e considerada padrão é a intermediária, justamente por seu caráter qualitativo de comunicação entre empiria e teoria, que está na base do QCA desde sua criação (Ragin, 1987; Sposito; Gabriel; Artioli, 2022).

A partir do exposto acima, entende-se que o QCA é uma técnica válida para responder de forma efetiva a pergunta de pesquisa do presente trabalho. A linguagem teórica e a natureza dos casos se encaixam bem em uma linguagem de conjuntos de natureza qualitativa. O número de casos e a proporção deles em relação às condições também se apresenta dentro dos padrões recomendados. A partir disso, as próximas seções possuem, como objetivo, apresentar de forma teórica e dialogando com a literatura regional sobre MPE, as condições explicativas escolhidas para realizar a análise propriamente dita. Essas condições, derivadas das variantes do Novo Liberalismo, tal como apresentadas por Moravcsik (2008), representam o cerne de sua visão sobre a formação das preferências estatais: a interação das preferências políticas dos grupos sociais com as instituições políticas do Estado.

3.2 - Escolha dos casos: as democracias contemporâneas do Cone Sul (2003-2022)

A seleção de casos é um aspecto fundamental do desenho de pesquisa na Política Comparada. Justificar os casos a serem incluídos, no fim, significa afirmar a validade da comparação, mostrando as características qualitativas dos casos representados. Segundo Rezende (2022), para uma boa escolha de conjunto a ser comparado, alguns requisitos devem ser satisfeitos e não no todo, pelo menos em sua maioria: os casos devem ser relevantes; comparáveis; com variação a ser explicada; possibilitar contribuição, teste ou desenvolvimento da teoria; e serem passíveis de replicabilidade. Na visão de Toshkov (2016, p. 279, tradução nossa), “em geral, o pesquisador deve buscar incluir um conjunto de casos que varie tanto em relação às condições causais hipotetizadas (variáveis) quanto em relação ao resultado de interesse”. Assim, uma amostra é boa “quando maximiza a variação na

principal variável explicativa de interesse, minimizando simultaneamente a variação das variáveis omitidas e ignorando todas as informações sobre a variável de resultado” (Toshkov, 2016, p. 280, tradução nossa). No presente trabalho, o universo de casos e, portanto, o conjunto a ser analisado, é composto pelos governos das quatro democracias do Cone Sul no período entre 2003 e 2022: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.

O desenho de pesquisa do presente trabalho é uma análise regional. Dessa forma, representa um dos modelos mais clássicos na Política Comparada. Sua principal vantagem é justamente permitir o controle de possíveis condições explicativas, principalmente de ordem sistêmica, que poderiam ser consideradas condições omitidas, mas que são comuns a todos os países do agrupamento (Bolognesi, 2022; Rezende, 2022). Destacam-se, nesse sentido, a ausência de status de Grande Potência, condição importante para o Realismo e suas variantes; a persistente condição de dependência econômica dos centros do capitalismo, cara à Teoria da Dependência; e a socialização em organizações internacionais compartilhadas, importante para o Institucionalismo; e o compartilhamento de um mesmo regime político; importante para teorias que entendem a excepcionalidade das democracias na política externa.

Na literatura sobre Política Externa Comparada, já existe uma vasta discussão sobre as diferenças entre democracias e autocracias no que diz respeito à capacidade de alteração de política externa (Huxsoll, 2003; Mattes; Leeds; Carroll, 2014; Leeds; Mattes; Vogel, 2009). Entretanto, o mesmo não ocorre sobre estudos entre Estados com um mesmo regime, consoante Huxsoll (2003). Dessa forma, estudos intra regimes democráticos são importantes, uma vez que “existem razões convincentes para acreditar que, assim como democracias e não democracias impõem diferentes restrições e incentivos aos tomadores de decisão, o mesmo acontece com a miríade de diferenças dentro delas” (Huxsoll, 2003, p. 79, tradução nossa). No presente trabalho, a democracia é tomada a partir de sua concepção institucional, ou seja, um governo democrático é aquele que, *no mínimo*, baseia-se em um “[...] sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Schumpeter, 2016, p. 405). Dessa forma, conforme Barreto (2006), a democracia passa a ser representada como um conjunto de regras, instituições, procedimentos e condições, definidas através de eleições livres e justas.

O estudo das diferenças entre Estados democráticos não é novo na Política Comparada, sendo, inclusive, um dos temas mais clássicos dentro desse campo (Huxsoll, 2003). Lijphart (2003), por exemplo, em um dos textos mais clássicos sobre o assunto, difere entre a existência de democracias majoritárias e consensuais e mostra como essas classificações trazem alterações consideráveis na forma com que a atividade política se

desenvolve. Linz (1991) aponta como a clivagem entre sistemas presidencialistas e parlamentares afeta diretamente as relações políticas nos países democráticos. Nessa chave, Lanzaro (2001), por sua vez, indica como, ainda que os governos dos países da América Latina compartilham o sistema presidencialista de governo, há diferenças na forma como tais presidencialismos funcionam, indicando que, na região, diferenças sobre a organização das instituições políticas criam modelos diferentes de democracia.

O presente trabalho, contudo, baseia-se na classificação de Milner (1997), voltada mais especificamente para a dimensão da política externa. Conforme a autora, dois regimes democráticos podem apresentar diferenças quanto à capacidade que o Executivo, principal ator em termos de política externa, possui para avançar seus interesses e, com isso, fazer com que a política externa reflita de forma mais clara as preferências do grupo que o apoia (Huxsoll, 2003; Milner, 1997). Assim, as democracias “variam em seus princípios de organização interna, alguns sendo mais anárquicos e outros mais hierárquicos” (Milner, 1997, p. 13, tradução nossa). Há, portanto, entre diferentes democracias, um *continuum* que vai desde os regimes hierárquicos, em que há maior capacidade de representação de preferências do Executivo na política, até os regimes democráticos anárquicos, em que a política final representa os interesses agregados de diversos grupos domésticos. Logo, o estudo entre casos que compartilham o regime democrático, mas com diferenças entre eles é um ponto a ser desenvolvido nos estudos de política externa, o que é feito no presente trabalho.

A escolha do Cone Sul como escopo geográfico dá-se a partir do reconhecimento de que essa região apresenta dinâmicas e interações próprias, em termos qualitativos, que a difere dos países da Região Andina, da América Central ou do Caribe com o Sistema Internacional (Cervo; Rappaport, 2015; Eirão; Leite, 2020; Mainwaring, 1995; Phillips, 2004; Weintraub, 2000; Tedesco, 2004). De acordo com Cervo e Rappaport (2015), o Cone Sul é formado por seis nações: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Entre estudiosos da região, é comum encontrar, mesmo dentre aqueles que defendem a América do Sul como unidade de análise, referências às diferenças entre o Cone Sul e o restante da região. Buzan e Wæver (2013), por exemplo, consideram a América do Sul como uma única região, embora admitam a existência de duas sub-regiões distintas: os países andinos e os do Cone Sul. De acordo com os autores, a depender da dimensão de interesse, é possível tratar a área como sendo formada por duas sub-regiões distintas. Como trabalham na chave de Sistemas Regionais de Segurança, compreendem que ainda é possível falar em uma América do Sul, ainda que, cada vez mais, existam importantes diferenças entre a parte andina e sulina da região, que podem levar futuramente à sua separação. Teixeira (2012) trabalha na mesma chave que os autores

anteriores, argumentando que, por conta do papel do Brasil como liderança regional, a América do Sul segue dinâmicas próprias em suas Relações Internacionais e, portanto, deve ser considerada como uma região de análise. Contudo, é importante notar que, diversas vezes, o autor se utiliza do termo “Cone Sul” como a região em que o núcleo das relações interestatais acontecem na região, mostrando a existência de importantes diferenças entre a parte mais ao sul do continente e a parte andina.

Outros autores, entretanto, chamam a atenção para a existência de características próprias ao Cone Sul que o tornam uma região distinta, formando um conjunto que permite comparações intra-países. O principal argumento desses estudiosos diz respeito a uma maior maturidade institucional desses Estados frente ao restante da América Latina, a respeito de algumas exceções (Weintraub, 2000). Por sua vez, essa característica permitiria uma dinâmica democrática mais estável aos países cone sulinos, fornecendo um conjunto de países que formam uma escolha segura para comparações entre regimes considerados como democracias de fato dentro do contexto latino-americano, por serem qualitativos distintos dos demais.

Eirão e Leite (2020) argumentam que os países do Cone Sul possuem uma identidade própria, fruto da socialização criada a partir do Mercosul e que, embora o Chile não faça parte do bloco, também faz parte do processo de aproximação política e econômica existente entre tais países desde a década de 1990. Phillips (2004), ao justificar o uso do Cone Sul como região analítica distinta, argumenta que as relações político-econômicas da sub-região a partir de meados da década de 1990, seguem uma estrutura relativamente similar nos países democráticos, o que faz com que o Cone sul seja qualitativamente distinto da região andina da América do Sul. Por fim, Cervo e Rapoport (2015) dedicam sua obra a citar motivos pelos quais é possível afirmar a existência de uma identidade entre os países do Cone Sul em diversas dimensões, destacando a política, a cultura e a história. Assim, dentre os vários fatores citados pelos autores para a formação sociopolítica de uma noção de Cone Sul destacam-se a presença da Bacia do Prata, ser o maior ponto de intersecção e interações entre os impérios espanhol e português, o grande contingente de imigrantes europeus, o protagonismo internacional de Brasil, Argentina e Chile, o amadurecimento institucional de suas democracias frente o restante da América Latina e as composições de suas sociedades.

Consoante Cervo e Rapoport (2015), qualquer análise comparada da região deve levar em consideração o fenômeno a ser explicado, justificando a exclusão de um ou de outro Estado a depender do contexto. Considerando que o foco do trabalho se dá no conjunto de democracias da região, foram incluídos apenas Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, os únicos que satisfazem a definição de democracia apresentada previamente e, em termos

operacionalizáveis, apresentam notas mínimas (> 0.5) o suficiente para serem considerados democracias de acordo com o V-Dem. Portanto, Bolívia e Paraguai não são incluídos, por não satisfazerem tais critérios. Em termos teóricos, Weintraub (2000), a partir de um ponto de vista da política externa norte-americana, defende que o país direcione um tratamento específico às nações conesulinas, por conta da maior maturidade democrática presente nesses países em comparação ao restante da região, indicando que existem características qualitativas entre as democracias da região que as distingue dos outros países. De acordo com o autor, a diplomacia estadunidense por muito tempo focou na América Central e Caribe e, no máximo, na parte mais ao norte da América do Sul, negligenciando o Cone Sul, compreendido por nações institucionalmente mais fortes (Weintraub, 2000).

Mainwaring (1995) considera que os quatro países escolhidos apresentam movimentos históricos semelhantes no que diz respeito aos acontecimentos políticos, como a alternância de momentos de autoritarismo, corporativismo e democracia relativamente próximos uns dos outros. Dessa forma, apresentam uma maior diferenciação em relação aos processos políticos internos das nações andinas. Logo, esse conjunto de Estados apresenta movimentos de redemocratização próximos no tempo, são parte de uma mesma onda democrática e, mesmo que apresentem diferenças institucionais, enfrentam desafios em seus processos democráticos, de forma que são um conjunto comparável de democracias. Assim, os países do Cone Sul são apresentados por esses autores como democracias mais estabelecidas, em oposição a outros países da região, em que a democracia não se consolidou ou deteriorou para o autoritarismo.

A escolha do intervalo de tempo está relacionada a dois importantes fenômenos acontecidos no Cone Sul no século XXI. A eleição de sucessivos governantes de centro-esquerda e de esquerda, na primeira década, seguida pela sucessiva eleição de governantes de centro-direita e de direita, a partir da segunda década (Sanahuja; Burian, 2020). Esses movimentos, conhecidos respectivamente como Onda Rosa e Onda Azul, moldaram os padrões contemporâneos de interação entre os Estados conesulinos, sendo fundamentais para entender as dinâmicas de inserção internacional dessas nações recentemente (Levitsky; Roberts; 2011; Sanahuja; Burian, 2020).

A década de 1990 foi marcada pelos esforços de redemocratização e de reformas neoliberais, de modo que diversos países experimentaram instabilidades políticas e econômicas derivadas desses processos (Ocampo; Martin, 2003): a crise financeira argentina e a crise política equatoriana ilustram bem esse processo. Nesse sentido, entende-se que a inclusão de casos em Estados passando por momentos de forte instabilidade, com a rápida sucessão de presidentes ocupando cargos em períodos muito curtos, não traria ganho para a

análise específica do presente trabalho, dada a dificuldade desses governos em conseguir conduzir uma política externa minimamente coesa por algum período de tempo. Incluí-las arriscaria introduzir um grau considerável de arbitrariedade na atribuição dos governantes e produzir distorções importantes em algumas condições.

Em meados da primeira década do novo século, entretanto, grande parte dos Estados do Cone Sul já apresentavam instituições mais consolidadas e economias mais estáveis (Levitsky; Roberts, 2011), proporcionando um ambiente mais propício para novos projetos de política externa. Logo, o período temporal escolhido é marcado por duas macro dinâmicas de diferentes impactos políticos, econômicos e internacionais (Levitsky; Roberts; 2011; Sanahuja; Burian, 2020), tornando a amostra amplamente representativa das tendências mais contemporâneas na região, o que vai ao encontro das recomendações de Toshkov (2016).

A partir da discussão acima, o ano de 2003 é escolhido como primeiro da série temporal por representar a eleição de Lula da Silva no Brasil. Assim, entende-se que é um marco importante do início da Onda Rosa, com o fim dos governos mais centristas típicos da década de 1990 (Levitsky; Roberts, 2011). Embora Ricardo Lagos tenha sido eleito em 2000, no Chile, entende-se que a centralidade do Brasil para entender as dinâmicas regionais justifica a inclusão a partir da vitória lulista. Em termos de marco, entende-se que a Onda Rosa durou até 2016, quando Michel Temer assumiu o poder no Brasil e Mauricio Macri foi eleito na Argentina, dando início à Onda Azul (Sanahuja; Burian, 2020). O último ano da série é 2022, por representar o fim do mandato do presidente brasileiro Jair Bolsonaro no poder, provavelmente o mais à direita dos presidentes da Onda Azul (Sanahuja; Burian, 2020). Assim, como indicam Teixeira (2012) e Buzan e Wæver (2013), sobre os padrões de interação política entre os Estados sul-americanos e principalmente no Cone Sul, a política brasileira é colocada como marco temporal de análise.

Por fim, a escolha de governos como unidade de análise e não de Estados é guiada pela teoria aqui aplicada, seguindo as recomendações de Rezende (2022). Conforme Moravcsik (1997), os principais atores no processo de formulação da política externa são os grupos que ocupam o poder de um Estado em determinado período de tempo. Assim, “não mais os Estados são os atores [como no realismo], no lugar, os principais tomadores de decisão, legisladores e grupos domésticos se tornam os agentes” (Milner, 1997, p. 4, tradução nossa). Logo, faz sentido considerar o Estado como uma instituição representativa, cujos interesses traduzem as preferências dos grupos que o comandam e não de um ator unitário.

O principal locus de formulação política na América do Sul é o Executivo, devido ao seu elevado poder de agenda (Mainwaring; Shugart, 1997; Milner, 1997). Na política externa,

essa questão é ainda mais acentuada, tendo em vista que os presidentes são o principal ponto de contato entre o processo político doméstico e as interações do Estado com outros atores do Sistema Internacional (Milner; Tingley, 2015). Mora e Hey (2003) indicam como o processo de formulação de política externa latino-americana está ligada ao papel primordial do Executivo; Malamud (2015) mostra como o papel dos presidentes é fundamental para se entender a política externa no Cone Sul, principalmente em termos de integração regional; Merke, Reynoso e Schenoni (2020) afirmam que qualquer análise de mudança de preferência de política externa na região deve colocar como foco os mandatos presidenciais. Assim, essas obras reforçam a visão teórica de Moravcsik (1997) e fortalecem a escolha do presente trabalho.

A partir dos argumentos apresentados acima, as unidades de análise do presente trabalho são os governos dos países do Cone Sul entre 2003 e 2022. Foram considerados apenas governos que permaneceram, no mínimo, dois anos no poder. Casos de reeleição foram tratados em separado. A exceção é o segundo mandato de Dilma Rousseff, que durou apenas um dos quatro anos previstos, de forma a ser incluído como apenas um caso. Nos casos em que a sucessão presidencial se deu em dezembro, quando acontece a maior parte das votações na AGNU (Mattes; Leeds; Carroll, 2014), o ano foi atribuído ao governante que estava no poder nos anos anteriores. Por fim, foram desconsiderados mandatos já em andamento quando do início do marco temporal, começando a contagem a partir dos governos eleitos em 2003. A partir das considerações acima, foram obtidos 18 casos³.

Por fim, essa amostra satisfaz os critérios apresentados por Rezende (2022) e Toshkov (2016) para uma boa seleção de casos em pesquisas comparativas. Nesse sentido, são casos relevantes, comparáveis, com variação considerável nas condições explicativas e no fenômeno de interesse, contribuem para o teste e desenvolvimento do Novo Liberalismo e podem ser replicados. A escolha de um recorte temporal e de uma região geográfica devidamente justificados e válidos ajudam a controlar outros fatores que poderiam ser importantes para explicar a mudança de preferência de política externa, eliminando possíveis variáveis omitidas. Logo, a amostra possui uma validade considerável para os objetivos do presente trabalho. A relação de casos pode ser visualizada abaixo no Quadro 2:

³ Nos códigos utilizados, há referência aos governos antecessores dos casos analisados em alguns momentos, de forma que podem ser encontradas as seguintes abreviaturas: RUA se refere ao mandato de Fernando de la Rúa (2000-2001); FHC se refere ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002); LAG se refere ao mandato de Ricardo Lagos (2000-2005); BAT se refere ao mandato de Jorge Batlle (2000-2004).

Quadro 2: Seleção de casos.

Presidente	Caso	Mandato	Estado
Michelle Bachelet I	BACI	2006-2009	Chile
Michelle Bachelet II	BACII	2014-2017	Chile
Jair Bolsonaro	BOL	2019-2022	Brasil
Alberto Fernández	FDZ	2020-2022	Argentina
Cristina Fernández de Kirchner I	CFKI	2008-2011	Argentina
Cristina Fernández de Kirchner II	CFKII	2012-2015	Argentina
Néstor Kirchner	KIR	2003-2007	Argentina
Luis Lacalle-Pou	POU	2020-2022	Uruguai
Maurício Macri	MAC	2016-2019	Argentina
Pepe Mujica	MUJ	2010-2014	Uruguai
Sebastián Piñera I	PIÑI	2010-2013	Chile
Sebastián Piñera II	PIÑII	2018-2021	Chile
Dilma Rousseff	ROU	2011-2015	Brasil
Lula da Silva I	LULI	2003-2006	Brasil
Lula da Silva II	LULII	2007-2010	Brasil
Michel Temer	TEM	2016-2018	Brasil

Presidente	Caso	Mandato	Estado
Tabaré Vázquez I	VÁZI	2005-2009	Uruguai
Tabaré Vázquez II	VÁZII	2015-2019	Uruguai

Fonte: elaboração própria.

3.3 - O fenômeno de interesse: Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE)

O fenômeno de interesse do presente trabalho é a mudança de preferência de política externa dos Estados democráticos do Cone Sul entre 2003 e 2022. Portanto, uma recapitulação sobre a definição de “preferência de Política Externa” faz-se necessária. Milner (1997, p. 15, tradução nossa) define a *preferência individual* de cada grupo como a escolha política que melhor maximiza seus objetivos, independentemente de quais sejam. A partir disso, Moravcsik (2008, p. 311, tradução nossa) define as *preferências estatais de política externa* como os “propósitos sociais substanciais que dão aos Estados um interesse subjacente nas questões internacionais que enfrentam”. Importante ressaltar, tais propósitos não derivam de um Estado unitário racional preocupado com as dinâmicas de poder interestatal ou cujo objetivo é a maximização de utilidade. Na realidade, esses interesses são fruto da dinâmica de interação entre diferentes preferências de atores domésticos que, por meio do jogo político e das instituições do Estado, buscam traduzir suas vontades em política oficial (Moravcsik, 1997). Portanto, o conjunto de preferências estatais representa um *ranking* dos principais resultados satisfatórios para os grupos domésticos, antes de ocorrer a interação com outros Estados (Moravcsik, 2008). Logo, o autor sintetiza o cerne desse pensamento ao afirmar que as preferências de política externa podem ser facilmente compreendidas como “os fins últimos do comportamento da política externa” (Moravcsik, 2008, p. 315, tradução nossa).

Moravcsik (1997), entretanto, toma a precaução de afirmar que a “preferência” não deve ser confundida com as “estratégias” e “táticas” dos Estados. Consoante o autor, esses últimos termos servem para se referir ao momento posterior de interação entre as preferências de dois ou mais Estados distintos. Ou seja, é derivada da noção de que primeiro o “Estado”, por meio dos grupos domésticos que o compõem, define aquilo que entende como o melhor resultado possível em uma série de frentes. Posteriormente, questões de cunho mais sistêmico entram na equação, mediando quais opções se mostram disponíveis para atingir a preferência determinada previamente, formando as estratégias e táticas daquele Estado. Para o autor, na realidade, a distinção entre preferências e estratégias/táticas, embora com nuances diferentes

nas principais teorias de RI, é um consenso para teorias racionalistas e construtivistas. Logo, afirma Moravcsik (1997), tal discernimento é uma condição necessária para uma análise robusta da política internacional. Portanto, uma consequência importante disso é que o Novo Liberalismo “foca nas consequências para o comportamento dos Estados de mudanças nas preferências fundamentais, e não nas mudanças nas circunstâncias estratégicas sob as quais os estados as perseguem” (Moravcsik, 1997, p. 519, tradução nossa).

Considerando a importância que as preferências de política externa possuem para o Novo Liberalismo, é importante encontrar alguma forma válida de mensurá-las. Entretanto, como Bailey, Strezhnev e Voeten (2016) chamam a atenção, tais preferências não são facilmente observadas na realidade, o que leva à necessidade de desenvolvimento de *proxies* que sejam mais facilmente coletadas. Logo, para aqueles estudiosos engajados com as formas de inserção internacional dos Estados, a existência de diferentes maneiras de se apreender o fenômeno está presente desde o início. Nesse sentido, o posicionamento dos diferentes Estados na Assembleia Geral da ONU (AGNU) é provavelmente a forma mais comum e antiga de se mensurar essa questão: o primeiro estudo com esse direcionamento data de 1951, apenas seis anos depois da fundação da organização (Voeten, 2013). Dixon (1981) foi um dos primeiros a realizar um estudo sistemático sobre a forma como a ONU é vista pelos pesquisadores de política externa. Dada sua predominância como uma forma de se buscar extrair motivos para as ações de diversos Estados, o autor busca compilar diversos estudos sobre a organização em suas mais variadas dimensões. De acordo com ele, a forma mais comum de se enxergar a AGNU é como uma arena, em que o comportamento dos Estados é determinado por fatores exógenos e, no fim, reflete as formas mais gerais de interação interestatal. Nesse sentido, ela seria o fórum ideal para servir de “laboratório” e permitir uma coleta de dados com vistas a inferir algo sobre a política externa de seus membros. Para o autor,

A arena da ONU reflete com precisão a interação, a negociação e o alinhamento do mundo em geral. *O comportamento político nas Nações Unidas é uma manifestação da política externa geral de um governo e, como tal, está sujeito às influências e aos fatores condicionantes geralmente associados à formação e execução da política externa* (Dixon, 1981, p. 56, tradução e itálico nossos).

Mais contemporaneamente, Voeten (2013) indica que muitos dos achados de Dixon (1981) se mantiveram válidos, mesmo depois das grandes transformações ocorridas no Sistema Internacional desde a década de 1980. Portanto, “a pesquisa atual não está principalmente interessada na AGNU em si, mas usa os votos da AGNU para calcular o grau em que os estados têm ‘interesses’ ou ‘preferências’ comuns de política externa” (Voeten,

2013, p. 62, tradução nossa). Para o autor, a hegemonia da Assembleia se deve pelo fato de que é muito melhor para captar nuances de política externa do que outras áreas. O principal motivo é a comparabilidade apresentada por essa forma de mensuração, visto que praticamente todos os Estados do mundo votam regularmente na AGNU desde sua fundação, ou desde que tais nações se tornaram independentes, com tais votos tendo o mesmo peso para todos os Estados, favorecendo comparações intertemporais e interestatais.

Outras formas de medição, consoante Voeten (2013), não estão disponíveis por grandes períodos de tempo, para todos os países ou realmente são representativas de suas políticas externas. O autor utiliza o exemplo dos portfólios de aliança que os países possuem, uma característica que, por muito tempo, foi utilizada como *proxy* para a similaridade entre políticas externas de dois Estados. O nível de compatibilidade entre as alianças possuídas por diferentes nações era pelo cálculo do índice τ_b , popularizado por Bueno de Mesquita na década de 1970 e que foi, durante duas décadas, a base para estudos sobre semelhança de estratégias de inserção internacional (Signorino; Ritter, 1999). A inadequação dessa mensuração se deve ao fato de que

As escolhas de alianças são persistentes e refletem tanto (ou mais) o ambiente estratégico de segurança quanto às preferências dos estados. Dois Estados geograficamente distantes com preferências políticas muito semelhantes podem nunca formar uma aliança. Algumas alianças formais sobrevivem mesmo se os Estados se tornarem rivais. Outras alianças informais nunca são formalizadas (por exemplo, Israel e os EUA) (Voeten, 2013, p. 62, tradução nossa).

Mattes, Leeds e Carroll (2014) destacam quatro principais motivos pelos quais a Assembleia possui forte validade como uma *proxy* para as preferências dos Estados. Em primeiro lugar, a AGNU é o único local no qual todos os Estados possuem direito de expressar e defender suas visões em problemas de grande importância para a convivência internacional. Assim, afirmam os autores, enquanto Estados poderosos possuem diversas ferramentas à sua disposição para se fazerem ouvidos em relação ao que desejam, a Assembleia é uma oportunidade para todas as nações mostrarem o que pensam, independentemente de suas capacidades. Em segundo lugar está o fato de que os posicionamentos na AGNU não estão sujeitos a nenhuma restrição como as presentes nos tratados ou nas regras de organizações internacionais, permitindo um voto mais “livre” e que pode ser revisto a qualquer momento. Em terceiro lugar, os votos não são vinculantes, ou seja, não possuem obrigatoriedade de se transformar em ações, o que faz com que os posicionamentos reflitam mais as preferências dos grupos no poder do que cálculos estratégicos, diferentemente do que ocorre no Conselho de Segurança, em que uma série de

outras questões passa a importar na hora de decidir o posicionamento⁴. Por último, a votação é uma atividade essencialmente monádica, diferentemente do que ocorre com uma série de outras questões de política externa, que envolvem interações entre pelo menos dois Estados; a conclusão é de que, dessa forma, é mais fácil traçar alterações no padrão dos países a questões domésticas do que a mudanças em outra nação, eliminando uma hipótese rival.

Ao avaliar a interação das preferências políticas internas com as instituições de cada Estado deve-se ter em mente que, nas votações da AGNU, as restrições ao Executivo devem ser menos pronunciadas em comparação com outras dimensões da política externa, já que a maioria dos votos não requer consulta com outros atores domésticos. Entretanto, é importante considerar que uma série de outras medidas políticas podem estar sujeitas ao aceite de uma miríade de atores institucionais e políticos, criando uma vinculação entre o posicionamento na AGNU e em outras questões. A ideia-chave é que os votos na AGNU, por representarem as linhas mais gerais de ação de um país no Sistema Internacional, a partir da forma como ele aprova ou questiona a arquitetura desse próprio Sistema (Voeten, 2013), pavimentam o caminho para ações de política externa posteriores mais concretas e que, portanto dependem da ação de outros atores. Com isso, semelhante ao que compreendem Milner (1997) e Moravcsik (1997), líderes que possuem dificuldade em agir posteriormente e de forma concreta sem esses atores evitarão votos impopulares, com vistas a garantir o apoio desses *veto-players* em questões em que eles desempenham um papel crucial (Mattes; Leeds; Carroll, 2014).

De forma geral, a conclusão é de que as questões contempladas anualmente pela AGNU, via de regra, não se alinham diretamente às divisões internas (Mattes; Leeds; Carroll, 2014). Nessas questões, grande parte dos cidadãos de um Estado provavelmente são indiferentes aos tópicos específicos em consideração. Portanto, os autores defendem que a votação na AGNU não reflete diretamente os interesses de grupos domésticos em relação a votos específicos. Em vez disso, o que se encontra é um reflexo indireto da posição de política externa de um Estado por meio do seu padrão de votação em várias questões ao longo do tempo. Assim,

No agregado, o histórico de votação de um país na AGNU é um indicador latente de sua orientação de política externa e alinhamentos internacionais; é um registro de como o Estado deseja ser visto pelos outros, as normas internacionais que considera aceitáveis e as posições que está disposto a tomar publicamente em uma ampla variedade de questões (Mattes; Leeds; Carroll, 2014, p. 4 tradução nossa).

⁴ Voeten (2000; 2013) explora de forma detalhada essa diferenciação.

As considerações tecidas acima são fundamentais para amenizar uma das principais críticas que Voeten (2013) tece sobre os estudos que se utilizam do posicionamento estatal na AGNU como variável dependente. Consoante o autor, há pouco esforço em justificar o uso desse indicador frente aos objetivos teóricos da pesquisa. Portanto, ele recomenda que se tenha clareza sobre o que de fato significam os votos em interação com a teoria utilizada. A partir das contribuições de Mattes, Leeds e Carroll (2014) pode-se apreender a validade do comportamento agregado na AGNU como um reflexo das preferências de diferentes grupos domésticos no que diz aos contornos mais gerais da política externa de um Estado. Por sua vez, essa situação é idêntica à definição que Moravcsik (2008) apresenta para o que são as preferências estatais em termos de política externa. Por fim, justifica por que, mesmo dada a maior predominância do Executivo nessa dimensão e o suposto desinteresse dos cidadãos nessas questões, elas ainda são válidas como uma *proxy* do fenômeno de interesse do presente trabalho. Entretanto, há outro ponto a ser tratado, mesmo entre aqueles que consideram válidas as escolhas na AGNU como representando os contornos de política externa dos países: como codificar e mensurar preferências a partir de tais votos⁵. Essa é uma questão tão antiga quanto o próprio interesse na AGNU (Lijphart, 1963).

O primeiro índice amplamente utilizado para medir semelhança de política externa que se baseia nos votos da AGNU foi o Índice de Concordância, desenvolvido por Lijphart (1963). Essa forma de mensuração considera três possíveis resultados entre os votos de dois Estados: concordância completa, quando votam ambos a favor, contra ou se abstêm de uma resolução; concordância parcial, quando uma das partes vota a favor ou contra e a outra se abstém; e a discordância completa, quando uma das partes vota a favor e a outra contra uma resolução. No caso das ausências, o autor recomenda que elas não sejam igualadas a abstenções e nem como uma forma de discordância completa, como grande parte das obras até então fazia. De acordo com ele, o correto é considerar a “ausência pelo que ela é: uma falta de dados” (Lijphart, 1963, p. 910, tradução nossa). Assim, votações em que uma das partes da díade de interesse está ausente devem ser descartadas. Com isso em mente, o Índice de Concordância para uma díade é dado por:

$$IC = \frac{CC + 0.5*CP}{T}$$

Em que IC é o Índice de Concordância, CC votos de Concordância Completa, CP representa Concordância Parcial e T o número de votações em que ambos participam. Esse

⁵ Buscou-se aqui apresentar uma forma mais simplificada sobre como os índices considerados são construídos. Para uma discussão mais aprofundada e técnica, ver Lijphart (1963), Signorino e Ritter (1999) e Bailey, Strezhnev e Voeten (2016).

número vai de 1, indicando uma concordância máxima dos Estados nas votações, até 0, indicando uma discordância completa entre seus posicionamentos.

O Índice de Lijphart (1963), embora não seja amplamente utilizado contemporaneamente, serviu de base para o desenvolvimento de outras formas de mensuração que seguem lógicas similares. Uma forma aperfeiçoada de medir a semelhança entre díades na AGNU é o *S-score*, desenvolvido por Signorino e Ritter (1999). Os autores desenvolvem essa medida primariamente em oposição ao τ_b , citado anteriormente. Bailey, Strezhnev e Voeten (2016) mostram que o *S-score*, com base nos votos da AGNU, passou a ser utilizado como medida padrão por excelência para compreender a proximidade entre as estratégias de dois Estados. Alguns pontos são semelhantes aos do Índice de Lijphart, principalmente a desconsideração das ausências e o entendimento de que a abstenção se encontra como um “caminho do meio” entre a concordância e a discordância. A principal diferença se dá pela forma do cálculo: enquanto a fórmula de Lijphart (1963) considera os números absolutos de votações de concordância parcial e total, o *S score* leva em consideração o somatório de pontuações entre os posicionamentos dos países em dada resolução. A noção é de que

Quanto mais próximos dois Estados estão no espaço de políticas — ou seja, quanto mais próximas são as suas posições políticas reveladas — mais “similares” são as suas posições políticas reveladas. Quanto mais distantes dois Estados estão no espaço de políticas, mais dissimilares são as suas posições políticas reveladas (Signorino; Ritter, 1999, p. 126, tradução nossa).

Assim, seu cálculo é dado pela distância dos votos dos Estados envolvidos:

$$S_{ab} = 1 - \frac{\sum |Y_{au} - Y_{bu}|}{V}$$

Nessa equação, S_{ab} representa o *S-score* da díade, “u” indica a resolução considerada, Y é o posicionamento do Estado naquela resolução (Y = 1 indica voto positivo, = 2 uma abstenção e = 3 uma negativa) e V é o número total de resoluções em consideração. Os valores podem ir de -1 até 1, indicando uma crescente na similaridade de política externa dos Estados considerados. De acordo com Signorino e Ritter (1999), o *S-score* é preferível para medir a similaridade entre a política externa dada sua capacidade de considerar a magnitude das diferenças entre os votos. Ao utilizar a distância Euclidiana entre os votos “sim”, “não” e abstenção, o *S* captura nuances importantes nas preferências dos Estados, resultando em uma avaliação mais rigorosa da concordância ou discordância em votações na AGNU.

Bailey, Strezhnev e Voeten (2016) chamam a atenção para as grandes fraquezas que os índices de concordância apresentam. Primeiramente, são incapazes de garantir que alterações

nas proporções de convergência de fato representam mudanças de preferências dos Estados. Isso ocorre porque essas formas de mensuração não separam as mudanças de agenda da própria ONU das mudanças específicas dos interesses desses atores. Dessa forma, os autores afirmam que, nesses casos, variações nos índices podem ser devido a alterações na pauta de votação, introduzindo alguma dimensão em que as preferências daquelas nações já divergiam previamente, mas não haviam sido votadas. Portanto, nessas situações, não houve, na realidade, alteração de preferência de nenhuma delas.

