

# POLÍTICA EXTERNA É *política pública?*

CARLOS R. S. MILANI

CIENTISTA POLÍTICO E ESPECIALISTA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS<sup>1</sup>

Não é de hoje que se discute o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) na formulação da política externa brasileira. Outrora muitos foram os defensores do monopólio do Itamaraty e de seu insulamento burocrático, fundados em argumentos variados desde a defesa da tradição da Casa de Rio Branco, do mérito profissional e da *expertise* muito particular de seus diplomatas até a natureza singular que atribuíam à política externa como “política de Estado”. E, sendo assim considerada uma política de Estado, a política externa seria “intocável”. Quer como argumento político, quer como hipótese de pesquisa empírica, o monopólio e o insulamento muito dificilmente se sustentariam nos dias atuais, haja vista a pluralidade de visões, práticas, atores

institucionais e não estatais presentes no campo da política externa brasileira (PEB).

A democratização das relações Estado–sociedade desde a Constituição de 1988, a internacionalização da política em múltiplos níveis e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local são variáveis decisivas nesse processo contrário ao insulamento, que aqui chamamos de “continentalização” da PEB. A metáfora da continentalização contrapõe-se à do insulamento: o Itamaraty não é mais (e talvez nunca tenha sido) uma ilha de conhecimento, tradição e experiência isolada do restante da política democrática brasileira. A ideia de continentalização remete-nos à abrangência da geografia do território nacional, um território continental pela sua ex-

tensão, no qual se movem agentes dos mais variados com interesses e preferências nem sempre convergentes em matéria de política externa. A metáfora da continentalização implica maior abrangência temática da PEB, participação ampliada e institucionalizada dos agentes (governamentais e não governamentais) e, portanto, processo decisório mais aberto ao diálogo com o Parlamento, à coordenação com os demais ministérios e a consultas com agências federais, entidades subnacionais, setor produtivo, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunidade científica.

O debate mais recente sobre os efeitos da democratização das relações Estado–sociedade no campo da PEB tem sido marcado pela polarização. De um lado, há os que

consideram o Ministério das Relações Exteriores elitista, aristocrático, formalista, parnasiano<sup>2</sup> desvinculando dos processos de democratização ou ainda excessivamente silencioso diante dos grandes eventos geopolíticos internacionais. Seria uma ilha que não deveria ou não visaria a aderir à continentalização da PEB. O problema seria de natureza cultural, organizacional ou ainda relativo a uma sociabilidade no campo da diplomacia brasileira marcadamente aristocrática. De outro, situam-se aqueles que buscam defender a primazia do Itamaraty na definição das agendas externas, com base na experiência diplomática, no conhecimento dos procedimentos das negociações internacionais e na aludida necessidade de proteger as relações exteriores do país de tendências etiquetadas de “politização”, “partidarização” ou “ideologização” da PEB. Nesse segundo campo, ainda existem analistas sustentando que a gestão do Barão de Rio Branco seria fonte de inspiração permanente e constituiria legado fundamental em matéria de *savoir-faire* diplomático contemporâneo. O modo de atuar de Rio Branco corresponderia ao perfil quase perfeito do ideal de diplomata. O pano de fundo desse argumento é a premissa de que haveria um “grande consenso” histórico e permanente no campo da PEB, como se não existissem conflitos acerca da inserção internacional do Brasil. Negligenciam o fato de que, inclusive nos tempos do Barão, muitos eram os conflitos entre Rio Branco e Oliveira

Lima ou Lima Barreto, por exemplo. Como lembra Christian Lynch, o conhecimento acumulado sobre o personagem e as contribuições políticas do Barão de Rio Branco atenuou as divergências e corroborou a construção de muitos mitos, boa parte dos quais fruto de um “oficialismo historiográfico” marcado por elogios excessivos ao patrono da diplomacia brasileira formulados sem o devido distanciamento crítico.<sup>3</sup> É importante lembrar que boa parte desses elogios eram oriundos do próprio Itamaraty, haja vista que, até muito recentemente, os diplomatas mantinham quase monopólio sobre a produção de conhecimentos no campo das Relações Internacionais no Brasil, realidade essa que também se transformou profundamente com a profissionalização acadêmica e o desenvolvimento científico desse campo.

Tanto a mistificação de Rio Branco quanto a acusação de elitismo dos diplomatas reforçam a polarização presente nas interpretações ao mesmo tempo intelectuais, políticas e prescritivas acerca do lugar do Itamaraty e do papel dos agentes diplomáticos nas agendas externas do país. Trata-se de uma polarização que nos parece pouco dialética e excessivamente simplificadora da realidade, não exaurindo o debate, nem as interpretações sobre o tema. Falar de ideologização da PEB é chover no molhado: basta lembrar a atuação de lideranças como Oswaldo Aranha, San Tiago Dantas, Juracy Magalhães ou, mais recentemente, Celso Lafer,

Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia, todos atores políticos escolhidos para implementar agendas da PEB em virtude de lealdade política e de alinhamento com os ideários do presidente. Os ministros de Estado e os assessores especiais, de carreira diplomática ou não, são uma ferramenta do Poder Executivo. Ademais, como lembra Octavio Amorim Neto, quando os chanceleres são da carreira diplomática, eles podem facilitar o diálogo com os membros da corporação, aumentar a capacidade de controle da PEB pela Presidência e, por conseguinte, reduzir a autonomia decisória do MRE, fenômeno reforçado pela diplomacia presidencial desde pelo menos o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.<sup>4</sup>

Manter o debate nos termos dessa clivagem tampouco permite enxergar as nuances e os matizes tão presentes (hoje como no passado) no campo da política externa – componente essencial do que o historiador germânico Otto Hintze chamou de “zona cinzenta” do poder estatal.<sup>5</sup> A zona cinzenta diz respeito à própria natureza do Estado, ao mesmo tempo capitalista e democrático, cujo processo decisório em algumas instâncias nunca chega a ser totalmente transparente à sociedade e à cidadania. É interessante notar que, nos Estados Unidos, o Congresso modificou, em 1789, o título do *Department of Foreign Affairs* para *State Department*, tendo Thomas Jefferson como o primeiro dirigente a ocupar o posto principal da chancelaria norte-ameri-

cana. A percepção dos pais fundadores da nação estadunidense corrobora a noção de política externa como um âmbito que não diz respeito exclusivamente aos negócios externos, mas à projeção internacional de poder do Estado como um todo. Nesse sentido, seria quase ingênuo pensar que determinadas políticas (macroeconômica, financeira, cambial, relativa a investimentos, de defesa, segurança e, em boa medida, a política externa) possam ser totalmente abertas ao crivo da participação democrática. A noção de zona cinzenta pressupõe que os representantes dos tomadores de decisão respondem institucional e juridicamente por suas responsabilidades públicas. Isso faz parte do jogo democrático que define equilíbrios sutis entre representação e participação – e não seria distinto no campo da política externa. A noção de zona cinzenta também remete à ideia de “autoritariedade” (*authoritativeness*), desenvolvida por Christopher Hill.<sup>6</sup>

Segundo a Constituição brasileira, nos termos dos artigos 21 e 84, os atores primários da política externa, o Presidente da República e seu Ministro das Relações Exteriores, devem atribuir-lhe chancela institucional e jurídica. Os ministérios “domésticos”, as agências e empresas públicas, as entidades subnacionais, entre outros, que busquem conceber ou que desenvolvam projetos internacionais de cooperação técnica devem obter a chancela normativa de um ator primário que garanta o sentido de autoridade do Estado na formula-

ção e implementação da política, em conformidade com as competências constitucionais previstas no sistema federativo brasileiro.<sup>7</sup> A divisão hierárquica das responsabilidades implica que a margem e o grau de autonomia do Ministério das Relações Exteriores dependem de autorização presidencial. O presidente é chefe de Estado e de governo, delega, mas tem centralidade quanto à capacidade de agência em matéria de política externa. Não gozar, constitucionalmente, de total autonomia não implica *ipso facto* perda de capacidade de coordenação, uma vez que os assuntos de política externa permanecem majoritariamente concentrados no seio das instituições políticas do Poder Executivo, embora não exclusivamente no Itamaraty, a exemplo da negociação financeira (dívida externa, regulação financeira, FMI, G-20) que tem sido conduzida pela Fazenda em parceria com outros órgãos<sup>8</sup> ou da cooperação técnica implementada por vários ministérios e agências federais. Manter a capacidade de coordenação depende da habilidade do Itamaraty de “fazer política”, mas também do diálogo de alto nível entre o Ministério e a Presidência, entre o Itamaraty e os demais ministérios, as entidades subnacionais, os operadores econômicos, os atores sociais, bem como das medidas institucionais e administrativas tomadas no interior do Ministério no sentido de sua própria modernização.