Segundamente, como são, por natureza, índices diádicos, não é possível atribuir, na comparação, a mudança nos números observados a um dos membros da relação, o que é fundamental para determinar, por exemplo, o que de fato impacta nas variações encontradas. Ainda de acordo com os autores, uma das estratégias adotadas para tentar mitigar isso é escolher um “Estado-âncora”, isto é, aquele que será mantido constante para comparação entre diferentes díades⁶. Contudo, Bailey, Strezhnev e Voeten (2016) alegam que essa não é uma boa estratégia, pois exige que o pesquisador mobilize uma teoria que justifique a inclusão do Estado que serve como constante, bem como impede comparações com trabalhos que utilizam outra âncora e ainda impedem que se analise os movimentos do Estado ancorado.

Por fim, há o problema daquilo que entendem como “ruídos”. Como será mostrado abaixo, os votos na AGNU se alinham principalmente sobre uma dimensão: o grau de aceitação da ordem liberal pautada nos Estados Unidos e criada após a Segunda Guerra Mundial. Essa dimensão, consoante Voeten (2000), explica cerca de 90% do posicionamento dos países na Assembleia e, na visão dos autores, ao não considerar essa diferença e colocar o mesmo peso para todas as votações, os outros índices acabam inflando votações que, no fim, representam pouco sobre o que, de fato, votar na AGNU significa.

A forma de mensuração que melhor corrige os problemas apresentados acima é o chamado Ponto Ideal. A evolução no pensamento que levou à criação dessa forma de mensuração se inicia com Voeten (2000), é refinada em Voeten (2013) e apresentada de forma completa em Bailey, Strezhnev e Voeten (2016). A principal contribuição de Voeten (2000) é tentar compreender o que, de fato, significa votar na AGNU, isto é, quais as principais dimensões desses votos e o que significam. Seus resultados indicam que os votos são principalmente unidimensionais desde a criação do órgão em 1945, passando pelo ápice da Guerra Fria e até mesmo depois da dissolução da URSS. Logo, o autor conclui que os Estados estão divididos em uma dimensão única ligada ao nível de contestação à ordem liberal

⁶ Costumemente o Estado escolhido como “âncora” são os Estados Unidos. A ideia é comparar, por exemplo, Brasil e Argentina, a partir de mudanças nas díades Estados Unidos/Brasil e Estados Unidos/Argentina.

capitaneada pelos norte-americanos desde a criação da ONU. De acordo com ele, essa dimensão explica aproximadamente 90% dos posicionamentos na Assembleia, enquanto a adição de outras questões, como a divisão Norte/Sul, não compensam em capacidade explicativa a complexidade gerada para calcular o Ponto Ideal. Portanto, é com base nela que o índice é construído. Voeten (2013) apresenta um histórico do uso da AGNU como *proxy* para o comportamento geral de política externa, traça algumas deficiências da literatura e apresenta as primeiras formas de sistematização e aplicação do Ponto Ideal, indicando como corrige os problemas anteriormente apontados. Bailey, Strezhnev e Voeten (2016), por fim, apresentam a versão final do desenvolvimento do Ponto Ideal, destrincham sua construção metodológica e estatística, testam sua validade, aplicam em diversos casos e comparam com o *S score* em diversas situações, mostrando como seus resultados são mais robustos.

Os autores utilizam um modelo estatístico de Teoria da Resposta ao Item para medir as preferências políticas dos países ao longo do tempo com base em suas votações na AGNU. Cada Estado tem um “ponto ideal” unidimensional que reflete suas preferências políticas em cada ano. A votação de um país em uma resolução específica é influenciada por esse ponto ideal, pelas características da resolução e por um erro aleatório. A fórmula do modelo considera a distância Euclidiana entre os votos “sim”, “abstenção” e “não”, e utiliza parâmetros de discriminação para avaliar a eficácia de cada voto em separar os Estados com diferentes pontos ideais. O modelo ajusta as distribuições normais para calcular as probabilidades de escolha de cada opção de voto, levando em conta pontos de corte específicos. Para manter a consistência ao longo do tempo, os autores utilizam resoluções idênticas em anos consecutivos (*bridge observations*) para ajudar a tornar as estimativas de preferências comparáveis. São impostas restrições de que resoluções com o mesmo conteúdo tenham parâmetros semelhantes em anos consecutivos e usam uma abordagem Bayesiana para suavizar as estimativas de ano para ano. Isso permite capturar mudanças discretas nas preferências políticas, como em casos de mudanças de regime. Dessa forma, conseguem entender melhor as posições políticas reveladas dos Estado através de suas votações na Assembleia, capturando consistentemente a posição dos Estados em relação à arquitetura vigente na ordem liberal do Sistema Internacional liderada pelos EUA.

Após a discussão sobre a validade dos votos da AGNU como uma *proxy* teoricamente coerente para representar as preferências de política externa de um Estado e da apresentação do Ponto Ideal como uma mensuração robusta para captar o fenômeno, resta elaborar como ele será operacionalizado no presente trabalho, a partir da base de dados de Voeten, Strezhnev e Bailey (2009). Primeiramente, foi calculada a média para cada mandato sob análise e de

seus antecessores. Posteriormente, adotou-se a recomendação de normalizar essa amostra obtida, de forma que ela refletisse melhor a distribuição dos valores, tendo em vista sua concentração na cauda esquerda da distribuição, o que dificultaria uma análise robusta apenas com os valores presentes. Dessa forma, a Tabela 1 apresenta os casos analisados, a pontuação média de seus pontos ideais e os valores normalizados:

Tabela 1: Mudança de Preferência de Política Externa.

Caso	Média MPPE	Média MPPE normalizada
BACI	-0.013118848	0.24412521625121
BACII	-0.322762875	-0.421105686218355
BOL	0.2395132	0.786873115870065
FDZ	-0.0553403633333333	0.153417647883272
CFK I	0.0024720325	0.277620244738583
CFK II	-0.142533875	-0.0339065482831443
KIR	0.159819358	0.615661008378236
POU	-0.03086393	0.206002159179431
MAC	-0.0901328625	0.0786703781101232
MUJ	-0.3483481	-0.476072295720036
PIÑI	-0.175671625	-0.105098799436469
PIÑII	-0.16562245	-0.0835094220501432
ROU	-0.59221994	-1

Caso	Média MPPE	Média MPPE normalizada
LULI	-0.0875895525	0.0841343569342969
LULII	-0.29931855	-0.370738528716106
TEM	-0.288356226666667	-0.347187368001494
VÁZI	-0.113061662	0.0294107617315755
VÁZII	-0.42723928	-0.64555998575156

Fonte: elaboração própria com dados de Voeten, Strezhnev e Bailey (2009).

3.4 - O papel das preferências políticas: a Mudança de Ideologia (Mdi)

As preferências dos grupos domésticos são fundamentais para se entender a dinâmica política, não sendo a política externa uma exceção. Afinal, de acordo com Milner (1997), é difícil imaginar qualquer mudança política caso haja acordo entre todos os grupos domésticos sobre “se” e “como” determinadas políticas devem ser implementadas. Deve-se deixar claro, de antemão, que preferência não é sinônimo de ideologia. Os interesses grupais, na realidade, podem ser das mais diferentes ordens: econômicos, étnicos ou religiosos (Mattes; Leeds; Carroll, 2014). Contudo, dada a alta relação entre política e economia no Cone Sul (Merke; Reynoso, 2016) e o fato de que preferências econômicas mais específicas tendem a se manifestar mais em questões específicas do que nas linhas gerais da política (Milner, 1997), optou-se por apresentar a alteração de preferências, nos termos da política externa, por meio da ideologia, tal como fazem Merke, Reynoso e Schenoni (2020), por exemplo. Para Moravcsik (1997), a ideologia é uma das principais dimensões de divergência entre preferências domésticas. Nesse sentido, a substituição de um grupo por outro de ideologia distinta é frequentemente associada a alterações na estratégia de inserção internacional (Mattes; Leeds; Carroll, 2014).

A dimensão dos valores dos principais tomadores de decisão costuma ser condição indispensável para se compreender grande parte das linhas gerais de políticas públicas, não sendo a política externa exceção (Gardini, 2011). Ainda que essas crenças pessoais sejam maiores que a ideologia propriamente dita (Rathbun *et al.*, 2016), por questões de limitação de pesquisa, optou-se por tomar a ideologia como *proxy* dessas crenças, dada a capacidade das

elites e do público em geral em se localizar nela (Colomer, 2005). Assim, conforme Mattes, Leeds e Carroll (2014), dada a importância do Executivo na política externa, entende-se que sua ideologia individual é capaz de refletir, em grande medida, o que seu grupo de apoio entende como a melhor forma de se ordenar a vida política. Logo, a ideologia do chefe do Executivo é uma boa aproximação, em termos operacionalizáveis, para traduzir de que forma as pessoas transpõem tais valores no que diz respeito ao campo político. Portanto, há boas razões para crer que a ideologia do chefe do Executivo, principal figura política no que diz respeito à política externa (Milner; Tingley, 2015), importa.

A ideologia, para efeitos do presente trabalho, pode ser definida como “crenças amplamente compartilhadas e sistemáticas sobre como o mundo funciona e como deveria funcionar” (Gries, 2014, p. 5, tradução nossa), que “[...] orientam a política em direção a princípios e objetivos abstratos [...]” (Gardini, 2011, p. 14, tradução nossa). Para Gardini (2011), a ideologia é importante na política por três motivos: serve como um prisma para interpretar determinadas situações; um guia sobre quais opções satisfatórias para resolver dadas situações; e justificar um curso de ação escolhido quando há várias opções possíveis.

Na dimensão da política externa, Gries (2014) afirma que a ideologia é fundamental para moldar as preferências estatais, oferecendo um atalho mental que ajuda a conceber o Sistema Internacional e como devem se dar as interações de um Estado com os demais atores dele. A conclusão disso, para Gardini (2011), é que os fins e objetivos da política externa acabam por ser influenciados pela ideologia dos tomadores de decisão. Nas palavras do autor, “a compatibilidade com os princípios estabelecidos é o critério fundamental para avaliar o mérito da política externa” (Gardini, 2011, p. 17, tradução nossa), quando se trata de avaliar a influência ideológica na produção e implementação das relações exteriores de um Estado. Assim, como os principais tomadores de decisão são socializados em um ambiente político em que a ideologia importa significativamente para suas vidas cotidianas, não há motivo para crer que, racionalmente, exista uma separação objetiva da política doméstica e da internacional no que diz respeito a posturas não-ideológicas (Gardini, 2011).

A conclusão é de que a política externa, em certa medida, reflete o sistema de crenças de elites políticas e do grande público (Rathbun *et al.*, 2016). Blavoukos e Bourantonis (2014, p. 487, tradução nossa) concluem, a partir de tais observações, que “mudanças nos contornos políticos domésticos, após a ascensão de novas forças sociais, podem provocar uma reorientação substancial da política externa”. Portanto, a mudança de governo, alterando a constituição ideológica do grupo no poder, medida por meio do chefe do Executivo, dada sua

predominância política na região, possui grandes chances de alterar aspectos mais gerais da estratégia de inserção internacional daquela nação (Haesebrouck; Joly, 2020).

Historicamente, entretanto, a importância da ideologia foi subestimada na área de RI (Milner; Tingley, 2015). De acordo com Gries e Yam (2020), isso advém do entendimento do realismo de que *the politics stop at water's edge*, isto é, de que, em assuntos de política externa, há consenso ideológico sobre como agir, negligenciando as diferenças nessa dimensão. O principal exemplo utilizado para sustentar essa hipótese foi a convergência de opiniões de democratas e republicanos, nos Estados Unidos, em questões de política externa nas duas primeiras décadas da Guerra Fria, enquanto apresentavam posturas ideologicamente distintas no que diz respeito a uma série de políticas internas (Gries, 2014). Para Gries e Yam (2020, p. 136, tradução nossa), entretanto, essa convergência está ligada ao que denominam *big "I" ideology*, isto é "ideologias abrangentes [que] unem os povos de diferentes nações em visões de mundo (às vezes opostas)". Contudo, existem também as *small "i" ideologies*, que são justamente aquelas que importam para o presente trabalho, visto que são definidas a partir do eixo conservadores e liberais no caso norte-americano e, de forma mais geral, a partir das noções de "esquerda" e "direita" em outros países, respeitando suas especificidades. Como mostra Gries (2014), embora, na realidade, as divergências ideológicas entre democratas e republicanos tenham influenciado os rumos da política externa norte-americana desde a Independência, foi apenas em momentos posteriores à Guerra do Vietnã que, pelo menos academicamente falando, a noção de bipartidismo foi gradualmente abandonada em favor da aceitação de que liberais e conservadores apresentam diferenças sobre como conduzir as relações externas dos Estados Unidos. Gries e Yam (2020) indicam que, contemporaneamente, tal divergência se mostra cada vez mais acentuada e não se limita ao contexto estadunidense, mas que tende a se reproduzir em diferentes Estados ao redor do mundo, impactando na forma como a política externa é conduzida a depender da ideologia do grupo que está no poder e como tal grupo apreende, pelo prisma ideológico, a forma como o Sistema Internacional se organiza ou deveria ser organizado.

No caso dos estudos sobre política externa na América Latina, não é novo o entendimento de que a ideologia é importante para compreender as estratégias adotadas pelos diferentes governos da região no que tange à inserção internacional (Hey, 1997). Hey (1997), ao buscar encontrar quais as bases para uma teoria de política externa latino-americana, chega à conclusão de que a ideologia do chefe do Executivo é uma das principais variáveis explicativas para o grau de autonomia buscado na política externa e qual tipo de relação será estabelecida com o Norte global, principalmente no relacionamento com os Estados Unidos.

Mora e Hey (2003), ao buscarem avaliar separadamente a política externa de cada um dos Estados latino-americanos, chegam à conclusão de que a ideologia do presidente importa de sobremaneira para se entender as ações tomadas naquele mandato. Amorim Neto e Malamud (2015) hipotetizam que a força que a ideologia de esquerda possui dentro de cada governo latino-americano é um fator explicativo importante para entender divergências com os norte-americanos. Merke e Reynoso (2016), por sua vez, mostram que há uma grande correlação entre a ideologia do chefe do Executivo na região e os posicionamentos do país em relação ao Norte global, aos Estados Unidos e, em menor grau, à adoção de determinados posicionamentos econômicos, de modo que se pode afirmar a existência de um eixo esquerda/direita em termos de política externa na região. Merke, Reynoso e Schenoni (2020), por fim, concluem que uma mudança nas preferências do presidente, medida a partir de seu pertencimento a determinada ideologia é o que melhor explica as alterações de posicionamento dos países latino-americanos, a partir de um índice criado pelos autores.

Ao analisar a região em conjunto e não se limitar a um Estado ou a uma administração em específico, esses estudos ajudam a fortalecer a noção de que a ideologia do chefe do Executivo deve fazer parte de um modelo que busca capturar a mudança de preferência de política externa no Cone Sul. Entretanto, em termos mais específicos, também não são poucas as obras que buscam dissecar a política externa de governos na região reputando à ideologia do presidente em exercício grande parte da motivação para as ações tomadas. Zelicovich (2019), Romero e Mijares (2016), Bernal-Meza (2017), Saraiva e Silva (2019), Binetti (2024) e Belém Lopes (2020), para citar exemplos mais contemporâneos, buscam mostrar, como em diferentes casos de administrações sul-americanas, o sistema de crenças de cada governante, ligado a sua ideologia, foi importante para as linhas gerais da política externa e como a manutenção ou alteração dela foi condicionada, em grande parte, pela relação de continuidade ou ruptura ideológica em relação aos antecessores e sucessores de tais governos.

A partir da discussão acima, pode-se perceber que a mudança de ideologia do chefe do Executivo é uma condição doméstica importante na formação de preferências de política externa dos Estados em geral e com grande importância na América Latina, especialmente no Cone Sul. A operacionalização de tal condição será feita considerando a ideologia do presidente em cada mandato no período, medida em termos de *small “i” ideology*, ou seja, por meio do eixo binário esquerda e direita. De acordo com Wiesehomeier (2010), deve-se tomar cuidado com o uso indiscriminado desses termos na região, visto que, em cada país latino-americano, podem incluir dimensões diferentes. Entretanto, conforme Merke e Reynoso (2016), os significados de “esquerda” e “direita” são relativamente uniformes na

América Latina no que tange à política externa. Logo, é possível utilizá-los sem maiores problemas nesse contexto, justificando sua aplicabilidade e comparabilidade.

A mensuração será feita com base na classificação oferecida por Herre (2023), que classifica os chefes de governo ao redor do mundo a partir de sua ideologia econômica. Como essa, de acordo com Wiesehomeier (2010), é a dimensão que mais se aproxima de um entendimento comum na região sobre o que o eixo direita/esquerda significa, entende-se que é uma forma válida de mensuração. Por sua vez, como Merke e Reynoso (2016) indicam que há uma correlação quase perfeita entre a dimensão econômica e a de política externa, considera-se que a ideologia econômica também é válida para se tratar da política externa. Dessa forma, foram selecionadas as ideologias dos governantes das quatro democracias do Cone Sul no período. No caso de Jair Bolsonaro, optou-se por classificá-lo como “extrema direita”, visto que essa vertente política apresenta uma identidade e posicionamentos próprios, que não podem ser totalmente compreendidos apenas pelo pertencimento à família política da “direita”, principalmente em questões de política externa (Guimarães; Silva, 2021). O Quadro 3 apresenta o nome dos presidentes e a ideologia atribuída:

Quadro 3: Ideologia do presidente.

Caso	Ideologia
BACI	Esquerda
BACII	Esquerda
BOL	Extrema-Direita
FDZ	Esquerda
CFKI	Esquerda
CFKII	Esquerda
KIR	Esquerda
POU	Direita

Caso	Ideologia
MAC	Direita
MUJ	Esquerda
PIÑI	Direita
PIÑII	Direita
ROU	Esquerda
LULI	Esquerda
LULII	Esquerda
TEM	Direita
VÁZI	Esquerda
VÁZII	Esquerda

Fonte: elaboração própria com dados de Herre (2023).

3.5 - O distanciamento entre preferências políticas: Altas Divergências Societais (ADS)

A mudança de ideologia entre os chefes do Executivo é importante para entender diferentes orientações gerais de política externa, visto que pode indicar alterações nas preferências sociais representadas. Entretanto, é importante compreender também se há um grande distanciamento nessas preferências ou se, pelo contrário, há um acordo sobre os rumos políticos do país entre diferentes grupos (Milner, 1997). Blavoukos e Bourantonis (2014), por exemplo, afirmam que o grau de diferenciação entre as preferências dos grupos socioeconômicos que disputam o poder é importante para entender a mudança de preferência de política externa. De acordo com eles, não deve-se olhar meramente o fato de que divergem em suas ideologias, mas a intensidade de tal divergência. Já Gardini (2011) indica que a profundidade das divisões domésticas impacta no grau de influência que as preferências possuem na política externa: quanto mais dividida uma sociedade, maiores as chances de que

a política externa tenha cunho ideológico. Com isso, “as preferências de cada grupo são dispostas ao longo de uma escala unidimensional. A posição de cada um em relação aos outros [...] determina parcialmente a natureza do jogo doméstico” (Milner, 1997, p. 17, tradução nossa). Logo, não importa apenas se as preferências são distintas, mas o quão distintas são.

Por divergência societal, entende-se, dentro de um grupo nacional, “a extensão das semelhanças e diferenças nas crenças ideológicas” (Haas, 2012, p. 5, tradução nossa). Nos termos de Walt (2019, tradução nossa), essa divergência ocorre “onde os membros de uma sociedade se agrupam cada vez mais em ‘tribos’ separadas, compartilhando crenças políticas entre si, mas não com os membros do grupo oposto”. No presente trabalho, busca-se operacionalizar essa distância entre as preferências dos diferentes grupos domésticos por meio do nível de polarização da sociedade. Isso ocorre porque, na visão do Novo Liberalismo, a política é uma forma de traduzir as preferências da sociedade em política estatal (Moravcsik, 1997), de forma a se esperar que um alto grau de polarização na sociedade produzirá efeitos políticos distintos do que quando há um acordo geral sobre os rumos políticos do país.

A polarização, ao promover grandes divergências sobre qual rumo a sociedade deve seguir em diversas áreas, torna o posicionamento dos grupos políticos mais claros e mais distantes, dificultando o possível *overlap* que torna possível a coordenação entre eles (Jeong; Quirk, 2019). A principal ideia é que, em sociedades politicamente polarizadas, há maior esforço despendido, por parte de um líder, para diferenciar seus posicionamentos políticos daqueles da oposição. Não fazer isso pode implicar perda do apoio da base constituinte, o que tenderia a ocasionar punição eleitoral em uma democracia, minando o objetivo de perpetuar o grupo do qual o líder faz parte no poder (Alduncin; Parker; Theriault, 2017; Mattes; Leeds Carroll, 2014; Schultz, 2017). Ou seja, em sociedades altamente divididas, há incentivo para que os políticos se cerquem daqueles que pensam de forma similar e isolem pensamentos divergentes (Alduncin; Parker; Theriault, 2017), apontem apenas correligionários políticos em cargos de confiança (Schultz, 2017) e rejeitem posturas mais moderadas (Haas, 2012). Com isso, há menor convergência sobre quais rumos a sociedade deve seguir nas mais variadas dimensões da vida política (Haas, 2012) e, assim, maior imprevisibilidade sobre o futuro, dada a possíveis alterações bruscas com a troca de grupos no poder (Schultz, 2017).

A política externa não está isolada dessa dinâmica de polarização societal que pode atingir a política doméstica (Jeong; Quirk, 2019; Myrick, 2021). Jeong e Quirk (2019) indicam como, nas últimas décadas, políticos norte-americanos passaram a apresentar visões cada vez mais diferentes sobre política externa, diretamente relacionadas ao processo de

afastamento ideológico entre eles internamente, um fenômeno que também perpassa seus eleitores. Myrick (2021) confirma essa visão, descartando a noção de que ameaças à segurança nacional são capazes de despolarizar as posições de legisladores estadunidenses em questões de cunho internacional, quando a sociedade já está polarizada. A autora indica que, pelo contrário, essas posições tendem a acompanhar a polarização interna. Já Alduncin, Parker e Theriault (2017) evidenciam que, com o passar do tempo, as delegações do congresso dos EUA passaram a ser cada vez mais compostas por membros do mesmo partido, dificultando o surgimento de um consenso sobre as ações norte-americanas em relação a outros Estados, fomentada pela polarização social doméstica, refletindo o temor de que o compromisso com o outro grupo gere altos custos eleitorais. Dessa forma,

Finalmente, esperamos que a polarização na política externa tenha sido impulsionada pela polarização ideológica geral — ou seja, principalmente doméstica. A maioria das questões de política externa não envolve preocupações ideológicas domésticas — impostos, gastos sociais, inflação, desemprego, regulamentação ambiental, e assim por diante — de maneira forte ou direta. [...] No entanto, a maioria das questões internacionais, por mais logicamente distintas que sejam, tende a se fundir na dimensão liberal-conservadora (Jeong; Quirk, 2019, p. 63, tradução nossa).

No caso específico da política externa dos Estados Unidos contemporaneamente, Schultz (2017) indica que, no contexto de alta polarização social norte-americana, os grupos políticos democrata e republicano enfrentam desafios cada vez maiores:

1. É mais difícil obter apoio bipartidário para empreendimentos ambiciosos ou arriscados, particularmente o uso da força militar e a conclusão de tratados.
2. É difícil chegar a um acordo entre os partidos sobre as lições dos fracassos na política externa, complicando assim os esforços para aprender e se adaptar.
3. O risco de mudanças dramáticas na política de uma administração para outra do partido oposto complica nossa capacidade de fazer compromissos de longo prazo com aliados e adversários (Schultz, 2017, p. 9, tradução nossa).

Embora o tema da mudança de preferência de política externa especificamente não seja um foco de Schultz (2017), pode-se perceber as implicações que essa polarização possui nessa dimensão. O ponto três deixa claro que o patamar de uma sociedade altamente polarizada politicamente carrega consigo o maior risco de guinadas em direção a políticas descontínuas e erráticas do que em contexto de baixa divergência. Em uma situação em que os cidadãos não conseguem chegar a um acordo sobre qual rumo a sociedade da qual fazem parte deve seguir, mudanças no grupo político dominante geram fortes tendências a uma grande alteração dos padrões estabelecidos anteriormente. Portanto, a diminuição de consistência da política externa pode ser lida como um aumento no grau da mudança dessa política, impulsionada pela divergência doméstica entre o eleitorado (Schultz, 2017).

Walt (2019) considera que a polarização norte-americana é um grande problema para a política externa do país. De acordo com o autor, mudanças abruptas de posicionamento, causadas pelas divergências de preferências, podem levar aliados a não confiarem na capacidade estadunidense de honrar seus compromissos e adversários a explorar essa situação. O autor resume bem o argumento da presente subseção afirmando que “uma vez que a política externa começa a oscilar entre duas facções cada vez mais divididas, cada um dos grupos tem um incentivo para perseguir seus projetos mais ambiciosos, controversos ou extremos sempre que estiver em uma posição de poder” (Walt, 2019, tradução nossa). Portanto, quanto maior o nível de polarização da sociedade, mais incentivos os políticos eleitos possuem para adotar posicionamentos claros e, portanto, maiores mudanças são esperadas na política externa. A conclusão é de que a polarização social é uma condição importante para se compreender o fenômeno de interesse do presente trabalho.

As discussões sobre o impacto da polarização na mudança de preferência de política externa dos países sul-americanos ainda são incipientes na literatura, se comparados ao contexto norte-americano. O que se percebe, a partir dos textos aqui analisados, é que o foco ainda se dá no papel da mudança de ideologia por si só, sem considerar de forma sistemática a possível divergência nas preferências sociais existentes entre dois períodos presidenciais como um fator impulsionador de alterações na política externa. Entretanto, algumas obras mais recentes buscam justamente incorporar essa condição em suas explicações, o que aponta para uma possível tendência de reconhecimento da importância dessa dimensão nas análises.

Sposito (2016) possui um dos primeiros trabalhos a destacar a importância da polarização para a MPE. Conforme o autor, momentos de grande tensão social, com elevados índices de polarização, podem levar à rupturas institucionais importantes, dado que os atores políticos preferem subverter a ordem vigente a encontrar formas democráticas de conciliar suas diferenças. De forma similar aos autores citados, Sposito (2016) entende que isso ocorre por conta do desejo de se diferenciar ao máximo dos outros grupos na disputa pelo poder e pelos custos políticos de uma postura mais conciliatória em uma sociedade polarizada.

Belém Lopes (2020, p. 179, tradução nossa), ao tratar sobre as tendências da política externa brasileira na Nova República, afirma que “em tempos de grande agitação e polarização política no cenário doméstico nacional, a política externa não permanece imune às dinâmicas democráticas e acaba sendo contaminada por uma atmosfera de ideologização”, com o surgimento de propostas consideravelmente diferentes de ação internacional derivada de grupos ideológicos cada vez mais distantes.

Casarões (2019), por sua vez, considera que a política externa passou a ocupar lugar central nas discussões eleitorais brasileiras de 2018 por conta da polarização no país. O autor indica que, ainda que Michel Temer e Jair Bolsonaro pertençam à direita política, o presidente eleito em 2018 buscou implementar uma política externa diferente daquela de seu antecessor, um processo derivado da polarização do período, que fortaleceu um candidato muito mais ideologicamente distante do centro que Temer. Com isso, “o triunfo de Bolsonaro no segundo turno, [...], marcado pelo acirramento da polarização política no país, fez com que seu projeto de inserção internacional assumisse contornos mais claros” (Casarões, 2019, p. 250).

Casarões (2021) afirma que

No turbulento contexto político do início de 2016, a política externa foi tragada pela polarização e utilizada, tanto pelo governo Dilma quanto pelo então vice-presidente e neo-oposicionista Michel Temer, como forma de legitimar narrativas cada vez mais divergentes sobre o processo de impeachment que havia se instaurado (Casarões, 2021, p. 447-448).

Assim, conclui o autor, a polarização crescente no Brasil, desde a eleição de Rousseff alimentou dois projetos de inserção internacional cada vez mais diferentes, por conta do crescente distanciamento ideológico entre diferentes setores sociais mais à esquerda ou à direita. A eleição de Bolsonaro, em um contexto ainda mais politicamente polarizado, marca o auge desse processo, com uma forte guinada nas linhas gerais de orientação da política externa brasileira (Casarões, 2021), principalmente nas temáticas de integração regional, relações com a Venezuela e o contencioso entre Israel e a Palestina (Casarões, 2019).

A partir da discussão acima, pode-se perceber a relevância da polarização doméstica na elaboração de projetos mais claros de inserção internacional. Em um contexto de maior distanciamento ideológico entre a sociedade, há maior divergência sobre quais rumos políticos seguir, o que impacta as políticas públicas. Na dimensão externa, pode-se buscar uma maior mudança de preferência de política para se diferenciar dos outros competidores, mesmo sem uma mudança de ideologia em relação ao governante anterior. Logo, espera-se que um alto grau de polarização social esteja relacionado com uma maior mudança de preferência de política externa.

Para operacionalização dessa condição, é utilizado o Índice de Polarização da Sociedade do Varieties of Democracy (V-Dem), que indaga “como você caracterizaria as diferenças de opiniões sobre questões políticas importantes nesta sociedade?” (V-Dem, 2024). Acredita-se que a descrição desse índice⁷ é a que mais se assemelha à forma como os

⁷ “Embora a pluralidade de opiniões exista em todas as sociedades, estamos interessados em saber até que ponto essas diferenças de opiniões resultam em grandes confrontos de visões e polarização ou, alternativamente, se há um consenso geral sobre a direção em que essa sociedade deve se desenvolver” (V-Dem, 2024).

principais autores acima debatidos enxergam o possível impacto das divergências sociais na política externa. O V-Dem oferece um índice denominado Índice de Polarização Política, entretanto, de acordo com o *codebook* do instituto, essa medida está relacionada ao ambiente das relações interpessoais, isto é, a como se dão as interações entre indivíduos com visões de mundo divergentes (V-Dem, 2021). Logo, é possível a existência de uma sociedade com ampla divergência no que tange aos rumos da política, mas que interage de maneira pacífica em relação a essas clivagens (McCoy; Press, 2022), o que a faria apresentar um baixo *score* no Índice de Polarização Política, mas alto no Índice de Polarização da Sociedade, deixando de capturar a essência da relação apresenta na presente seção.

Já o índice escolhido, encontra-se na dimensão de “clivagens sociais” no *codebook* (V-Dem, 2021), captando melhor o fenômeno em pauta. Tendo isso em vista, optou-se pelo uso do último medidor, de forma que o termo “polarização societal” utilizado aqui se refere a ele. Os resultados são organizados em uma escala que vai de 4 (quatro), representando uma situação de “não-polarização”, até 0 (zero), com “séria polarização” (V-Dem, 2024). Ou seja, quanto mais próximo de zero, mais polarizada está a sociedade e, portanto, maiores são as divergências acerca de quais caminhos políticos devem ser tomados (V-Dem, 2024). A Tabela 2 apresenta o índice médio de polarização social para cada caso analisado:

Tabela 2: Índice médio de Divergência Societal.

Caso	Índice Médio de Divergência Societal
BACI	1.489
BACII	1.118
BOL	0.0815
FDZ	0.079
CFKI	0.159
CFKII	0.079
KIR	0.9136

Caso	Índice Médio de Divergência Societal
POU	1.42133333333333
MAC	0.079
MUJ	1.638
PIÑI	1.134
PIÑII	0.48225
ROU	1.2158
LULI	2.134
LULII	1.96825
TEM	0.176
VÁZI	2.101
VÁZII	1.3796

Fonte: elaboração própria com dados de V-Dem (2024).

3.6 - O papel transmissor das instituições políticas: o Poder Executivo Desconstrangido (PED)

As diferentes preferências sociais e o tamanho de suas divergências são fundamentais para compreender as políticas estatais. Entretanto, não há uma tradução automática desses interesses grupais em interesses estatais oficiais: as instituições políticas possuem um papel fundamental para transformar os desejos de indivíduos ou grupos em ações concretas do Estado (Moravcsik, 1997). No presente trabalho, utiliza-se a definição de Milner (1997, p. 18, tradução nossa), para quem as instituições políticas podem ser entendidas como “restrições ou regras socialmente aceitas que moldam as interações humanas”. Nesse sentido, servem como uma forma de moldar o processo pela qual as diferentes vontades individuais se transformam

em estatais. Portanto, as instituições políticas definem quais grupos possuem voz, como se dá a assimetria dessa capacidade de serem ouvidos e como devem agir para avançar seus interesses (Milner, 1997). Com isso, são capazes de determinar, no fim, quais preferências serão melhor representadas na ação política final. Assim,

Os contextos legais, constitucionais e políticos em que [os líderes políticos] tomam decisões moldam amplamente os resultados das políticas, já que os líderes devem navegar por uma teia de obstáculos institucionais e oposição política que gera restrições e incentivos na condução da formulação da política externa (Huxsoll, 2003, p. 35, tradução nossa).

Portanto, uma vez que as instituições políticas estão diretamente relacionadas à forma como Estado e sociedade interagem, organizando as relações entre diferentes grupos sociais no que tange à atividade política, é de se esperar que possuam um impacto na possibilidade e extensão que uma determinada política pode ou não ser alterada (Huxsoll, 2003). Nesse contexto, a política externa não deve ser vista como uma exceção, dada que é uma política pública cuja formulação e implementação está sujeita às interações dos diferentes grupos domésticos em um ambiente institucional (Milner, 1997). Logo, há motivos para crer que

Líderes com diferentes fontes de apoio social às vezes preferem perseguir políticas externas distintas. *No entanto, o quanto uma mudança na fonte doméstica de apoio ao líder realmente resulta em uma mudança perceptível nas posições de política externa, também pode depender do contexto institucional doméstico* (Mattes; Leeds; Carroll, 2014, p. 3, tradução e itálico nossos).

São amplamente discutidas, pela literatura, duas formas pelas quais as instituições políticas domésticas estão diretamente ligadas à capacidade de alteração da política externa (Mattes; Leeds; Carroll, 2014). A primeira está relacionada aos critérios de seleção de líderes (Bueno de Mesquita *et al.*, 2003). De acordo com esses autores, regimes democráticos encorajam líderes a proporcionar ganhos públicos para os cidadãos, enquanto regimes mais autoritários incentivam a provisão de bens privados para a coalizão vencedora. A consequência dessa lógica é que líderes democráticos possuem maiores incentivos a manter consistência nas políticas públicas dada a ampla composição de sua coalizão, enquanto líderes autocráticos possuem maior tendência a alterar os rumos políticos, caso exista a necessidade de proporcionar outros bens privados para seu seleto número de apoiadores (Mattes; Leeds; Carroll, 2014). Em termos de política externa, teoricamente, líderes democráticos evitam comportamentos extremos, uma vez que tais ações podem gerar retaliações internacionais e, com isso, influenciar com que os cidadãos elejam um líder mais moderado a partir de punições. Por outro lado, líderes autocráticos, por terem uma coalizão vencedora que é menos

afetada por punições, tendem a conseguir se perpetuar mais no poder (McGillivray; Smith, 2008).

Já a segunda forma está relacionada às regras do processo decisório político. Diferentes configurações institucionais determinam diferentes números e arranjos de *veto players*, isto é, “atores individuais ou coletivos cujo aceite é necessário para uma alteração [de política] em relação ao *status quo*” (Tsebelis, 2002, p. 36, tradução nossa). A lógica é que, em determinadas configurações de instituições, existe um maior número desses atores com poder de vetar alterações políticas, o que faz com que a condução de certas atividades governamentais tenda a se manter (Tsebelis, 2002). De acordo com o autor, regimes democráticos privilegiam, via de regra, arranjos institucionais que implicam maior necessidade de acordo entre grupos de preferências distintas, o que proporciona uma margem mais limitada de mudança de curso. Mattes, Leeds e Carroll (2014) afirmam que o desenho institucional do processo decisório da política externa tende a seguir uma mesma lógica e, portanto, democracias se mostram menos propensas a alterar suas estratégias de inserção internacional. Assim, embora todos os regimes políticos enfrentem restrições institucionais que, de certa forma, tolhem a capacidade de ação dos líderes, esses constrangimentos, em democracias, são maiores em estrutura e natureza e, dessa forma, quanto mais democrático um Estado, maior estabilidade se espera em sua política externa (Mattes; Leeds; Carroll, 2014).

A discussão apresentada acima se baseia nas diferenças entre regimes políticos, isto é, entre diferentes “conjuntos de regras, práticas e normas que moldam como os governos são constituídos e regulados” (Huxsoll, 2003, p. 38, tradução nossa). Entretanto, Huxsoll (2003) levanta a possibilidade de que diferentes configurações institucionais entre Estados de um mesmo regime político possam impactar na capacidade de alteração da política externa. Dessa forma, segundo o autor, dois regimes democráticos podem apresentar diferenças quanto à capacidade que o Executivo, principal ator em termos de política externa, possui para avançar seus interesses e, com isso, fazer com que a política externa reflita de forma mais clara as preferências do grupo que o apoia (Huxsoll, 2003; Milner, 1997). Assim, as democracias “variam em seus princípios de organização interna, alguns sendo mais anárquicos e outros mais hierárquicos” (Milner, 1997, p. 13, tradução nossa), a depender da capacidade que um ator político - o Executivo, no caso da política externa - possui de fazer com que a decisão final reflita seus interesses. Há, portanto, entre diferentes democracias, um *continuum* que vai desde os regimes democráticos hierárquicos, em que há maior representação de preferências do Executivo na política, até os regimes democráticos anárquicos, em que a política final

representa os interesses agregados de diversos grupos domésticos. Logo, importam não apenas variações entre regimes políticos, mas também entre tipos de um mesmo regime.

As regras do processo decisório, com implicações para a capacidade de constrangimento do Executivo, são fundamentais. De acordo com Tsebelis (2002), é normal que o primeiro *veto player* a se mover em determinada questão tenha uma vantagem em relação aos demais, visto que se coloca como *agenda setter* e, portanto, pode selecionar o resultado que acha mais vantajoso. Considerando a predominância do Executivo na política externa (Milner, 1997) e que, em regimes presidencialistas o Executivo possui poder de agenda assimétrico em relação aos demais agentes (Tsebelis, 2002), é razoável derivar de tal proposição que o presidente desfruta de um poder maior frente a outros atores envolvidos no processo dessa temática, de forma que suas preferências sejam fundamentais. Contudo, prossegue Tsebelis (2002), a vantagem de movimento do definidor da agenda tende a diminuir conforme o número de *veto players* aumenta, limitando as possibilidades de mudança mesmo quando, em princípio, o chefe do Executivo teria uma maior capacidade de fazer valer suas preferências. Logo, em termos de política externa, mesmo que o Executivo possua vantagem em relação aos demais para avançar suas preferências, a existência de diferentes atores com voz em relação à política tende a diminuir o alcance da mudança (Milner, 1997).

Deve-se pontuar, contudo, que não há consenso na literatura sobre se a democracia incentiva ou inibe a mudança de preferência de política externa (Leeds; Mattes; Vogel, 2009). Para determinados autores, o fato de que o regime democrático pressupõe alternância de poder entre grupos com preferências distintas é um indicativo de que a democracia está relacionada à maior variação da política externa (Leeds; Mattes; Vogel, 2009; Mattes; Leeds; Carroll, 2014). Consoante Gartzke e Gleditsch (2004), a adoção de um regime democrático incentiva uma menor estabilidade da condução das relações externa, uma vez que a possibilidade de mudança de lideranças, representando preferências sociais distintas, é incompatível com a adoção de uma política externa guiada pelos mesmos princípios por grandes períodos de tempo. Como os diferentes grupos sociais apoiam políticas distintas em diversas dimensões, inclusive a externa, a alternância de poder deveria gerar maiores e não menores mudanças na política externa. Os autores citam que a maior necessidade de institucionalizar acordos é justamente uma prova de que o regime democrático é inerentemente mais sujeito a mudanças e, por isso, a cooperação deve ser institucionalizada, dando maior segurança para os parceiros e credibilidade de ameaça aos rivais. Saraiva (2020), por exemplo, ao tratar sobre a política externa brasileira recentemente, avança a noção de que a alternância entre grupos que representam interesses internacionais distintos, o que foi

proporcionado pela maturação da democracia no Brasil, é responsável pelas maiores diferenças nas posições adotadas pela diplomacia brasileira na última década. De acordo com a autora, “a democratização e o subsequente regime democrático trouxeram as ações públicas para o universo político, assumindo divergências, preferências e, obviamente, ideologias” (Saraiva, 2020, p. 9, tradução nossa). Logo, a maior politização de assuntos externos em uma democracia atua a favor da mudança. Na verdade, basicamente grande parte da literatura sobre o impacto da ideologia na política externa acredita que a eleição de grupos sociais distintos leva a políticas externas distintas.

Na literatura sobre política externa na América Latina, a discussão sobre o papel das instituições democráticas na estabilidade ou não da condução internacional, ainda que de forma marginal, faz-se presente em obras mais recentes. Mora e Hey (2003), por exemplo, tecem uma breve consideração sobre os possíveis efeitos que a redemocratização latino-americana poderia trazer para a política externa no futuro. Os autores reconhecem que, no momento de produção de sua obra, ainda era cedo para avaliar, de fato, os efeitos de instituições democráticas no processo de formulação e implementação da política externa na região, mas conjecturam que elas podem, no fim, criar processos mais estáveis, dada a menor capacidade presidencial de condução unilateral e os maiores *inputs* sociais, representando maior capacidade de veto de outros atores à guinadas na política externa.

Schenoni e Aztiria (2014), por sua vez, testam a afirmação, a partir de uma comparação entre Brasil e Argentina, de que um maior número de atores envolvidos com a política externa gera maior estabilidade. Os autores concluem que é possível observar maior constância no caso brasileiro, dadas as repetidas ameaças de veto que diferentes atores fizeram caso certas alterações na estratégia de inserção internacional do país fossem tomadas. Assim, a capacidade que outros atores possuem em constranger os ímpetus do Executivo, algo diretamente ligado ao nível de democracia liberal nesses Estados, exerce papel fundamental na explicação da estabilidade de política externa no Brasil, em oposição à Argentina, que apresenta um Executivo menos estrangido. Democracias, portanto, apresentam diferenças no que diz respeito à capacidade de moderar as preferências do Executivo na política estatal, o que influencia a capacidade de se mudar a política externa.

Long (2015), Merke, Reynoso e Schenoni (2020) e Sposito (2016) concluem, em suas análises, que o presidente ainda é o ator mais importante para se entender a política externa na América Latina. Entretanto, é interessante notar como todos chamam atenção para o fato de que isso não significa, na visão deles, que automaticamente a política externa reflete todos os interesses do chefe do Executivo. Esses autores a todo momento tomam o cuidado de

reafirmar que o entendimento do processo de formulação e implementação dessa política deve considerar de que forma outros possíveis atores políticos e sociais se relacionam com a figura presidencial, tomando-a como ponto focal. Logo, isso significa que, em termos de política externa, o chefe do Executivo não possui liberdade irrestrita. Assim, admitem que, quanto mais constrangidos os presidentes, maior estabilidade na política externa dos Estados latino-americanos, mesmo em países que compartilham a democracia como regime político.

Diante dessa discussão, o presente trabalho adota a visão de que a relação entre a adoção de um regime democrático e a política externa se dá da seguinte forma:

Embora a rotatividade de liderança possa ocorrer regularmente nas democracias, o impacto da mudança de liderança nos compromissos formais deve ser atenuado, pelo menos em comparação com mudanças de liderança semelhantes em sociedades sem instituições políticas restritivas (Leeds; Mattes; Vogel, 2009, p. 462, tradução nossa).

Em resumo, importam concomitantemente a possibilidade de alternância de poder e o papel das instituições políticas em constranger mudanças. Uma forma analiticamente útil de resolver a tensão existente a partir dessa discussão é a diferenciação feita por Lührmann, Lindberg e Tannenberg (2017) entre democracias eleitorais e liberais. De acordo com o instituto, democracias eleitorais são aquelas que possuem eleições justas, livres, multipartidárias e que oferecem um nível *mínimo* de garantias institucionais (Lührmann; Lindberg; Tannenberg, 2017). Logo, há possibilidades concretas de rotatividade dos grupos no poder, mas não há forte constrangimento institucional às ações do Executivo. Como a parcela da literatura que entende o regime democrático como catalisador de diferentes políticas externas se baseia na possibilidade de alternância de poder entre grupos distintos, pode-se perceber que a definição de democracia eleitoral preenche esses requisitos. Já os autores que defendem que a adoção do regime democrático inibe maiores alterações de políticas se baseiam na robustez das instituições políticas como uma forma de constranger o poder de agenda do Executivo, por meio de um maior número de *veto players*, que podem bloquear guinadas bruscas. Nesse sentido, tal consideração parece se aplicar melhor à definição de democracia liberal de Lührmann, Lindberg e Tannenberg (2017), que abarca todas as dimensões incluídas no conceito de democracia eleitoral, mas *maximiza* as garantias institucionais, sobretudo de controle do Executivo por diversos mecanismos. Dessa forma, as democracias liberais, por conta de sua maior capacidade institucional, possuem maiores meios de impedir que o resultado final das políticas públicas reflita apenas os interesses do presidente.

A partir disso, entende-se que essa distinção é capaz de englobar as diferentes visões sobre o papel da democracia na mudança de preferência de política externa. As instituições moderam a capacidade de a ação política final representar em sua totalidade as preferências do grupo que controla o Estado (Milner, 1997). Em sua forma eleitoral, a democracia proporciona possibilidade de alternância no poder, mas abre maiores margens para o Executivo avançar suas preferências e alterar políticas, o que está em linha com o argumento de Gartzke e Gleditsch (2004). Nesse sentido, a democracia eleitoral representa melhor o que, nos termos de Milner (1997), seria uma democracia hierárquica. Em sua forma liberal, além de proporcionar a possibilidade de alternância no poder, as garantias institucionais agem de forma a moderar a capacidade que a troca de grupos no controle do Executivo possui de alterar políticas, justificando a argumentação de Mattes; Leeds e Carroll (2014) e Huxsoll (2003). Logo, a democracia liberal representa melhor o que, nos termos de Milner (1997), seria uma democracia anárquica. Tendo em vista que a democracia liberal é um modelo de democracia qualitativamente superior à democracia eleitoral (Lührmann, Lindberg e Tannenber, 2017), espera-se que quanto mais democrático um país, portanto, menores as alterações em sua política externa.

Para operacionalizar tal condição, utilizou-se o Índice de Componente Liberal do V-Dem, que indaga “em que medida o princípio liberal da democracia é alcançado?” (V-Dem, 2024). A escolha desse indicador é justificada porque engloba, em suas dimensões, os constrangimentos que o Executivo sofre do Legislativo e do Judiciário em sua capacidade de avançar seus interesses, capturando de forma mais precisa a discussão acima realizada. Diferentemente do que ocorre no Índice de Democracia Liberal, o V-Dem não estabelece um limiar preciso para indicar o *score* necessário para um Estado ser considerado uma democracia liberal. Porém, dada a importante diferença qualitativa entre democracias liberais e eleitorais, optou-se pelo pertencimento à última faixa decimal do índice (> 0.9)⁸ para a classificação de um mandato como uma Democracia Liberal. A Tabela 3 apresenta os casos, sua pontuação média do índice e o tipo de regime democrático:

Tabela 3: Índice médio de Componente Liberal.

Caso	Índice médio do Componente Liberal
BACI	0.9505

⁸ Foram feitos testes com diversos países considerados como os Estados mais democráticos do mundo por outros índices e todos se encontravam acima dos 0.9 no índice do V-Dem, o que justifica a escolha desse limiar.

Caso	Índice médio do Componente Liberal
BACII	0.95925
BOL	0.75825
FDZ	0.778666666666667
CFKI	0.7505
CFKII	0.74075
KIR	0.7696
POU	0.937
MAC	0.79875
MUJ	0.933
PIÑI	0.95625
PIÑII	0.9355
ROU	0.8982
LULI	0.86325
LULII	0.89025
TEM	0.825666666666667
VÁZI	0.93
VÁZII	0.938

Fonte: elaboração própria com dados de V-Dem (2024).

3.7 - Calibração

A calibração é um passo fundamental para o QCA. É a partir dela que a operacionalização das condições explicativas e do fenômeno de interesse dos casos, obtidas de maneira quantitativa ou qualitativa, são transformadas em informações sobre o pertencimento qualitativo daquelas ocorrências nas condições explicativas e no resultado de interesse a ser analisado. Portanto, o objetivo da presente subseção é justamente mostrar e discutir o processo de calibração utilizado no presente trabalho, seguindo as “boas práticas” que Mello (2021) recomenda para uma análise robusta. Com isso, busca-se elucidar questões que dizem respeito à transparência sobre o processo de escolha, ao uso de indicadores externos para delimitação dos limiares e ao diálogo com a teoria para casos específicos cujos valores atribuídos, por algum motivo, difiram do esperado.

A primeira condição explicativa analisada é a **Mudança de Ideologia (Mdi)**. Teoricamente, está ligada à noção de que uma troca nas preferências políticas gerais do chefe do Executivo, que, de forma geral, representa os interesses de grupos no poder em uma democracia, leva a uma alteração das preferências estatais na política externa, adequando-a ao que o novo grupo dominante entende como a melhor forma de inserir seu país internacionalmente (Moravcsik, 1997; Milner, 1997). Ao contrário do que postula a tradição realista, a política não “para na beira da água”, isto é, ideologias são importantes para definir a forma como indivíduos e grupos compreendem o mundo não apenas na dimensão interna, mas também para estruturar seu relacionamento com o Sistema Internacional (Gries; Yam, 2020). No que tange à dimensão regional, na América Latina, a alteração de ideologia do presidente é constantemente tratada como uma condição necessária e suficiente para a alteração da política externa (Merke; Reynoso; Schenoni, 2020; Saraiva; Silva, 2019), o que mostra sua relevância teórica para o fenômeno de interesse e justifica sua inclusão no modelo.

A mensuração foi feita a partir da base de dados de Herre (2023) sobre a ideologia de diferentes chefes do Executivo ao redor do mundo entre 1945 e 2020. A calibração dessa condição segue uma lógica de *crisp set* em relação à ideologia política dos chefes do Executivo dos casos em voga. Assim, houve atribuição de valor 1 (um) se a ideologia do presidente é diferente da de seu antecessor e 0 (zero) se é a mesma. Nesse contexto, é preciso salientar que, como Jair Bolsonaro (BOL) foi classificado como “extrema-direita”, entende-se que há uma mudança de ideologia em relação a seu antecessor, Michel Temer (TEM), classificado como “direita”. Isso ocorre devido à visão da literatura de que, ainda que ambos sejam direitistas, Bolsonaro representa grupos e posicionamentos consideravelmente distintos

de Temer, o que reverberou na política externa de ambos e justifica, assim, sua categorização diferenciada (Guimarães; Silva, 2021; Saraiva; Silva, 2019; Casarões, 2019).

A segunda condição é a de **Altas Divergências Societais (ADS)**. Sua inclusão no modelo é justificada por um complemento à noção apresentada acima sobre as consequências da chegada de um grupo político ao poder com ideologias diferentes. Consoante Milner (1997), é importante considerar não apenas a possibilidade de divergência ideológica, mas também o quanto elas se distanciam. Como as preferências estatais são definidas a partir da interação entre instituições políticas e preferências sociais (Moravcsik, 1997), é esperada uma maior alteração das políticas públicas caso exista uma alta divergência na sociedade sobre quais rumos políticos devem ser tomados. Nesse sentido, mesmo que não houvesse uma mudança no grupo no poder, existe a possibilidade de alteração de política externa, dada que a presença de uma divergência social aumentaria os custos de posturas mais amenas e levaria os mandatários a tomar posições cada vez mais distantes para se diferenciar de seus opositores (Jeong; Quirk, 2019). Já em situações de maior consenso, há a possibilidade de que a alteração de grupo no poder não acarrete grandes alterações (Schultz, 2017). No âmbito regional, estudos mais focados em questões de polarização e divergência social ainda são relativamente escassos, quando comparados à centralidade que a ideologia por si só assumiu para explicar transformações de política externa. Entretanto, mais recentemente, é possível ver um aumento dos estudos que incorporam essa dimensão, principalmente para explicar as mudanças ocorridas desde o *impeachment* de Dilma Rousseff (Casarões, 2019; Casarões, 2021; Belém Lopes, 2020). Assim, entende-se que é uma condição explicativa potencialmente importante para o fenômeno de interesse em voga, de forma a ser incluída.

Sua mensuração tem como base o Índice de Polarização Social do V-Dem, que busca compreender se os cidadãos enxergam que existem grandes divergências entre diferentes segmentos sobre quais rumos políticos o país deve tomar. O índice é uma escala de 4 (quatro) a 0 (zero), em que valores menores denotam maior polarização e, a partir de 2 (dois), a sociedade é considerada polarizada. Para a calibração, utilizou-se do quadro qualitativo formulado pelo próprio V-Dem para definir os limiares de forma *fuzzy*. Foi atribuído valor de 1 (um) para os casos em que a média do mandato esteve entre 0 (zero) e 1 (um). Para os casos em que a média do mandato foi menor que 2 (dois), mas a do antecessor foi maior que 2 (dois), foi atribuído valor 0.75, visto que isso representa a passagem de uma situação de “não-polarização” para “média-polarização”, indicando uma mudança de estado qualitativo. O valor 0 (zero) foi designado para aqueles casos com média do mandato maior que 2 (dois). Por fim, para casos cuja média esteve entre 2 (dois) e 1 (um), atribuiu-se valor 0.25.

No caso de Dilma Rousseff (ROU), cuja média esteve em 1.21 e, portanto, deveria receber *score* 0.25, atribuiu-se valor 0.75. Tal decisão se dá pelo fato de que, em termos de dados, o mandato de Rousseff é o mais distorcido pelo cálculo da média, visto que há deterioração de cerca de 90% entre o valor inicial de seu mandato e o valor final, saindo de um *score* muito próximo de uma situação de “não-polarização” e terminando em um ponto muito forte de “séria-polarização”. Entretanto, como postulado desde a criação do QCA por Ragin (1984), é necessário ver se há respaldo teórico, para além de uma percepção sobre o comportamento dos dados, para tal atribuição de valor. Na literatura sobre o assunto, pode-se perceber um suporte do argumento de que, durante o mandato de Rousseff, houve uma séria deterioração no que tange a um suposto consenso na sociedade brasileira sobre quais rumos o país deveria tomar, principalmente a partir das Jornadas de Junho de 2013 (Franco; Pound, 2022; Vale, 2015), de forma que mais da metade de seu mandato se encontra na estado qualitativo de grande divergência. Portanto, entende-se que há respaldo tanto na visualização dos dados, quanto na literatura sobre o assunto, para afirmar que o mandato de Rousseff é melhor caracterizado como um de divergência societal.

A terceira condição é a de **Poder Executivo Desconstrangido (PED)**. Sua inclusão se dá pelo reconhecimento, por parte de Moravcsik (1997) e Milner (1997), de que as instituições políticas são fundamentais para entender como as preferências sociais são transformadas em preferências estatais. Na visão dos autores, as regras institucionais são fundamentais para determinar como se dá a relação entre os diferentes objetivos dos grupos dentro do Estado, definindo, por exemplo, quantos e quais são os *veto players* envolvidos no processo (Tsebelis, 2002). Como postulado por Mattes, Leeds e Carroll (2014), em sistemas democráticos, líderes costumam enfrentar maiores constrangimentos institucionais para fazer valer suas vontades, dada a necessidade de agradar um eleitorado mais amplo e a necessidade de acordos com outros grupos políticos. Contudo, Huxsoll (2003) chama a atenção para o fato de que, mesmo em Estados com regimes políticos semelhantes, a forma de organização institucional impacta a capacidade de alteração de políticas públicas. Consoante Milner (1997), a divisão mais importante, no caso da comparação inter democrática, dá-se sobre o caráter hierárquico ou anárquico institucional desses sistemas, pois permite ao Executivo se sobressair sobre os demais atores e, assim, fazer com que as políticas públicas representem a vontade do grupo que ele representa. Nesse sentido, as democracias anárquicas representam a noção de democracia liberal, em que há maior atomização das capacidades institucionais e, portanto, o Executivo possui maiores constrangimentos para avançar seus interesses, enquanto as democracias hierárquicas, também conhecidas como democracias eleitorais, concentram

maiores poderes no Executivo, que se encontra menos institucionalmente restringido para suas ações. No âmbito regional, pode-se perceber que não há um certo consenso sobre qual a relação entre democracia e mudança de preferência de política externa, visto que autoras como Saraiva (2020) entendem que a democratização brasileira proporcionou maior oportunidade para diferentes grupos influenciarem o processo de formulação e implementação dessa política pública, proporcionando maiores mudanças. Já outros, como Belém Lopes, Carvalho e Santos (2022) e Saraiva e Silva (2019), argumentam que a multiplicação de atores com capacidades institucionais e interesse em temática internacional dificulta maiores alterações na condução das relações externas, mais em linha com a visão de Moravcsik (1997) e Milner (1997).

A calibração dessa condição foi feita por meio do Componente Liberal do V-Dem, que busca encontrar “em que medida o princípio liberal da democracia é alcançado?”. Dessa forma, é isolado de modo mais efetivo a diferença entre democracias eleitorais e liberais: o preenchimento mínimo ou a maximização das garantias institucionais de maior controle sobre a atuação executiva (V-Dem, 2024). Diferentemente do que ocorre com a ADS, na qual o V-Dem apresenta o limiar qualitativo, não há nenhuma informação que deixe claro a partir de qual ponto uma nação deixa de ser uma democracia eleitoral e se torna liberal. Contudo, para diminuir o caráter subjetivo, foram realizados múltiplos testes com países reconhecidos como democracias liberais e consolidadas e percebeu-se que todos se encontram acima de 0.9 na escala do V-Dem, de forma que optou-se por tratar esse ponto como limiar. Assim, foi atribuído valor 0 (zero) para médias de mandato entre 0.99 e 0.95 e 0.25 para médias entre 0.94 e 0.9. Para mandatos cuja média encontra-se entre 0.89 e 0.8, o valor escolhido foi de 0.75 e, por fim, valor 1 (um) para casos com valores inferiores a 0.799.

O fenômeno de interesse **Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE)** apresenta considerações importantes sobre sua calibração. No capítulo anterior, foi feita uma discussão acerca de como a literatura trata a operacionalização de preferências estatais por meio do posicionamento dos países na AGNU. A partir dela, apresentou-se o Ponto Ideal, desenvolvido em Voeten, Strezhnev e Bailey (2009) e detalhado em Bailey, Strezhnev e Voeten (2016) como a ferramenta mais capaz de capturar de que forma as linhas gerais de política externa dos diferentes países podem ser inferidas a partir de seus comportamentos na Assembleia. Contudo, o único limiar qualitativo apresentado pelos autores é o que ocorre quando há mudança de sinal, representando um maior questionamento ou aceitação da Ordem Liberal liderada pelos norte-americanos. Teoricamente, isso faz com que uma mudança de,

por exemplo, -1.5 para -0.1 seja qualitativamente menos significativa que uma mudança de -0.1 para 0.01, o que é difícil de crer a partir da realidade.

Ademais, a distribuição dos países latino-americanos se concentra na parte negativa do índice, isto é, estão concentrados na cauda esquerda da distribuição. Nesse sentido, existem casos consideravelmente distantes de zero e outros bem próximos, o que reforça a necessidade de adequar os resultados para alguma distribuição mais satisfatória e sensível ao contexto desses países. A solução mais satisfatória encontrada foi normalizar as médias obtidas, como mostrado no capítulo anterior, traduzindo os números obtidos para aquilo que eles significam dentro do conjunto total de dados da amostra. A partir disso, as médias normalizadas foram separadas em quatro categorias qualitativas, que representam diferentes níveis de maior ou menor contestação à organização vigente do Sistema Internacional, dentro de um contexto da realidade das democracias sul-americanas: Contestação [-1, -0.45]; Questionamento [-0.44, -0.01]; Aceitação [0.01, 0.44]; e Alinhamento [0.45, 1]⁹. Dessa forma, foi atribuído valor de 1 (um) para os casos em que a média normalizada do mandato transitou de categoria em relação ao antecessor. Caso a média normalizada do mandato se encontre na mesma categoria do antecessor, foi atribuído valor 0 (zero).

Antes de prosseguir com a análise, a Tabela 4 abaixo apresenta os casos analisados, suas abreviaturas, bem como os valores pré-calibrados para cada condição explicativa e para o fenômeno de interesse:

Tabela 4: Dados Pré-Calibrados.

Mandato	Abreviatura	MdI	ADS	PED	MPPE
Michelle Bachelet I	BACI	Esquerda	1.489	0.9505	0.2441252162 5121
Michelle Bachelet II	BACII	Esquerda	1.118	0.95925	-0.421105686 218355
Jair Bolsonaro	BOL	Extrema-Direita	0.0815	0.75825	0.7868731158 70065

⁹ A escolha dos intervalos com limite em 0.45 e não 0.5, como se poderia esperar de forma mais intuitiva, dá-se pela grande distorção, observada em testes preliminares, que um dos casos analisados sofreria. Assim, para tal caso, a diferença real da média observada é consideravelmente baixa, mas há grande distorção na média normalizada, que indicaria uma mudança qualitativa quando, na realidade, é fruto das próprias distorções do cálculo da normalização e não da realidade. A adoção do valor de 0.45 corrigiu essa questão, classificando o caso como um de “não alteração”, como o dado bruto sugere.

Mandato	Abreviatura	MdI	ADS	PED	MPPE
Alberto Fernández	FDZ	Esquerda	0.079	0.7786666666666667	0.153417647883272
Cristina Fernández de Kirchner I	CFKI	Esquerda	0.159	0.7505	0.277620244738583
Cristina Fernández de Kirchner II	CFKII	Esquerda	0.079	0.74075	-0.0339065482831443
Néstor Kirchner	KIR	Esquerda	0.9136	0.7696	0.615661008378236
Luis Lacalle-Pou	POU	Direita	1.4213333333333333	0.937	0.206002159179431
Maurício Macri	MAC	Direita	0.079	0.79875	0.0786703781101232
Pepe Mujica	MUJ	Esquerda	1.638	0.933	-0.476072295720036
Sebastián Piñera I	PIÑI	Direita	1.134	0.95625	-0.105098799436469
Sebastián Piñera II	PIÑII	Direita	0.48225	0.9355	-0.0835094220501432
Dilma Rousseff	ROU	Esquerda	1.2158	0.8982	-1
Lula da Silva I	LULI	Esquerda	2.134	0.86325	0.0841343569342969
Lula da Silva II	LULII	Esquerda	1.96825	0.89025	-0.370738528716106

Mandato	Abreviatura	MdI	ADS	PED	MPPE
Michel Temer	TEM	Direita	0.176	0.8256666666666667	-0.347187368001494
Tabaré Vázquez I	VÁZI	Esquerda	2.101	0.93	0.0294107617315755
Tabaré Vázquez II	VÁZII	Esquerda	1.3796	0.938	-0.64555998575156

Fonte: elaboração própria.

Os valores calibrados de acordo com as regras apresentadas acima podem ser visualizados na Tabela 5:

Tabela 5: Condições Calibradas.

Caso	MdI	ADS	PED	MPPE
BACI	0	0.25	0	0
BACII	1	0.25	0	0
BOL	1	1	1	1
FDZ	1	1	1	0
CFKI	0	1	1	1
CFKII	0	1	1	1
KIR	0	1	1	0
POU	1	0.25	0.25	1
MAC	1	1	1	1

Caso	MdI	ADS	PED	MPPE
MUJ	0	0.75	0.25	1
PIÑI	1	0.25	0	1
PIÑII	1	1	0.25	0
ROU	0	0.75	0.75	1
LULI	1	0	0.75	0
LULII	0	0.75	0.75	1
TEM	1	1	0.75	1
VÁZI	1	0	0.25	0
VÁZII	0	0.25	0.25	0

Fonte: elaboração própria.

3.8 - Conclusões Parciais

O método Qualitative Comparative Analysis (QCA), desenvolvido por Charles Ragin, foi escolhido para esta pesquisa devido à sua capacidade de lidar com a complexidade causal, característica fundamental para analisar fenômenos sociais como a Mudança de Preferência de Política Externa (MPE). O QCA permite identificar padrões causais conjunturais, equifinalidade e assimetria, o que o torna particularmente adequado para estudos que buscam generalizações moderadas e sensíveis ao contexto, como é o caso da Política Externa Comparada (PEC). A técnica, baseada na teoria dos conjuntos e na álgebra booleana, oferece uma ponte entre abordagens qualitativas e quantitativas, permitindo a integração de diferentes tipos de dados e a combinação de conhecimento contextual com generalização. A escolha do QCA reflete sua adequação tanto à teoria do Novo Liberalismo, que enfatiza a formação de preferências estatais a partir de dinâmicas domésticas, quanto à natureza dos casos analisados, que envolvem democracias contemporâneas do Cone Sul. O QCA é particularmente útil para analisar conjuntos de casos de tamanho médio, como os 18 casos desta pesquisa, que são

insuficientes para técnicas estatísticas robustas, mas excessivos para estudos de caso aprofundados. O método permite testar a suficiência e a necessidade de condições explicativas, identificando combinações de fatores que levam ao fenômeno de interesse. A solução final, expressa em termos de operadores booleanos, revela as combinações de condições que são suficientes para a ocorrência da MPE.

A seleção de casos para esta pesquisa garante a validade e a robustez da análise comparativa. O foco recaiu sobre as democracias do Cone Sul – Argentina, Brasil, Chile e Uruguai – no período entre 2003 e 2022, um intervalo que abrange duas macro dinâmicas políticas regionais: a Onda Rosa, marcada pela ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda, e a Onda Azul, com a eleição de governos de centro-direita e direita. Essa escolha temporal permite capturar variações significativas nas preferências de política externa, alinhadas às mudanças políticas nos governos da região. Além disso, a seleção de casos baseou-se em critérios de relevância, comparabilidade, variação nas condições explicativas e contribuição teórica, seguindo as recomendações de Rezende (2022) e Toshkov (2016).

A opção por analisar governos, e não Estados, reflete a abordagem teórica do Novo Liberalismo, que enfatiza o papel dos grupos domésticos e das instituições políticas na formação das preferências estatais. Nesse sentido, os presidentes são considerados os principais atores no processo de formulação da política externa, dada sua centralidade no sistema presidencialista da região. A amostra final incluiu 18 casos, cobrindo mandatos presidenciais, com exceção do segundo mandato de Dilma Rousseff, devido à sua curta duração. Essa seleção permite controlar variáveis sistêmicas e institucionais comuns à região, como a dependência econômica e a socialização em organizações internacionais, ao mesmo tempo em que captura a diversidade de preferências e estratégias de política externa adotadas pelos governos ao longo do período. Assim, atende aos requisitos metodológicos para uma análise comparativa robusta, contribuindo para o teste e o desenvolvimento do Novo Liberalismo no contexto das democracias do Cone Sul.

O fenômeno de interesse desta pesquisa é a Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE) nos Estados democráticos do Cone Sul entre 2003 e 2022. As preferências de política externa, conforme definidas por Moravcsik (1997), representam os propósitos políticos substanciais que orientam os Estados em suas interações internacionais, derivadas da dinâmica entre grupos domésticos e instituições políticas. Essas preferências são distintas das ações concretas, que envolvem interações sistêmicas. Para mensurar as MPPE, a pesquisa utiliza os votos na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) como *proxy*, uma vez que eles refletem as linhas gerais da política externa dos Estados, capturando suas preferências em

relação à ordem internacional liberal liderada pelos Estados Unidos. O Ponto Ideal, desenvolvido por Bailey, Strezhnev e Voeten (2016), é a métrica escolhida para operacionalizar essa medição, por sua capacidade de capturar nuances e mudanças nas preferências ao longo do tempo, superando as limitações de índices diádicos como o *S-score*.

A operacionalização do Ponto Ideal envolveu o cálculo da média das pontuações para cada mandato presidencial, seguido de uma normalização para garantir uma distribuição mais equilibrada dos dados. Essa abordagem permite identificar mudanças significativas nas preferências de política externa, refletindo a influência de diferentes grupos domésticos e contextos políticos. A análise dos dados revela variações consideráveis nas preferências dos governos ao longo do período estudado. Assim, a metodologia adotada oferece uma base robusta para testar as hipóteses derivadas do Novo Liberalismo, contribuindo para uma compreensão mais profunda das dinâmicas de política externa das democracias do Cone Sul.

A Mudança de Ideologia (MdI) do chefe do Executivo é uma condição central para compreender as alterações nas preferências de política externa dos Estados democráticos do Cone Sul. Conforme a teoria do Novo Liberalismo, as preferências estatais são moldadas pelos grupos domésticos que ocupam o poder, e a ideologia do líder reflete, em grande medida, as crenças e objetivos desses grupos. A ideologia, entendida como um sistema de crenças amplamente compartilhadas sobre como o mundo funciona e como deveria funcionar, influencia diretamente a forma como os tomadores de decisão interpretam o SI e definem as estratégias de inserção internacional de seus países. No contexto latino-americano, a ideologia do presidente é consistentemente apontada como um fator crucial para explicar as variações nas políticas externas, especialmente no que diz respeito ao relacionamento com os Estados Unidos e ao posicionamento em relação à ordem liberal internacional. A operacionalização da MdI foi realizada com base na classificação de Herre (2023), que categoriza os líderes em termos de ideologia econômica, refletindo o eixo esquerda-direita. Essa abordagem é válida para o Cone Sul, onde a dimensão econômica da ideologia está fortemente alinhada com as preferências de política externa. Assim, a MdI se mostra uma possível condição explicativa para entender as variações nas estratégias de inserção internacional dos Estados do Cone Sul.