Portanto, faz-se necessário ir além da clivagem acima exposta, sair da armadilha cultural e organizacio-

nal, abandonar o ideal da homogeneidade institucional (segundo o qual, o Itamaraty não seria, ele próprio, atravessado de visões e interesses conflitantes), mas também evitar a ingenuidade de negar que a política externa ao mesmo tempo reflete visões de mundo e produz a sua *politics*. Ou seja, a política externa e o papel do Itamaraty merecem ser analisados à luz das mudanças das instituições democráticas, da necessária negociação entre as demandas dos distintos grupos de interesse em matéria de inserção econômica e política do Brasil na região (América do Sul) e no mundo, de acordo com a escala e a economia política da PEB.<sup>9</sup> Para o Itamaraty, existem riscos associados à negação dessas demandas e desses fenômenos: que desafios o imobilismo institucional e a incapacidade de saber renovar-se podem produzir para o próprio campo político da diplomacia brasileira? Como diria Pierre Bourdieu, no campo político os agentes devem manter ativas suas distintas formas de capital, sabendo quais seriam os tipos de capital mais eficientes na produção e reprodução das normas que regem o campo. O *habitus* (*ethos* e *hexis*) não é imutável no campo, e os agentes devem saber renovar-se a fim de se manterem pertinentes e efetivos.<sup>10</sup> Entre os riscos da ausência de transformação, o Itamaraty pode confrontar-se com o avanço da “privatização” da política externa (quando os interesses empresariais e privados lograrem capturar as agendas políticas da diplomacia e as sub-



meter, sempre e exclusivamente, ao simples interesse econômico e comercial) e a irrelevância da burocracia diplomática (caso o Itamaraty não logre transformar-se diante das demandas por mais eficiência, transparência e diálogo com a sociedade em sua pluralidade). Em alguns países com reconhecida tradição diplomática, a exemplo do México, a diplomacia perdeu peso burocrático e deixou de ser o ator político *par excellence* nas negociações comerciais e de integração. Seguindo com o pensamento de Bourdieu, o que o futuro reserva ao Itamaraty no campo da diplomacia será também fruto de sua capacidade de ação (agência) nesse campo.

Assim, parto aqui de um ponto de vista distinto, uma posição que pretende ser mais crítica sobre as relações entre PEB e Itamaraty, buscando analisar dialeticamente e ao longo do processo de democratização do Estado brasileiro o papel do Ministério na interface com a Presidência da República, outros ministérios, agências públicas, estados e municípios, também com os setores empresariais, as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e a própria academia.<sup>11</sup> O desafio é, portanto, pensar a política externa como não residual, nem apenas como ornamental, mas na “dialética do concreto” na história do capitalismo internacional e da capacidade de agência do Estado.<sup>12</sup> Defendo aqui o argumento de que a política externa, ao construir o elo entre o sistema internacional e o plano doméstico, apresenta natureza de

uma política *sui generis*: ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo. A política externa também faz parte da zona cinzenta do Estado, porém, como as demais políticas governamentais, nunca esteve e não está a salvo da “política doméstica, lugar de conflitos e das facções”, como afirmou Maria Regina Soares de Lima.<sup>13</sup> A política externa responde a pressões sistêmicas e regionais de segurança, aos processos de abertura econômica, a crises militares e externalidades de políticas externas hegemônicas (como nos casos da crise na Ucrânia ou da emergência do Estado Islâmico), a demandas de engajamento militar do Brasil em missões de paz, ao posicionamento multilateral do Estado em negociações de acordos internacionais... mas é igualmente o reflexo dos jogos de poder entre atores econômicos, políticos e sociais dentro das fronteiras nacionais. A anarquia e a assimetria entre os Estados no plano externo, como também as desigualdades e diferenças de acesso ao sistema político-institucional entre operadores de toda sorte no âmbito nacional, entre outras, são marcas fundamentais do processo decisório da política externa. Com base nessas premissas, analiso aqui três questões

que me parecem fundamentais para entender o papel do Itamaraty diante da afirmação de que a política externa também é uma política pública:

- 1) A centralidade das relações entre o Ministério das Relações Exteriores e a Presidência da República;
- 2) A necessária adoção de medidas de modernização institucional no seio do Ministério;
- 3) A relevância da coordenação política, da transparência das decisões e da participação social.

#### O DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE A PRESIDÊNCIA E O ITAMARATY: A CENTRALIDADE DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

No sistema presidencialista, a Constituição tende a outorgar poderes consideráveis ao Executivo. O presidente, legitimado pelas urnas, decide a composição de seu ministério e exerce controle sobre a administração. Ele é o chefe de Estado (que representa a nação) e o chefe de governo. No Brasil, a figura do presidente da república sempre foi central na política e tem-se afirmado como fundamental na construção de alianças governamentais, na relação com o Congresso (presidencialismo de coalizão), na proposição de projetos de lei, mas igualmente na construção de um ideal de liderança nacional. Não seria diferente no caso da política externa. A diplomacia presidencial, também conhecida como diplomacia de cúpula, de chefes de Estado e de governo ou ainda como diplomacia dos mandatários, implica participação pessoal, ativa, frequente, abran-

gente e efetiva na concepção e na execução da política externa, indo além das atribuições de rotina *ex officio*.<sup>14</sup>

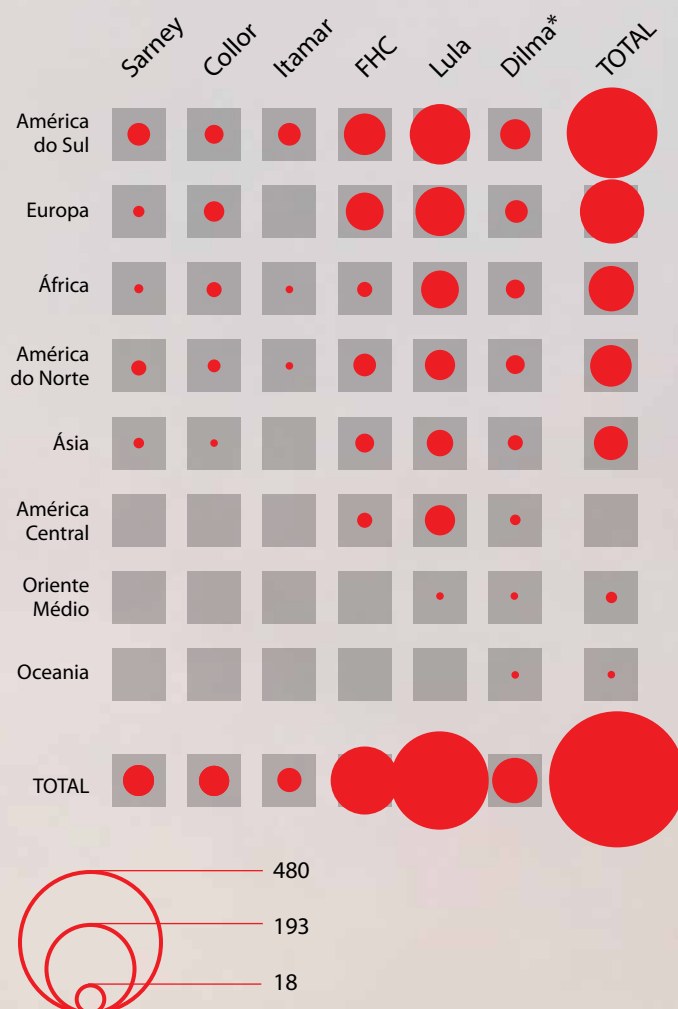
De fato, o perfil da liderança presidencial pode ser decisivo na obtenção de êxitos diplomáticos, tanto no plano bilateral e regional quanto no âmbito multilateral. A natureza política dos pronunciamentos e a participação pessoal nas negociações fazem parte desse perfil, do mesmo modo que as viagens presidenciais a outros países, instrumentais para a abertura de mercados, a internacionalização das empresas, a consolidação de parcerias estratégicas (públicas e privadas), mas igualmente para o fomento das agendas de cooperação técnica. As viagens presidenciais internacionais são uma das ferramentas-chave da diplomacia econômica: são frequentes os encontros organizados, no exterior, entre o presidente de uma nação e investidores potenciais do país visitado. Constituem relevante indicador do interesse presidencial por temas de política externa, das preferências políticas e prioridades geoestratégicas da nação. Além disso, são um dos ingredientes mais utilizados no âmbito da diplomacia pública, uma vez que projetam a imagem do Brasil nos meios de comunicação e nas redes sociais nacionais e mundiais. A tendência ao uso da diplomacia de cúpula e da diplomacia dos chefes de Estado e de governo é generalizada no sistema internacional (G-7/G-8, G-20 financeiro, Cúpula dos BRICS, Cúpula da APEC etc.); e no Brasil os casos de FHC e Lula são

ilustrativos do uso das viagens internacionais como instrumento de projeção de poder em função da biografia e do perfil dos dois chefes de Estado, como ilustram as figuras 1 e 2.<sup>15</sup>

Na ausência de interesse ou de capacidade de exercício dessa liderança, como pensar as relações entre o Itamaraty e a Presidência da República? Qual seria o peso, nos dias atuais, do

FIGURA 1

### QUANTIDADE ABSOLUTA DE VIAGENS PRESIDENCIAIS ENTRE 1985 E JANEIRO DE 2015



\*Viagens de Dilma Rousseff ao longo do primeiro mandato.

Fonte: Planalto, 2014; Itamaraty, 2013b.

Elaboração: Labmundo, 2014.

FIGURA 2

## DESTINO E MÉDIA ANUAL DE VIAGENS DOS PRESIDENTES BRASILEIROS

José Sarney (março de 1985 a março de 1990)



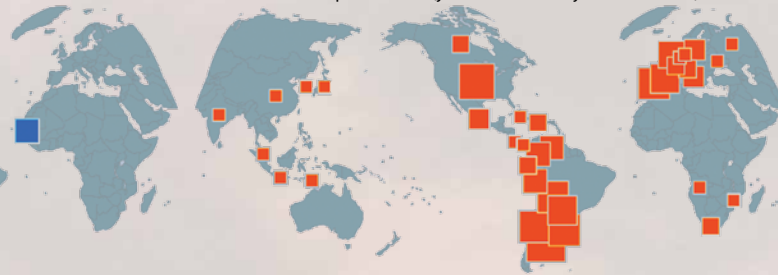
Fernando Collor (março de 1990 a outubro de 1992)



Itamar Franco (outubro de 1992 a janeiro de 1995)



Fernando Henrique Cardoso (janeiro de 1995 a janeiro de 2003)



Luiz Inácio Lula da Silva (janeiro de 2003 a janeiro de 2011)



Dilma Rousseff (período analisado de janeiro de 2011 a janeiro de 2015)



\*Foram consideradas todas as viagens da presidência da República, sejam elas de caráter bilateral ou multilateral.

Fonte: Planalto, 2014; Itamaraty, 2013b.

Elaboração: Labmundo, 2014.

diálogo político entre a Presidência e o Itamaraty na condução da PEB? É bem verdade que a diplomacia presidencial não é uma constante na história da República no Brasil. Seja por motivos sistêmicos (mais limitadores), seja por fatores domésticos, muitos chefes de Estado não foram

exímios e frequentes operadores do internacional, conferindo mais autonomia ao Itamaraty e delegando-lhe papel de destaque nas relações exteriores. Na história recente de reconstrução democrática, no entanto, a diplomacia presidencial foi aspecto marcante na política externa de Fer-

nando Henrique Cardoso e, a seguir, foi frequente e decisivamente utilizada nos dois governos de Luís Inácio Lula da Silva. Hoje, pode-se dizer que é quase consensual entre os analistas da PEB que, durante o seu primeiro mandato, Dilma Rousseff demonstrou pouco interesse pelas agendas

externas e, em alguns casos, inclusive pouca paciência com as reuniões de cúpula e o cerimonial diplomático. Dedicou pouco de seu tempo de mandato a viagens internacionais, principalmente quando a comparamos com o seu antecessor imediato, Lula da Silva. Em seu primeiro mandato, segundo dados do próprio *website* da Presidência, Dilma Rousseff teria passado 144 dias fora do Brasil em visitas de Estado ou encontros multilaterais – ao passo que o Presidente Lula teria permanecido no exterior durante 269 dias entre 2007 e 2010, e 216 dias entre 2003 e 2006.

O ambiente diplomático não parece despertar na presidenta Dilma Rousseff o necessário interesse, talvez por imaginar que a diplomacia não produza efeitos políticos imediatos e resultados econômicos visíveis no curto prazo. Talvez por dar-se conta de que a diplomacia não é uma ciência exata, cujos benefícios podem dificilmente ser contabilizados em planilhas ou simbolizadas por meio de econometria. Em entrevista com um diplomata brasileiro, foi-me dito que, em uma das formaturas do Instituto Rio Branco, Dilma Rousseff teria chegado a questionar o seu chanceler (naquele momento, o Embaixador Antonio Patriota) quantos engenheiros faziam parte da turma que se formava. No entanto, o tipo ideal do engenheiro que se costuma veicular nos meios de comunicação – pragmático, preocupado com ganhos econômicos materiais e focado no curto prazo – seria, necessariamente, o mais apro-

priado para a diplomacia? A presidenta parece estar influenciada por uma visão segundo a qual as ciências humanas e sociais, tradicionalmente influentes na formação do diplomata brasileiro, seriam de menor utilidade social – aspecto que se confirma com a exclusão das humanidades e das ciências sociais do Programa Ciências Sem Fronteiras, considerado estratégico no primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Durante a mesma entrevista, em resposta ao Chanceler Figueiredo que lhe apresentava os resultados de semanas de árduo trabalho diplomático para que o Brasil integrasse a mesa de negociações sobre a segurança na Síria, Dilma Rousseff lhe teria perguntado: “E o que o Brasil ganha com isso?”, como se o ganho político visível de simplesmente ter sido convidado para sentar-se à mesa de negociações já não fosse suficiente do ponto de vista da ordem internacional e da percepção dos atores internacionais sobre o lugar do Brasil no mundo. E isso que não haviam sido convidados para sentar-se a essa mesa México, Índia ou África do Sul... Apesar de reconhecer a importância do *marketing* político, da estética dos programas eleitorais (por exemplo, durante a campanha de 2014) e das cerimônias oficiais no Planalto, a presidenta não pareceu, ao longo de seu primeiro mandato, atribuir a devida relevância aos punhos de renda do Itamaraty. Isso seria irreversível?

As ciências sociais têm grande dificuldade na antecipação das ten-

dências futuras. É difícil construir hipóteses preditivas para o comportamento político internacional da chefe de Estado e de suas relações com o Itamaraty. No entanto, é importante ressaltar que a manutenção desse perfil pode produzir perda de relevância para o Brasil no cenário internacional e para o Itamaraty no Planalto. Nada dessa menor atenção de Dilma Rousseff à política externa seria fundamental se, na ausência de interesse, o Itamaraty pelo menos gozasse de maior autonomia para avançar nos processos de formulação da PEB. É claro que, para tanto, seria necessário um diálogo político mais horizontal entre o Palácio do Planalto e o MRE. O diálogo político é importante nos casos em que o presidente demonstra apetite e capacidade em matéria de política externa (como nos casos de FHC e de Lula), no sentido de articulação dos interesses e de definição das posições brasileiras, mas igualmente quando falta iniciativa presidencial. Nem sequer a presença do assessor internacional, Professor Marco Aurélio Garcia, parece ter sido suficiente para recuperar parte das perdas. Nenhum dos dois chanceleres, Antonio Patriota e Luiz Figueiredo, foi capaz de atrair Dilma Rousseff para o internacional, que tendeu a não lhes delegar a capacidade de iniciativa em relações bilaterais e multilaterais, tanto no plano regional quanto no global. A falta de diálogo político pode ainda afetar a gestão de questões administrativas e orçamentárias, repercutindo inclusive nos compromissos mul-



tilaterais do Brasil, que acumulava, em 2014, débitos em atraso com a Secretaria da ONU em Nova York, com agências especializadas e tribunais internacionais.

Ademais, o diálogo político de alto nível, nos moldes do que ocorreu entre Lula, Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães, revela-se fundamental em função da centralidade da diplomacia pública no sistema internacional contemporâneo. O Itamaraty, assim como outras chancelarias de potências estabelecidas ou em ascensão, não pode prescindir de liderança e diplomacia presidencial, vetor que muito impulsiona as iniciativas de política externa. Houve desaceleração do ativismo diplomático brasileiro entre 2011 e 2014, muito embora o Brasil tenha podido zelar pela estabilidade regional (graças à forte reação contra o golpe em Honduras e no Paraguai, mas igualmente por meio do reconhecimento, no seio da UNASUL, do processo eleitoral na Venezuela), reconhecido a Palestina como Estado soberano, fortalecido o grupo BRICS institucionalmente com o anúncio da criação de um banco de desenvolvimento, logrado vitórias importantes para eleger seus candidatos para a direção da Organização Mundial do Comércio e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, assumido papel protagonista na agenda climática multilateral, mediante a apresentação de propostas inovadoras de negociação com base no princípio das responsa-

bilidades comuns, porém diferenciadas, e ainda na iniciativa junto com a Alemanha de definição de um marco global para a Internet. O Brasil também assumiu, no princípio de 2014, a presidência anual da Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas, além de atuar, desde 2008, como presidente da Configuração Guiné-Bissau, um dos países-chave dessa Comissão. Nas relações com os EUA, a PEB manteve perfil político elevado ao suspender visita de Estado de Dilma Rousseff a Washington após a descoberta de que a NSA (*"National Security Agency"*) vigiava inclusive o celular da chefe de Estado brasileira. Dilma deu continuidade às linhas básicas da "Nova Política Externa Brasileira":<sup>16</sup> ênfase na região sul-americana, relações Sul-Sul, novas coalizões de poder (mormente o grupo BRICS) e reforma das instituições multilaterais do pós-Segunda Guerra Mundial para que reflitam a atual geometria econômica global. Apesar da crítica conjuntura internacional, a PEB manteve suas prioridades nos moldes do que fora iniciado em 2003. Nesse sentido, discordamos da hipótese do "declínio" ou do "declínio leve" para analisar a inserção internacional do Brasil entre os anos 2011 e 2014.<sup>17</sup>

No entanto, embora reconhecendo que houve ganhos (muitos deles em função dos esforços do Itamaraty nos espaços multilaterais), sem diplomacia presidencial ativa e maior engajamento político do representante máximo do agente estatal, as iniciativas estratégicas e o capital político

acumulado pelo Brasil nos últimos anos podem ser negativamente afetados. A defesa de um desenvolvimento nacional com maior margem de autonomia depende de inúmeros fatores de permissibilidade sistêmica (decorrentes da estrutura e da conjuntura do sistema internacional), porém tais fatores podem ser alargados pela agência dos Estados, principalmente os mais fortes. O Brasil não é um Estado frágil, nem são frágeis suas instituições. Isso significa que a política externa pode contribuir decisivamente para o alargamento das condições de permissibilidade internacional, mas para tanto é necessário que a Presidência abandone visões excessivamente utilitaristas da PEB. Os ganhos na política externa nem sempre são visualizados no curto prazo, nem são estritamente econômicos. Receber o convite para fazer parte de uma reunião, da qual poucos Estados participam e sobre tema de segurança no Oriente Médio, para uma grande nação sul-americana, é em si um importante resultado, não precisando necessariamente desse convite decorrer ganhos comerciais ou de acesso a mercados. Construir o caminho da autonomia na política externa – autonomia considerada não como simples sinônimo de soberania nacional em uma ordem internacional anárquica, mas como conceito contra-hegemonico de reposicionamento do Brasil em um sistema internacional desigual e assimétrico – pressupõe uma liderança visionária e um diálogo político fluido entre a Presidência e o



Itamaraty. Essa compreensão sobre as relações entre uma PEB baseada na autonomia<sup>18</sup> e o desenvolvimento econômico poderia estar na base no diálogo político a ser retomado entre a presidenta Dilma Rousseff e o Itamaraty. Este seria, hoje, incapaz de ativismo diplomático sem contar com o forte apoio – de natureza institucional, política e orçamentária – da Presidência da República. Passadas as eleições, que revelaram um Itamaraty francamente oposicionista, a escolha do Embaixador Mauro Vieira para chefiar o Ministério poderia indicar novos caminhos nas relações com a Presidência?