A polarização societal, entendida como o grau de divergência entre as preferências políticas dos grupos domésticos, é uma possível condição para compreender as mudanças nas preferências de política externa dos Estados democráticos do Cone Sul. Conforme a teoria do Novo Liberalismo, a política externa reflete as preferências dos grupos que ocupam o poder, e a intensidade das divergências internas influencia diretamente a forma como essas preferências se traduzem em políticas públicas. Em sociedades altamente polarizadas, os

líderes políticos têm maior incentivo para adotar posicionamentos claros e distintos, visando atender às demandas de sua base eleitoral e diferenciar-se dos grupos opositores. Isso resulta em políticas externas mais ideologicamente marcadas e sujeitas a mudanças abruptas quando há alternância de poder, especialmente em contextos de alta divergência societal. A operacionalização de ADS foi realizada com base no Índice de Polarização da Sociedade do V-Dem, que mede o grau de divergência nas opiniões sobre questões políticas importantes. Os dados revelam variações significativas no nível de polarização ao longo do período analisado. Assim, ADS se mostra uma possível condição explicativa para entender as variações nas estratégias de inserção internacional dos Estados do Cone Sul.

O Poder Executivo Desconstrangido (PED) foi outra condição explicativa aventada para entender a capacidade de mudança nas preferências de política externa dos Estados democráticos do Cone Sul. Conforme o Novo Liberalismo, as instituições políticas desempenham um papel fundamental na mediação entre as preferências dos grupos domésticos e as ações do Estado, influenciando diretamente a forma como as políticas públicas, incluindo a política externa, são formuladas e implementadas. Em regimes democráticos, a capacidade do Executivo de avançar suas preferências depende do grau de constrangimento imposto por outras instituições, como o Legislativo e o Judiciário. Democracias liberais, caracterizadas por um maior número de *veto players* e mecanismos de controle do Executivo, tendem a promover maior estabilidade nas políticas externas, limitando mudanças abruptas. Por outro lado, democracias eleitorais, com menor constrangimento institucional, permitem que o Executivo exerça maior influência sobre a política externa, resultando em mudanças mais significativas quando há alternância de poder. A operacionalização do PED foi realizada com base no Índice de Componente Liberal do V-Dem, que mede o grau de constrangimento institucional sobre o Executivo. Essa diferença institucional ajudaria a explicar por que alguns governos conseguem implementar mudanças mais drásticas na política externa, enquanto outros mantêm maior continuidade. Assim, PED se mostra uma possível condição explicativa para entender as variações nas estratégias de inserção internacional dos Estados do Cone Sul.

A calibração das condições explicativas e do fenômeno de interesse foi realizada seguindo as boas práticas recomendadas por Mello (2021), garantindo transparência, uso de indicadores externos e diálogo com a teoria. MdI foi calibrada como um *crisp set*, atribuindo valor 1 para mudanças de ideologia do presidente e 0 para continuidades. ADS foi calibrada com base no Índice de Polarização Social do V-Dem, utilizando uma escala *fuzzy* para refletir o grau de polarização da sociedade. PED foi calibrado com base no Índice de Componente

Liberal do V-Dem, utilizando limiares claros para diferenciar democracias liberais das eleitorais. Por fim, MPPE foi calibrada a partir do Ponto Ideal, normalizando os dados e categorizando as mudanças em quatro níveis de contestação à ordem internacional.

Essa calibração detalhada permite uma análise robusta e transparente, alinhada tanto ao Novo Liberalismo, quanto às especificidades do contexto latino-americano. Com isso, a calibração oferece uma base sólida para a aplicação do QCA, permitindo testar as hipóteses derivadas da teoria e contribuir para uma compreensão mais profunda das mudanças nas preferências de política externa das democracias do Cone Sul. Optou-se por *fuzzy sets* para ADS e PED, pois ambas representam variáveis contínuas com gradação empírica relevante, ao passo que a MdI, por se tratar de uma mudança dicotômica de orientação ideológica, se adequa ao uso de *crisp set*. A partir da delimitação dos casos analisados, a técnica empregada, as condições explicativas explicadas e o fenômeno de interesse destrinchado, as análises de necessidade e suficiência propriamente ditas, o diálogo dos resultados obtidos com a bibliografia levantada no capítulo anterior e a discussão sobre como os achados ajudam a avançar a agenda de pesquisa da Mudança de Política Externa na América Latina são, portanto, o tema do próximo capítulo.

4 - Uma análise das condições domésticas para Mudanças de Preferência de Política Externa das democracias do Cone Sul e resultados

O objetivo do presente trabalho, após a discussão teórica realizada no capítulo 2 e a apresentação dos casos, condições, fenômeno de interesse, do método e da calibração no capítulo 3, é realizar a análise propriamente dita e apresentar os resultados em diálogo com a teoria. Para tanto, optou-se por sua organização de acordo com as etapas e as boas práticas do QCA, conforme recomendado por Mello (2021). A subseção 4.1 realiza a Análise de Necessidade para as condições individuais, enquanto a subseção 4.2 a Análise de Suficiência das diferentes condições, os critérios de suficiência adotados e o processo de minimização lógica da solução obtida. Por fim, a subseção 4.3 discute a solução obtida a partir de um diálogo com a teoria do Novo Liberalismo e com os achados mais recentes da Política Externa Comparada aplicada à América do Sul.

4.1 - Análise de Necessidade

A Análise de Necessidade é a primeira etapa da análise do QCA. Seu principal objetivo é a identificação de condições necessárias para o fenômeno de interesse, ou seja, as condições sem as quais não há ocorrência do resultado que se pretende explicar. O primeiro passo é o cálculo da consistência das condições, que é realizado da seguinte forma:

$$Consistência_{necessidade} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum Y_i}$$

De acordo com essa equação, a consistência do cálculo de necessidade de uma determinada condição explicativa é dada pelo somatório do valor mínimo entre X_i , que representa o valor calibrado da condição explicativa para um determinado caso “i”, e Y_i , que representa o valor calibrado do fenômeno de interesse para um determinado caso “i”, dividido pelo somatório dos valores calibrados para o fenômeno de interesse em cada caso.

A Tabela 6 apresenta os valores calibrados das condições e do fenômeno de interesse para cada um dos 18 casos sob análise, bem como o valor mínimo para cada um deles:

Tabela 6: Valores para o cálculo de consistência das condições e do fenômeno de interesse.

Caso	MdI	ADS	PED	MPPE	Min (ADS, MPPE)	Min (MdI, MPPE)	Min (PED, MPPE)
BACI	0	0.25	0	0	0	0	0

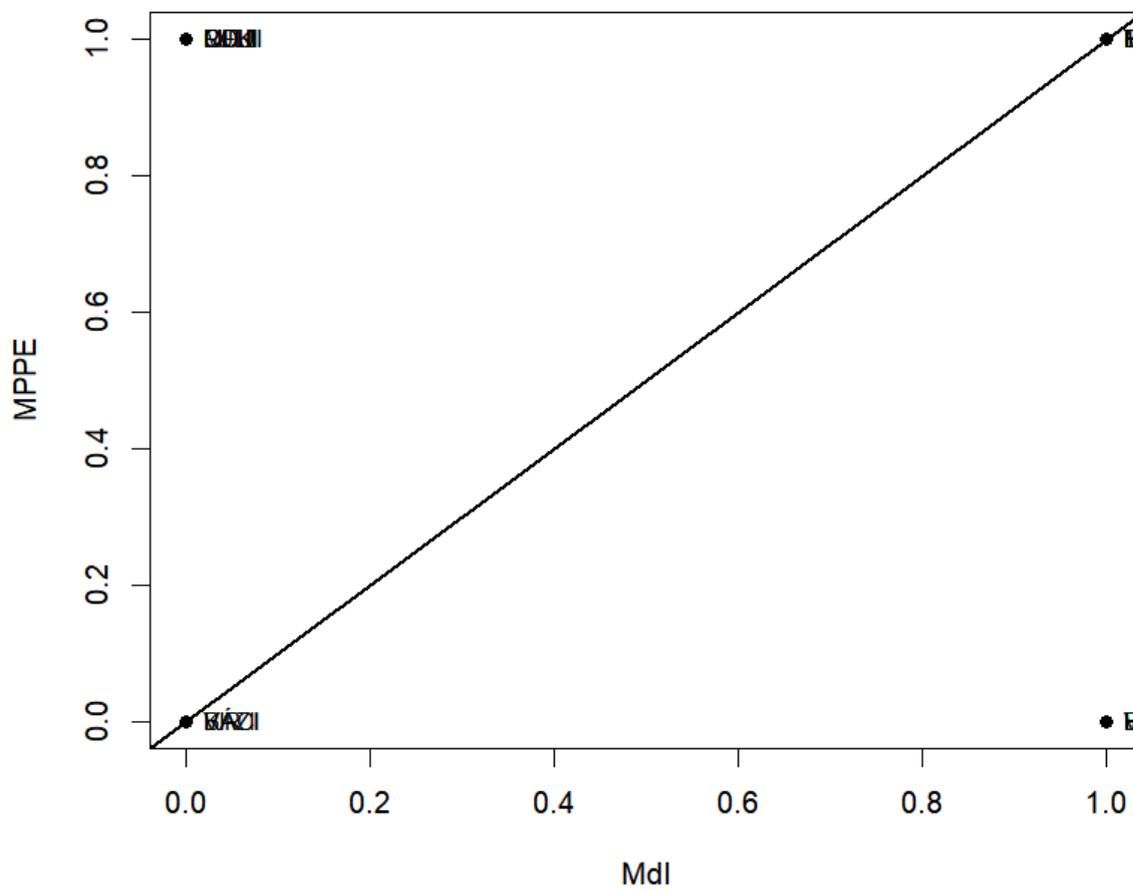
Caso	MdI	ADS	PED	MPPE	Min (ADS, MPPE)	Min (MdI, MPPE)	Min (PED, MPPE)
BACII	1	0.25	0	0	0	0	0
BOL	1	1	1	1	1	1	1
FDZ	1	1	1	0	0	0	0
CFKI	0	1	1	1	1	0	1
CFKII	0	1	1	1	1	0	1
KIR	0	1	1	0	0	0	0
POU	1	0.25	0.25	1	0.25	1	0.25
MAC	1	1	1	1	1	1	1
MUJ	0	0.75	0.25	1	0.75	0	0.25
PIÑI	1	0.25	0	1	0.25	1	0
PIÑII	1	1	0.25	0	0	0	0
ROU	0	0.75	0.75	1	0.75	0	0.75
LULI	1	0	0.75	0	0	0	0
LULII	0	0.75	0.75	1	0.75	0	0.75
TEM	1	1	0.75	1	1	1	0.75
VÁZI	1	0	0.25	0	0	0	0
VÁZII	0	0.25	0.25	0	0	0	0

Caso	MdI	ADS	PED	MPPE	Min (ADS, MPPE)	Min (MdI, MPPE)	Min (PED, MPPE)
SOMA	10	11.5	10.25	10	7.75	5	6.75

Fonte: elaboração própria.

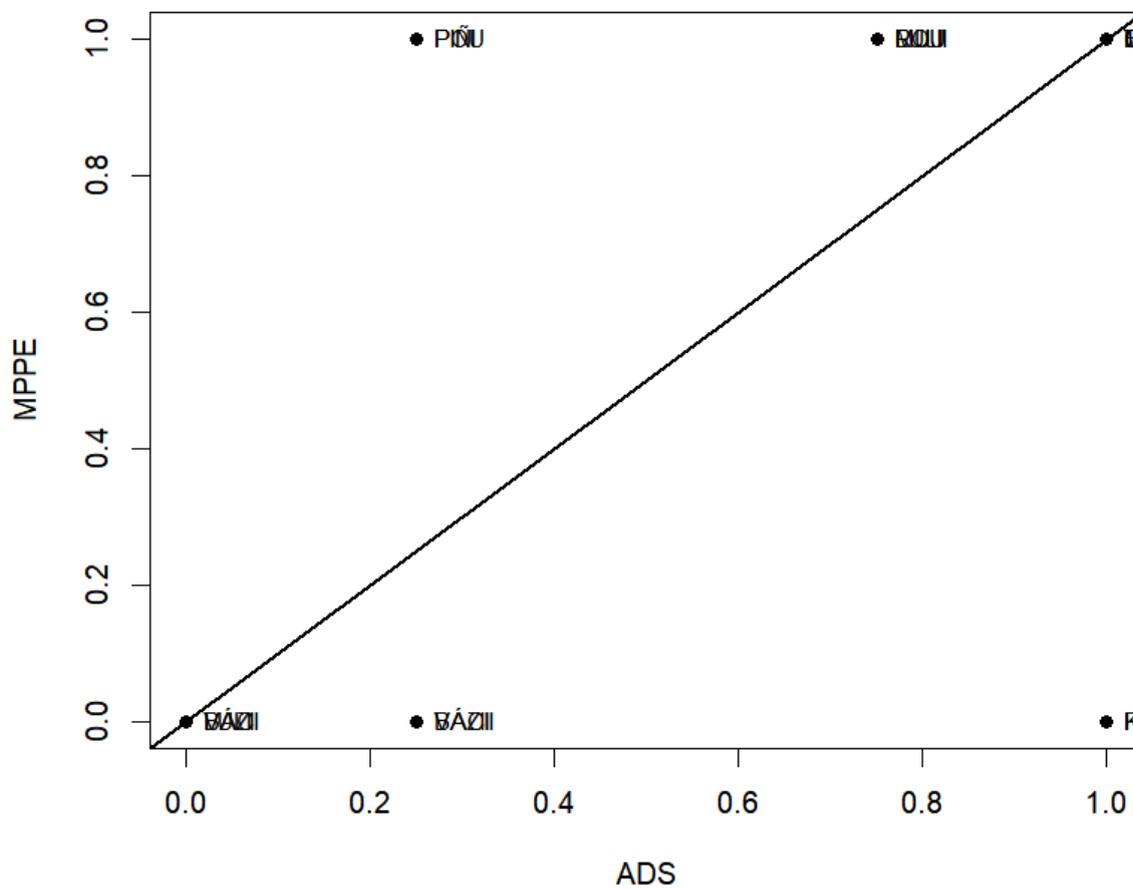
Os gráficos abaixo mostram a dispersão dos casos para cada condição e o fenômeno de interesse. Conforme Mello (2021), é possível visualizar uma relação de necessidade quando pelo menos 90% dos casos analisados se encontram na linha ou abaixo dela. Isso indica que Y (MPPE) é um subconjunto de uma das condições explicativas (MdI, ADS ou PED). Em termos de Teoria dos Conjuntos é assim que uma relação de necessidade é representada. Embora a visualização dos casos específicos esteja prejudicada pela sobreposição visual, o cálculo de consistência realizado logo em seguida indica a porcentagem de pertencimento correspondente para cada uma das condições explicativas.

Figura 2: Gráfico de MdI x MPPE



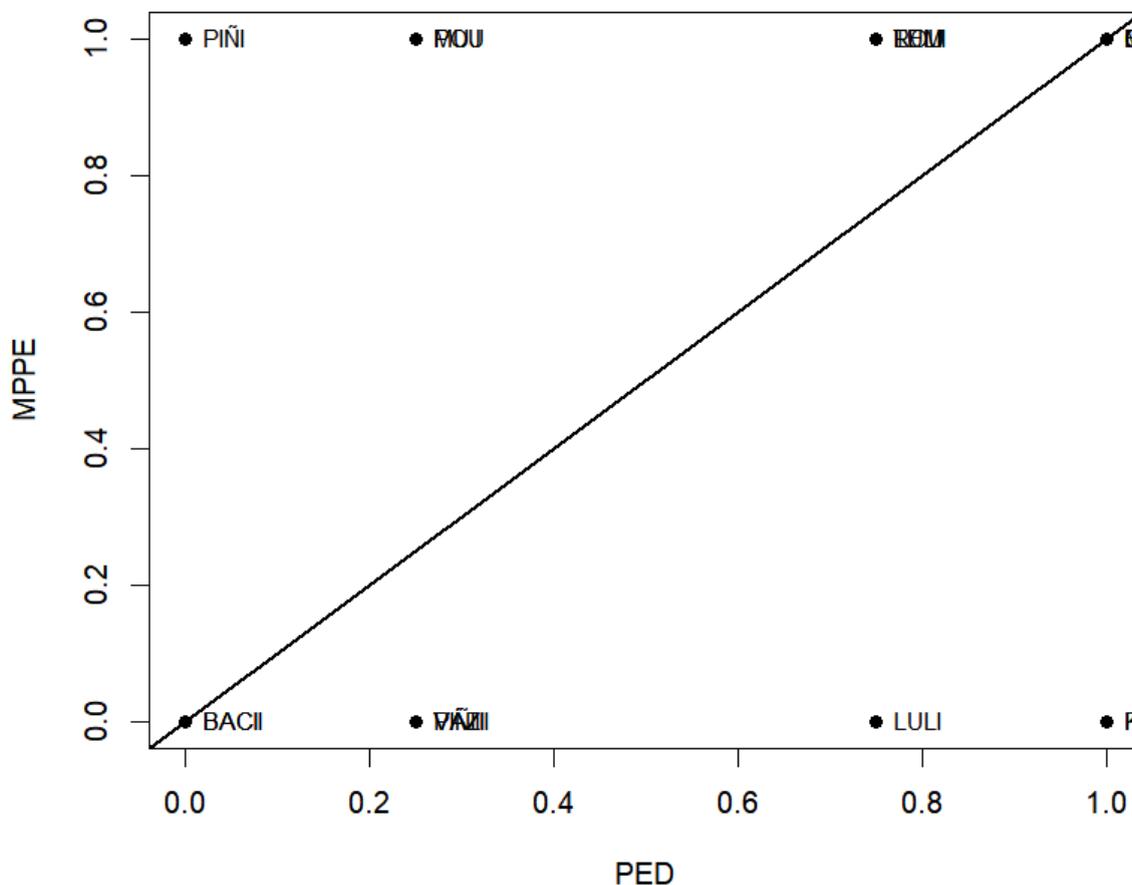
Fonte: elaboração própria.

Figura 3: Gráfico de ADS x MPPE



Fonte: elaboração própria.

Figura 4: Gráfico de PED x MPPE



Fonte: elaboração própria.

Os respectivos cálculos de necessidade para cada uma das condições explicativas são mostrados abaixo:

$$\text{Consistência}_{\text{necessidadeMdl}} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum Y_i} = \frac{5}{10} = 0.5$$

$$\text{Consistência}_{\text{necessidadeADS}} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum Y_i} = \frac{7.75}{10} = 0.775$$

$$\text{Consistência}_{\text{necessidadePED}} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum Y_i} = \frac{6.75}{10} = 0.675$$

Conforme pode-se perceber, nenhuma das condições explicativas é necessária para a ocorrência do fenômeno de interesse, visto que, conforme Mello (2021), o consenso mais contemporâneo é de que, para ser considerada necessária, uma condição deve ter uma consistência mínima de 0.9. Nesse sentido, não há, dentre os casos analisados, nenhuma condição que se mostre como um pré-requisito para a mudança de preferência de política

externa das democracias do Cone Sul contemporaneamente. O achado de ausência de relações de necessidade para as condições e casos envolvidos está em linha com o Novo Liberalismo, uma vez que a teoria não postula que uma ou todas essas condições precisam estar presentes quando o fenômeno ocorre. As relações presentes na teoria e na literatura consultadas, na realidade, trabalham muito mais com a noção de suficiência do que de necessidade. Contudo, isso não diminui a importância dos resultados, haja vista que reforça a noção de que, nas democracias do Cone Sul contemporâneo, a mudança de preferência de política externa se dá por meio da interação entre condições, não de forma individual.

No que tange à condição de Mudança de Ideologia, o presente achado é de importante relevância, visto que, muitas vezes ela é tratada como um pré-requisito importante para entender as reorientações de estratégia de inserção internacional na região (Hey, 1997; Gardini; Lambert, 2011). Entretanto, como os resultados mostram, a mudança nas preferências de política externa não necessariamente depende de uma alteração da ideologia do chefe do Executivo. Elas podem ocorrer mesmo quando um presidente sucede a outro com a mesma visão de mundo política, haja vista a consistência de apenas 50% de pertencimento. Assim, ainda que a ideologia seja um aspecto fundamental na formação de preferências sobre política externa, como mostram Merke e Reynoso (2016), a alteração de preferências de política externa não é sempre precedida de mudança na ideologia do chefe do Executivo.

No caso da condição do Poder Executivo Desconstrangido, a análise de necessidade também indica que não é imprescindível, para que a mudança de preferência de política externa ocorra, que se tenha um Executivo com predomínio sobre os demais. É possível observar o fenômeno em democracias eleitorais e liberais, já que há consistência de 67.5% de consistência, mostrando uma baixa relação entre as condições.

Por fim, sobre as Altas Divergências Societais, a análise de necessidade mostrou o mesmo resultado das demais condições. A consistência de 77.5%, embora consideravelmente acima das demais, ainda está abaixo dos 90% de limiar, o que indica que também não há necessidade de que existam consideráveis distâncias de preferência entre os diferentes grupos domésticos para se observar a mudança de preferência de política externa.

A Análise de Necessidade é a segunda etapa de um QCA. Ela busca identificar se existe alguma condição que esteja presente sempre que o fenômeno de interesse ocorre. A análise feita no presente trabalho revelou que nenhuma das condições explicativas escolhidas é necessária para o fenômeno de interesse, o que não configura um problema, visto que, conforme indica a literatura, de fato são relativamente raras as situações em que uma condição é necessária, dado o alto limiar de consistência exigido. Portanto, não há condições

necessárias para o fenômeno de mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo no modelo apresentado. Contudo, a análise não se esgota aí, haja vista que ainda é necessário verificar se existem condições ou configurações que se mostrem suficientes, isto é, que, quando estão presentes, levam à alteração de linhas gerais de estratégia internacional dessas nações. Esse passo é realizado pela Análise de Suficiência.

4.2 - Análise de Suficiência

A Análise de Suficiência é uma das etapas mais importantes da análise QCA. Ela é dividida em duas partes: a primeira busca identificar se alguma das condições é, por si só, suficiente, enquanto a segunda, por meio da Tabela da Verdade, busca analisar as diferentes configurações causais possíveis, isto é, as combinações de condições explicativas. Portanto, seu principal objetivo é encontrar quais as condições ou configurações são suficientes para gerar a mudança de preferência de política externa sempre que está(ão) presente(s). Conforme Mello (2021), é comum que não sejam encontradas condições necessárias em grande parte das análises, dada a força teórica que possuem. Entretanto, o mesmo não ocorre para condições suficientes. Assim, a análise de suficiência é fundamental porque permite observar problemas mais fundamentais para o desenho de pesquisa, como uma má distribuição dos casos, a existência de escolhas ruins para as condições explicativas ou a necessidade de readequar a calibração ou os casos. Nesse sentido, ela é o *core* do QCA.

O primeiro passo da Análise de Suficiência é buscar por condições individuais que possam ser suficientes, o que é feito pelo cálculo de consistência delas:

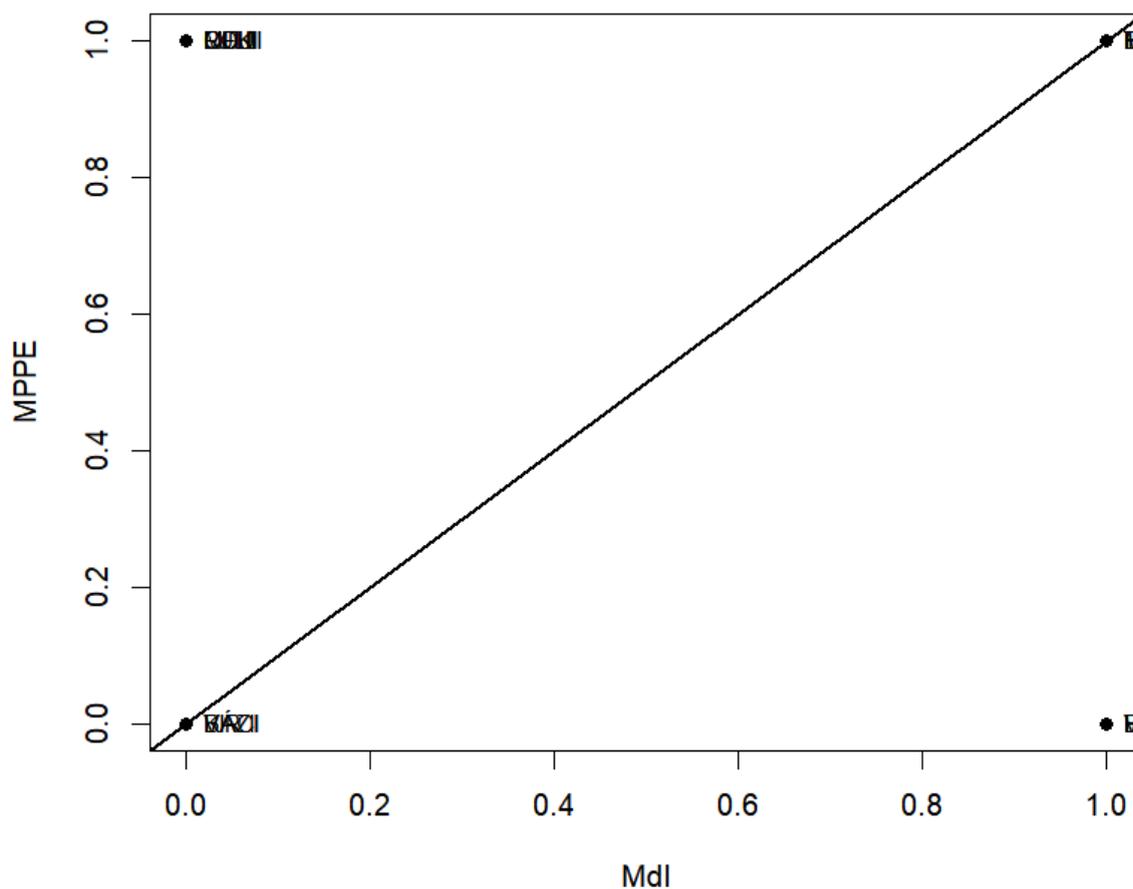
$$Consist\ência_{sufici\ência} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum X_i}$$

De acordo com essa equação, a consistência do cálculo de suficiência de uma determinada condição explicativa é dada pelo somatório do valor mínimo entre X_i , que representa o valor calibrado da condição explicativa para um determinado caso “i”, e Y_i , que representa o valor calibrado do fenômeno de interesse para um determinado caso “i”, dividido pelo somatório dos valores calibrados para a condição explicativa de cada caso.

Os gráficos abaixo mostram a dispersão dos casos para cada condição e o fenômeno de interesse. Conforme Mello (2021), é possível visualizar uma relação de suficiência quando pelo menos 75% dos casos analisados se encontram na linha ou acima dela. Isso indica que o fenômeno de interesse (MPPE) é um superconjunto de uma das condições explicativas (Mdi, ADS ou PED). Em termos de Teoria dos Conjuntos é assim que uma relação de suficiência é representada. Embora a visualização dos casos específicos esteja prejudicada pela

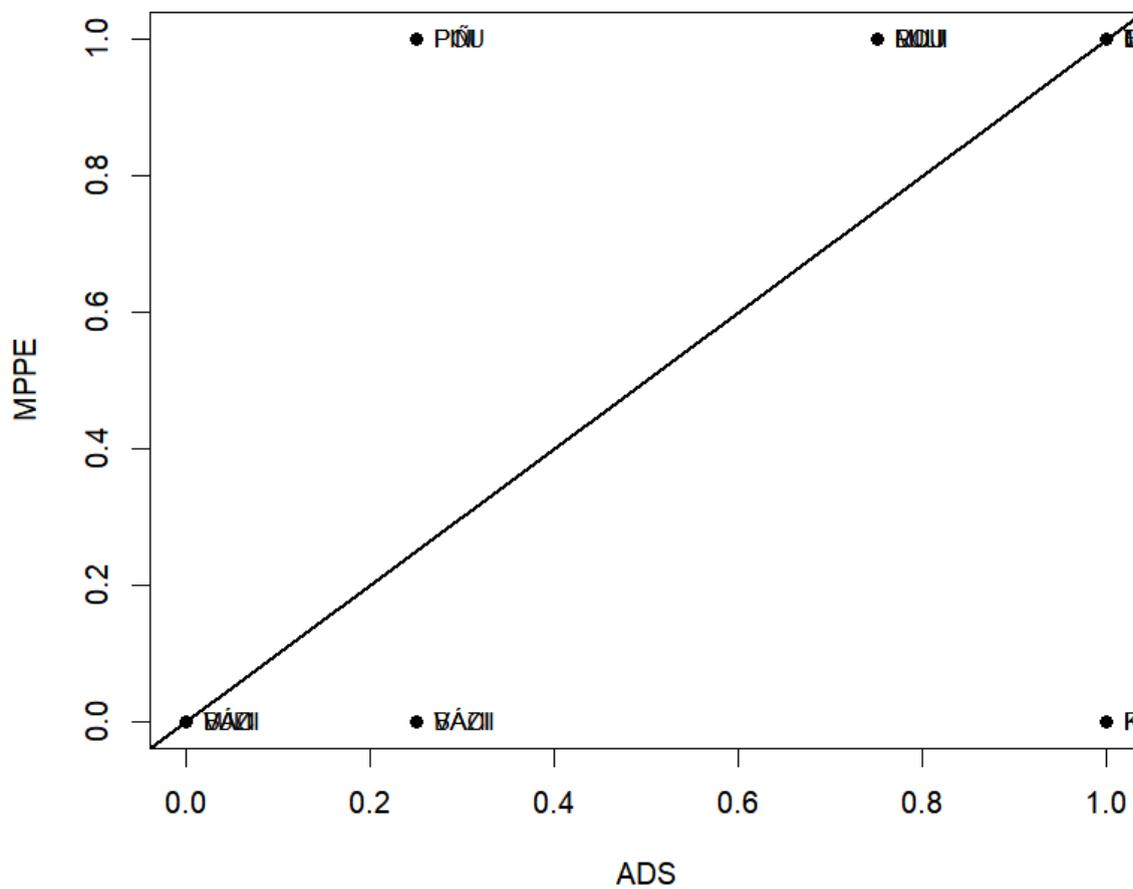
sobreposição visual, o cálculo de consistência realizado logo em seguida indica a porcentagem de pertencimento correspondente para cada uma das condições explicativas. Os gráficos apresentados, como se percebe, são os mesmos da análise de necessidade.

Figura 5: Gráfico de MdI x MPPE



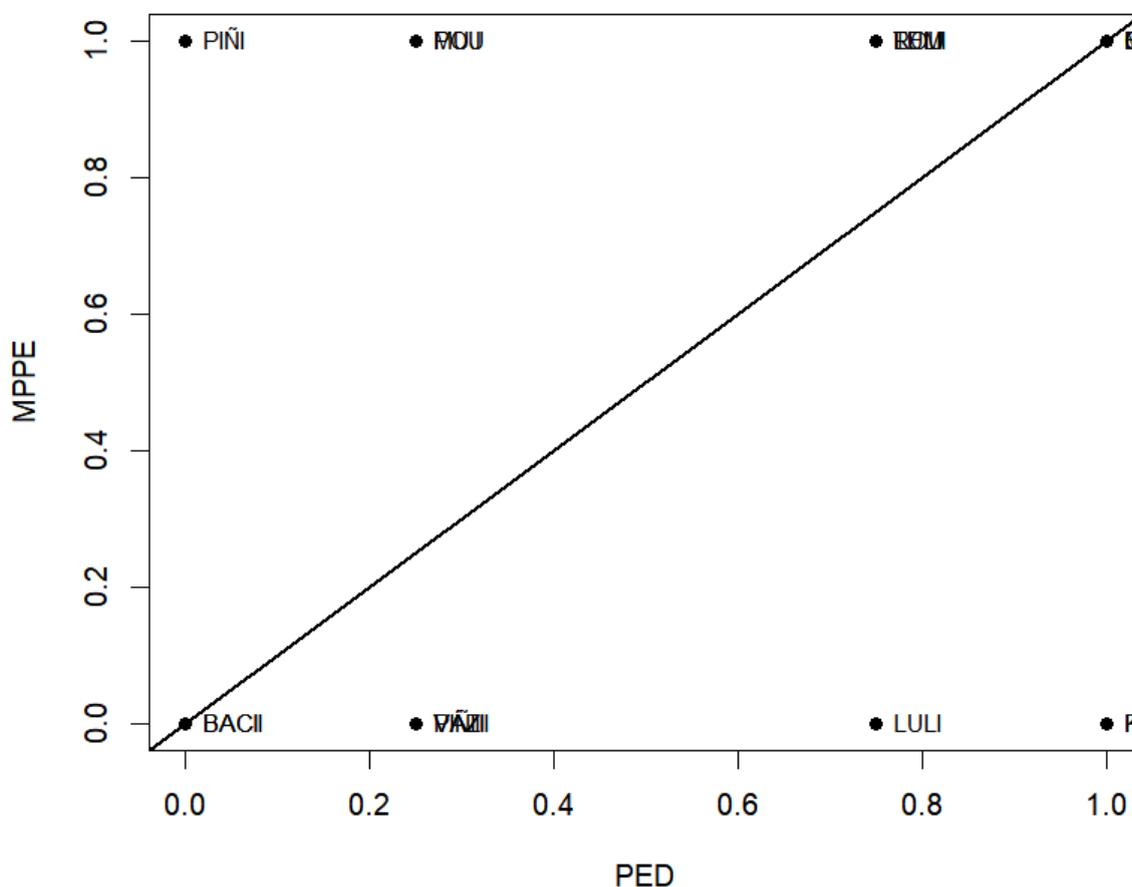
Fonte: elaboração própria.

Figura 6: Gráfico de ADS x MPPE



Fonte: elaboração própria.

Figura 7: Gráfico de PED x MPPE



Fonte: elaboração própria.

Os respectivos cálculos de necessidade para cada uma das condições explicativas são mostrados abaixo, considerando os valores presentes na Tabela 5:

$$Consist\ência_{sufici\ênciaMDI} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum X_i} = \frac{5}{10} = 0.5$$

$$Consist\ência_{sufici\ênciaADS} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum X_i} = \frac{7.75}{11.5} = 0.674$$

$$Consist\ência_{sufici\ênciaPED} = \frac{\sum \min(X_i, Y_i)}{\sum X_i} = \frac{6.75}{10.25} = 0.658$$

Como se pode perceber, nenhuma das condições, em termos individuais, apresenta suficiência para o fenômeno de interesse, ou seja, nenhuma é capaz, por si só, de fazer com que a mudança de preferência de política externa ocorra. Esse achado é muito relevante à luz da literatura analisada para cada condição explicativa. Mesmo que de forma implícita, a maior

parte delas trata uma das explicações utilizadas no modelo como suficiente para explicar por que Estados reorientam suas preferências de inserção internacional.