#### A CONSTRUÇÃO DE UMA “DIPLOMACIA MUNDIAL” E O COROLÁRIO DA TRANSFORMAÇÃO ORGANIZACIONAL

De acordo com a Constituição de 1988, o Ministério das Relações Exteriores atua principalmente na implementação das estratégias da política internacional de acordo com as diretrizes do presidente, na condução das relações diplomáticas e na prestação de serviços consulares, participa de negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras, concebe e articula os programas de cooperação internacional, mas também presta apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais. Ao assumirmos como premissa que a política externa deve ser analisada em suas múltiplas escalas (do nacional/plano doméstico ao regional e ao global),

inferimos que existe uma economia política da política externa, ou seja, uma base material (econômica e produtiva) que subjaz à PEB. Isso não significa que os fatores ideacionais não sejam relevantes, e o Itamaraty é um dos atores-chave na formulação de estratégias de *soft power*. No entanto, fazer uma análise escalar da PEB implica reconhecer, em diálogo com a geografia política, que quando uma unidade muda materialmente de tamanho algo muda além de seu tamanho. A mudança de tamanho da unidade produz efeitos sobre o seu conteúdo e sobre os patamares a partir dos quais tal unidade interage com outras unidades. A unidade em questão é o Estado brasileiro (seu poder econômico, político, social e cultural) e as ações em foco são a própria PEB e a diplomacia brasileira. O conceito de escala permite-nos encontrar o lócus político da PEB, onde a ação ocorre, além de seu lugar institucional conhecido e reconhecido, considerando-a em termos de relação política (no sentido da *politics*) territorializada dentro e fora dos muros do Itamaraty. Pensar a PEB de modo escalar leva-nos a entender o Estado e sua política externa enquanto organização, território, economia política (portanto, o papel das empresas em franco processo de internacionalização) e arena que, em sua complexidade, articula diferentes escalas interdependentes entre si e em dialética, uma em relação às outras.<sup>19</sup>

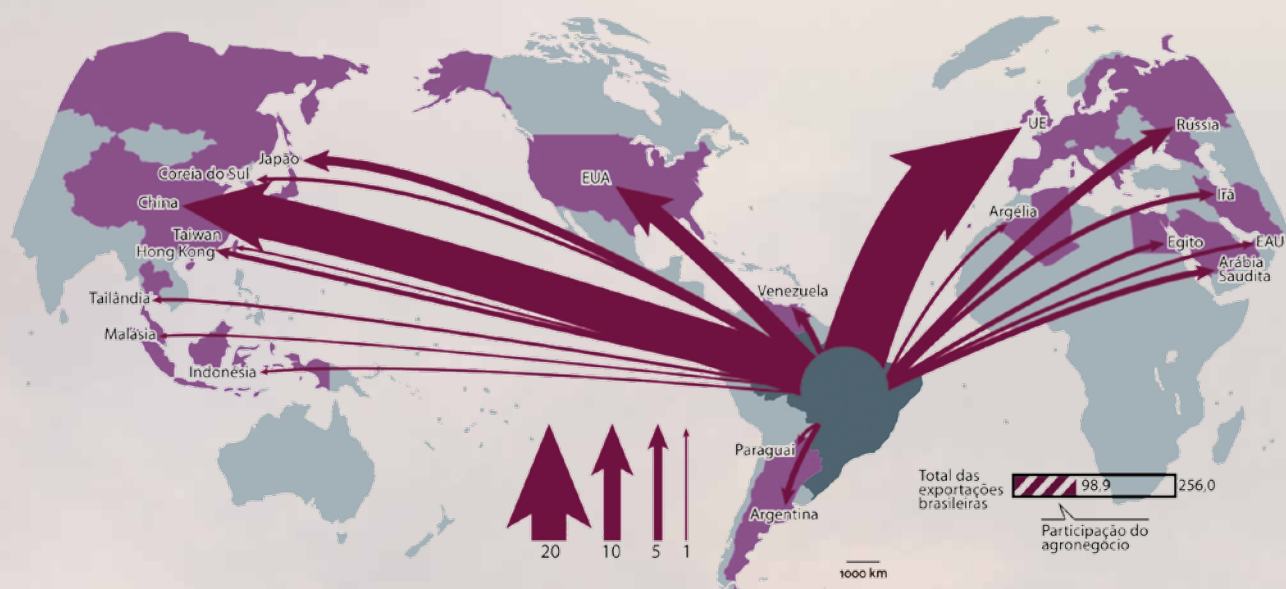
A realidade da PEB começou a mudar paulatinamente com a rede-

mocratização do Estado, mas principalmente a partir de 2003 o Brasil se dotou de uma verdadeira diplomacia mundial, fundada em uma narrativa política de denúncia sobre as assimetrias do cenário internacional, de expressão insatisfação geopolítica com o seu *status* na ordem internacional e, portanto, de demanda de reconhecimento. Diplomáticamente, a estratégia de sustentação a essa narrativa foi de enfatizar a América do Sul como circunstância geográfica, de colocar as relações Sul-Sul no centro dessa estratégia e, por via de consequência, de manter e abrir numerosas representações (embaixadas, consulados e escritórios). A narrativa da política externa ativa e altiva partiu de um marco interpretativo favorável sobre os ativos do Estado brasileiro e as margens de manobra para negociar internacionalmente seu reposicionamento.

Quanto às representações diplomáticas, o Brasil intensificou sua presença no continente africano e buscou apoios para seus candidatos à direção em organismos intergovernamentais. Aumentou, ao longo dos anos Lula-Amorim, o número de candidatos selecionados pelo Instituto Rio Branco, com aproximadamente 400 novos recrutas entre 2007 e 2010. Com isso, o país tinha, em outubro de 2014, 896 diplomatas, 448 oficiais de chancelaria e 344 assistentes de chancelaria atuando no exterior, segundo dados que obtivemos por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Além disso, havia outros 526 diplomatas,

FIGURA 3

## MERCADOS DO AGRONEGÓCIO



\*Valores em bilhões de dólares. Somente representadas vendas totais acima de 1 bilhão de dólares. Valores para União Europeia apresentados consolidados.  
 Fonte: Instituto de Economia Agrícola, 2012.  
 Elaboração: Labmundo, 2014.

305 oficiais de chancelaria e 209 assistentes de chancelaria trabalhando na Secretaria de Estado em Brasília. A construção de uma diplomacia mundial, com capacidade de atuação em foros multilaterais, regionais, no acompanhamento das relações bilaterais e de apoio à presença dos brasileiros (cidadãos e empresas) na região e no mundo, tem custos, pode trazer inúmeros benefícios, mas também implica transformações no plano institucional e na gestão orçamentária e organizacional do Itamaraty.

Do ponto de vista financeiro, ao longo de 2014 e nas primeiras sema-

nas de 2015, o tema do orçamento do Itamaraty foi amplamente apresentado na mídia, que sustentou a hipótese da redução drástica dos montantes – embora os números oficiais ilustrem realidade diferente (figura 6). É verdade que, sendo a diplomacia uma tarefa do governo que se implementa em boa medida no plano externo, a variação cambial deve ser levada em consideração – além do fato de que o governo Dilma teve de se confrontar com inúmeras atividades (bilaterais, multilaterais, relativas à cooperação técnica e à diplomacia cultural, etc.) iniciadas no segundo mandato de Lula

da Silva, mas cuja implementação cabia ao seu governo. De todo modo, a constatação é clara: apesar de todos os benefícios políticos e econômicos que a PEB pode render ao Brasil, o orçamento do Itamaraty, de aproximadamente 2,34 bilhões de reais, era o quarto menor, segundo dados de 2014, ficando à frente apenas dos ministérios do Esporte, do Turismo e da Pesca e Aquicultura. Ademais, se concordamos com o fato que, nos dias de hoje, a PEB não é mais feita apenas no seio do Itamaraty (mas também em outros ministérios, como da Saúde, Educação, Desenvolvimento

Social, Pesca e Agricultura, Desenvolvimento e Comércio etc.), seria correto levar-se em conta tão somente o orçamento do Itamaraty para se falar em “orçamento da política externa”?

A modernização institucional inclui tarefas quanto à renovação do plano de carreira (fundamental para garantir a motivação dos diplomatas mais jovens) e à modernização da governança interna da instituição (relações entre as diferentes carreiras existentes no Itamaraty, alocação de funcionários em função das prioridades temáticas e geográficas da PEB, política de recrutamento e formação no Instituto Rio Branco etc.).<sup>20</sup> O Itamaraty e o corpo diplomático constituem, ao lado das Forças Armadas, a mais antiga e tradicional burocracia do Estado brasileiro. Burocracia implica rigor no processo seletivo, regras gerais com base no mérito para a promoção de seus quadros, formação e treinamento contínuos ao longo da carreira, bem como normas hierárquicas que ordenam o aprendizado e a socialização de seus agentes, criando assim as bases sociais e culturais para o reconhecimento mútuo no âmbito da organização. O Instituto Rio Branco, fundado em 1945, é uma peça central dessa arquitetura, uma vez que seleciona e capacita os diplomatas brasileiros, definindo critérios para progressão funcional na carreira a partir do nível de terceiro secretário.