No caso da Mudança de Ideologia, pode-se perceber que, na visão dos autores citados, a troca de ideologia do chefe do Executivo foi suficiente para fazer com que os países analisados alterassem seus objetivos de relacionamento com o Sistema Internacional (Hey, 1997; Merke; Reynoso; Schenoni, 2020). Assim, como esses grupos domésticos possuem visões distintas sobre como conduzir as relações internacionais de seus países, a mera alternância entre eles é capaz de gerar, por si só, mudança de preferência de política externa, algo não confirmado para os casos analisados no modelo, cuja consistência é de 50%.

No caso das Altas Divergências Societais, embora a literatura seja majoritariamente aplicada ao caso contemporâneo dos EUA, pode-se perceber o mesmo raciocínio. Nessa visão, em uma sociedade em que há grande divergência entre os diferentes grupos sobre qual caminho seguir, os custos de posturas moderadas são maiores e isso é, por si só, capaz de fazer com que um novo governo, ao chegar no poder, deseje se diferenciar ainda mais do grupo rival, mesmo que suceda um mandato de similar ideologia. Assim, a suficiência não recai mais sobre a mudança de ideologia em si, mas na distância ideológica dos grupos domésticos, que seria uma condição suficiente para explicar reorientações recentes nas preferências de política externa brasileira e estadunidense, por exemplo (Casarões, 2019; Schultz, 2017). Entretanto, os resultados encontrados não dão suporte a essa noção, pelo menos dentro do conjunto analisado, com consistência de 67,4%.

Por fim, a análise individual de suficiência indicou que ter um Poder Executivo Desconstrangido também não é, por si só, capaz de gerar mudança de preferência de política externa. Na visão de alguns autores, como Huxsoll (2003), o fato de um país ser uma democracia eleitoral o torna mais suscetível às mudanças de política externa, por conta do menor controle institucional ao presidente. Assim, ter um Poder Executivo Desconstrangido seria suficiente para gerar mudanças na política externa, dada a maior fragilidade institucional. Contudo, como a análise mostrou, o mero fato de um Estado ser uma democracia eleitoral e, portanto, ter menor constrangimento às ações do Executivo e um menor número de *veto players* envolvidos na política externa, não é suficiente para gerar o fenômeno de interesse, visto que a consistência é menor que 75%, alcançando 65,8%.

A grande vantagem do QCA é que ele não exaure sua análise nas condições individuais. Assim, baseado na noção de causalidade conjuntural, o segundo passo da análise é a verificação de suficiência, no que tange às diferentes configurações existentes entre as condições explicativas escolhidas. Isso é feito por meio da Tabela da Verdade, com as 8

possíveis combinações entre MdI, ADS e PED¹⁰. Um ponto importante a ser citado é que, conquanto a calibração tenha sido realizada com *fuzzy set* para algumas condições, a Tabela da Verdade trabalha apenas com *crisp set*, o que gera necessidade de transformação das condições calibradas (Duşa, 2024). A Tabela 7 mostra condições recalibradas em *crisp set*.

Tabela 7: Condições recalibradas para Tabela da Verdade.

Caso	MdI	ADS	PED	MPPE
BACI	0	0	0	0
BACII	1	0	0	0
BOL	1	1	1	1
FDZ	1	1	1	0
CFKI	0	1	1	1
CFKII	0	1	1	1
KIR	0	1	1	0
POU	1	0	0	1
MAC	1	1	1	1
MUJ	0	1	0	1
PIÑI	1	0	0	1
PIÑII	1	1	0	0
ROU	0	1	1	1
LULI	1	0	1	0

¹⁰ O número de linhas na Tabela da Verdade é dado por 2 elevado ao número de condições explicativas. No caso, como há 3 condições, são possíveis 8 combinações.

Caso	MdI	ADS	PED	MPPE
LULII	0	1	1	1
TEM	1	1	1	1
VÁZI	1	0	0	0
VÁZII	0	0	0	0

Fonte: elaboração própria.

A partir desses dados recalibrados, pode-se construir a Tabela da Verdade abaixo:

Tabela 8: Tabela da Verdade.

MdI	ADS	PED	n_t	n_y	Consistência (n_t/n_y)	Suficiência
0	0	0	2	0	0	F
1	0	0	4	2	0.5	F
0	1	0	1	1	1	F
1	1	0	1	0	0	F
0	0	1	0	0	0	?
1	0	1	1	0	0	F
0	1	1	5	4	0.8	V
1	1	1	4	3	0.75	V

Fonte: elaboração própria.

Para uma configuração ser considerada suficiente, na Tabela acima, é necessário preencher dois requisitos. O primeiro deles é a consistência mínima de 0.75, estabelecida conforme as “boas práticas” recomendadas em Mello (2021) e em Ide e Mello (2022). Diferentemente do que ocorre com a Análise de Necessidade, não há um consenso sobre qual

o valor mínimo de consistência para uma configuração ser considerada suficiente, mas, conforme os autores, o valor escolhido é aquele mais utilizado contemporaneamente nas análises. A segunda é que devem existir pelo menos dois casos em uma configuração que cumpre o requisito mínimo de 0.75 ($n_y > 2$). Essa escolha está relacionada à tentativa de evitar que uma determinada configuração seja considerada suficiente apenas por não ter outro caso que poderia servir de contrafactual, enfraquecendo o caráter comparativo da Tabela da Verdade. Portanto, seguiu-se a recomendação de Mello (2021) de que o número de consistência e de casos para uma relação de suficiência ser considerada verdadeira devem, no fim, refletir as escolhas do analista, desde que sejam lógicas e válidas. Por fim, os casos se mostraram bem distribuídos entre as condições possíveis, existindo apenas uma possível configuração sem representante empírico, o que diminui o problema da diversidade limitada e fortalece as inferências feitas, dada a variação nas condições e escolhas.

A Tabela da Verdade indica a existência de duas configurações explicativas que são suficientes para o fenômeno de interesse. A primeira é representada por $MdI * PED * ADS \rightarrow MPPE$, enquanto a segunda pode ser visualizada como $mdi * PED * ADS \rightarrow MPPE$. Logo, a solução é indicada por:

$$MdI * PED * ADS + mdi * PED * ADS \rightarrow MPPE$$

Em outras palavras, significa dizer que, de acordo com a Tabela, há duas combinações que são suficientes para a ocorrência da Mudança de Preferência de Política Externa das democracias do Cone Sul contemporâneo: Mudança de Ideologia **E** Poder Executivo Desconstrangido **E** Altas Divergências Societais **OU não**-Mudança de Ideologia **E** Poder Executivo Desconstrangido **E** Altas Divergências Societais. Pode-se perceber que, embora ADS e PED apareçam nas duas configurações, MdI está presente na primeira, mas ausente na segunda, o que significa que a solução pode ser minimizada, eliminando MdI:

$$MdI * PED * ADS + mdi * PED * ADS \rightarrow MPPE$$

$$PED * ADS (MdI + mdi) \rightarrow MPPE$$

$$PED * ADS \rightarrow MPPE$$

Isso indica que a combinação de um Poder Executivo Desconstrangido e de Altas Divergências Societais é suficiente para gerar Mudança de Preferência de Política Externa das democracias do Cone Sul contemporâneo. A cobertura da solução encontrada, medida pelo número total de casos pertencentes à solução dividida pelo número de casos com o fenômeno de interesse ($\frac{n_{ys}}{n_{yt}}$), é de 0.7, um número satisfatório, dado que, conforme Mello (2021), é ideal que a cobertura de uma solução seja, no mínimo, igual a 0.5. Isso indica que, dos dez

casos em que a MPPE se faz presente (n_{yt}), sete deles são explicados pela solução encontrada. Portanto, os resultados obtidos se adequam bem às principais recomendações para uma sólida análise de QCA, dados os parâmetros mais contemporâneos (Ide; Mello, 2022; Mello, 2021).

A configuração *mdi * ads * PED* é a única entre as oito possíveis que não apresenta um caso. Nesse sentido, ela pode ser caracterizada como uma remanescente lógica, sem, a priori, ter um valor de suficiência definido, representado pelo símbolo “?”. Optou-se, aqui, pelo uso da solução intermediária, isto é, aquela que trata os remanescentes lógicos de forma individual, atribuindo o valor que parece mais plausível para cada à luz da teoria e dos resultados obtidos. Nesse contexto, a configuração acima foi tratada como insuficiente para o fenômeno de interesse, tendo em vista que a presença de ADS nas outras duas configurações suficientes torna improvável que uma configuração sem a ADS presente também seja.

A partir da solução é possível, também, separar os casos analisados em três categorias, a partir da relação que a ocorrência do fenômeno de interesse guarda com a solução encontrada (Mello, 2021). Existem os casos típicos, os não-explicados e os desviantes.

Os casos típicos são muito relevantes, uma vez que são aqueles contidos tanto no fenômeno de interesse, quanto na solução encontrada. A recomendação é que a maior parte dos casos com Y presente estejam contidos nessa classificação, tendo em vista que são essas ocorrências que determinam o quanto a teoria escolhida é capaz de representar os fenômenos em voga. O modelo desenvolvido no presente trabalho indicou a existência de 7 casos típicos que apresentam o fenômeno de interesse: BOL, CFKI, CFKII, MAC, ROU, LULII e TEM. Isso indica que a teoria escolhida é capaz de explicar um número considerável dos casos de mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo.

Os casos não-explicados são aqueles que, apesar de apresentarem o fenômeno de interesse, não estão contidos na solução encontrada. Esses casos não são teoricamente desafiadores, visto que apenas não possuem os atributos explicativos atribuídos como suficientes. É recomendável não ter muitos casos nessa classificação, uma vez que, na prática, isso indicaria um grande número de casos não cobertos pela teoria, mostrando uma possível necessidade de alteração nas condições explicativas, na mensuração das condições ou na escolha dos casos. Apenas 3 dos 10 casos que apresentam o fenômeno de interesse não estão cobertos pela solução encontrada: POU, PIÑII e MUJ, um número baixo frente ao total de casos, o que mostra a relativa solidez da solução obtida.

Por fim, existem os casos desviantes. Tais casos são aqueles em que há pertencimento à solução encontrada, mas não se observa o fenômeno de interesse. Logo, são ocorrências consideravelmente problemáticas, pois violam a relação de suficiência encontrada por meio

da Tabela da Verdade, mostrando-se um desafio para a teoria escolhida. Há, assim, um enfraquecimento do poder explicativo da solução, dado o choque de expectativas causado por tais ocorrências. Consoante Mello (2021), em uma situação ideal, o recomendável é que não existam casos desviantes, ou que eles apareçam muito raramente no conjunto analisado. No presente trabalho, foi possível identificar dois deles: KIR e FDZ. A existência de apenas dois casos desviantes frente à existência de sete casos típicos e dezoito totais indica uma proporção baixa de desvio, algo consideravelmente positivo para as conclusões do presente trabalho. Entretanto, a presença desses casos é importante para se questionar se existe outra explicação plausível para o fenômeno de interesse, que passou despercebida no presente trabalho, ou se é algo próprio dessas duas ocorrências, cada qual pelos seus motivos. A solução pode estar em estudos aprofundados sobre esses dois mandatos, enriquecendo os achados aqui encontrados.

A Análise de Suficiência, feita por meio da Tabela da Verdade, indicou que a Mudança de Preferência de Política Externa das democracias do Cone Sul contemporâneo ocorre quando há, simultaneamente, Altas Divergências Societais e um Poder Executivo Desconstrangido. A condição de Mudança de Ideologia apareceu de forma positiva em uma das configurações, mas negativa na outra, o que indica que pode ser simplificada no resultado. Houve apenas uma condição sem um caso representado, que foi tratada como falsa por motivos teóricos e de análise. Em termos de condições individuais, o resultado foi o mesmo da Análise de Necessidade: nenhuma condição preenche os requisitos para ser considerada suficiente. Também verificou-se um número satisfatório de casos típicos, frente a um baixo número de casos não-explicados ou desviantes, que podem ser interpretados como sinais positivos sobre os resultados obtidos. Por fim, as duas principais etapas do QCA foram realizadas seguindo as boas práticas mais recomendadas contemporaneamente na literatura, dando maior fôlego para os resultados obtidos. Com isso, pode-se passar para uma discussão dos resultados, buscando entender o que a solução $PED * ADS \rightarrow MPPE$ de fato significa e implica em termos teóricos e dentro dos estudos sobre MPE na América Latina em geral.

4.3 - Resultados

As análises de necessidade e suficiência, desenvolvidas nas últimas subseções, mostraram que não há, em termos individuais, condições necessárias ou suficientes para gerar a Mudança de Preferência de Política Externa das democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022. Logo, a Mudança de Ideologia, a existência de Altas Divergências Societais ou a possibilidade institucional de um Poder Executivo Desconstrangido não são suficientes, por si só, de gerarem a Mudança de Preferência de Política Externa e nem são individualmente

necessárias para a observação do fenômeno na realidade. Esse achado é importante, uma vez que o campo de estudo de política externa, bem como seus diferentes subcampos, reconhece, há tempos, de que o melhor entendimento das estratégias de inserção internacional dos diferentes Estados não deriva de apenas uma condição explicativa, como pressupõe algumas teorias apresentadas, mas sim das interações entre diferentes condições explicativas (Hudson; Day, 2020). As explicações monocausais, como se buscou mostrar no capítulo 2, são úteis, porém insuficientes para explicar um fenômeno do porte de uma alteração nas preferências de relacionamento de uma nação com o Sistema Internacional. Portanto, como bem resumem Lantis e Beasley (2017, p. 3, tradução nossa), “escolhas de política externa derivam de múltiplas fontes”, de forma que “os analistas reconhecem que qualquer tipo de explicação costumeiramente envolve mais de um fator, ou variável, que norteia a pesquisa na PEC [Política Externa Comparada]” (Lantis; Beasley, 2027, p. 7, tradução nossa). A conclusão é de que, de fato, a ausência dessas condições necessárias ou suficientes faz sentido à luz do que o próprio campo da Política Externa Comparada articula.

Em termos teóricos, a partir da apresentação do Novo Liberalismo feita no capítulo 2, também não surpreende a ausência de condições individualmente necessárias ou suficientes para o fenômeno de interesse. Para Moravcsik (2003), a política internacional se dá por meio de um duplo processo, em que há um componente doméstico, no processo de formação de preferências de cada Estado, e um sistêmico, baseado na distribuição e intensidade de preferência dos outros Estados em interação num sistema interdependente. Nesse contexto, as preferências estatais de política, ou seja, as bases para a política posta em prática de forma oficial, são formadas pela interação entre os interesses políticos dos diferentes grupos sociais presentes no Estado no que tange ao Sistema Internacional e as instituições políticas nacionais, que canalizam e confrontam tais preferências até que um resultado seja obtido (Moravcsik, 1997). Assim, a visão do Novo Liberalismo é de que as preferências de política externa são fruto da interação de preferências e instituições domésticas, o que significa que a compreensão dessa política pública só pode se dar a partir da incorporação de ambas condições nas análises feitas, tornando o resultado das análises individuais de necessidade e suficiência para cada condição explicativa algo em linha com a teoria.

A análise QCA, entretanto, não se limita à verificação das condições de forma individual. A partir da construção da Tabela da Verdade, foi possível derivar uma solução que indica a existência de uma configuração causal que permite saber sob quais circunstâncias o fenômeno de interesse é observado. Com isso, encontrou-se uma resposta para a pergunta de pesquisa que norteia o presente trabalho: “por que as democracias do Cone Sul alteram suas

preferências de política externa contemporaneamente?”. Esse fenômeno é observável por causa da dupla presença de Altas Divergências Societais e Poder Executivo Desconstrangido. Assim, a combinação dessas condições explicativas é suficiente para observar a Mudança de Preferência de Política Externa das democracias contemporâneas do Cone Sul. A outra condição explicativa mobilizada a partir da teoria, a Mudança de Ideologia, mostrou-se descartável na solução final, uma vez que esteve presente e ausente das combinações tidas com suficientes para o fenômeno de interesse. Esse resultado é coerente com a expectativa neoinstitucional do NL, segundo a qual o Executivo atua como mediador entre preferências divergentes da sociedade e o posicionamento externo do Estado, sendo mais capaz de efetivar mudanças quando encontra baixa resistência institucional.

No caso latino-americano, como mostrado, historicamente, o reconhecimento da importância das características domésticas dos Estados não foi a regra para compreender a política externa desses países, mas sim a exceção. Consoante Long (2015), as duas principais abordagens para entendimento das dinâmicas internacionais da América Latina, as escolas tradicionalista e revisionista, envolveram percepções de que a política externa nessa região possui um caráter predominantemente reativo e exógeno, determinada primordialmente pelas assimetrias econômicas e militares entre essas nações e os Estados Unidos. Os norte-americanos, por conta de sua posição hegemônica, teriam poder suficiente para ditar as preferências latino-americanas, retirando dessas nações a capacidade de agência para determinar aquilo que buscam em suas políticas externas nos mais variados aspectos da política internacional. Assim, segue o autor, grande parte das análises de política externa sobre esses países se encaixa em uma dessas duas abordagens históricas sistêmicas, cuja principal diferença é, na realidade, o papel normativo atribuído aos EUA. Não é de se estranhar que essas visões encontrem raízes no Neorrealismo e na Teoria da Dependência, conhecidas pelo seu caráter sistêmico e foco em uma variável explicativa para entender por que Estados alteram, ou não, suas estratégias de inserção internacional (Tickner, 2009).

Contra a visão dessas abordagens indicadas por Long (2015), os resultados obtidos no presente trabalho demonstram que não há uma uniformidade no conjunto de países que alteram ou mantêm suas preferências de política externa com base naquilo que neorrealistas e dependentistas reputam como as condições explicativas mais importantes para a formação de objetivo dos Estados no Sistema Internacional. Como indicado no capítulo 2, o Neorrealismo entende que o principal determinante do comportamento dos Estados é a distribuição de capacidades materiais no Sistema, tendo como base o poder militar. De acordo com Schenoni (2017), os governos analisados pertencem a Estados com diferentes ranqueamentos no que diz

respeito à capacidade militar, medida por meio do Índice CINC. Os mandatários brasileiros (LULI, LULII, ROU, TEM, BOL) estiveram à frente de um Estado que é uma Grande Potência Regional; os mandatários argentinos e chilenos (KIR, CFKI, CFKII, MAC, FDZ, BACI, PIÑI, BACII, PIÑII) governaram Estados que são Potências Médias Regionais; e, por fim, os mandatários uruguaios (VÁZI, MUJ, VÁZII, POU) governaram um Estado que é uma Pequena Potência Regional. Como os resultados indicam, a mudança de preferência de política externa não se limita a um desses Estados, mas é encontrada tanto na Grande Potência Regional, quanto em uma das Potências Médias Regionais. Da mesma forma, dentro do grupo de Potências Médias Regionais, há governos que apresentam alteração de preferências e governos que mantêm as preferências do mandatário antecessor.

Já a Teoria da Dependência, a base da escola revisionista apresentada por Long (2015), entende que as nações periféricas, com seu subdesenvolvimento econômico, estão estruturalmente constrangidas por um sistema econômico que esgarça sua liberdade de ação (Moon, 1985). Nessa visão, as preferências de ação internacional desses países mais pobres estão intimamente ligadas aos interesses dos países centrais, considerados aqueles mais desenvolvidos economicamente (Moon, 1985). No contexto regional do Cone Sul, segundo os dependentistas, existe a categoria analítica do subimperialismo, entendido como

um nível hierárquico do sistema mundial e ao mesmo tempo uma etapa do capitalismo dependente (sua etapa superior), a partir da qual algumas formações econômico-sociais convertem-se em novos elos da corrente imperialista, sem deixarem a condição de economias dependentes, mas passando também a se apropriarem de valor das nações mais débeis (Luce, 2014, p. 46)

Nesse contexto, de acordo com o autor, o Brasil é a única das democracias do Cone Sul a ser reputada como, de fato, subimperialista. A partir disso, pode-se classificar os Estados analisados de forma semelhante à classificação de Schenoni (2017): os mandatários brasileiros (LULI, LULII, ROU, TEM, BOL) estiveram à frente de um Estado que é uma Potência Subimperialista; os mandatários argentinos e chilenos (KIR, CFKI, CFKII, MAC, FDZ, BACI, PIÑI, BACII, PIÑII) governaram Estados que, apesar de não serem subimperialistas, estão numa condição qualitativa inferior ao Brasil nesse quesito; por fim, os mandatários uruguaios (VÁZI, MUJ, VÁZII, POU) governaram um Estado que é consideravelmente dependente do ponto de vista do desenvolvimento econômico dos países que o cercam, sendo o mais vulnerável deles. Tal como no caso do Neorrealismo, a mudança de preferência de política externa não se limita a uma dessas categorias, sendo simultaneamente encontrada no país subimperialista e em outro que, em tese, apresenta um nível qualitativamente maior de dependência econômica. De maneira semelhante, dentro

daqueles Estados que não são vistos como potências sub imperialistas, é possível encontrar governos que apresentam alterações de preferências e outros em que elas permanecem.

A conclusão é de que há a presença do fenômeno de interesse em agrupamentos de países qualitativamente distintos, em que a condição explicativa reputada por essas teorias como primordial simultaneamente está ausente e presente. De acordo com a lógica booleana de minimização lógica, apresentada no capítulo 3, isso indica que elas são insuficientes para gerar o fenômeno de interesse e, portanto, perdem a centralidade explicativa buscada por neorrealista e dependentistas no que tange às alterações de preferência de política externa para as democracias contemporâneas do Cone Sul. Nesse sentido, é interessante notar como os resultados obtidos dialogam diretamente com as obras apresentadas no Capítulo 2, que buscam incorporar a dimensão doméstica de análise em suas considerações sobre as preferências de política externa dos Estados latino-americanos. Entretanto, como se mostrou, esses trabalhos tendem a focar em uma das três condições explicativas mobilizadas no presente trabalho, de forma que se busca mostrar, por meio desse diálogo, como há necessidade de incorporar ambas condições encontradas como suficientes, tendo em vista que é a combinação delas quem produz o resultado de interesse. Assim, pelo menos para as democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022, é fundamental analisar tanto a profundidade das divergências entre as preferências dos grupos sociais e a capacidade de o Executivo prevalecer sobre outros atores com interesses distintos.

No caso de Hey (1997), a autora conclui que a ideologia do chefe do Executivo é o principal fator doméstico a causar mudanças na política externa dos países latino-americanos, tendo em vista que a troca de ideologia do presidente alça ao poder um grupo com pensamentos distintos na forma de conceber o Sistema Internacional e suas dinâmicas. De acordo com nossos resultados, entretanto, não é este o caso para as democracias contemporâneas do Cone Sul, uma vez que a Mudança de Ideologia não se mostrou uma condição explicativa necessária ou suficiente para o resultado de interesse, como se pode depreender da análise de Hey (1997). Portanto, conquanto as visões de mundo dos grupos no poder, medidas por meio da ideologia presidencial, pareçam ser um fator fundamental para determinar as linhas gerais de preferências desses grupos, o distanciamento entre essas preferências mostrou-se mais decisivo para entender as mudanças de preferência na política externa. Além disso, é importante frisar a importância do contexto institucional de prevalência do Executivo sobre outros agentes e grupos com preferências distintas, permitindo que, ao assumir o poder, um presidente consiga avançar as preferências do grupo ao qual faz parte sem sofrer fortes restrições desses outros atores. Nesse sentido, os resultados indicam que

mais do que apenas entender que presidentes de esquerda e de direita possuem distintas preferências de política externa, deve-se entender qual a profundidade da clivagem entre esquerda e direita durante o período de análise e se há possibilidade de que o chefe do poder Executivo prevaleça sobre os demais atores com preferências distintas de política externa.

Mora e Hey (2003), como mostrado, buscam aplicar os achados de Hey (1997) em estudos de caso dos países latino-americanos para testar a validade dos resultados da autora. Entretanto, em sua pesquisa, esses autores chamam atenção para uma condição que Hey (1997) não incorpora à sua análise: a capacidade de o amadurecimento democrático mitigar a capacidade do líder do Executivo em guiar a política externa de acordo apenas com as preferências do grupo ao qual representa. Mora e Hey (2003) afirmam que, dado o pouco tempo de redemocratização da América Latina no momento da escrita, ainda era cedo para avaliar a força dessa condição, mas destacam que, com o passar do tempo, ela poderia ser fundamental para entender a dinâmica de política externa regional. Conforme os resultados do presente trabalho, o diagnóstico dos autores mostrou-se correto, uma vez que, ao longo do século XXI, o nível de democracia dos governos analisados é uma condição que faz parte da combinação obtida para a mudança de preferência de política externa. Assim, mesmo que, individualmente, não seja uma condição necessária ou suficiente, é fundamental que a análise leve em consideração as capacidades de restrição ao Executivo por parte de outros *veto players*, mostrando a relevância dos achados seminais de Mora e Hey (2003). Como se pôde ver na análise, os mandatos cuja classificação encontra-se na categoria de “democracia liberal”, ou seja, com maior capacidade de constranger o Executivo, não estão entre aqueles em que é possível observar o fenômeno de interesse. Já no caso das “democracias eleitorais”, em que o constrangimento ao Executivo, embora ocorra, é menor, é possível visualizar a mudança de preferência de política externa, quando combinada com uma alta divergência sobre quais rumos políticos o Estado deve seguir. Nesse sentido, é latente a importância das diferenças qualitativas dentro de um mesmo regime político, levando em consideração como diferentes configurações de democracia impactam o fenômeno, diminuindo a capacidade de alterações bruscas nos objetivos de política externa por meio de um maior poder de veto de outros grupos políticos com preferências distintas.

Gardini e Lambert (2011) e Gardini (2011), por sua vez, buscam explicar as diferentes políticas externas dos Estados da região a partir de diferentes combinações de “pragmatismo” e “ideologia”. De acordo com eles, existem cinco condições que determinam de que forma essas duas dimensões da política irão se relacionar, proporcionando uma política externa mais ideológica ou mais pragmática: os objetivos a serem alcançados; os meios disponíveis para

alcançar os objetivos; as preferências do chefe do Executivo; as regras do processo decisório de política externa; e o contexto doméstico e internacional. É interessante notar que a análise aqui realizada, na verdade, entende como fenômeno a ser explicado uma das condições apresentadas pelos autores: os objetivos a serem alcançados por meio da política externa, aqui definidos como as “preferências estatais”, no linguajar teórico do Novo Liberalismo. Dessa forma, outras três condições apontadas por Gardini (2011) foram utilizadas na presente pesquisa como condições explicativas para entender esses objetivos: as regras de processo decisório, entendidas com a capacidade de prevalência do Executivo sobre outros atores políticos; as preferências presidenciais, analisadas sob égide da mudança de ideologia do chefe do Executivo; e o contexto doméstico no qual o Estado se encontra, a partir da existência ou não de fortes divergências entre os grupos domésticos. Dessa forma, em linha com a teoria apresentada por Moravcsik (1997), os resultados indicam que as regras do processo decisório e o contexto doméstico são fundamentais para entender a alteração de objetivos de política externa de um novo governo, estando as preferências pessoais do presidente presentes e ausentes nesses casos. Assim, pode ser que o misto de “pragmatismo” e “ideologia” na política externa seja causado justamente da interação entre os objetivos de política externa, definidos por meio das outras condições apresentadas pelos autores, e das capacidades materiais de cada Estado para transformar essas preferências em ações concretas.

Os achados de Schenoni e Aztiria (2014) comunicam diretamente com os resultados obtidos na análise do presente trabalho. Os autores, por meio de uma comparação entre Brasil e Argentina, buscam comprovar se, de fato, um maior número de atores com preferências distintas é capaz de produzir uma política externa que apresenta menor variação em suas preferências. A conclusão deles é a de que, conquanto o presidente ainda seja o principal ator de política externa, um maior número de atores interessados e com capacidade de fazerem suas preferências serem ouvidas por meio de ameaças de veto ou outras estratégias são suficientes para a produção de uma política externa com menores alterações. Por isso, afirmam os autores, no caso brasileiro, em que há mais agentes políticos nessas condições, é possível visualizar uma maior manutenção da política externa, caso comparado ao caso argentino. De fato, a partir da configuração suficiente encontrada, os resultados de Schenoni e Aztiria (2014) encontram ressonância para as mudanças de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo: os casos em que é possível observar o fenômeno de interesse são justamente aqueles que aliam uma capacidade de prevalência do Executivo sobre outros atores, em um contexto social em que essas preferências são consideravelmente distintas. Nos casos em que não há fortes divergências de preferências ou quando o Executivo

pode ser constrangido por outros atores com legitimidade institucional para traçar estratégias de controle, não se verifica tal alteração nos objetivos de inserção internacional. Em conclusão, é interessante notar que embora Schenoni e Aztiria (2014) busquem entender a manutenção de preferências e o presente trabalho foque nas alterações, os resultados de ambos claramente estão em uma mesma direção, ressaltando a importância de entender a capacidade que grupos políticos com preferências distintas daquelas do Executivo possuem de constrangê-lo a ponto de evitar maiores alterações no rumo da política externa.

Amorim Neto e Malamud (2015), ao buscar entender por qual motivo os principais Estados latino-americanos (México, Argentina e Brasil) se aproximam ou afastam dos Estados Unidos nas votações da AGNU desde 1945 até 2014, encontraram resultados distintos para cada um dos países. No caso mexicano, a principal dimensão de importância é aquela que engloba os fatores sistêmicos e estruturais, enquanto no caso argentino há uma clara predominância das questões doméstica e o caso brasileiro apresenta resultados mistos. De acordo com os autores, a conclusão é de que, no cenário da América Latina, o sistêmico tende a predominar em análises que levam em conta o longo prazo, enquanto que, no curto prazo, isto é, no espaço de algumas décadas, as tendências domésticas podem ter uma influência considerável na definição dos objetivos dessas nações. Interessante notar que os Estados nos quais a dimensão doméstica apresenta significância estatística na análise de Amorim Neto e Malamud (2015) são justamente aqueles do Cone Sul, mais afastados das pressões estruturais exercidas pelos Estados Unidos e mais institucionalmente desenvolvidos. Dessa forma, os resultados aqui obtidos indicam que, para o período de duas décadas analisado, as configurações domésticas presentes nas democracias do Cone Sul de fato importam consideravelmente para a compreensão de alteração de preferência de política externa dessas nações, reafirmando a importância dos aspectos institucionais e de divergência de preferências para compreender o fenômeno de interesse nesse conjunto de países mais ao sul da região latino-americana, com dinâmicas políticas mais próprias.

Long (2015) se propõe a analisar detalhadamente quatro casos ao longo das últimas décadas nos quais governos de países latino-americanos foram capazes de influenciar a política externa norte-americana. O objetivo do autor é tecer uma crítica sobre como as abordagens tradicionais para os estudos de política externa na América Latina tenderam a colocar os Estados da região em um papel de subordinação e reatividade frente às ações dos Estados Unidos. Consoante Long (2015), essa postura deveria ser substituída pela incorporação da capacidade de agência desses países no plano internacional, entendendo que o processo doméstico de produção e implementação de política externa deles deve estar no

centro da análise. Nesse sentido, o autor indica que “[...] é necessário compreender o processo pelo qual os objetivos são definidos” (Long, 2015, p. 227, tradução nossa), uma vez que “os interesses latino-americanos foram determinados principalmente por fatores domésticos” (Long, 2015, p. 219, tradução nossa). Portanto, os resultados aqui obtidos reverberam a agenda de pesquisa proposta por Long (2015), criando uma importante sinergia entre os dois trabalhos, dado que o intuito do presente trabalho é justamente compreender de que forma esses interesses de política externa são domesticamente determinados na parte mais institucionalmente desenvolvida da América Latina. Não só os resultados de necessidade e suficiência reverberam, como também corroboram a conclusão do autor de que a compreensão do processo de definição dos objetivos de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo passa primariamente pelos fatores domésticos, tendo em vista que a combinação de altas divergências societais e poder executivo desconstrangido, aliando prevalência do Executivo e preferências políticas fortemente distintas, mostrou-se suficiente para gerar as mudanças de preferência de política externa para o conjunto de nações analisadas quando um novo governo assume.

A análise de Sposito (2016) merece atenção especial, uma vez que se centra especificamente no tema da Mudança de Política Externa na América Latina e é o único trabalho a mensurar tais mudanças da mesma forma que a presente análise, por meio do Ponto Ideal. Entretanto, é importante frisar que a análise do autor engloba um período consideravelmente maior de tempo, entre 1946 e 2008, e possui pouca sobreposição com o período do presente trabalho. De qualquer forma, suas conclusões reforçam a importância encontrada por Amorim Neto e Malamud (2015) de que, no longo prazo, o relacionamento com os Estados Unidos é um importante ponto para se entender as dinâmicas de mudança de preferência na região. Entretanto, novamente, no caso das nações do Cone Sul, que se encontram mais afastadas das pressões sistêmicas norte-americanas, as dinâmicas domésticas também parecem se sobressair para entender o fenômeno de interesse, algo que, de acordo com o próprio autor, ocorre por uma série de fatores econômicos, geográficos e institucionais. Sposito (2016) é o primeiro, dentre as obras analisadas, a concluir que a polarização pode ser um fator primordial na alteração de preferência de política externa dos Estados da região, ainda que leve em conta essa condição apenas nos casos em que há ruptura da ordem institucional, ocasionando conflitos como guerras civis ou mudanças de regime. Como a presente pesquisa mostrou, entretanto, não é necessário que as altas divergências na sociedade gerem guerras civis para que exerçam influência nas alterações de objetivo de política externa. Uma vez que há a existência de grupos domésticos fortemente divergentes sobre suas

preferências políticas, em um contexto de possibilidade de prevalência do Executivo sobre atores com outras visões, existem incentivos suficientes para uma mudança de rumos nas estratégias de inserção internacional. Dessa forma, a análise aqui apresentada corrobora a conclusão de Sposito (2016, p. 246) de que, no fim, “estudos direcionados a estudar especificamente processos de RPE devem focar nas mudanças nos principais cargos executivos e na fonte de apoio do grupo no poder [...]”, já que a configuração suficiente indica que a chegada de um novo presidente ao poder, em um contexto de fortes divergências políticas na sociedade, cria incentivos para aprofundar ainda mais as preferências dos grupos que o apoiam, promovendo redirecionamentos nos objetivos de política externa daquele Estado, mesmo quando não há alteração de ideologia entre o incumbente e seu antecessor.

Schenoni (2017) oferece uma lente teórica neorrealista para entender o comportamento de Estados em sistemas regionais unipolares, utilizando a América do Sul como um dos casos analisados. Entretanto, o autor percebe que, em diversas oportunidades, os países analisados se comportam de maneira desviante àquela esperada pela teoria e, a partir disso, busca entender o porquê. Sua conclusão é de que a instabilidade política, uma condição de caráter doméstico, é a responsável por causar as variações de comportamento esperado. Dessa forma, o autor reforça a visão do presente trabalho de reconhecimento de que a política externa na América do Sul não pode ser corretamente apreendida sem um arcabouço teórico que incorpore, de forma substancial, aspectos domésticos das nações dessa região. No caso dos resultados aqui obtidos, é interessante ver como se relacionam com a noção de Schenoni (2017) sobre a importância de estabilidade política para evitar comportamentos erráticos de política externa. Embora se tratem de fenômenos distintos, parece plausível conjecturar que, sendo como causa ou consequência, a instabilidade política e os momentos em que os principais grupos de uma sociedade não conseguem mais concordar sobre quais caminhos políticos devem ser tomados podem estar relacionados, produzindo situações de forte tensão e pressão para os governos no poder. Ou seja, não é absurdo levantar a hipótese de que altas divergências societárias sejam uma das principais causas ou consequências de instabilidade política na região, algo em linha com a argumentação de Sposito (2016). Nesse sentido, há a possibilidade de um rico diálogo entre parte dos resultados de Schenoni (2017) e os resultados aqui obtidos, mesmo que a base teórica de ambos os trabalhos seja distinta. No fim, ambos ressaltam a importância da existência de fortes discordâncias entre os grupos domésticos sobre quais são os principais caminhos políticos a serem trilhados para entender alterações nas preferências de política externa das democracias contemporâneas do Cone Sul.

Merke, Reynoso e Schenoni (2020) também concentram seus esforços para compreender a MPE na América Latina entre 1980 e 2014, mensurando o fenômeno por meio do IMPE. Dois dos achados dos autores são particularmente importantes para a discussão com o presente trabalho. Primeiramente, citam que a dimensão doméstica é capaz, por si só, de explicar praticamente todo o fenômeno da MPE entre os países. De fato, como se buscou mostrar, as variações de preferência de política externa do conjunto de nações analisadas possuem relação de suficiência com uma combinação de fatores internos que dizem respeito à distância entre as preferências dos grupos políticos e à capacidade do principal agente institucional da política externa, o Executivo, em agir de forma mais desconstrangida e prevalecer sobre os demais atores institucionais relevantes. A presença do fenômeno de interesse em países com capacidades materiais distintas, seja em poderio militar ou econômico, mostra que essas principais variáveis historicamente utilizadas para explicar a MPPE na região não se sustentam mais contemporaneamente, destacando o papel das condições explicativas domésticas. Entretanto, se há uma clara concordância entre os dois trabalhos no que diz respeito à capacidade explicativa da dimensão doméstica, é necessário frisar que há discordâncias nos resultados quando se considera qual condição doméstica, de fato, melhor explica o fenômeno de interesse. Merke, Reynoso e Schenoni (2020) concluem que a mudança da ideologia do chefe do Executivo é a principal variável a explicar a MPE na América Latina para o período analisado, reforçando a importância das preferências pessoais dos presidentes. Já os resultados aqui obtidos indicam uma outra direção, com destaque não para a mudança de preferência representada, mas para a distância entre as diferenças e a capacidade de prevalecerem sobre as demais. Nesse sentido, os achados da presente pesquisa se comunicam com outras condições mobilizadas pelos autores: instabilidade presidencial e instituições governamentais mais “fracas”, mesmo em democracias. Novamente, não se trata de afirmar que instabilidades políticas na região são causadas ou causam obrigatoriamente polarização, mas que, conforme Sposito (2016) mostra, há relação entre ambas. No que tange às instituições governamentais mais “fracas”, os achados da presente pesquisa indicam que, de fato, nos governos em que o Poder Executivo está mais desconstrangido, o presidente é capaz de avançar suas prerrogativas sem fortes constrangimentos de outros atores, manifestando o fenômeno de interesse. Em conclusão, é interessante notar o diálogo estabelecido entre os resultados obtidos nas discussões de Merke, Reynoso e Schenoni (2020), tanto nas divergências, quanto também nas convergências entre essas obras.

Schenoni *et al.* (2022) mostram como a confluência de diversos atores domésticos com preferências semelhantes de política externa foi fundamental para a política externa brasileira

posta em prática durante os anos do PT no governo. Novamente, mesmo utilizando-se de uma abordagem teórica mais próxima ao neorealismo, os autores ressaltam que os objetivos de inserção internacional do Brasil, durante o período em questão, só podem ser compreendidos analisando a estrutura do Estado brasileiro e a confluência de preferências semelhantes entre diversos grupos domésticos com influência política. Nesse sentido, há novamente um reforço da noção de que, pelo menos para as democracias conesulinas, as condições políticas e institucionais internas são imprescindíveis para o entendimento das dinâmicas de interação internacional. No que tange ao resultado das análises desenvolvidas no presente trabalho, resta claro que, de fato, a forma como se dão as relações entre os diversos grupos domésticos dentro da estrutura representativa do Estado importa de forma considerável para entender o fenômeno de interesse. Assim, como concluem Schenoni *et al.* (2022, p. 14, tradução nossa), “em alguns países, grupos de interesse de destaque podem enfrentar mais desafios para se coordenar de maneira oligopolística, encontrar dificuldades para influenciar a política diretamente [...]”. Como mostrado, essa capacidade de influenciar a política diretamente, promovendo alterações das preferências de política externa, está ligada, em partes, à capacidade de o presidente em exercício se sobressair sobre grupos com preferências políticas distintas. Nesse sentido, é interessante notar como, no caso brasileiro, o momento em que os autores reputam como de aprofundamento de *overstretch*, o segundo mandato de Lula, é justamente quando a sociedade brasileira sai de uma posição de “não-polarização” para uma em que já há divergências societais. Logo, mesmo sem mudança de ideologia, houve aprofundamento das preferências de política externa que estavam sendo postas em prática a ponto de mudá-las de estado qualitativo também, como a análise demonstrou.

Os resultados obtidos na presente pesquisa também comunicam diretamente com os achados de Sposito (2022; 2023), que são as obras mais recentes analisadas. Tal como argumentado pelo autor em ambas, as análises feitas na presente pesquisa mostram que, de fato, a política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo só pode ser analisada de forma robusta por meio de incorporação de fatores domésticos. Um dos principais objetivos do presente trabalho é justamente buscar avançar tal debate, elucidando quais condições domésticas devem ser levadas em consideração para entender as alterações de objetivos de política externa desses Estados, encontrando uma combinação de poder executivo desconstrangido e altas divergências societais. Dessa forma, é correta a afirmação de que a política externa deve ser tratada de forma mais similar a outras políticas públicas, sem o caráter de insulamento que ela historicamente recebeu, em que as dinâmicas institucionais, políticas e sociais domésticas exercem grande influência nas linhas gerais daquilo que se

buscará implementar. Em linha com Sposito (2022), os resultados aqui obtidos também confirmam os fenômenos contemporâneos de “democratização” e “politização” da política externa, pelo menos no que tange às democracias do Cone Sul. Com isso, é possível perceber que o presidente continua a ser o principal ator na política externa das nações envolvidas, mas disso não se conclui que os objetivos internacionais buscados em seu mandato refletirão exatamente suas preferências pessoais, sendo necessário entender o contexto político e institucional no qual ele se encontra (Sposito, 2023). A própria conclusão do autor corrobora os achados presentes, na afirmação de que “nos sistemas com ampla participação, a política externa se torna mais consistente” (Sposito, 2023, p. 16, tradução nossa), visto que está de acordo com a parte da configuração suficiente encontrada pela Tabela da Verdade que implica que a capacidade do Executivo em se sobressair aos atores políticos com preferências distintas da coalizão no poder é fundamental para entender os redirecionamentos de objetivos de política externa no conjunto de nações analisadas.

Análises que realmente buscam incorporar, com rigor teórico e metodológico, a dimensão doméstica para compreensão da política internacional posta em prática pelos países da América Latina são recentes se comparadas às explicações sistêmicas para o comportamento desses Estados (Long, 2015), como resta claro pela predominância de trabalhos analisados que foram publicados na última década. Nesse sentido, o cenário encontrado por Bertucci (2013), de escassez de trabalhos cujos objetos de análise fossem as características políticas e domésticas de cada nação latino-americana e sua interface com a política externa, senão resolvido, pelo menos se mostra menos dominante do que naquele período. Portanto, contemporaneamente, há uma proliferação desses trabalhos focados na dimensão interna, avançando, ainda que aos poucos, uma rica agenda de pesquisa sobre a importância dos fenômenos políticos e institucionais domésticos desses países para compreensão de suas ações no Sistema Internacional (Sposito, 2022; 2023). O presente trabalho busca justamente se inserir nessa literatura mais recente sobre a importância de valorização do papel das preferências grupais e das instituições políticas na política externa contemporânea no Cone Sul, como apresentado acima.

Os resultados aqui obtidos indicam que as dinâmicas política e institucional, que fazem parte do “nível de análise doméstico”, são indispensáveis para o entendimento dos processos contemporâneos de formação das preferências das democracias do Cone Sul americano. Na realidade, a necessidade de uma maior valorização da dimensão doméstica para explicar os diferentes objetivos externos desses países não deveria, de imediato, causar grande surpresa, uma vez que “tudo que ocorre entre as nações e através delas está

fundamentado em tomadores de decisão humanos, que agem individualmente ou em grupos” (Hudson, 2005, p. 1, tradução nossa). Assim, como a solução derivada indica, o contexto político e institucional de um Estado, que são a base de uma visão mais pluralista e liberal sobre as RIs, torna-se relevante para compreender sob quais circunstâncias esses tomadores de decisão definirão as preferências das nações que governam (Merke; Reynoso; Schenoni, 2020). Nesse contexto, pelo menos no Cone Sul, não parece absurdo afirmar o caráter de política pública que a política externa deve possuir, para ser melhor compreendida (Lopes; Faria; Santos, 2016).

De acordo com os resultados, a Mudança de Preferência de Política Externa das democracias contemporâneas do Cone Sul ocorre quando há uma combinação de um Poder Executivo Desconstrangido com Altas Divergências Societais. Em termos práticos, significa afirmar que os governos em questão alteram suas preferências de política externa quando há uma situação de confluência de grandes divergências entre os diferentes grupos domésticos sobre quais caminhos seguir e a existência de um chefe do poder Executivo que encontra menor constrangimento institucional, relacionado a outros atores políticos com preferências potencialmente distintas, para avançar os interesses do grupo que o alçou ao poder.

No caso das Altas Divergências Societais, a polarização faz com que a distância entre as preferências grupais aumente consideravelmente, produzindo projetos distintos nas mais diversas políticas públicas, incluindo a externa. Nessas situações, há um considerável aumento dos custos da tomada de posturas mais moderadas em uma sociedade cada vez mais dividida, o que aumenta os incentivos para que os políticos eleitos, sobretudo a figura do presidente, que é o chefe do Executivo das nações envolvidas, tomem posturas que traduzam os desejos dos principais grupos sociais que os alçaram ao poder via voto (Schultz, 2017). É dessa forma que, em um primeiro momento, as altas divergências societais tendem a se materializar, a partir da eleição de um novo líder do governo, em uma tendência à mudança de preferência de política externa. Já quando não há grandes divergências sobre quais rumos políticos seguir, são menores os incentivos para se alterar a política externa, visto que, pelo menos em tese, há concordância dos principais grupos políticos de que a estratégia em vigor não precisa ser revista, implementando mudanças mais incrementais e com menor impacto.

O processo de alteração da política externa, todavia, não é automático, visto que as preferências sociais, para efetivamente se transformarem em preferências estatais, precisam ser canalizadas pelas instituições políticas daquele Estado (Moravcsik, 1997). Nesse contexto, a diferenciação entre democracias eleitorais e liberais se mostrou fundamental para o segundo estágio do processo. As democracias eleitorais apresentam um Poder Executivo

Desconstrangido, ou seja, o chefe do Executivo possui menores constrangimentos de outros atores políticos e, assim, consegue avançar com menores restrições os interesses dos grupos que representa (Milner, 1997). No caso da mudança de preferência de política externa, isso se traduz em uma potencial capacidade de guinadas na estratégia internacional do país. Entretanto, nas democracias liberais, o presidente eleito enfrenta maiores constrangimentos de outros atores com preferências distintas por meio das instituições políticas, uma vez que há um maior número de *veto players* capazes de brechar as alterações propostas (Tsebelis, 2002), favorecendo a manutenção daquela política.

A base do Novo Liberalismo, tal como mostrado nas obras de Moravcsik (1997; 2003; 2008) e Milner (1997), é a noção de que a política externa é o resultado conjunto das preferências políticas dos grupos domésticos intermediados por meio das instituições políticas daquele país. Nesse sentido, a combinação encontrada como suficiente para o fenômeno de interesse mostra-se em linha com a teoria desses autores. Com menores restrições institucionais para avançar os interesses do grupo que representa, o chefe do Executivo possui maiores capacidades de promover alterações nas preferências de política externa de seu país. Essa potencialidade se materializa quando há grandes divergências sobre quais as melhores decisões políticas a serem tomadas pelo Estado, visto que, nesses casos, os custos políticos de posturas moderadas e compromissos com os grupos tidos como “rivais” são altos, comprometendo o objetivo político de manutenção no poder. Portanto, é sob essas circunstâncias, de polarização e poder Executivo com maior capacidade de ação, que é possível visualizar uma mudança de preferência de política externa nos governos analisados.

Conforme atestado no capítulo anterior, um dos principais objetivos do trabalho era justamente compreender se, de fato, a noção do Novo Liberalismo de que a alteração das preferências de política externa é fruto da interação de preferências e instituições políticas domésticas mostrava-se verdadeira para os casos em questão, o que foi confirmado a partir do QCA. Nesse sentido, os casos de PIÑII e LULI são ilustrativos. No que tange ao primeiro, o segundo mandato de Sebastián Piñera no Chile foi marcado por forte polarização e pela troca do grupo de esquerda, liderado por Michelle Bachelet, pelo grupo de direita, tendo Piñera como liderança. Nesse sentido, PIÑII, na Tabela da Verdade, recebeu $MdI = 1$ e $ADS = 1$, o que caracteriza uma situação de um novo governo que assume um Estado num momento de alta divergência societal e com mudança de preferências do grupo no poder. Caso apenas as preferências fossem suficientes para determinar a MPPE, seria de se esperar que PIÑII tivesse $MPPE = 1$. Entretanto, não foi isso que ocorreu e o valor de MPPE foi de 0, visto que a combinação reputada como suficiente indica que PED também é fundamental, mas ela

aparece ausente no caso de PIÑII, indicando que o presidente chileno estava fortemente constrangido por outros atores políticos, dadas as características das instituições chilenas. Nesse sentido, ainda que existissem incentivos para Piñera alterar as preferências de sua política externa, provavelmente teria encontrado fortes restrições institucionais de outros grupos politicamente relevantes e com capacidade de vetar tais propostas, reforçando a necessidade de uma combinação entre preferências e instituições.

O caso de LULI ilustra o inverso. O presidente brasileiro, representando preferências políticas de um grupo à esquerda, sucedeu a Fernando Henrique Cardoso (FHC), representante de uma ala política à direita. Dessa forma, recebeu $MdI = 1$. Como se pode inferir pelo valor de $PED = 1$, na Tabela da Verdade, Lula da Silva estava relativamente desconstrangido para avançar os interesses do grupo que representava em matéria de política externa, sendo capaz de prevalecer politicamente sobre outros atores com preferências distintas. Entretanto, naquele momento, não existia uma grande distância entre as preferências políticas dos grupos domésticos, algo representado por $ADS = 0$, isto é, existia uma certa concordância sobre quais rumos políticos o Brasil deveria seguir. É claro que isso não significa a existência de um consenso entre esses grupos, mas sim que as diferenças de preferências eram relativamente modestas, gerando apenas a necessidade de eventuais alterações módicas na intensidade ou na forma como algumas metas eram buscadas. Como a solução derivada da análise indica que precisa existir uma combinação de ADS e PED para que $MPPE$ ocorra, é possível entender por que ela não se encontra presente no primeiro mandato de Lula da Silva: existia a potencialidade para que, institucionalmente, tais alterações fossem feitas, entretanto, não havia na sociedade brasileira uma divergência grande de projetos políticos a ponto de trazer incentivos políticos fortes o suficiente para justificar a alteração das preferências brasileiras em seu relacionamento com o Sistema Internacional. Em conclusão, como esses dois casos mostram, apenas ter ADS ou PED presentes não é suficiente para que a $MPPE$ ocorra, visto que apenas sob a combinação de ambas é que o fenômeno de interesse realmente se manifesta, convertendo a potencialidade de $PED = 1$ e os incentivos políticos de $ADS = 1$ em mudanças de preferências substanciais, com $MPPE = 1$.

Ao contrário da expectativa de grande parte da literatura analisada sobre o fenômeno na região, que reputa à troca de presidentes com ideologias diferentes grande parte da carga explicativa sobre os processos de alteração de política externa, foi possível encontrar casos em que houve mudança de preferência mesmo com a manutenção da ideologia entre o incumbente e seu antecessor. Dos sete casos explicados pela solução, quatro (CFK I, CFKII, LULII e ROU) se deram em contextos em que não houve mudança de ideologia entre o novo

governo e o anterior. Parece plausível afirmar que a lógica por trás desse achado é a de que, mais do que a mera troca de preferências políticas sendo representadas pelo novo grupo no poder, é fundamental analisar qual a distância entre as preferências dos principais grupos que competem ao poder (Milner, 1997). Nesse sentido, como em sociedades altamente polarizadas as preferências divergem consideravelmente, os novos governantes, ao assumirem o poder, buscam se diferenciar cada vez mais dos grupos com os quais competem pelo poder. Nesses casos, é possível observar que a manutenção do grupo ideológico no poder, sem as fortes restrições institucionais das democracias liberais, levou a um aprofundamento das preferências representadas por aquele grupo, causando alterações mais visíveis na política externa. Logo, governos cuja ideologia do mandatário era a mesma do anterior alteraram suas preferências de política externa em sociedades com grandes divergências sobre quais rumos seguir e com uma maior liberdade de ação para o chefe do poder Executivo vencer as batalhas internas que precisa disputar. Assim, os casos de CFKI, CFKII, LULII e ROU parecem indicar justamente uma busca por aprofundar as preferências de grupos sociais à esquerda num contexto de forte polarização e com liberdade de ação institucional para esses presidentes prevalecerem sobre grupos com preferências políticas diversas. Não surpreende que, ao analisar a média ponderada de MPPE nesses casos, seja observado um número cada vez menor, o que significa uma política externa mais questionadora do Sistema Internacional, em linha com o pensamento ideológico da esquerda latino-americana (Merke; Reynoso, 2016). Da mesma forma, nos três casos em que há mudança de ideologia e se observa o fenômeno de interesse (MAC, TEM e BOL), a análise das médias ponderadas demonstra um crescimento para o valor de MPPE, resultando em linhas gerais de política externa mais em linha com a arquitetura vigente do Sistema Internacional, que também está em consonância com o pensamento ideológico da direita latino-americana (Merke; Reynoso, 2016). Logo, embora a MdI não apareça na combinação suficiente, é interessante notar como as ideologias dos chefes do Executivo, nesses casos, refletem o movimento esperado pela teoria.

A sequência de presidentes brasileiros pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT), ideologicamente à esquerda do espectro político, é, nesse contexto, ilustrativa. Ela reforça o resultado obtido de suficiência de um contexto de alta polarização e capacidade institucional de prevalência do Executivo para o fenômeno em questão, de forma que a mudança de ideologia não precisa estar presente para ocorrer. Durante o período, os três mandatos presidenciais representaram grupos de esquerda no poder, sem mudança da ideologia dos governantes. Entretanto, em um cenário de crescente divergência entre a sociedade brasileira sobre qual rumo político o país deveria seguir e com presidentes institucionalmente capazes

de fazer suas preferências prevalecerem na política externa, o que se observa é um aprofundamento do caráter contestatório da inserção internacional brasileira, algo refletido no valor cada vez menor da MPPE nos três casos: 0.08 no primeiro mandato de Lula, -0.37 em seu segundo mandato e -1 nos anos de Rousseff no poder.

Ainda que tenha sido o primeiro presidente de esquerda a ser eleito na Nova República, o primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006) foi caracterizado por políticas que lembraram consideravelmente àquelas de seu antecessor, ao invés da ruptura que muitos setores do PT esperavam (Almeida, 2004). Consoante Almeida (2004; 2010), o mesmo pode ser dito da política externa do presidente petista naquele momento. Assim, as preferências de política externa do primeiro governo de Lula da Silva (2003-2006), podem ser entendidas como de medidas de aprofundamento com os países em desenvolvimento que já se encontravam, de certa forma, embrionários no segundo mandato de FHC (Almeida, 2004; 2010). Nesse sentido, a participação brasileira em agrupamentos como o IBAS e o G20 mostravam um comprometimento de Lula da Silva com o Sul global, mas não eram totalmente inéditas, dado que representavam mudanças que teriam se dado em níveis menores, sobretudo na intensidade e o método com a qual algumas políticas foram buscadas, mas sem existir alterações profundas (Almeida, 2004; 2010). Assim, para o autor, os primeiros anos do PT na presidência brasileira apresentam preferências de inserção internacional que são, na realidade, adaptações e aprofundamentos de iniciativas que já se vislumbravam nos momentos finais do governo de Cardoso.

Essa dinâmica, todavia, mudou no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010). Tal mudança está relacionada ao momento em que, a nível nacional, o escândalo do mensalão, envolvendo a base aliada do presidente, aumenta a polarização na sociedade brasileira, iniciando um processo de maior distanciamento de preferências políticas (Jakobsen, 2016). Esse movimento trouxe reflexos políticos e econômicos importantes, não sendo a política externa uma exceção (Jakobsen, 2016; Castillo, 2018), algo confirmado pela alteração de valor na MPPE, conforme visto na calibração. A partir daquele momento, portanto, a potencialidade institucional de $PED = 1$ passaria a estar combinada com os incentivos políticos de $ADS = 1$ que, como mostrado pelos resultados, é suficiente para gerar $MPPE = 1$. Assim, a segunda passagem de Lula na presidência, em termos de preferências de política externa, é marcada por uma guinada ainda maior ao eixo Sul-Sul e de medidas mais “ousadas”, que já representam um tom de questionamento da arquitetura vigente no Sistema Internacional muito maior que no período anterior, como a criação dos BRICS, o

reconhecimento do Estado da Palestina e a tentativa de apresentar-se como mediador do conflito e o acordo nuclear firmado com o Irã (Jakobsen, 2016; Castillo, 2018).

Os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2015) representaram uma continuidade do projeto de poder do PT em uma sociedade brasileira cada vez mais polarizada. A crise econômica do período, os protestos políticos das Jornadas de Junho e a Operação Lava-Jato foram momentos marcantes do período presidencial de Rousseff, em que a imagem do partido foi fortemente desgastada perante a setores cada vez mais insatisfeitos (Franco; Pound, 2022; Vale, 2015). O que se viu foi um acelerado processo de polarização, em que as preferências políticas divergiam cada vez mais e aumentavam os custos políticos de não se tomar uma posição cada vez mais clara entre o petismo ou o antipetismo (Franco; Pound, 2022; Vale, 2015). Nesse contexto, pode-se perceber um aprofundamento das preferências de política externa mais questionadoras por parte da mandatária petista (Silva; Pérez, 2019). Dentre as ações que mostram o aprofundamento do projeto de contestação da arquitetura da ordem internacional capitaneada pelos EUA, está a aproximação do Mercosul com os Estados bolivarianos, que culminou na entrada da Venezuela no bloco; a relação de proximidade com Nicolás Maduro, após a crise política venezuelana iniciada em 2013; a deterioração nas relações com os Estados Unidos, com a revelação, em 2013, de casos de espionagem à presidência brasileira envolvendo agências norte-americanas; as duras críticas ao sistema financeiro internacional aliadas à criação do Banco dos BRICS, que, se não na prática, pelo menos foi visto por muitos como uma forma de diminuir a influência internacional do dólar; a expansão do agrupamento com a entrada da África do Sul, a tentativa de avançar o conceito de *responsibility while protecting*, como uma forma de complementar o *responsibility to protecting*, evitando que intervenções fossem utilizadas com propósitos políticos, o que pode ser visto como uma crítica à forma como a “comunidade internacional” intervém em Estados do Sul global sob pretextos humanitários (Silva; Pérez, 2019).

Após essa exposição mais geral sobre os resultados obtidos das Análises de Necessidade e Suficiência, é importante compreender de que forma eles dialogam com a literatura sobre política externa na América Latina que incorpora a dimensão doméstica em sua análise, apresentada na subseção 2.4.

O Capítulo de Análise e Resultados apresentou as principais contribuições do presente trabalho para o entendimento das mudanças de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo. A partir do uso do QCA, foi possível realizar as análises de necessidade e suficiência, que indicam quais das condições explicativas escolhidas, derivadas da ênfase do Novo Liberalismo nas preferências e instituições políticas,

ajudam a explicar o fenômeno de interesse. A ausência de condições individualmente suficientes e/ou necessárias encontra-se em linha tanto com o subcampo no qual a pesquisa aqui realizada se encontra, quanto com a teoria na qual é embasada. O subcampo de Mudança de Política Externa entende que o melhor entendimento das estratégias de inserção internacional dos diferentes Estados não deriva de apenas uma condição explicativa, mas sim das interações entre diferentes condições. Já o Novo Liberalismo é pautado pela crença de que as preferências de política externa são fruto da interação de preferências e instituições domésticas, o que significa que a compreensão dessa política pública só pode se dar a partir da incorporação de condições relacionadas a esses fatores nas análises feitas.

A Tabela da Verdade indicou que existe uma resposta para a pergunta de pesquisa “sob quais condições ocorre a mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo?”. A combinação de Altas Divergências Societais e de um Poder Executivo Desconstrangido mostrou-se suficiente para causar a Mudança de Preferência de Política Externa, de forma que a outra condição mobilizada, a Mudança de Ideologia, fosse descartada no processo de minimização lógica. Dos dez casos em que o fenômeno de interesse se manifesta, sete são cobertos pela teoria escolhida, com um baixo número de casos desviantes ou irrelevantes. A possibilidade de prevalência do Executivo, representando as preferências do grupo que o alçou ao poder, sobre os outros atores domésticos com preferências distintas, em um contexto em que tais preferências são fortemente divergentes, cria incentivos políticos e a possibilidade institucional de que haja uma mudança nas linhas gerais dos objetivos de política externa daquele Estado durante o mandato, seja com um aprofundamento do posicionamento anterior, no caso da manutenção da ideologia do presidente, ou uma guinada para o caminho inverso, quando há troca de ideologia. Assim, pode-se perceber que, de fato, pelo menos para o conjunto de países analisados, as contribuições de uma teoria liberal de política internacional mostram-se válidas no que diz respeito à formação de suas preferências e à forma como, em linhas gerais, ocorrerá o relacionamento com o Sistema Internacional. Esse achado permite avançar ainda mais na agenda de pesquisa de entendimento da política externa como uma dimensão estatal próxima das demais políticas públicas e no entendimento de que a existência de um unitário e apolítico “interesse nacional” não corresponde à realidade desses governos.

No caso da literatura sobre política externa na América Latina, que crescentemente aborda a dimensão doméstica em suas análises, o presente trabalho buscou dialogar com as principais obras contemporâneas sobre a temática. Assim, foi possível mostrar os principais pontos em comum entre a pesquisa e tais obras, sobretudo no que diz respeito ao foco para

além apenas das preferências pessoais dos presidentes, algo fortemente presente em alguns trabalhos, incorporando o contexto político e institucional no qual governam. Ademais, foi possível também colaborar para o avanço de algumas das principais contribuições desses trabalhos, indicando como a combinação encontrada como suficiente ajuda a entender alguns dos fenômenos relatados, principalmente aqueles cujo foco se dá em apenas uma das partes da solução, indicando que se deve frisar nas duas para uma boa análise. Portanto, por meio do QCA, seguindo as principais recomendações contemporâneas, os rigorosos testes, a calibração das condições explicativas do Novo Liberalismo e o diálogo com a principal literatura sobre o tema, entende-se que os objetivos previamente delimitados foram cumpridos.

4.4 - Conclusões Parciais

A Análise de Necessidade, primeira etapa do QCA, revelou que nenhuma das condições explicativas – Mudança de Ideologia (MdI), Altas Divergências Societais (ADS) e Poder Executivo Desconstrangido (PED) – é necessária para a ocorrência da Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE) nas democracias do Cone Sul. A consistência calculada para cada condição ficou abaixo do limiar de 0.9, considerado o padrão para identificar relações de necessidade. A MdI apresentou consistência de 0.5, indicando que a mudança de ideologia do presidente não é um pré-requisito para a MPPE, contrariando parte da literatura que enfatiza a centralidade da ideologia na reorientação da política externa. A ADS, com consistência de 0.775, mostrou que a polarização societal, embora relevante, não é indispensável para a mudança de preferências. Por fim, a PED, com consistência de 0.675, demonstrou que a ausência de constrangimentos institucionais sobre o Executivo também não é uma condição necessária para a MPPE. Esses resultados reforçam a noção de que a mudança de preferência de política externa nas democracias do Cone Sul é um fenômeno complexo, que não depende de uma única condição, mas sim da interação entre múltiplos fatores. A ausência de condições necessárias está alinhada com a teoria do Novo Liberalismo, que enfatiza a importância da combinação de preferências domésticas e instituições políticas na formação das preferências estatais.

A Análise de Suficiência, como etapa central do método QCA, revelou-se fundamental para identificar as condições ou combinações de condições que são suficientes para explicar o fenômeno de interesse para os casos analisados. A análise foi dividida em duas partes: a primeira buscou avaliar se alguma das condições individuais era suficiente por si só para gerar o fenômeno de interesse, enquanto a segunda, por meio da Tabela da Verdade, explorou as diferentes configurações causais possíveis entre essas condições.

Os resultados mostraram que nenhuma das condições individuais atingiu o limiar de consistência de 75% necessário para ser considerada suficiente, indicando que, isoladamente, nenhuma delas é capaz de explicar a MPPE. Esse achado contraria parte da literatura que sugere que cada uma dessas condições, em particular, poderia ser suficiente para gerar mudanças na política externa. Portanto, a análise reforça a importância de considerar a causalidade conjuntural, ou seja, a interação entre múltiplas condições, para compreender fenômenos complexos como a MPPE.

A análise das condições individuais mostrou que, embora a literatura frequentemente atribua a cada uma das condições (Mdi, ADS e PED) um papel central na explicação da MPPE, os resultados empíricos não sustentam essa visão. Por exemplo, a Mudança de Ideologia, frequentemente destacada como um fator suficiente para alterar a política externa, apresentou uma consistência de apenas 50%, indicando que sua presença isolada não é capaz de gerar o fenômeno de interesse. Da mesma forma, as Altas Divergências Societais, que poderiam ser vistas como um fator suficiente para explicar reorientações na política externa em contextos de polarização, também não atingiram o limiar necessário, com uma consistência de 67,4%. O Poder Executivo Desconstrangido, por sua vez, apresentou uma consistência de 65,8%. Logo, há reforço da ideia de que nenhuma dessas condições, sozinha, é suficiente para explicar a MPPE. Esses resultados destacam a importância de considerar a interação entre múltiplas condições, em vez de focar em explicações monocausais.

A Tabela da Verdade permitiu identificar duas configurações suficientes para a ocorrência da MPPE: a combinação de Mudança de Ideologia, Poder Executivo Desconstrangido e Altas Divergências Societais (Mdi*PED*ADS) e a combinação de não-Mudança de Ideologia, Poder Executivo Desconstrangido e Altas Divergências Societais (mdi*PED*ADS). Essas configurações foram simplificadas para PED*ADS, indicando que a presença simultânea de um Poder Executivo Desconstrangido e Altas Divergências Societais é suficiente para gerar a MPPE, independentemente da ocorrência ou não de uma Mudança de Ideologia. A análise da Tabela permitiu não apenas identificar as configurações suficientes, mas também classificar os casos em três categorias: típicos, não-explicados e desviantes. Os casos típicos, que representam a maior parte dos casos com MPPE (sete em dez), corroboram a solução encontrada, indicando que a teoria escolhida é capaz de explicar a maioria dos casos de mudança de preferência de política externa. Os casos não-explicados, embora presentes, são em menor número (três), sugerindo que a teoria é robusta, mas pode precisar de ajustes para abranger todos os casos. Já os casos desviantes (dois) representam um desafio para a

teoria, indicando a possibilidade de fatores adicionais ou específicos que não foram contemplados no modelo.

Em suma, a solução encontrada apresentou uma cobertura de 0.7, o que significa que 70% dos casos de MPPE são explicados por essa combinação. Além disso, a análise revelou um número satisfatório de casos típicos (sete), que corroboram a solução, e um baixo número de casos não-explicados (três) e desviantes (dois), fortalecendo a robustez dos resultados. A presença de casos desviantes, como KIR e FDZ, sugere a existência de fatores adicionais não contemplados no modelo, que merecem investigação futura. Com isso, a Análise de Suficiência demonstrou que a interação entre Altas Divergências Societais e um Poder Executivo Desconstrangido é crucial para explicar a MPPE nas democracias do Cone Sul, reforçando a importância de abordagens que considerem a complexidade e a multidimensionalidade dos fenômenos políticos.

As análises de necessidade e suficiência realizadas demonstraram que, em termos individuais, não há condições individualmente necessárias ou suficientes para explicar a Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE) nas democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022. Esse resultado é consistente com a literatura de Política Externa Comparada, que historicamente reconhece que a compreensão das estratégias de inserção internacional dos Estados não pode ser reduzida a explicações monocausais. Como destacam Lantis e Beasley (2017), as escolhas de política externa derivam de múltiplas fontes, e qualquer explicação robusta deve considerar a interação entre diferentes condições. Portanto, essa ausência faz sentido à luz do que o campo já aponta: a complexidade da política externa exige abordagens que integrem múltiplos fatores explicativos. Do ponto de vista teórico, esse achado também está alinhado com o Novo Liberalismo, conforme proposto por Moravcsik (1997; 2003). Para essa abordagem, as preferências de política externa são formadas por meio de um duplo processo: um doméstico, que envolve a interação entre os interesses dos grupos sociais e as instituições políticas, e outro sistêmico, que considera a distribuição de preferências entre os Estados no sistema internacional. Nesse sentido, as preferências de política externa não são determinadas por uma única condição, mas pela interação entre diferentes fatores domésticos e sistêmicos. Assim, os resultados das análises de necessidade e suficiência estão em consonância com a visão do Novo Liberalismo, que enfatiza a importância de considerar múltiplas condições para entender a formação das preferências de política externa, tanto no que diz respeito às preferências grupais, como à importância dos fatores institucionais.