No entanto, a tradição da burocracia diplomática produziu, ao longo da República, privilégios de alguns indivíduos (sobretudo homens) oriundos

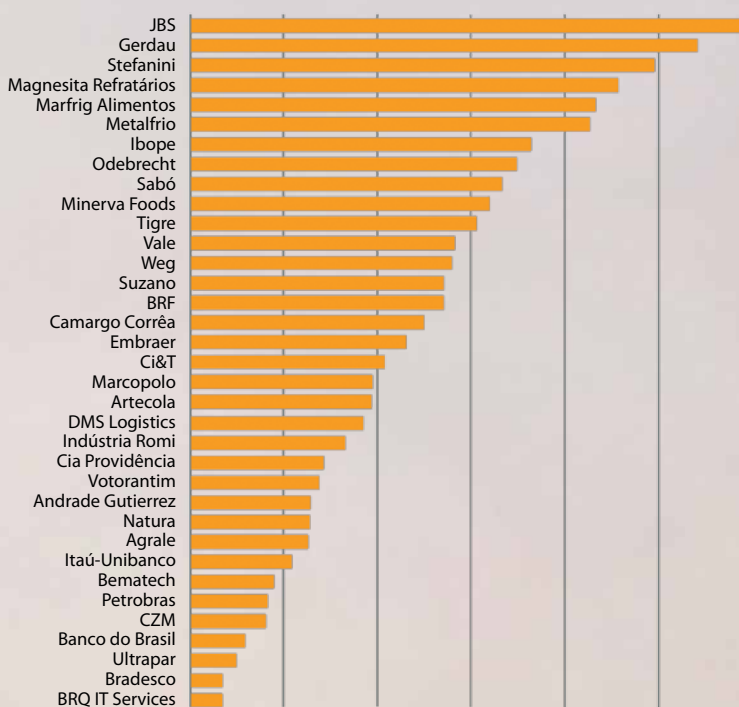
de determinadas famílias e classes sociais em detrimento de uma representação mais plural e condizente com a realidade social e demográfica do Brasil. A competência na condução da PEB, aplaudida internacionalmente, também se forjou com base na representação quase exclusiva das elites sociais, étnico-raciais e econômicas, em tudo isso em detrimento de uma política de gênero. No plano doméstico, a democratização a partir dos

anos 1980 (e seus corolários em termos de avanços nas políticas de direitos humanos, direitos das mulheres e das minorias) trouxe ao Itamaraty o desafio de construir, paulatinamente, uma dimensão de política pública para a PEB, o que tem gerado tensões e algumas contradições.

Em carta publicada no *Correio Braziliense* de 28 de outubro de 2014, Soraya Castilho, presidenta da Associação Nacional dos Oficiais de

FIGURA 4

#### EMPRESAS COM MAIOR ÍNDICE DE INTERNACIONALIZAÇÃO, EM 2013



\*O índice considera a relação entre o doméstico e o internacional em três domínios: quantidade de ativos, volume de receitas e quantidade de funcionários.

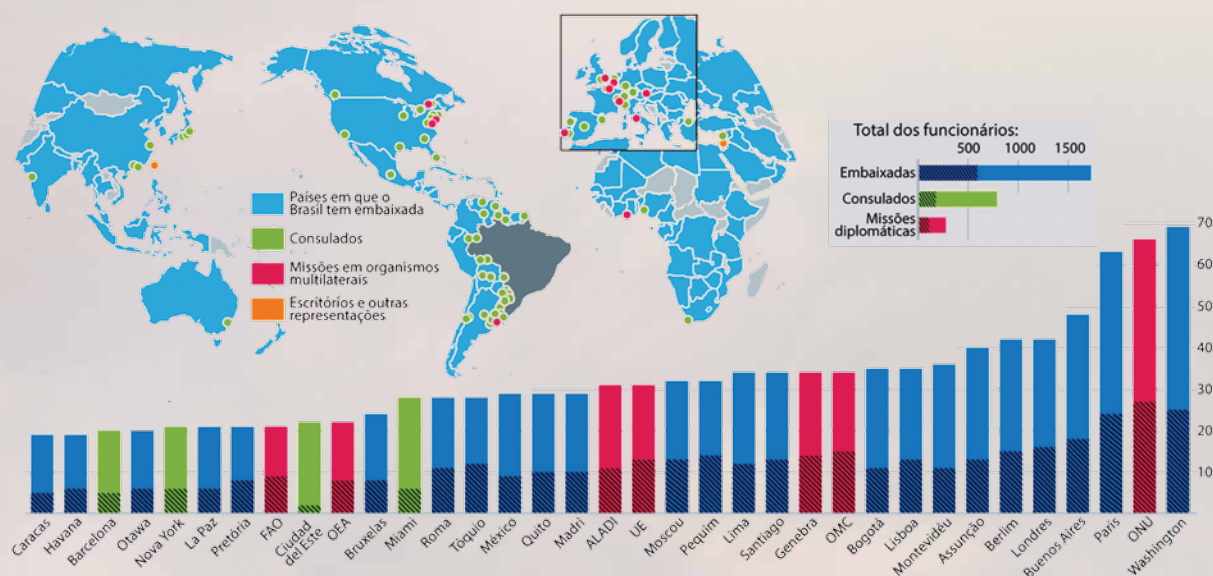
Fonte: Fundação Dom Cabral, 2013.

Elaboração: Labmundo, 2014.



FIGURA 5

## REPRESENTAÇÕES DIPLOMÁTICAS BRASILEIRAS E QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS E DIPLOMATAS\*\*



\* O Brasil não reconhece os seguintes países: Abecásia, R. Turca do Chipre do Norte, Ossétia do Sul, R. Árabe Sahauri Democrática (Saara Ocidental), Somalilândia, Transdniestria e Taiwan.

\*\* A parte hachurada no gráfico representa o total de diplomatas em cada representação.

Fonte: Dados oficiais obtidos do Itamaraty por meio da Lei de Acesso da Informação (Lei 12.527/2011).

Elaboração: Labmundo, 2014.

Chancelaria do Serviço Exterior Brasileiro, bem lembrou que existem três carreiras no seio do serviço exterior: assistente de chancelaria, oficial de chancelaria e diplomata. No caso específico dos “ofchans”, principais responsáveis pela execução dos serviços consulares, não há concurso desde 2009. Dimensão mais prática da PEB, os serviços consulares aumentaram em importância, graças à internacionalização das empresas brasileiras, ao crescente fluxo de turistas para o Brasil e à presença de brasileiros no exterior. Os oficiais de chancelaria ainda reclamam da desvalorização fi-

nanceira de seus salários e apontam para a necessidade de modernização da Casa do Barão, habitada por diplomatas e por outras categorias funcionais. Modernização implica gerar previsibilidade nas carreiras do serviço exterior, recrutamento constante, regularidade no orçamento, entre outros desafios. Fazer política externa também implica fazer gestão, atualizar os procedimentos administrativos e trabalhar na governança interna do Itamaraty.

Outro aspecto mais profundo da modernização institucional diz respeito ao aumento do número de di-

plomatas mulheres e negros na carreira. Respondendo a pressões sociais e políticas, o Itamaraty lançou, em 2002, a Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia, com a finalidade de proporcionar maior igualdade de oportunidades de acesso à carreira de diplomata e de acentuar a diversidade étnica nos quadros do Itamaraty. Em setembro de 2014, sob a liderança da diplomata Sônia Gomes, foi criado o Comitê para combater a discriminação de gênero e raça. O número de mulheres promovidas a embaixadoras aumentou de 5,15% do total em 2001 para 20% em 2011, segundo Viviane

Rios Balbino.<sup>21</sup> A partir de 2015, deverão ser aprovados na fase inicial da prova do Instituto Rio Branco 10% a mais de candidatos, necessariamente afrodescendentes, que tenham obtido pelo menos 40% de acerto na prova. Os impactos gerados pelo aumento do número de candidatos recrutados no concurso de admissão à carreira de diplomata, associado às políticas de reconhecimento implementadas no Itamaraty, devem ser monitorados, mas apresentam o potencial de, no longo prazo, produzir efeitos sobre a socialização e a cultura organizacional do Ministério.<sup>22</sup> A diversificação das origens dos candidatos aprovados e dos diplomatas promovidos, em termos de classe social, gênero e raça, pode inclusive associar-se, enquanto hipótese analítica para futuras pesquisas, à ideia de melhoria da representação do Brasil (mais plural e inclusivo) no mundo e à de aumento do capital simbólico de sua diplomacia. No entanto, fora dos muros do Itamaraty, a transformação institucional deveria passar, igualmente, pela diversificação crescente dos diálogos do Itamaraty com as organizações da sociedade civil, como veremos a seguir.

#### A DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: O ITAMARATY DIANTE DOS IMPERATIVOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com a mudança de escala da política externa brasileira, transformam-se também seus atores institucionais e não estatais: ministérios “domés-

ticos”, entidades subnacionais, operadores econômicos, movimentos sociais, organizações não governamentais, redes transnacionais, atores religiosos, entre outros, são cada vez mais atuantes nas relações internacionais do Brasil, com incidência crescente na definição das prioridades da política externa. Com o aumento do número de atores, as visões e as práticas em matéria de PEB se pluralizam, gerando em alguns casos tensões e contradições, impondo à Presidência e ao Itamaraty a necessidade de maior coordenação e diálogo com atores institucionais não tradicionais e atores não estatais nesse campo renovado da política externa. Portanto, não é surpreendente que, desde o começo do século XXI, voltem ao debate acadêmico temas como a natureza da política externa e seu processo de democratização.

De fato, a hipótese da inconveniência do controle democrático sobre a política externa, em função de sua alegada particularidade, é reconhecidamente normativa e está fundada no argumento de que as características atribuídas à política externa (defesa do “interesse nacional”, segurança nacional, diplomacia do segredo) a tornariam menos sujeita aos imperativos democráticos. Nisso, argumentam alguns autores (defensores do realismo nas relações internacionais), a política externa seria distinta das demais políticas governamentais, sendo fundamental defender a autonomia do tomador de decisão diante do que etiquetam como irracionalidade das

massas e visões subjetivas na política externa. Curioso que, na perspectiva dos institucionalistas, embora por vias diferentes, chega-se à conclusão semelhante: diferenças entre política doméstica e política internacional, elevados custos de informação sobre a realidade complexa da política externa, ausência de demandas sociais e baixo interesse dos parlamentares sobre temas internacionais, *inter alia*, seriam variáveis explicativas do insulamento da política externa. Segundo William Zimmerman, que analisa em detalhe o modelo de Theodore Lowi das políticas distributivas, regulatórias e redistributivas aplicado ao campo da política externa, haveria uma distinção deste campo, que tenderia a estar mais insulado das forças políticas domésticas.<sup>23</sup> Como lembra Maria Regina Soares de Lima, de uma perspectiva realista ou institucionalista, muitos analistas da política externa, principalmente com base na experiência norte-americana, têm ecoado argumentos contrários à sua democratização.<sup>24</sup>

No entanto, desde meados dos anos 1990, a literatura tem-se diversificado, e mesmo nos Estados Unidos existem analistas que chamam a atenção para o papel dos atores domésticos, entre eles, o Parlamento, as ONG, as redes e a mídia. Segundo Lisa Martin, por exemplo, normas internacionais podem produzir o efeito de *lock in*, ou seja, normas externas podem condicionar e circunscrever comportamentos e estratégias políticas no plano nacional. Além disso,

salienta que as negociações domésticas que envolvam mais densamente o Parlamento tendem a aumentar a credibilidade dos compromissos internacionais. Em vez da metáfora do jogo de soma zero, Lisa Martin prefere descrever as relações entre o Executivo e o Legislativo em termos de interação: o Legislativo não seria um ator tão passivo em matéria de política externa. A autora sustenta que, em vez da abdicação, deveria ser pensada a hipótese da delegação, para explicar as relações entre Legislativo e Executivo em matéria de política externa – muito embora, em casos de dissenso ou de conflitos distributivos entre atores domésticos, a delegação possa ser colocada em xeque. Em função de suas responsabilidades diante de seu eleitorado, deputados e senadores tendem a se mobilizar sobre temas de política externa quando existem conflitos distributivos domésticos.<sup>25</sup> Isso faz com que o desenho institucional das relações Legislativo–Executivo (modelos de organização legislativa, envolvimento do Parlamento nas negociações, trabalhos e debates nas comissões, tempo de regulamentação e internalização de acordos internacionais, alocação de orçamentos para a implementação de novas normas etc.), assim como a percepção das elites sobre temas internacionais, sejam ambos fatores que corroboram a hipótese de que as instituições são ferramentas fundamentais para conferir maior credibilidade aos compromissos internacionais, donde a importância de repensar criticamente o modelo

do “tecnocrata ilustrado” e do insulamento no campo da política externa.<sup>26</sup>

Partindo dessa crítica e construindo sobre o reconhecimento de que as instituições podem ter papel decisivo na abertura democrática dos debates sobre política externa, Christopher Hill defende argumento bastante diferenciado: a política externa seria um “espaço político”, uma vez que a fronteira entre o doméstico e o internacional seria artificial quando se consideram as ações políticas dos principais atores institucionais, operadores econômicos e redes sociais na atualidade.<sup>27</sup> Essa hipótese é o ponto de partida para muitos analistas da PEB na defesa de sua democratização. Por exemplo, rompendo com o insulamento da política externa e expressando suas visões sobre a inserção internacional brasileira, a Fiesp publicou em maio de 2014, pleno ano eleitoral, o “Documento de Posição – Propostas de Integração Externa da Indústria”, no qual afirmava que o Brasil teria “tímida inserção internacional”, que era necessário retomar a “competitividade sistêmica da economia brasileira”, que não haveria “mais tempo a perder”. Defendia uma “reforma institucional da CAMEX, visando ao fortalecimento de um comando único, dotado de mais autonomia nas ações de política comercial”. A assinatura de um acordo comercial Mercosul – União Europeia deveria ser “prioridade imediata”, bem como uma aproximação com o Japão e os EUA. O Brasil deveria estreitar as “relações comerciais e políticas entre Mercosul

e Aliança do Pacífico”. O documento menciona o grupo BRICS, mas com ênfase nos diálogos bilaterais (entre Brasil e cada um de seus membros), não como coalizão de poder ou aliança estratégica. O Brasil deveria “aderir às negociações plurilaterais relativas ao comércio de serviços”. No documento – assinado pelo presidente Paulo Skaf e preparado com a colaboração especial do embaixador Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior (COSCEX) – a Fiesp também defendia a vinculação dos projetos de cooperação técnica do Senai e da Embrapa a investimentos brasileiros, tornando mais célere a atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).<sup>28</sup>

Se tomarmos a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”,<sup>29</sup> ficará evidente que, em matéria de política externa, o governo tem opções, muito embora algumas delas sejam fortemente limitadas pela própria natureza do Estado (capitalista e democrático) e do sistema internacional (anárquico e assimétrico). Algumas preocupações são permanentemente importantes na agenda de política externa (a exemplo da segurança das fronteiras e de seus cidadãos no exterior), ao passo que alguns problemas podem tornar-se mais relevantes para um governo em comparação a outros. Em políticas públicas, influenciam na definição do que seria prioritário para um governo, pelo menos, três ordens de fatores: os problemas, as soluções propostas e a própria política. O que



é um problema de política externa, como ele se constrói socialmente, que itens pautam a agenda são questões que podem variar de acordo com a coalizão governante. Ao fazer escolhas, o governo democraticamente eleito tem de saber que alguns podem ganhar, mas que outros podem perder com uma decisão de política externa. A noção de ganhos e perdas não se restringe, evidentemente, ao campo econômico. As perdas também podem ser de posicionamentos políticos, de visões sobre o lugar do Brasil no mundo ou ainda sobre a relevância das relações Sul-Sul nas agendas bilaterais e multilaterais. Existe na política externa, como em outras políticas públicas, boa dose de incrementalismo, não se parte de zero: as decisões tomadas no passado podem constranger decisões presentes e futuras, limitando a capacidade de reverter rotas e de adotar novos rumos. As orientações propostas pela Fiesp, é evidente, não são isentas, porém refletem os interesses de um grupo bem particular no seio da sociedade brasileira, podendo gerar opções por caminhos distintos daqueles trilhados até o presente.

Nesse contexto, o Itamaraty é um dos agentes institucionais mais importantes da PEB, porquanto se trata de um ministério político: não é o Ministério do Comércio Exterior, nem a Secretaria de Direitos Humanos, nem a do Desenvolvimento do Agronegócio... Trata-se de um ministério com a função de pensar a política externa no seu conjunto, considerando as possi-

veis incoerências e riscos de perda de credibilidade associados às mudanças da escala e às transformações da economia política da PEB. Haja vista que a política externa não começa onde termina a política doméstica, a necessidade de coordenação burocrática e política tem crescido de modo significativo desde o começo dos anos 2000. Abusando do jargão da pesquisa empírica em Ciência Política e Relações Internacionais, em muitos casos, a política externa é a variável independente que explicaria por excelência os posicionamentos do Estado no plano internacional, mas não se pode negligenciar seu estatuto de variável dependente dos processos domésticos relativos à internacionalização da economia e da política, e à própria construção democrática das políticas públicas.

Coordenar burocraticamente as

agendas da PEB com outros ministérios e instituições políticas não é uma tarefa de fácil execução para o Itamaraty. No bojo da crise da dívida externa, no fim dos anos 1980, o dossiê da negociação com as agências internacionais passou a ser de responsabilidade da Fazenda, o que representou uma perda política para o Itamaraty, muito embora vários diplomatas tenham assumido a coordenação da equipe de negociação ou, mais recentemente, a direção da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, a exemplo dos embaixadores Jorio Dauster (negociador da dívida de 1990 a 1991) e Carlos Márcio Cozendey (secretário de Assuntos Internacionais). Apesar de muitas pressões, o Itamaraty ainda mantém o dossiê da promoção comercial, embora paulatinamente venha crescendo o respaldo político

FIGURA 6

**FINANÇAS DO ITAMARATY: ORÇAMENTO PREVISTO E EXECUTADO PARA O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES ENTRE 2010 E 2014 (EM BILHÕES DE REAIS)**



Fonte: site do Senado, 2015 ([www12.senado.gov.br/orcamento/](http://www12.senado.gov.br/orcamento/))  
Elaboração: Labmundo, 2014.

do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio para assumir a liderança na condução dessa agenda. Ademais, o Itamaraty depende cada vez mais da *expertise* de alguns ministérios e empresas públicas na condução de negociações internacionais e de projetos de cooperação técnica. A ação externa das entidades subnacionais igualmente torna o papel do Itamaraty mais complexo, mormente no caso daquelas como o estado-federado de São Paulo, que atuam intensamente no plano externo também como parte de um projeto político de projeção de modelos de desenvolvimento distintos.