A análise QCA, no entanto, não se limita à avaliação das condições individuais. Por meio da Tabela da Verdade, foi possível identificar uma configuração causal que explica a

ocorrência da MPPE: a combinação de Altas Divergências Societais (ADS) e Poder Executivo Desconstrangido (PED). Essa configuração mostrou-se suficiente para gerar o fenômeno de interesse, independentemente da presença ou ausência de Mudança de Ideologia (MDI). Em outras palavras, a interação entre altas divergências societais e um poder executivo com capacidade de prevalecer sobre outros atores políticos é o que explica a mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo. Esse resultado reforça a importância da causalidade conjuntural, ou seja, a ideia de que fenômenos complexos como a MPPE são melhor explicados pela combinação de múltiplas condições, e não por fatores isolados.

Por fim, os resultados obtidos dialogam diretamente com a literatura sobre política externa na América Latina, que historicamente tendeu a enfatizar fatores sistêmicos, como a influência dos Estados Unidos, para explicar as dinâmicas regionais. No entanto, como demonstrado, as condições domésticas, em particular, a interação entre altas divergências societais e um poder executivo desconstrangido, são fundamentais para entender a MPPE nas democracias do Cone Sul. Esse achado corrobora a visão de autores como Long (2015) e Sposito (2022; 2023), que defendem a incorporação de fatores domésticos na análise da política externa latino-americana. Em suma, os resultados reforçam o papel central das dinâmicas domésticas na formação das preferências de política externa.

As análises que buscam incorporar a dimensão doméstica para a compreensão da política internacional na América Latina são relativamente recentes, especialmente quando comparadas às abordagens sistêmicas que historicamente dominaram o campo. Como destacado por Long (2015), a literatura mais recente busca avançar na valorização dos fatores políticos e institucionais internos, reconhecendo que as dinâmicas domésticas são fundamentais para entender as estratégias de inserção internacional dos Estados latino-americanos. O presente trabalho se insere nessa agenda de pesquisa, buscando contribuir para o entendimento de como as preferências e instituições domésticas influenciam a política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo. Os resultados obtidos reforçam a importância de abordagens que considerem a complexidade das dinâmicas internas, em linha com a visão de que a política externa deve ser tratada como uma política pública, sujeita às mesmas pressões e incentivos políticos que outras áreas de governo.

A análise realizada demonstrou que em contextos de alta polarização, onde as divergências entre os grupos domésticos são profundas, os líderes políticos enfrentam incentivos para adotar posturas mais alinhadas com as preferências de seus apoiadores, especialmente quando possuem a capacidade institucional de prevalecer sobre outros atores

políticos. Essa dinâmica é particularmente relevante em democracias eleitorais, onde o Executivo tem maior liberdade de ação, em contraste com democracias liberais, onde os constrangimentos institucionais são mais fortes.

Os casos analisados ilustram como a interação entre polarização e capacidade institucional do Executivo influencia a política externa. Por exemplo, no Chile, durante o segundo mandato de Sebastián Piñera (PIÑII), a alta polarização e a mudança de ideologia não foram suficientes para gerar uma mudança de preferência de política externa, devido aos fortes constrangimentos institucionais que limitam a ação do presidente. Por outro lado, no Brasil, durante o segundo mandato de Lula da Silva (LULII), a combinação de alta polarização e um Executivo com maior liberdade de ação resultou em mudanças significativas na política externa, refletindo o aprofundamento das preferências do grupo no poder. Esses casos destacam a importância de considerar tanto as preferências dos grupos sociais quanto as instituições políticas para entender as mudanças na política externa.

Em síntese, os resultados do presente trabalho reforçam a relevância das dinâmicas domésticas para a compreensão da política externa das democracias contemporâneas do Cone Sul. A combinação de Altas Divergências Societais e um Poder Executivo Desconstrangido mostrou-se suficiente para explicar a Mudança de Preferência de Política Externa, destacando a importância de abordagens que integrem múltiplos fatores explicativos. Esses achados contribuem para a literatura sobre política externa comparada, demonstrando que a política externa não pode ser entendida apenas a partir de fatores sistêmicos ou de preferências individuais dos líderes, mas deve considerar a complexa interação entre preferências grupais e instituições políticas. Assim, o trabalho avança na agenda de pesquisa que busca tratar a política externa como uma política pública, sujeita às mesmas dinâmicas políticas e institucionais que outras áreas de governo.

5 - Conclusão

O presente trabalho buscou compreender sob quais condições é possível observar uma mudança de preferência de política externa das democracias do Cone Sul contemporâneo. Para tanto, buscou-se uma abordagem que articula teoria, método e evidências empíricas de forma integrada, em linha com a literatura mais recente sobre os estudos de política externa na América Latina, que buscam alcançar algum nível de generalização sensível ao contexto, ao invés dos estudos descritivos de caso que historicamente predominaram. O percurso revelou-se particularmente fértil ao demonstrar como a combinação específica de duas condições domésticas, altas divergências sociais e poder executivo desconstrangido, configura uma via causal suficiente para explicar o fenômeno da mudança de preferência de política externa, independentemente da mudança ideológica formal do chefe do Executivo.

Em síntese, a dissertação procurou demonstrar que a mudança de preferência de política externa no Cone Sul resulta fundamentalmente da interação entre conflitos domésticos e arranjos institucionais. Ao fazê-lo, não apenas contribuiu para debates teóricos e metodológicos na Política Externa Comparada, mas também ofereceu ferramentas analíticas para compreender as transformações recentes na inserção internacional da América Latina, onde política externa se revela, cada vez mais, um reflexo de dinâmicas políticas internas. Esse achado contribui para o subcampo da MPE ao reforçar a importância de abordagens conjunturais e ao oferecer evidência sistemática de que arranjos institucionais e clivagens sociais moldam o comportamento externo das democracias.

Inicialmente, a pesquisa buscou realizar um mapeamento teórico, evidenciando de que forma diferentes teorias e abordagens de Relações Internacionais podem ser úteis para a compreensão da mudança de política externa. A análise demonstrou como as perspectivas monocausais - tanto as de viés sistêmico, como o Neorrealismo, quanto as centradas exclusivamente em variáveis domésticas - apresentam fortes limitações para explicar o fenômeno de interesse. No caso do Neorrealismo, por exemplo, é incapaz de dar conta da variação observada entre países com características sistêmicas similares. Já no outro extremo, com as abordagens que privilegiam exclusivamente fatores internos, resta claro que sofrem de um problema similar, ao não conseguirem explicar a convergência de políticas entre países com dinâmicas domésticas distintas. Nesse contexto, o Novo Liberalismo de Moravcsik (1997) emerge como um arcabouço mais promissor, ao propor um modelo que integra preferências domésticas e constrangimentos sistêmicos em uma estrutura duocausal. Nesse sentido, apresenta uma diferença considerável frente ao Realismo Neoclássico, ajudando a

sanar algumas de suas limitações, na medida em que entende o processo de interação das preferências domésticas, que darão origem às preferências estatais, como um estágio prévio aos efeitos limitantes do Sistema Internacional sobre as possibilidades de ação. Como analogia, se Rose (1998) entende que as pressões sistêmicas agem como um “menu”, no qual os Estados, a depender de condições domésticas, escolhem a opção que desejam, o Novo Liberalismo é fundamental para recordar que, antes de escolher uma dentre as opções do “menu”, o Estado já possui preferências, domesticamente formadas, que ajudam a compreender por que se escolheu “A” e não “B”.

A opção metodológica pelo Qualitative Comparative Analysis (QCA) permitiu testar diferentes condições explicativas mobilizadas na discussão bibliográfica. A análise de necessidade revelou que nenhuma das condições individuais - Mudança de Ideologia (consistência 0.5), Altas Divergências Societais (0.775) ou Poder Executivo Desconstrangido (0.675) - atingiu o limiar de 0.9 necessário para ser considerada condição necessária. Já a análise de suficiência trouxe contribuições ainda mais substantivas. A identificação da combinação ADS*PED como configuração causal suficiente, com cobertura de 70%, oferece um avanço teórico importante. Primeiro, demonstra que a polarização societal, quando associada à capacidade de ação presidencial, cria condições únicas para mudanças na política externa, mesmo sem alternância ideológica formal. Segundo, revela que instituições fortes podem atuar como fator moderador, como evidenciado pelo caso chileno, onde constrangimentos institucionais impediram mudanças apesar da alta polarização. Terceiro, sugere que a clássica dicotomia entre ideologia e pragmatismo na política externa pode ser menos relevante do que a capacidade de atores políticos traduzirem preferências domésticas em ação governamental.

As análises de necessidade e suficiência demonstraram que não há condições individuais necessárias ou suficientes para explicar a Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE) nas democracias do Cone Sul entre 2003 e 2022. Nem a Mudança de Ideologia, nem as Altas Divergências Societais (ADS), nem um Poder Executivo Desconstrangido (PED) são, isoladamente, capazes de gerar o fenômeno. Esse resultado corrobora a perspectiva de Hudson e Day (2020) e Lantis e Beasley (2017), que enfatizam a natureza multifatorial das escolhas de política externa, rejeitando explicações monocausais. A ausência de condições individuais necessárias ou suficientes alinha-se com o que o campo da Política Externa Comparada já articula, reforçando a complexidade do processo decisório em Relações Internacionais. Especificamente, a análise QCA revelou que cada uma das três condições testadas apareceu tanto em casos onde houve MPPE quanto em casos onde não

houve, invalidando qualquer pretensão de causalidade unilateral. Essa constatação é particularmente relevante para o estudo da política externa latino-americana, tradicionalmente analisada através de lentes reducionistas.

Em termos teóricos, a ausência de condições isoladas também não surpreende à luz do Novo Liberalismo de Moravcsik (1997, 2003), que compreende a política externa como produto da interação entre preferências domésticas e instituições políticas. Para Moravcsik, as preferências estatais emergem da disputa entre grupos sociais e são moldadas pelas estruturas institucionais que medeiam esses conflitos. Assim, os resultados do QCA estão em sintonia com essa abordagem, pois mostram que apenas a combinação de fatores - e não sua atuação isolada - explica a MPPE. A análise da Tabela da Verdade revelou que a configuração causal suficiente para a mudança de política externa é a coexistência de Altas Divergências Societais e um Poder Executivo Desconstrangido. Esta combinação foi capaz de explicar sete dos dez casos observados de MPPE, com apenas três casos considerados contraditórios ou irrelevantes para a solução encontrada. A Mudança de Ideologia, por sua vez, mostrou-se irrelevante na solução final, pois apareceu tanto em casos de mudança quanto de estabilidade.

Esses resultados dialogam criticamente com a literatura mobilizada no capítulo 2 de forma complementar e direta. A análise se revela um desafio a visões tradicionais sobre a política externa latino-americana, que tendem a enfatizar ou fatores sistêmicos, como a influência dos EUA, ou características pessoais dos líderes. Os achados mostram que, embora esses elementos tenham um importante papel em limitar o leque de ações disponíveis aos Estados, algo em linha com a visão do Novo Liberalismo, são as dinâmicas políticas e institucionais domésticas, particularmente a interação entre polarização e arranjos institucionais, que melhor explicam as mudanças observadas para os dezoito casos analisados no presente trabalho. Em segundo lugar, os resultados refinam a aplicação do Novo Liberalismo ao contexto regional da América Latina, sobretudo em um área institucionalmente mais robusta que os demais partes da região, demonstrando que a formação de preferências não segue um padrão uniforme, mas é mediada pelo grau de conflito societal e pela capacidade institucional de atores políticos para implementar mudanças.

Em termos mais concretos, os resultados apontam para um frutífero diálogo com a literatura contemporânea. Assim, apresenta-se como uma tentativa de superar as escolas tradicionalista e revisionista analisadas por Long (2015), que tendem a enfatizar variáveis sistêmicas, como a influência dos EUA ou assimetrias econômicas e militares. O Neorrealismo, por exemplo, atribui primazia ao poder militar (Schenoni, 2017), enquanto a Teoria da Dependência enfatiza a subordinação estrutural das economias periféricas (Moon,

1985; Luce, 2014). No entanto, os achados deste trabalho mostram que a MPPE ocorre em países com diferentes capacidades materiais (como Brasil, Argentina e Chile) e em contextos distintos de dependência econômica, indicando que explicações baseadas apenas em fatores sistêmicos são insuficientes. Isso reforça a crítica de Long (2015) à visão de que a América Latina é meramente reativa no cenário internacional, destacando, em vez disso, a importância da agência doméstica e das configurações políticas internas na formação das preferências externas dos Estados.

Os resultados também dialogam criticamente com trabalhos que privilegiam a ideologia presidencial como fator explicativo central. Hey (1997) argumenta que a troca de ideologia no Executivo é o principal motor de mudanças na política externa latino-americana, mas os achados aqui apresentados mostram que essa variável, sozinha, não é decisiva. Em vez disso, a profundidade das divergências societais e a capacidade institucional do presidente de implementar suas preferências são mais relevantes. Mora e Hey (2003) já haviam sinalizado que o amadurecimento democrático poderia restringir a autonomia do Executivo, e os resultados confirmam essa hipótese: em democracias liberais, onde há mais freios e contrapesos, as mudanças são menos frequentes, enquanto em democracias eleitorais, com Executivos menos constrangidos, a MPPE é mais comum quando há polarização. Schenoni e Aztiria (2014) também oferecem contribuições convergentes, ao mostrarem que sistemas políticos com mais *veto players* tendem a ter políticas externas mais estáveis, corroborando a importância do PED como variável explicativa.

Uma contribuição particularmente relevante deste estudo está na demonstração de como a combinação específica de Altas Divergências Societais e Poder Executivo Desconstrangido opera na prática. A polarização cria incentivos políticos para mudanças mais radicais, pois aumenta os custos de posições moderadas e compromissos com grupos opositores. No entanto, esses incentivos só se materializam em mudanças concretas quando o presidente possui margem institucional para implementá-las. Isso explica por que, no Brasil, o segundo mandato de Lula (2007-2010) viu mudanças mais significativas na política externa do que o primeiro (2003-2006): a combinação entre maior polarização pós-mensalão e a manutenção de um Executivo forte permitiu guinadas mais ousadas, como a criação dos BRICS e o acordo nuclear com o Irã. Por outro lado, no Chile do segundo mandato de Sebastián Piñera, apesar da polarização, as fortes restrições institucionais impediram mudanças radicais, demonstrando a importância da variável institucional.

Além disso, os achados reforçam a perspectiva de que a política externa deve ser analisada como uma política pública, sujeita a dinâmicas domésticas de conflito e negociação.

Gardini e Lambert (2011) e Gardini (2011) já haviam destacado a interação entre “pragmatismo” e “ideologia”, mas os resultados deste trabalho apontam em outra direção, mostrando que os objetivos de política externa (o “o quê”) são moldados pela conjunção entre polarização e capacidade de ação do Executivo (o “como”). Da mesma forma, Sposito (2016, 2022, 2023) e Merke, Reynoso e Schenoni (2020) enfatizam a crescente politização e democratização da política externa na região, com os resultados aqui apresentados corroborando essa tendência. Schenoni (2017), ainda que partindo de uma perspectiva Neorrealista, também identifica a instabilidade política doméstica como fator crucial para variações na política externa, o que se alinha com a importância das ADS neste estudo.

Finalmente, os resultados possuem implicações importantes para o estudo da política externa comparada, sugerindo que análises futuras devem prestar atenção tanto às clivagens sociais quanto às configurações institucionais. Como demonstrado pelos casos de Cristina Kirchner na Argentina e Dilma Rousseff no Brasil, mesmo governos da mesma ideologia podem promover mudanças significativas quando atuam em contextos de alta polarização e com considerável autonomia institucional. Isso desafia não apenas as abordagens tradicionais da política externa latino-americana, mas também contribui para debates mais amplos sobre a relação entre política doméstica e Relações Internacionais. A combinação metodológica entre QCA e estudos de caso permitiu capturar essa complexidade, oferecendo um modelo analítico que pode ser aplicado a outras regiões e períodos históricos, desde que devidamente adaptado às suas particularidades contextuais.

Apesar das contribuições do trabalho, algumas limitações metodológicas e conceituais devem ser reconhecidas, apontando para possíveis desenvolvimentos futuros. Em primeiro lugar, o recorte temporal (2003-2022) e geográfico (os governos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) limitam a generalização dos resultados. Embora a escolha por democracias consolidadas do Cone Sul tenha permitido controlar variáveis institucionais básicas, testes do modelo em outros contextos, como democracias frágeis da região (Paraguai e Bolívia) ou países com sistemas políticos distintos (Venezuela), poderiam revelar se a combinação entre Altas Divergências Sociais e Poder Executivo Desconstrangido mantém seu poder explicativo em ambientes com menor estabilidade democrática ou maior influência de atores não-eleitos, como as Forças Armadas.

Quanto à operacionalização da variável dependente, a mensuração da MPPE através dos padrões de votação na AGNU, embora amplamente utilizada na literatura, captura apenas uma dimensão da política externa: aquela relacionada a posicionamentos diplomáticos globais. Outras áreas, como políticas comerciais, acordos de segurança ou estratégias de

integração regional, podem seguir dinâmicas distintas. Por exemplo, a adesão a tratados de livre comércio ou a participação em operações de paz pode ser mais sensível a pressões de grupos econômicos ou militares do que a clivagens ideológicas. Futuros estudos poderiam incorporar indicadores setoriais, como tarifas de importação, participação em alianças de defesa ou padrões de votação em organismos regionais (como a OEA), para testar a robustez do modelo em diferentes domínios da política externa.

O estudo não incorporou sistematicamente variáveis econômicas e sociais que podem mediar a relação entre polarização e mudança de política externa. Conforme explicitado no capítulo 3, isso se deve a uma própria limitação entre o número de casos amostrais e as condições mobilizadas, dado o Problema da Diversidade Limitada inerente ao QCA. De qualquer forma, crises econômicas ou políticas agudas, como as vividas pela Argentina em 2001 ou pelo Brasil em 2015-2016, podem intensificar divergências societais e, ao mesmo tempo, limitar a capacidade de ação do Executivo devido a restrições orçamentárias ou pressões externas.

Por fim, a natureza do QCA, embora adequada para identificar combinações causais complexas, limita-se a estabelecer padrões de suficiência ou necessidade, sem mensurar o peso relativo de cada fator ou explorar mecanismos causais intermediários. Além disso, embora permita capturar combinações causais complexas, ela é sensível à calibragem e não substitui explicações processuais mais detalhadas. Estudos complementares com métodos *process-tracing* ou análise de redes poderiam esclarecer como exatamente a polarização se traduz em mudanças concretas de política externa.

As limitações aqui destacadas não invalidam os achados, mas apontam para um programa de pesquisa promissor, que pode ajudar a fortalecer o modelo aqui apresentado, contribuindo para maior entendimento da política externa na América Latina. Nesse sentido, é possível visualizar, de forma não-exaustiva, quatro principais agendas de pesquisa que derivam dos achados obtidos. A primeira envolve ampliar o escopo geográfico e temporal dos governos analisados: testes preliminares mostram, por exemplo, que o modelo parece encaixar bem no caso peruano até o ano de 2020 pelo menos. A segunda é uma recomendação metodológica cada vez mais utilizada, como Mello (2021) indica: a combinação do QCA com outros métodos qualitativos, tendo o *process-tracing* como maior exemplo, para explorar mecanismos causais em maior profundidade. A terceira está relacionada à incorporação de novas condições explicativas, como o grau de profissionalização da burocracia ou a influência de legislativos, embora isso levante questões metodológicas como a incorporação de novos casos, para lidar com o dilema dos remanescentes lógicos. Por fim, entende-se que ainda é

possível aprofundar o diálogo com abordagens construtivistas sobre formação de preferências, tendo em vista que o Novo Liberalismo as toma como dadas, embora variáveis de grupo para grupo. Por fim, esta agenda não apenas aprimoraria a robustez do modelo aqui proposto, como também avançaria a compreensão sobre as complexas relações entre política doméstica e externa em contextos democráticos.

Conclui-se, portanto, que a política externa, longe de ser um reflexo automático do sistema internacional, é também produto de disputas internas, mediações institucionais e clivagens sociais — algo que analistas e formuladores de política devem levar a sério.

6 - Referências Bibliográficas

Alden, Chris; Aran, Amnon. **Foreign Policy Analysis: New Approaches**. 2. ed. Abingdon: Routledge, 2016.

Alduncin, Alex; Parker, David; Theriault, Sean. Leaving on a Jet Plane: Polarization, Foreign Travel, and Comity in Congress. **Congress and the Presidency**, v. 44, n. 2, 2017, p. 179-200.

Almeida, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, 2004, p. 162-184.

_____. Never Before Seen in Brazil: Luiz Inácio Lula da Silva 's grand diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 2, 2010, p. 160-177.

Amorim Neto, Octavio; Malamud, Andrés. The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2015. **Latin American Research Review**, v. 54, n. 4, 2015, p. 812-834.

Barreto, Leonardo. **Quanto de quê?: o debate teórico e os estudos de democratização**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

Bailey, Michael; Strezhnev, Anton; Voeten, Erik. Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data. **Journal of Conflict Resolution**, v. 61, n. 2, 2016, p. 430–456.

BBC Brasil. **O que é a Unasul, que Lula quer 'reconstruir'?**. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cevn775q5z8o#:~:text=A%20Unasul%20s%C3%B3%20foi%20estabelecida,fica%20em%20Quito%2C%20no%20Equador.>>. Acesso em: 03/abr./2025.

Belém Lopes, Dawisson. A Política Externa Brasileira e a ‘circunstância democrática’: do silêncio respeitoso à politização ruidosa”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, 2011, p. 67-86.

_____. Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa faoriana sobre a produção da política externa brasileira. **Dados**, v. 57, s.n., 2014, p. 481-516.

_____. De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil’s post-diplomatic foreign policy. **Global Affairs**, v. 6, n. 2, 2020, p. 167-184.

_____. **Política Externa na Nova República: os primeiros 30 anos**. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2017.

Belém Lopes, Dawisson; Carvalho, Thales; Santos, Vinicius. Did the Far Right Breed a New Variety of Foreign Policy? The Case of Bolsonaro’s “More-Bark-Than-Bite” Brazil. **Global Studies Quarterly**, v. 2, n. 4, 2022, p. 1-14.

Belém Lopes, Dawisson; Faria, Carlos Aurélio; Santos, Manoel. Foreign Policy Analysis in Latin American democracies: the case for a research protocol. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 59, n. 1, p. 1-17, 2016.

Bernal-Meza, Raúl. Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016. **Izquierdas**, v. 32, s.n., 2017, p. 235-262.

Bertucci, Mariano. Scholarly Research on U.S.-Latin American Relations: Where Does the Field Stand? **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 4, 2013, p. 119-142.

Biddle, William; Stephens, John. Dependent Development and Foreign Policy: The Case of Jamaica. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, 1989, p. 411-434.

Binetti, Bruno. Argentina and the Ukraine War: Between pragmatism and values. **Global Policy**, v. 15, n. 4. 2024, p. 74-751.

Blavoukos, Spyros; Bourantonis, Dimitris. Identifying parameters of foreign policy change: An eclectic approach. **Cooperation and Conflict**, v. 49, n. 4, 2014, p. 483-500.

Bolognesi, Bruno. O que é e para que serve? Prós e contras do método comparado em Ciência Política. Em: Perissinotto, Renato *et al.* (Eds.). **Política Comparada: Teoria e Método**. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2022, p. 17-37.

Brighi, Elisabetta. **Foreign Policy, Domestic Politics and International Relations: The case of Italy**. Abingdon: Routledge, 2013.

Bueno de Mesquita, Bruce *et al.* **The Logic of Political Survival**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

Buzan, Barry; Wæver, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Caporaso, James *et al.* The Comparative Study of Foreign Policy: perspectives on the future. **27º Encontro Anual da Associação de Estudos Internacionais**, California, 1986, p. 1-44.

Carlsnaes, Walter. Foreign Policy. Em: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth (Eds.). **Handbook of International Relations**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013, p. 298-325.

_____. The Agency-Structure Debate Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, v. 36, s.n., 1992, p. 245-270, 1992.

Casarões, Guilherme. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamento Propio**, v. 24, s.n., 2019, p. 231-274.

_____. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise políticoeconômica levou ao colapso da política externa brasileira. **AISTHESIS**, s.v., n. 70, 2021, p. p. 439-473.

Castillo, Gabriel. **Decision-Making in Lula's Foreign Policy (2003-2010): Analyzing Practices**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2018.

Cervo, Amado; Rapoport, Mario. **História do Cone Sul**. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Chaudoin, Stephen; Milner, Helen; Pang, Xun. International Systems and Domestic Politics: Linking Complex Interactions with Empirical Models in International Relations. **International Organization**, v. 69, n. 2, 2015, p. 275-309.

CNN Brasil. **Boric discorda de Lula em reunião com Maduro sobre “narrativa” dos direitos humanos na Venezuela**. 2023. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/boric-discorda-de-lula-em-reuniao-com-maduro-sobre-narrativa-dos-direitos-humanos-na-venezuela/>>. Acesso em: 03/abr./2025.

Colomer, Josep. The Left-Right Dimension in Latin America. **Economics Working Papers 813**, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, 2005.

Dall'Agnol, Gustavo. Realismo Neoclássico e o Nível Doméstico: A dança das variáveis intervenientes. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 9, n. 1, 2020, p. 147-169.

Dixon, William. The Emerging Image of U.N Politics. **World Politics**, v. 34, n. 1, 1981, p. 47-61.

Duşa, Adrian. **QCA with R**: a Comprehensive Resource. Disponível em: <<https://bookdown.org/dusadrian/QCAbook/>>. 2024. Acesso em: 01/02/2025.

Eirão, Thiago; Leite, César. Divulgar, solicitar e restringir: os verbos conjugados no acesso à informação pública nos países do Cone Sul. **Revista Digital Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 18, n. 1, 2020, p. 2-19.

Evangelista, Matthew. Domestic Structure and International Change. Em: Doyle, Michael; Ikenberry, John (Eds.). **New Thinking In International Relations Theory**. Abingdon: Routledge, 1997, p. 202-228.

Fischer, Fritz. **War of Illusions**: German Policies from 1911 to 1914. Nova Iorque: W.W Norton, 1975.

Franco, Alexandre; Pound, Nicholas. The foundations of Bolsonaro's support: Exploring the psychological underpinnings of political polarization in Brazil. **Journal of Community & Applied Social Psychology**, v. 32, n. 5, 2022, p. 846-859.

Gardini, Gian Luca. Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism: A Framework for Analysis. Em: Gardini, Gian Luca; Lambert, Robert (Eds.). **Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011, p. 13-34 .

Gardini, Gian Luca; Lambert, Robert. Ideology and Pragmatism in Latin American Foreign Policy. Em: Gardini, Gian Luca; Lambert, Robert (Eds.). **Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2011, p. 1-12.

Gartzke, Erik; Gleditsch, Kristian. Why Democracies May Actually Be Less Reliable Allies. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 4, 2004, p. 775-95.

Giacalone, Rita. Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances. **Foreign Policy Analysis**, Periódico virtual, v. 8. s.n., 2012, p. 335-353.

Gilpin, Robert. **War & Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

Goldmann, Kjell. **Change and Stability in Foreign Policy**: The Problems and Possibilities of Detente. Princeton, Princeton University Press, 1988.

Gourevitch, Peter. The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. **International Organization**, v. 32, n. 4, 1978, p. 881-912.

Gries, Peter. **The Politics of American Foreign Policy: How Ideology Divides Liberals and Conservatives over Foreign Affairs**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

Gries, Peter; Yam, Paton. Ideology and international relations. **Current Opinion in Behavioral Sciences**, v. 34, s.n., 2020, p. 135-141.

Guimarães, Feliciano; Silva, Irma. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment (2021). **International Affairs**, v. 97, n. 2, 2021, p. 345-363.

Gustavsson, Jakob. How should we study foreign policy change? **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 1, 1999, p. 73-95.

Haass, Richard. **Foreign Policy begins at home: The Case of Putting America's House in Order**. Filadélfia: Basic Books, 2013.

Haas, Mark. **The Clash of Ideologies: Middle Eastern Politics and American Security**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Haesebrouck, Tim; Joly, Jeroen. Foreign Policy Change: From Policy Adjustments to Fundamental Reorientations. **Political Studies Review**, v. 0. n. 0, 2020, p. 1-10.

Hermann, Charles. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, 1990, p. 3-21.

Hermann, Margaret. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, 2001, p. 47-81.

Herre, Bastian. Identifying Ideologues: A Global Dataset on Political Leaders, 1945-2020. **British Journal of Political Science**, v. 53, n. 2, 2023, p. 740-748. Disponível em: <https://github.com/bastianherre/global-leader-ideologies>.

Hey, Jeanne. Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy. **Third World Quarterly**, Periódico virtual, v. 18, n. 4, 1997, p. 631-658.

Hill, Christopher J. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque, Palgrave Macmillan, 2003.

Holsti, Kalevi. Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory. Em: Holsti, Kalevi *et al.* (Eds.). **Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World**. 3. ed. Abingdon, Routledge, 2016, p. 13-39.

_____. The Comparative Analysis of Foreign Policy: Some Notes on Pitfalls and Paths to Theory. Em: Wurfel, David; Burton, Bruce (Eds.). **The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1990, p. 9-20.

Hudson, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, s.n., 2005, p. 1-30.

Hudson, Valerie; Day, Benjamin. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. 3. ed. Londres: Rowman & Littlefield, 2020.

Hudson, Valerie; Vore, Christopher. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, n. 2, p. 209-238.

Huxsoll, David. **Regimes, institutions and foreign policy change**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Departamento de Ciência Política da Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College. Baton Rouge, 2003.

Ide, Tobias; Mello, Patrick. QCA in International Relations: A Review of Strengths, Pitfalls, and Empirical Applications. **International Studies Review**, v. 24, n.1, 2022, p. 1-20.

Jakobsen, Kjeld. **Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

Jeong, Gyung-Ho; Quirk, Paul. Division at the Water's Edge: The Polarization of Foreign Policy. **American Politics Research**, v. 47, n. 1, 2019, p. 58-87.

Kaarbo, Juliet; Lantis, Jeffrey; Beasley, Ryan. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. Em: Beasley, Ryan *et al.* (Eds.). **Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior**. 2. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013, p. 1.26.

Katzenstein, Peter; Keohane, Robert; Krasner, Stephen. International Organization and the Study of World Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, 1998, p. 645-685.

Kehr, Eckart. **Economic Interest, Militarism and Foreign Policy: Essays on German History**. Berkeley: University of California Press, 1977.

Lantis, Jeffrey; Beasley, Ryan. Comparative Foreign Policy Analysis. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-398>. 2017.

Lanzaro, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. Em: Lanzaro, Jorge (Ed.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 15-50.

Leeds, Brett; Mattes, Michaela; Vogel, Jeremy. Interests, Institutions, and the Reliability of International Commitments. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 2, 2009, p. 461-476.

Legro, Jeffrey; Moravcsik, Andrew. Is Anybody Still a Realist?. **International Security**, v. 24, n. 2, 1999, p. 5-55.

Levitsky, Steven; Roberts, Kenneth. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. Em: Levitsky, Steven; Roberts, Kenneth (Eds.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 1-28.

Lijphart, Arend. **Modelos de Democracia: Desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: A Critique and a Proposal. **American Political Science Review**, v. 57, n. 4, 1963, p. 902-917.

Lima, Maria Regina. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000, p. 265-303.

Lima, Maria Regina; Milani, Carlos. Política externa brasileira: campo de estudos e principais avanços. Em: Avritzer, Leonardo; Milani, Carlos; Braga, Maria (Eds.). **A Ciência Política no Brasil (1960-2015)**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2016, p. 447-480.

Linz, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?. Em: Lamounier, Bolívar (Ed.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Editora Sumaré, p. 61-120.

Long, Tom. **Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Luce, Mathias. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. **Tensões Mundiais**, v. 10, n. 18, 2014, p. 43-65.

Lührmann, Anna; Lindberg, Staffan; Tannenber, Marcus. Regimes In the World (RIW): A Robust Regime Type Measure based on V-Dem. **V-Dem Working Paper 47**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2971869>. 2017. Acesso em: 30/jan./2025.

Mainwaring, Scott. Democracy in Brazil and the Southern Cone: Achievements and Problems. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 37, n. 1, 1995, p. 113-180.

Malamud, Andrés. Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes. Em: Domínguez, Jorge; Covarrubias, Ana (Eds.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. Abingdon: Routledge, 2015, p. 112-124.

Mattes, Michaela; Leeds, Brett; Carroll, Royce. Leadership Turnover and Foreign Policy Change: Societal Interests, Domestic Institutions, and Voting in the United Nations. **International Studies Quarterly**, s.v., s.n., 2014, p. 1-11.

McCoy, Jennifer; Press, Benjamin. What Happens When Democracies Become Perniciously Polarized?. **Carnegie Endowment for International Peace**. Disponível em: <<https://carnegieendowment.org/research/2022/05/reducing-pernicious-polarization-a-comparative-historical-analysis-of-depolarization?lang=en>>. 2022. Acesso em: 30/jan./2025.

McGillivray, Fiona; Smith, Alastair. **Punishing the Prince: A Theory of Interstate Relations, Political Institutions, and Leader Change**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

Mello, Patrick. Qualitative Comparative Analysis. Em: Mello, Patrick; Ostermann, Falk (Eds.). **Routledge Handbook of Foreign Policy Analysis Methods**. Abingdon: Routledge, 2023, p. 385-402.

_____. **Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application**. Washington D.C: Georgetown University Press, 2021.

Merke, Federico; Reynoso, Diego; Schenoni, Luis. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. **Latin American Research Review**, Periódico virtual, v. 55, n. 3, 2020, p. 413-429.

Merke, Federico; Reynoso, Diego. Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 185, s.n., 2016, p. 107-131.

Milner, Helen. **Interests, institutions, and information**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Milner, Helen; Tingley, Dustin. **Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy**. Princeton: Princeton University Press, 2015.

Moon, Bruce. Consensus or Compliance? Foreign-Policy Change and External Dependence. **International Organization**, Cambridge, v. 39, n. 2, 1985, p. 297-329.

Mora, Frank; Hey, Jeanne. **Latin American and Caribbean Foreign Policy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

Moravcsik, Andrew. Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. Em: Evans, Peter; Jacobson, Harold; Putnam, Robert (Eds.). **Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics**. Berkeley: University of California Press, 1993, p. 3-42.

_____. Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment. Em: Elman, Colin; Elman, Miriam (Eds.). **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: MIT Press, 2003, p. 1-46.

_____. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, 1997, p. 513-553.

_____. The New Liberalism. Em: Reus-Smit, Christian; Snidel, Duncan (Eds.). **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 234-254.