Mais ainda, reconhecendo que a burocracia diplomática é fundamental na condução das agendas da PEB porque é dotada de *expertise* política e histórica sobre os caminhos da nossa política externa, também sabemos que, como toda burocracia, ela não é eleita, nem é representativa. Trata-se, como diria Anthony Giddens, de um “*expert-based system*”, fenômeno que hoje se repete em praticamente todas as áreas de políticas públicas: na economia, na saúde, na educação, no meio ambiente etc. O que falta, no caso da diplomacia e da política externa brasileira, são órgãos de controle político da burocracia (indo além do controle administrativo e financeiro realizado pelo Tribunal de Contas da União). O Legislativo, por várias razões históricas e políticas, ainda exerce muito timidamente essa função.

O papel recente de alguns embaixadores aposentados (com acessos

privilegiados a informações e a redes dentro do aparelho burocrático) é novo no seio do Itamaraty: além de ser objeto que merece reflexão intelectual, teórica e histórica por parte da academia brasileira, também deveria despertar o interesse do mundo das instituições políticas. Em todo caso, são a prova mais clara de que o Itamaraty não é uma organização homogênea, e que as vozes da dissidência podem, muito frequentemente, ser veiculadas por diplomatas que não estejam mais na ativa, à semelhança das burocracias militares. A função precípua dos diplomatas é conduzir a diplomacia a partir das políticas decididas de forma democrática, em sintonia fina com a Presidência da República. Isso significa que de um lado e de outro, entre o MRE e a PR, os agentes políticos e os diplomatas precisam estar abertos ao diálogo, dentro e fora dos muros institucionais e com atenção particular para as assimetrias de acesso à informação existentes na sociedade brasileira. Como o próprio sociólogo britânico chamou a atenção, os sistemas sociais baseados em peritos podem, de fato, ser muito capacitados e profissionalizados, mas também pouco transparentes e pouco inclinados ao diálogo democrático e inclusivo.

É, portanto, mais que oportuno que o MRE se modernize e amplie seus canais institucionais de diálogo com outras instituições, mas também com o crescente número de atores na esfera social, cujos interesses e preferências não são sempre e necessaria-

mente convergentes<sup>30</sup>. Tradicionalmente o MRE sempre foi mais aberto aos grupos de interesse econômicos, mas os avanços democráticos no plano nacional impõem um *aggiornamento* das políticas internas do Itamaraty, abrindo canais institucionais de transparência e diálogo com toda a sociedade brasileira. Hoje, sabemos, opõem-se duas concepções distintas sobre qual deveria ser o formato institucional da participação da sociedade civil nas agendas da política externa. Uma delas, defendida há tempos pelos setores industriais e associações como a Fiesp, propugna a retirada da coordenação das negociações comerciais internacionais do Itamaraty em favor da criação de organismo não ministerial em moldes semelhantes ao USTR (*United States Trade Representative*) ou da transformação da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) em espaço institucional de consulta e formulação da política comercial externa. Em ambos os casos, o Itamaraty perderia agência e agenda importante da política internacional, a despeito de seu protagonismo reconhecido com a eleição vitoriosa do Embaixador Roberto Carvalho de Azevêdo para o cargo de Diretor Geral da OMC (Organização Mundial do Comércio). A retirada da agenda comercial de um ministério eminentemente político e sua inserção em agência de regulação comercial, mais suscetível à influência de interesses empresariais e *lobbies* comerciais, pode incorrer no risco de privatização dessa área da política externa, indo assim em direção oposta

ao movimento de democratização de seu processo decisório. Essa perda da agenda comercial pelo Itamaraty poderia, ademais, abrir as portas a que, em outros campos (energia e biocombustíveis, mudanças climáticas, integração regional, cooperação para o desenvolvimento), a PEB fosse pautada quase exclusivamente por interesses corporativos.

A outra proposta, que Maria Regina Soares de Lima e eu já expusemos em artigos na imprensa, parte de uma concepção distinta, radicalizando a dimensão pública da política externa e colocando sua agenda na esfera da discussão democrática. Por iniciativa do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), articulação autônoma composta por indivíduos oriundos de diversos setores progressistas da sociedade civil, foi organizada na Universidade Federal do ABC, em julho de 2013, a Conferência Nacional “2003-2013: Uma Nova Política Externa”, no bojo da qual emergiu a demanda de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB). Conforme previsto em vários artigos da Carta Constitucional de 1988, que definiram a participação como ferramenta de gestão pública nas mais diversas funções governamentais, e concebido nos moldes dos conselhos nacionais de participação já existentes em outras políticas públicas, o CONPEB, conselho de natureza consultiva, visaria acompanhar a condução da política externa do poder executivo federal e contribuir para a definição de diretri-

zes gerais dessa política. Tal proposta prevê, além da presença dos setores governamentais específicos da política externa, a participação de uma diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa, contemplando os setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros.

Além de promover a democratização das agendas de política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates, a proposta do CONPEB fortalece institucionalmente o MRE na relação com outros atores governamentais domésticos e legitima sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade e a pluralidade de vozes da sociedade na arena renovada da política externa. Contrariamente à hipótese do esvaziamento e da marginalização do Itamaraty, sustentada por alguns dos embaixadores aposentados, muito atuantes na mídia paulista e em programas de televisão, a criação de formatos institucionais que permitam ampla participação da sociedade civil dá centralidade ao Itamaraty e se espelha em processos em curso em várias democracias ocidentais. Em democracias presidencialistas, mecanismos dessa natureza se tornam ainda mais necessários em função da crescente tendência à “diplomacia presidencial”, que no caso brasilei-

ro se intensificou a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

A proposta do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais de criação do Conselho Nacional de Política Externa Brasileira recebeu o apoio de várias organizações não governamentais e do próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que funciona junto à Presidência da República. A participação social no CONPEB, de natureza consultiva, não significaria ameaça à democracia. Os críticos tendem a afirmar que a criação do CONPEB resultaria em pressões da sociedade civil sobre o Itamaraty, mas desde quando ouvir a cidadania é sinônimo de ser vítima de pressão? Outros poderiam ver na instância participativa uma forma de contrapor a pressão dos *lobbies* informais que, por vezes, podem sustentar interesses pouco públicos ou, pelo menos, muito setoriais.<sup>31</sup>

No sentido da abertura, existem iniciativas tomadas pelo MRE em 2014 que merecem destaque: a organização dos Diálogos sobre Política Externa e o anúncio da confecção do primeiro Livro Branco da Política Externa. Com a participação de setores diversos do mundo empresarial e sindical, mídia, organizações não governamentais, movimentos sociais, intelectuais, pesquisadores e órgãos governamentais, os Diálogos inserem a política externa na esfera pública de discussão, em alinhamento com a tese de que o insulamento burocrático de qualquer agência do Estado



democrático enfraquece sua própria capacidade de formulação e gestão de políticas governamentais. Durante duas semanas, a partir de 26 de fevereiro de 2014, foram debatidos diversos temas fundamentais para a inserção internacional do Brasil, tais como governança global, desafios da política comercial, integração regional, cooperação internacional, energia, mudança climática, Oriente Médio, BRICS e África. A abertura é tímida, mas louvável, até mesmo porque visa à preparação do primeiro Livro Branco da Política Externa – anunciado em 2014, mas ainda não publicado.

Ambas iniciativas enfatizam a dimensão de política pública da polí-

tica externa. Demonstram que existe uma saudável pluralidade de visões sobre os destinos da PEB, apontando em alguns casos (comércio, integração regional, cooperação para o desenvolvimento, por exemplo) para clivagens em setores da sociedade, do mundo econômico e do governo. A falta de consenso é saudável na democracia, regime em que um dos principais fundamentos é propiciar a negociação de conflitos e a celebração de acordos entre posições diferentes; também contribui para desfazer o mito da permanência de um paradigma imutável da inserção internacional do Brasil, ilustrando a percepção de que o curso histórico

das relações internacionais é sempre dinâmico e de que é necessário, no contexto da democratização da PEB, responder a essas mudanças também com inovações no campo institucional. Sendo a política externa uma política pública – assim reconhecida inclusive no discurso de posse do novo secretário-geral do MRE<sup>32</sup> – podemos fechar este artigo com o seguinte questionamento: que mudanças futuras devem ser operadas no Itamaraty e no diálogo político que mantém com a Presidência da República? ●

O autor é professor e pesquisador de Relações Internacionais do IESP-UERJ  
[crsmilani@iesp.uerj.br](mailto:crsmilani@iesp.uerj.br)

#### NOTAS DE RODAPÉ

1. O autor agradece os vários comentários de Maria Regina Soares de Lima, Leticia Pinheiro, Christian E. C. Lynch, Danielle Costa da Silva, Pablo de Rezende Saturnino Braga e Rubens de Siqueira Duarte.

2. Vide Belém Lopes, D. Os últimos parnasianos. Ascensão e declínio do formalismo na Casa de Rio Branco. *Insight Inteligência* (Rio de Janeiro), v. 65, p. 66-76, 2014.