Myrick, Rachel. Do External Threats Unite or Divide? Security Crises, Rivalries, and Polarization in American Foreign Policy. **International Organization**, v. 75, n. 4, 2021, p. 921-958.

Neack, Laura; Hey, Jeanne; Haney, Patrick. Generational Change in Foreign Policy Analysis. Em: Neack, Laura; Hey, Jeanne; Haney, Patrick (Eds.). **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995, p. 1-16.

Ocampo, José Antonio; Martín, Juan. **Globalization and Development**. Washington: World Bank Publications, 2003.

Phillips, Nicola. **The Southern Cone Model**. Abingdon: Routledge, 2004.

Poder360. **Bolsonaro e outros 6 presidentes assinam proposta de criação do Prosul**. 2019. Disponível em:

<<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-e-outros-6-presidentes-assinam-proposta-d-e-criacao-do-prosul/>>. Acesso em: 03/abr./2025.

Putnam, Robert. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica do jogo de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**, v. 18, n. 36, 2010, p. 147-174.

Quackenbush, Stephen; Rudy, Michael. Evaluating the Monadic Democratic Peace. **Conflict Management and Peace Science**, v. 26, n. 3, 2009, p. 268-285.

Ragin, Charles. **Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

_____. **The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies**. Berkeley: University of California Press, 1987.

Rathburn, Brian *et al.* Taking Foreign Policy Personally: Personal Values and Foreign Policy Attitudes. **International Studies Quarterly**, v. 60, n. 1, 2016, p. 124-137.

Reus-Smit, Christian. The Strange Death of Liberal International Theory. **European Journal of International Law**, v. 12, n. 3, 2001, p. 573-593.

Rezende, Flávio. Comparação em Ciência Política. Em: Perissinotto, Renato *et al.* (Eds.). **Política Comparada: Teoria e Método**. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2022, p. 55-96.

Romero, Carlos; Mijares, Víctor. From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, 2016, p. 165-201.

Rose, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, 1988, p. 144-172.

Rosenau, James. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? **International Studies Quarterly**, v. 12, n. 3, 1968, p. 296-329.

Rousseau, David *et al.* Assessing the Dyadic Nature of the Democratic Peace, 1918–88. **American Political Science Review**, v. 90, n. 3, 1996, p. 512-533.

Rummel, Rudolph. Democracies are Less Warlike Than Other Regimes. **European Journal of International Relations**, v. 1, n. 4, 1995, p. 457-479.

Rynning, Sten; Guzzini, Stefano. Réalisme et Analyse de Politique Étrangère. Em: Charillon, Frédéric (Ed.). **Politique étrangère: Nouveaux regards**. Paris: Presses Universitaires de France, 2002, p. 1-20.

Sanahuja, José Antonio; Burian, Camilo. Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, s.v., n. 126, 2020, p. 41–64.

Saraiva, Miriam. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 3, 2020, p. 1-39.

Saraiva, Miriam; Silva, Álvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, v. 64, s.n., 2019, p. 117-137.

Schenoni, Luis. Subsystemic Unipolarities? Power Distribution and State Behaviour in South America and Southern Africa. **Strategic Analysis**, v. 41, n. 1, 2017, p. 74-86.

Schenoni, Luis; Aztiria, Alejo. Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. **CONfines**, v. 10, n. 19, 2014, p. 113-142.

Schenoni, Luis *et al.* Myths of Multipolarity: The Sources of Brazil's Foreign Policy Overstretch. **Foreign Policy Analysis**, v. 18, n. 1, 2022, p. 1-22.

Schneider, Carsten; Wagemann, Claudius. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

Schultz, Kenneth. Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy. **The Washington Quarterly**, v. 40, n. 4, 2017, p. 7-28.

Schumpeter, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora UNESP, 2016.

Schweller, Randall. **Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Control**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1998.

Signorino, Curtis; Ritter, Jeffrey. Tau-b or Not Tau-b: Measuring the Similarity of Foreign Policy Positions. **International Studies Quarterly**, v. 43, s.n., 1999, p. 115-144.

Silva, André Luiz; Pérez, José. Lula, Dilma and Temer: the rise and fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**, v. 46, n. 4, 2019, p. 169-185.

Simpson, Gerry. The Ethics of the New Liberalism. Em: Reus-Smit, Christian; Snidal, Duncan (Eds.). **The Oxford Handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 338-352.

Smith, Steve. Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. **Review of International Studies**, v. 12, n. 1, 1986, p. 13-29.

Sposito, Ítalo. Análisis comparado de políticas exteriores latinoamericanas: actores y estructuras para teorías de rango medio. **Revista Brasileira de Ciência Política**, s.v., n. 40, 2023, p. 1-30.

_____. Aportes de la Política Comparada y de la Metodología Cualitativa al Análisis de Política Exterior Latinoamericana. **Mural Internacional**, v. 13, s.n., 2022, p. 1-15.

_____. **Continuidade e Mudança na Política Externa dos Estados Latino-americanos (1945-2008)**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

Sposito, Ítalo; Gabriel, João Paulo; Artioli, Marcel. Como selecionar casos a partir de diferentes alegações de causalidade?. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, s.n., 2022, p. 1-21.

Taliaferro, Jeffrey; Lobell, Steven; Ripsman, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. Em: Lobell, Steven; Ripsman, Norrin; Taliaferro, Jeffrey (Eds.). **Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1-41.

Tayfur, Faith. Main approaches to the study of foreign policy: a review. **METU Studies in Development**, v. 21, n. 1, 1994, p. 113-141.

Tedesco, Laura. Democracy in Latin America: Issues of Governance in the Southern Cone. **Bulletin of Latin America Research**, v. 23, n. 1, 2004, p. 30-42.

Teixeira, Carlos. **Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire**. Lanham: Lexington Books, 2012.

Telhami, Shibley. Kenneth Waltz, Neorealism, and Foreign Policy. **Security Studies**, v. 11, n. 3, 2002, p. 158-170.

Tickner, Arlene. Latin America: still policy dependent after all these years?. Em: Tickner, Arlene; Wæver, Ole (Eds.). **International Relations Scholarship Around the World**. Abingdon: Routledge, 2009, p. 1-31.

Toshkov, Dimitar. **Research Design in Political Science**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2016.

Tsebelis, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Vale, Helder do. Territorial Polarization in Brazil's 2014 Presidential Elections. **Regional & Federal Studies**, v. 25, n. 3, 2015, p. 297-311.

van Loon, Aukje. Liberalism and Domestic Politics Approaches in IR. Em: Jørgensen, Knud (Eds.). **The Liberal International Theory Tradition in Europe**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013, p. 45-58.

Varieties of Democracy. **Codebook v11.1**. Disponível em: <<https://www.v-dem.net/static/website/img/refs/codebookv111.pdf>>. 2021. Acesso em: 30/jan./2025.

_____. **Liberal Component Index: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay (1998-2022)**. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/>. Acesso em: 30/jan./2025.

_____. **Polarization of Society: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay (1998-2022)**. Disponível em: <https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/>. Acesso em: 30/jan./2025.

Voeten, Erik. Clashes in the Assembly. **International Organization**, v. 54. n. 2, 2000, p. 185-215.

_____. Data and analyses of voting in the United Nations. Em: Reinalda, Bob (Ed.) **Routledge Handbook of International Organization**. Abingdon: Routledge, 2013, p. 54-66.

Voeten, Erik; Strezhnev, Anton; Bailey, Michael. **United Nations Assembly Voting Data**. Harvard Dataverse. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/LEJUQZ>>. 2009. Acesso em: 30/jan./2025.

Walt, Stephen. America's Polarization Is a Foreign Policy Problem, Too. **Foreign Policy**. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2019/03/11/americas-polarization-is-a-foreign-policy-problem-too/>>. 2019. Acesso em: 30/jan./2025.

Waltz, Kenneth. **Man, the State and War: a theoretical analysis**. 3. ed. Nova Iorque: Columbia University Press, 2001.

_____. **Theory of International Politics**. Long Grove: Waveland Press, 2010.

Weintraub, Sidney. **Development and democracy in the southern cone: imperatives for U.S. policy in South America**. Washington D.C: Center For Strategic And International Studies, 2000.

Welch, David. **Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Wiesehomeier, Nina. The meaning of Left-Right in Latin America: A Comparative View. Working Paper #370. **The Helen Kellogg Institute for International Studies**. 2010, p. 1-30.

Wivel, Anders. Realism in Foreign Policy Analysis. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Disponible em: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-475>. 2017.

Wohlforth, William. Realism and Foreign Policy. Em: Smith, Steve; Hadfield, Amelia; Dunne, Tim (Eds.). **Foreign Policy: Theories, Actors, Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 35-53.

Yetiv, Steve. Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change – By David A. Welch. **Political Psychology**, v. 28, n. 3, 2007, p. 384-386.

Zakaria, Farred. **From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Zarakol, Ayşe. Revisiting Second Image Reversed: Lessons from Turkey and Thailand. **International Studies Quarterly**, v. 57, n. 1, 2013, p. 150-162.

Zelicovich, Julieta. El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018. **Ciclos**, v. 26, n. 52, 2019, p. 85-107.

Zellmer, Zachary. The New Liberalism of International Relations in Context: An Analysis of Andrew Moravcsik's 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics'. **Honors Projects**, 2016, p. 1-56.

7 - Anexos

ANEXO A - *Script do código “Quadro 2: Seleção de casos.”*

```
# Quadro de Seleção de casos
```

```
presidentes <- data.frame(
```

```
  Presidente = c(
```

```
    "Michelle Bachelet I", "Michelle Bachelet II", "Jair Bolsonaro", "Alberto Fernández",
```

```
    "Cristina Fernández de Kirchner I", "Cristina Fernández de Kirchner II", "Néstor Kirchner",
```

```
    "Luis Lacalle-Pou", "Maurício Macri", "Pepe Mujica",
```

```
    "Sebastián Piñera I", "Sebastián Piñera II", "Dilma Rousseff",
```

```
    "Lula da Silva I", "Lula da Silva II", "Michel Temer",
```

```
    "Tabaré Vázquez I", "Tabaré Vázquez II"
```

```
),
```

```
Abreviatura = c(
```

```
  "BACI", "BACII", "BOL", "FDZ",
```

```
  "CFKI", "CFKII", "KIR",
```

```
  "POU", "MAC", "MUJ",
```

```
  "PIÑI", "PIÑII", "ROU",
```

```
  "LULI", "LULII", "TEM",
```

```
  "VÁZI", "VÁZII"
```

```
),
```

```
Mandato = c(
```

```
  "2006-2009", "2014-2017", "2019-2022", "2020-2022",
```

```
  "2008-2011", "2009-2012", "2003-2007",
```

```
  "2020-2022", "2016-2019", "2010-2014",
```

```
  "2010-2013", "2018-2021", "2011-2015",
```

```
  "2003-2006", "2007-2010", "2016-2018",
```

```
  "2005-2009", "2015-2019"
```

```
),
```

```
Estado = c(
```

```
  "Chile", "Chile", "Brasil", "Argentina",
```

```
  "Argentina", "Argentina", "Argentina",
```

```
  "Uruguai", "Argentina", "Uruguai",
```

```

    "Chile", "Chile", "Brasil",
    "Brasil", "Brasil", "Brasil",
    "Uruguai", "Uruguai"
  )
)
print(presidentes)

# Arquivo HTML
html_file <- "Seleção de casos.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines("<tr><th>Presidente</th><th>Caso</th><th>Mandato</th><th>Estado</th></tr>
", file)
for (i in 1:nrow(presidentes)) {

```

```

        linha <- paste0('<tr><td>', presidentes$Presidente[i], '</td><td>',
presidentes$Abreviatura[i], '</td><td>', presidentes$Mandato[i], '</td><td>',
presidentes$Estado[i], '</td></tr>')
writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO B - Script do código “Tabela 1: Mudança de Preferência de Política Externa”.

```

install.packages("readr")
library(readr)
# Quadro de Mudança de Preferência de Política Externa
foreign_policy_change <- read.csv("C:/Users/victo/Downloads/Ideal Point.csv")
foreign_policy_change <- foreign_policy_change[,c("session", "IdealPointAll",
"Countryname")]
foreign_policy_change <- subset(foreign_policy_change,
Countryname %in% c("Argentina", "Brazil", "Chile", "Uruguay") &
session >= 54 & session <= 77)
total_linhas <- nrow(foreign_policy_change)
row.names(foreign_policy_change) <- 1:total_linhas
new_session <- c(1:24)
foreign_policy_change$Session <- new_session[foreign_policy_change$session - 53]
foreign_policy_change$Year <- rep(1999:2022, length.out = nrow(foreign_policy_change))
#Argentina
media_RUA <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[50:51])
media_KIR <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[53:57])
media_CFKI <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[58:61])
media_CFKII <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[62:65])
media_MAC <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[66:69])
media_FDZ <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[70:72])
# Brazil
media_FHC <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[1:4])

```

```

media_LULI <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[5:8])
media_LULII <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[9:12])
media_ROU <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[13:17])
media_TEM <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[18:20])
media_BOL <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[21:24])
# Chile
media_LAG <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[26:31])
media_BACI <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[32:35])
media_PIÑI <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[36:39])
media_BACII <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[40:43])
media_PIÑII <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[44:47])
#Uruguay
media_BAT <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[74:78])
media_VÁZI <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[79:83])
media_MUJ <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[84:88])
media_VÁZII <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[89:93])
media_POU <- mean(foreign_policy_change$IdealPointAll[94:96])

# Quadro
casos <- c("BACI", "BACII", "BAT", "BOL", "FHC", "FDZ",
"CFKI", "CFKII", "KIR",
"POU", "LAG", "MAC", "MUJ",
"PIÑI", "PIÑII", "ROU", "RUA",
"LULI", "LULII", "TEM",
"VÁZI", "VÁZII")
medias <- c(media_BACI, media_BACII, media_BAT, media_BOL, media_FHC,
media_FDZ, media_CFKI, media_CFKII, media_KIR, media_POU, media_LAG,
media_MAC, media_MUJ, media_PIÑI, media_PIÑII, media_ROU, media_RUA,
media_LULI, media_LULII, media_TEM, media_VÁZI, media_VÁZII)
dados <- data.frame(Casos = casos, Médias = medias)

# Normalização das médias
normalize <- function(x) {
  return(-1 + 2 * (x - min(x)) / (max(x) - min(x)))
}

```

```

}
dados$Media_Normalizada <- normalize(dados$Médias)
colnames(dados)[which(names(dados) == "Media_Normalizada")] <- "Média normalizada"
casos_excluir <- c("FHC", "RUA", "BAT", "LAG")
dados_filtrados <- subset(dados, !(Casos %in% casos_excluir))
rownames(dados_filtrados) <- 1:nrow(dados_filtrados)

#Arquivo HTML
html_file <- "Mudança de Preferência de Política Externa (MPPE).html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines('<tr><th>Caso</th><th>Média          MPPE</th><th>Média          MPPE
normalizada</th></tr>', file)
for (i in 1:nrow(dados_filtrados)) {

```

```

linha <- paste0('<tr><td>', dados_filtrados$Casos[i], '</td><td>', dados_filtrados$Médias[i],
'</td><td>', dados_filtrados$`Média normalizada`[i], '</td></tr>')
writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO C - *Script do código “Quadro 3: Ideologia do presidente.”*

```

# Quadro de Ideologia por presidente
casos <- c(
  "BACI", "BACII", "BOL", "FDZ",
  "CFKI", "CFKII", "KIR",
  "POU", "MAC", "MUJ",
  "PIÑI", "PIÑII", "ROU",
  "LULI", "LULII", "TEM",
  "VÁZI", "VÁZII"
)
ideologias <- c(
  "Esquerda", "Esquerda", "Extrema-Direita", "Esquerda",
  "Esquerda", "Esquerda", "Esquerda",
  "Direita", "Direita", "Esquerda",
  "Direita", "Direita", "Esquerda",
  "Esquerda", "Esquerda", "Direita",
  "Esquerda", "Esquerda"
)
df_presidentes <- data.frame(
  Casos = casos,
  Ideologia = ideologias
)
print(df_presidentes)

# Arquivo HTML

```

```

html_file <- "Ideologia por presidente.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines("<tr><th>Caso</th><th>Ideologia</th></tr>", file)
for (i in 1:nrow(df_presidentes)) {
  linha <- paste0('<tr><td>', df_presidentes$Casos[i], '</td><td>', df_presidentes$Ideologia[i],
'</td></tr>')
  writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO D - Script do código “Tabela 2: Índice médio de Divergência Societal.”

```

install.packages("readr")
library(readr)
# Índice médio de Divergência Societal
divergencia_societal <- read.csv("C:/Users/victo/Downloads/Polarization of society.csv")
divergencia_societal <- divergencia_societal[, c("Year", "Argentina", "Brazil", "Chile",
"Uruguay")]

# Média por mandato
BACI_media <- mean(divergencia_societal$Chile[7:10])
BACII_media <- mean(divergencia_societal$Chile[15:18])
BOL_media <- mean(divergencia_societal$Brazil[20:23])
FDZ_media <- mean(divergencia_societal$Argentina[21:23])
CFKI_media <- mean(divergencia_societal$Argentina[9:12])
CFKII_media <- mean(divergencia_societal$Argentina[13:16])
KIR_media <- mean(divergencia_societal$Argentina[4:8])
POU_media <- mean(divergencia_societal$Uruguay[21:23])
MAC_media <- mean(divergencia_societal$Argentina[17:20])
MUJ_media <- mean(divergencia_societal$Uruguay[11:15])
PIÑI_media <- mean(divergencia_societal$Chile[11:14])
PIÑII_media <- mean(divergencia_societal$Chile[19:22])
ROU_media <- mean(divergencia_societal$Brazil[12:16])
LULI_media <- mean(divergencia_societal$Brazil[4:7])
LULII_media <- mean(divergencia_societal$Brazil[8:11])
TEM_media <- mean(divergencia_societal$Brazil[17:19])
VÁZI_media <- mean(divergencia_societal$Uruguay[6:10])
VÁZII_media <- mean(divergencia_societal$Uruguay[16:20])

# Tabela de Índice médio de Divergência Societal
indices_divergencia <- c(BACI_media, BACII_media, BOL_media, FDZ_media,
CFKI_media, CFKII_media, KIR_media, POU_media,
MAC_media, MUJ_media, PIÑI_media, PIÑII_media,
ROU_media, LULI_media, LULII_media, TEM_media,
VÁZI_media, VÁZII_media)

dados <- data.frame(

```

```

Casos = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ",
          "CFKI", "CFKII", "KIR",
          "POU", "MAC", "MUJ",
          "PIÑI", "PIÑII", "ROU",
          "LULI", "LULII", "TEM",
          "VÁZI", "VÁZII"),
Índice_médio_de_divergência_societal = indices_divergencia
)
print(dados)

#Arquivo HTML
html_file <- "Índice Médio de Divergência Societal.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines("<tr><th>Caso</th><th>Índice Médio de Divergência Societal</th></tr>", file)

```

```

for (i in 1:nrow(dados)) {
  linha <- paste0('<tr><td>', dados$Casos[i], '</td><td>',
dados$Índice_médio_de_divergência_societal[i], '</td></tr>')
  writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO E - *Script* do código “Tabela 3: Índice médio de Componente Liberal.”

```

library(readr)

# Índice médio de Componente Liberal
PE_desimpedido <- read.csv("C:/Users/victo/Downloads/Liberal Component Index.csv")
PE_desimpedido <- PE_desimpedido[, c("Year", "Argentina", "Brazil", "Chile", "Uruguay")]

# Média por mandato
medias <- list(
  BACI = mean(PE_desimpedido$Chile[4:7]),
  BACII = mean(PE_desimpedido$Chile[12:15]),
  BOL = mean(PE_desimpedido$Brazil[17:20]),
  FDZ = mean(PE_desimpedido$Argentina[18:20]),
  CFKI = mean(PE_desimpedido$Argentina[6:9]),
  CFKII = mean(PE_desimpedido$Argentina[10:13]),
  KIR = mean(PE_desimpedido$Argentina[1:5]),
  POU = mean(PE_desimpedido$Uruguay[18:20]),
  MAC = mean(PE_desimpedido$Argentina[14:17]),
  MUJ = mean(PE_desimpedido$Uruguay[8:12]),
  PIÑI = mean(PE_desimpedido$Chile[8:11]),
  PIÑII = mean(PE_desimpedido$Chile[16:19]),
  ROU = mean(PE_desimpedido$Brazil[9:13]),
  LULI = mean(PE_desimpedido$Brazil[1:4]),
  LULII = mean(PE_desimpedido$Brazil[5:8]),

```

```

TEM = mean(PE_desimpedido$Brazil[14:16]),
VÁZI = mean(PE_desimpedido$Uruguay[3:7]),
VÁZII = mean(PE_desimpedido$Uruguay[13:17])
)

# Quadro com Índice médio de Componente Liberal
dados <- data.frame(
  Caso = names(medias),
  Índice_médio_do_componente_liberal = unlist(medias)
)
print(dados)

# Arquivo HTML
html_file <- "Índice médio de Componente Liberal.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>

```

```

<table>
<tr><th>Caso</th><th>Índice médio do Componente Liberal</th></tr>', file)
for (i in 1:nrow(dados)) {
  linha <- paste0(
    '<tr><td>', dados$Caso[i], '</td><td>',
    dados$Índice_médio_do_componente_liberal[i],
    '</td></tr>'
  )
  writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO F - *Script* do código “Tabela 4: Dados Pré-Calibrados.”

```
# Tabela de dados pré-calibrados
```

```

tabela <- data.frame(
  Mandato = c("Michelle Bachelet I", "Michelle Bachelet II", "Jair Bolsonaro", "Alberto
Fernández",
              "Cristina Fernández de Kirchner I", "Cristina Fernández de Kirchner II", "Néstor
Kirchner",
              "Luis Lacalle-Pou", "Maurício Macri", "Pepe Mujica",
              "Sebastián Piñera I", "Sebastián Piñera II", "Dilma Rousseff",
              "Lula da Silva I", "Lula da Silva II", "Michel Temer",
              "Tabaré Vázquez I", "Tabaré Vázquez II"),

  Caso = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ",
           "CFKI", "CFKII", "KIR",
           "POU", "MAC", "MUJ",
           "PIÑI", "PIÑII", "ROU",
           "LULI", "LULII", "TEM",
           "VÁZI", "VÁZII"),

```

```

MDI = c("Esquerda", "Esquerda", "Extrema-Direita", "Esquerda",
        "Esquerda", "Esquerda", "Esquerda",
        "Direita", "Direita", "Esquerda",
        "Direita", "Direita", "Esquerda",
        "Esquerda", "Esquerda", "Direita",
        "Esquerda", "Esquerda"),

ADS = c(1.489, 1.118, 0.0815, 0.079, 0.159, 0.079, 0.9136,
        1.42133333333333, 0.079, 1.638, 1.134, 0.48225,
        1.2158, 2.134, 1.96825, 0.176, 2.101, 1.3796),

PED = c(0.9505, 0.95925, 0.75825, 0.778666666666667, 0.7505,
        0.74075, 0.7696, 0.937, 0.79875, 0.933, 0.95625, 0.9355,
        0.8982, 0.86325, 0.89025, 0.825666666666667, 0.93, 0.938),

MPPE = c(0.24412521625121, -0.421105686218355, 0.786873115870065,
        0.153417647883272, 0.277620244738583,
-0.0339065482831443,
        0.615661008378236, 0.206002159179431,
0.0786703781101232,
        -0.476072295720036, -0.105098799436469,
-0.0835094220501432,
        -1, 0.0841343569342969, -0.370738528716106,
-0.347187368001494,
        0.0294107617315755, -0.64555998575156),

  check.names = FALSE
)
# Arquivo HTML
html_file <- "Dados Pré-Calibrados.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>

```

```

<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines("&<tr><th>Mandato</th><th>Caso</th><th>Mdl</th><th>ADS</th><th>PED</t
h><th>MPPE</th></tr>", file)
for (i in 1:nrow(tabela)) {
  linha <- paste0(
    '<tr><td>', tabela$Mandato[i], '</td>',
    '<td>', tabela$Caso[i], '</td>',
    '<td>', tabela$Mdl[i], '</td>',
    '<td>', tabela$ADS[i], '</td>',
    '<td>', tabela$PED[i], '</td>',
    '<td>', tabela$MPPE[i], '</td></tr>'
  )
  writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO G - Script do código “Tabela 5: Condições Calibradas.”

```

# Condições Calibradas
dados_calibrados <- data.frame(
  Caso = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ", "CFKI", "CFKII", "KIR", "POU", "MAC",
           "MUJ", "PIÑI", "PIÑII", "ROU", "LULI", "LULII", "TEM", "VÁZI", "VÁZII"),
  MdI = c(0, 1, 1, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0),
  ADS = c(0.25, 0.25, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.75, 0.25, 1, 0.75, 0, 0.75, 1, 0, 0.25),
  PED = c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.25, 0, 0.25, 0.75, 0.75, 0.75, 0.75, 0.25, 0.25),
  MPPE = c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0)
)

# Arquivo HTML
html_file <- "Condições Calibradas.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)

```

```

writeLines('<h2>Condições Calibradas</h2>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines("&<tr><th>Caso</th><th>MdI</th><th>ADS</th><th>PED</th><th>MPPE</th>
</tr>", file)
for (i in 1:nrow(dados_calibrados)) {
  linha <- paste0(
    '<tr><td>', dados_calibrados$Caso[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$MdI[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$ADS[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$PED[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$MPPE[i], '</td></tr>'
  )
  writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO H - *Script* do código “Tabela 6: Valores para o cálculo de consistência das condições e do fenômeno de interesse.”

```

# Valores para cálculo de consistência das condições e fenômeno de interesse
dados_calibrados <- data.frame(
  Caso = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ", "CFKI", "CFKII", "KIR", "POU", "MAC",
    "MUJ", "PIÑI", "PIÑII", "ROU", "LULI", "LULII", "TEM", "VÁZI", "VÁZII"),
  MPPE = c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0),
  MdI = c(0, 1, 1, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0),
  Min_MdI_MPPE = pmin(c(0, 1, 1, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0),
    c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0)),
  ADS = c(0.25, 0.25, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.75, 0.25, 1, 0.75, 0, 0.75, 1, 0, 0.25),
  Min_ADS_MPPE = pmin(c(0.25, 0.25, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.75, 0.25, 1, 0.75, 0, 0.75, 1, 0,
    0.25),
    c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0)),
  PED = c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.25, 0, 0.25, 0.75, 0.75, 0.75, 0.25, 0.25),

```

```

Min_PED_MPPE = pmin(c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.25, 0, 0.25, 0.75, 0.75, 0.75, 0.75,
0.25, 0.25),
                    c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0))
)

```

```

# Cálculo das somas

```

```

somas <- colSums(dados_calibrados[, -1])

```

```

# Arquivo HTML

```

```

html_file <- "Valores para o cálculo de consistência das condições e do fenômeno de
interesse.html"

```

```

file <- file(html_file, "w")

```

```

writeLines('<!DOCTYPE html>')

```

```

<html>

```

```

<head>

```

```

<style>

```

```

table {

```

```

    border-collapse: collapse;

```

```

    width: 100%;

```

```

}

```

```

th, td {

```

```

    border: 1px solid black;

```

```

    padding: 8px;

```

```

    text-align: left;

```

```

}

```

```

th {

```

```

    background-color: #f2f2f2;

```

```

}

```

```

</style>

```

```

</head>

```

```

<body>', file)

```

```

writeLines('<h2>Valores para cálculo de consistência das condições e do fenômeno de
interesse</h2>', file)

```

```

writeLines('<table>', file)

```

```

writeLines("<tr><th>Caso</th><th>MPPE</th><th>Mdl</th><th>Min(Mdl,
MPPE)</th><th>ADS</th><th>Min(ADS,      MPPE)</th><th>PED</th><th>Min(PED,
MPPE)</th></tr>", file)
for (i in 1:nrow(dados_calibrados)) {
  linha <- paste0(
    '<tr><td>', dados_calibrados$Caso[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$MPPE[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$Mdl[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$Min_Mdl_MPPE[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$ADS[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$Min_ADS_MPPE[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$PED[i], '</td><td>',
    dados_calibrados$Min_PED_MPPE[i], '</td></tr>'
  )
  writeLines(linha, file)
}
linha_soma <- paste0(
  '<tr><td><strong>SOMA</strong></td><td>',
  somas["MPPE"], '</td><td>',
  somas["Mdl"], '</td><td>',
  somas["Min_Mdl_MPPE"], '</td><td>',
  somas["ADS"], '</td><td>',
  somas["Min_ADS_MPPE"], '</td><td>',
  somas["PED"], '</td><td>',
  somas["Min_PED_MPPE"], '</td></tr>'
)
writeLines(linha_soma, file)
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO I - *Script* dos códigos de “Figura 2: Gráfico de Mdl x MPPE”; “Figura 3: Gráfico de ADS x MPPE”; “Figura 4: Gráfico de PED x MPPE”; “Figura 5: Gráfico de

MdI x MPPE”; “Figura 6: Gráfico de ADS x MPPE”; “Figura 7: Gráfico de PED x MPPE”.

Gráfico de MdI x MPPE

```
dataMdI <- data.frame(
  Caso = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ", "CFKI", "CFKII", "KIR", "POU", "MAC",
"MUJ", "PIÑI", "PIÑII", "ROU", "LULI", "LULII", "TEM", "VÁZI", "VÁZII"),
  MdI = c(0, 1, 1, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0),
  MPPE = c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0)
)
plot(data$MdI, data$MPPE, xlim=c(0,1), ylim=c(0,1),
  xlab="MdI", ylab="MPPE", pch=19)
text(data$MdI, data$MPPE, labels=data$Caso, pos=4, cex=0.8)
abline(0, 1, col="black", lwd=2)
```

Gráfico de ADS x MPPE

```
data$ADS <- c(0, 0.25, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.75, 0.25, 1, 0.75, 0, 0.75, 1, 0, 0.25)
plot(data$ADS, data$MPPE, xlim=c(0,1), ylim=c(0,1),
  xlab="ADS", ylab="MPPE", pch=19)
text(data$ADS, data$MPPE, labels=data$Caso, pos=4, cex=0.8)
abline(0, 1, col="black", lwd=2)
```

Gráfico de PED x MPPE

```
data$PED <- c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0.25, 1, 0.25, 0, 0.25, 0.75, 0.75, 0.75, 0.75, 0.25, 0.25)
plot(data$PED, data$MPPE, xlim=c(0,1), ylim=c(0,1),
  xlab="PED", ylab="MPPE", pch=19)
text(data$PED, data$MPPE, labels=data$Caso, pos=4, cex=0.8)
abline(0, 1, col="black", lwd=2)
```

ANEXO J - Script do código “Tabela 7: Condições recalibradas para Tabela da Verdade.”

Quadro com as condições recalibradas para Tabela da Verdade

```
dados_calibrados <- data.frame(
  Caso = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ", "CFKI", "CFKII", "KIR", "POU", "MAC",
```

```

    "MUJ", "PIÑI", "PIÑII", "ROU", "LULI", "LULII", "TEM", "VÁZI", "VÁZII"),
Mdl = c(0, 1, 1, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0),
ADS = c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 0),
PED = c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 0),
MPPE = c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0)
)
# Arquivo HTML
html_file <- "Condições Recalibradas para Tabela da Verdade.html"
file <- file(html_file, "w")
# Cabeçalho HTML
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: left;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<h2>Condições recalibradas para Tabela da Verdade</h2>', file)
writeLines('<table>', file)
writeLines("<tr><th>Caso</th><th>Mdl</th><th>ADS</th><th>PED</th><th>MPPE</th>
</tr>", file)
for (i in 1:nrow(dados_calibrados)) {

```

```

linha <- paste0(
  '<tr><td>', dados_calibrados$Caso[i], '</td><td>',
  dados_calibrados$Mdi[i], '</td><td>',
  dados_calibrados$ADS[i], '</td><td>',
  dados_calibrados$PED[i], '</td><td>',
  dados_calibrados$MPPE[i], '</td></tr>'
)
writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```

ANEXO K - Script do código “Tabela 1: Tabela da Verdade.”

```

install.packages("dplyr")
library(dplyr)

# Tabela da Verdade
dados_qca <- data.frame(
  Caso = c("BACI", "BACII", "BOL", "FDZ", "CFKI", "CFKII", "KIR", "POU", "MAC",
           "MUJ", "PIÑI", "PIÑII", "ROU", "LULI", "LULII", "TEM", "VÁZI", "VÁZII"),
  Mdi = c(0, 1, 1, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0),
  ADS = c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 0, 0),
  PED = c(0, 0, 1, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 0, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 0),
  MPPE = c(0, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 1, 1, 1, 1, 0, 1, 0, 1, 1, 0, 0)
)
combinacoes <- expand.grid(Mdi = c(0, 1), ADS = c(0, 1), PED = c(0, 1))
combinacoes <- combinacoes %>%
  rowwise() %>%
  mutate(
    nt = sum(dados_qca$Mdi == Mdi & dados_qca$ADS == ADS & dados_qca$PED ==
PED),

```

```

ny = sum(dados_qca$Mdi == Mdi & dados_qca$ADS == ADS & dados_qca$PED ==
PED & dados_qca$MPPE == 1),
  Consistencia = ifelse(nt > 0, round(ny / nt, 2), 0),
  Suficiencia = ifelse(Consistencia >= 0.75 & nt >= 2, 1, 0)
)
print(combinacoes)

# Arquivo HTML
html_file <- "Tabela da Verdade.html"
file <- file(html_file, "w")
writeLines('<!DOCTYPE html>
<html>
<head>
<style>
table {
  border-collapse: collapse;
  width: 100%;
}
th, td {
  border: 1px solid black;
  padding: 8px;
  text-align: center;
}
th {
  background-color: #f2f2f2;
}
.sub {
  font-size: smaller;
  vertical-align: sub;
}
</style>
</head>
<body>', file)
writeLines('<h2>Tabela da Verdade</h2>', file)

```

```

writeLines('<table>', file)
writeLines("&<tr>
<th>MdI</th>
<th>ADS</th>
<th>PED</th>
<th>n<span class='sub'>t</span></th>
<th>n<span class='sub'>y</span></th>
<th>Consistência (n<span class='sub'>t</span>/n<span class='sub'>y</span></th>
<th>Suficiência</th>
</tr>", file)
for (i in 1:nrow(combinacoes)) {
  linha <- paste0(
    '<tr><td>', combinacoes$MdI[i], '</td><td>',
    combinacoes$ADS[i], '</td><td>',
    combinacoes$PED[i], '</td><td>',
    combinacoes$nt[i], '</td><td>',
    combinacoes$ny[i], '</td><td>',
    combinacoes$Consistencia[i], '</td><td>',
    combinacoes$Suficiencia[i], '</td></tr>'
  )
  writeLines(linha, file)
}
writeLines('</table>
</body>
</html>', file)
close(file)

```