3. Lynch, Christian E. C. Um saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do Barão do Rio Branco. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15, 2014, 279-314.

4. Amorim Neto, Octavio. Atores e Estrutura Institucional do Processo Decisório da Política Externa II: o Itamaraty e as Forças Armadas. In O. Amorim Neto, *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 113-136.

5. Otto Hintze, historiador das instituições e das constituições ocidentais, utilizou a comparação como método, tendo sido um dos funda-

dores da história constitucional comparativa ocidental. Considerava a política externa como âmbito privilegiado de ação do Estado, associando as perspectivas legal e política, econômica e social, estrutural e individual, interna e externa, todas como facetas da vida histórica. Vide: Gerhard, Dietrich. Otto Hintze: His Work and His Significance in Historiography. *Central European History*, vol. 3, n. 1/2, 1970, p. 17-48. Gilbert, Felix (org.) *The Historical Essays of Otto Hintze*. New York: Oxford University Press, 1975.

6. Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Londres: Palgrave, 2003.

7. Sanchez, Michelle R.; Elaini C. G. da Silva; Evorah L. Cardoso; Priscila Spécie. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista Sociologia e Política*, n. 27, p. 125-143, 2006.

8. Segundo Rubens de Siqueira Duarte, eram três os principais atores da negociação financeira durante o governo Lula: o Banco Central, o Ministério da Fazenda e o Itamaraty (Depar-

tamento de Assuntos Financeiros e Serviços/DFIN). Havia uma parca coordenação entre eles, mas era visível a divisão de competências. Antes da criação do DFIN em 1997, também havia uma clara divisão de competências com algum tipo de cooperação entre a Fazenda e o Banco Central. Portanto, a Fazenda nunca foi o único ator responsável pela condução da política externa financeira no Brasil. O BACEN sempre esteve presente. Atualmente, além do BACEN, o DFIN do MRE também é bastante atuante, embora com menos poderes que seus pares financeiros. Vide Duarte, Rubens de Siqueira. *Repolitizando a política externa financeira: uma análise da formulação da política externa brasileira para o setor financeiro pós-2008*. Dissertação de mestrado (orientadora: Maria Regina Soares de Lima), IESP-UERJ, 2013, disponível para download em: <http://labmundo.org/index.php/publicacoes/teses-e-dissertacoes/>

9. Sobre as relações entre economia política e política externa, vide Soares de Lima, Maria Regina. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG, 2013.

10. Vide Bourdieu, Pierre. *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*. Paris: Seuil, 1994.

11. Retomo aqui argumentos que Leticia Pinheiro e eu temos trabalhado em algumas pesquisas recentes. Vide, por exemplo: Pinheiro, Leticia; Carlos R. S. Milani (orgs.). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012. Vide também: Milani, Carlos R. S.; Leticia Pinheiro. *Política Externa Brasileira: os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*. *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

12. A dialética do concreto reconhece que as contradições estão na fonte das mudanças sociais e que, portanto, a análise da práxis (enquanto ponte entre o mundo e o pensamento) revela-se fundamental na compreensão das políticas externas dos Estados. Vide o excelente artigo de Teschke, Benno; Cemgil, Can. *The Dialectic of the Concrete: Reconsidering Dialectic for IR and Foreign Policy Analysis*. *Globalizations* (Special Issue: Dialectics and World Politics), vol. 11, n. 5, p. 605-625, 2014.

13. Vide: Lima, Maria Regina S. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, 2005, p. 2. Lima, Maria Regina S. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

14. Danese, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

15. Todas as imagens (mapas, gráficos, matrizes) foram construídas pelo Ateliê de Cartografia do LABMUNDO e muitas delas foram publicadas no Atlas da Política Externa Brasileira (disponível gratuitamente na livreria eletrônica do CLACSO). Para mais informações, vide: [www.labmundo.org/atlas](http://www.labmundo.org/atlas).

16. Maringoni, Gilberto; Schutte, Giorgio R.; Berón, Gonzalo (orgs.). *2003-2013: Uma Nova Política Externa*. Tubarão: Copiart, 2014.

17. Aqui nos referimos ao artigo de Cervo e Lessa (2014). Fundamentalmente, a hipótese do “declínio” (que os autores também chamam de “declínio leve”) peca por não dar conta da dialética entre o doméstico (e a natureza do agente) e o internacional (a estrutura e a conjuntura das relações internacionais), mas explanaremos em detalhe os motivos que nos levam a refutar essa hipótese em trabalho posterior. Vide Cervo, Amado Luiz; Lessa, Antônio Carlos. *O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.

18. Vide, entre outros: Sombra Saraiva, José Flávio. *Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio*. *Contexto Internacional*, vol. 36, n. 1, 2014, p. 9-41. Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. *A Política Externa Brasileira: A Busca da Autonomia*

*de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. Giacalone, Rita. *Latin American Foreign Policy Analysis: External Influences and Internal Circumstances*. *Foreign Policy Analysis*, n. 8, p. 335-353, 2012.

19. O conceito de escala descreve a organização física e social dos territórios, mas também explica os processos políticos na ordem mundial. Fazem parte da escala, ao mesmo tempo, propriedades físicas (dimensão material) e sociais (dimensão relacional) de interação política. As escalas podem ser consideradas andaimes nos quais convergem, a fim de cooperar ou não, distintas formas de organização e atores sociais, políticos e econômicos. Vide, para maiores detalhes: Milani, Carlos R. S. *Crise Política e Relações Internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira*. In: Fundação Alexandre Gusmão. *VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: Relações Internacionais em Tempos de Crise Econômica e Política*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012, p. 43-60.

20. Muito pouco acerca das mudanças institucionais do Itamaraty foi estudado com profundidade pela academia desde a publicação de CHEIBUB, Zairo. *Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica*. *Dados*, vol. 28, n. 1, 1985. Esta é certamente uma agenda de pesquisa urgente para os especialistas brasileiros.

21. Balbino, Viviane Rios. *Diplomata. Substantivo de Dois Gêneros. Um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: FUNAG, 2011.

22. Do ponto de vista organizacional, o Itamaraty passou por três ordens de transformações institucionais recentes, incluindo a estratégia de recrutamento (com a abertura de mais vagas e o aumento do número de concorrentes, de 2.556 em 1999, 8.869 em 2010, 7.180 em 2011, 6.423 em 2012 e 6.490 em 2013), as regras na progressão funcional dos diplomatas (contagem do tempo de formação no Instituto Rio Branco como tempo de serviço, sendo que os candidatos aprovados no processo seletivo são considerados Terceiros Secretários desde o começo do curso) e a diplomacia pública (com o Itamaraty mais presente nas redes sociais do tipo *youtube*, *facebook*, *twitter*, mas também mediante o reforço da FUNAG, sobretudo durante os dois mandatos de Lula da Silva). Com a Lei 11.292 de 2006, foram criados 400 novos postos de terceiros secretários, fazendo com que o total de postos passasse de 997 em 1999 a 1.397 em 2007. Vide: Faria, Carlos A. P.; Dawisson Belém Lopes; Guilherme Casarões. *Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003-2010)*. *Bulletin of Latin American Research*, vol. 32, n. 4, p. 468-482, 2013.

23. Haveria três subsistemas previsíveis para a política externa: o modelo elitista (uma elite ainda menor do que a “*power elite*”), o padrão

da continuidade associado ao incrementalismo (“*logrolling pattern*”) e o modelo pluralista que convive com grupos de interesse em conflito. Vide: Zimmerman, William. *Issue Area and Foreign-Policy Process: A Research Note in Search of a General Theory*. *The American Political Science Review*, vol. 67, n. 4, 1973, p. 1204-1212. Vide também o texto de Lowi, Theodore. *Making Democracy Safe for the World: National Politics*. In: James N. Rosenau (org.), *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York: The Free Press, 1967, p. 295-331.

24. Vide o excelente texto de Lima, Maria Regina S. “*Foreign Policy and Democracy: A Preliminary Analysis of the Brazilian Case*”. 43º Encontro Anual da International Studies Association (ISA), New Orleans, 2002.

25. Para aprofundar o estudo das preferências dos legisladores em matéria comercial e de como essas preferências podem incidir sobre o processo decisório de política externa, vide: O'Hallaran, Sharyn. *Politics, Process, and American Trade Policy*. Ann Harbor: The University of Michigan Press, 1994.

26. Martin, Lisa L. *Democratic Commitments. Legislatures and International Cooperation*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press, 2000.

27. Hill, Christopher. What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action. *International Affairs*, vol. 79, n. 2, 2003, p. 233-255.

28. Fiesp. Documento de Posição, Propostas de Integração Externa da Indústria, maio de 2014.

29. Dye, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

30. Vide, por exemplo: Cason, Jeffrey; Power, Timothy. *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era*. *International Political Science Review*, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009. Pinheiro, Leticia. Autores y actores de la política exterior brasileña. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009.

31. Em carta aberta enviada à presidente Dilma Rousseff, após a eleição de 2014, o GR-RI lembrou que, dando continuidade ao intercâmbio iniciado em 2013 junto ao então Ministro Antonio Patriota e depois com o ministro Luiz Alberto Figueiredo, considerava imprescindível nesse novo mandato aprofundar o diálogo visando à criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB), como esfera pública de discussão democrática sobre a política externa. Vide: <http://brasilmundo.org.br/comunicados-gr-ri/carta-aberta-a-excelentissima-presidenta-dilma-rousseff/#.VMjUEVq6Ymo>

32. Vide: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7510&lang=pt-br](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7510&lang=pt-br)