

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA



# **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Carlos André Bulhões**

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

**Patricia Helena Lucas Pranke**

EDITORA DA UFRGS

Diretora

**Luciane Gonçalves Delani**

Conselho Editorial

**Carlos Eduardo Espindola Baraldi**

**Clarice Lehnen Wolff**

**Janette Palma Fett**

**João Carlos Batista Santana**

**Luís Frederico Pinheiro Dick**

**Maria Flávia Marques Ribeiro**

**Naira Maria Balzaretto**

**Otávio Bianchi**

**Sergio Luiz Vieira**

**Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca**

**Luciane Gonçalves Delani**, presidente

**Centro de Estudos Internacionais  
sobre Governo (CEGOV)**

**Diretor**

Marco Aurélio Chaves Cepik

**Vice Diretor**

Ricardo Augusto Cassel

**Conselho Deliberativo CEGOV**

Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Murry Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta Ramos, Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Vanessa Marx

**Coordenação Coleção Editorial CEGOV**

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,  
Marco Aurélio Chaves Cepik

# **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

© dos autores  
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Coleção CEGOV**  
**Transformando a Administração Pública**

Revisão: Carlos Aurélio Pimenta de Faria,  
Henrique Gomes e Silva, Liza Bastos Bischoff

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza  
Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa e diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



---

P769 Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação [recurso eletrônico] / autor Carlos Aurélio Pimenta de Faria. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

348 p. : pdf

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Política. 2. Política externa – Brasil. 3. Relações internacionais – Brasil. 4. Política externa brasileira – Formulação. 5. Política externa brasileira – Implementação. 6. Política externa brasileira – Avaliação. 7. Política exterior – Brasil – Ciclo. 8. Itamaraty – Política externa – Brasil. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Série.

CDU 327(81)

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-037-2

# SUMÁRIO

	PREFÁCIO	7
	<i>Dawisson Belém Lopes</i>	
	INTRODUÇÃO: A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, COMO CAMPO E OBJETO, SEGUNDO UM POLITÓLOGO MINEIRO	11
	<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria</i>	
1	O ENSINO E A PESQUISA SOBRE POLÍTICA EXTERNA NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL [2012]	29
	<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria</i>	
	// PARTE 1 //	
	A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: TRÊS RECORTES	
2	OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA: INSULAMENTO, POLITIZAÇÃO E REFORMA NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL [2008]	61
	<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria</i>	
3	O ITAMARATY E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DO INSULAMENTO À BUSCA DE COORDENAÇÃO DOS ATORES GOVERNAMENTAIS E DE COOPERAÇÃO COM OS AGENTES SOCIETÁRIOS [2012]	81
	<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria</i>	
4	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ITAMARATY, <i>ETHOS</i> CORPORATIVO E MITIGAÇÃO DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO [2012]	113
	<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Dawisson Belém Lopes; Guilherme Casarões</i>	

// PARTE 2//

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: TRÊS ZOOMS

- 5 COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DO FÓRUM IBAS [2012] 157  
*Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Joana Laura Marinho Nogueira; Dawisson Belém Lopes*

- 6 HUMANISM AND SOLIDARITY IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY UNDER LULA (2003–2010): THEORY AND PRACTICE [2013] 203  
*Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Clarisse Goulart Paradis*

- 7 A COOPERAÇÃO TÉCNICA DO BRASIL COM A ÁFRICA: COMPARANDO OS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995–2002) E LULA DA SILVA (2003–2010) [2015] 235  
*Wilson Mendonça Júnior; Carlos Aurélio Pimenta de Faria*

// PARTE 3//

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA GRANDE ANGULAR EMPÍRICO-NORMATIVA E DOIS EXERCÍCIOS DE COMPARAÇÃO

- 8 DESENCAPSULAMENTO, POLITIZAÇÃO E NECESSIDADE DE (RE)LEGITIMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: RAZÕES E PERCALÇOS PARA O SEU MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO [2018] 257  
*Carlos Aurélio Pimenta de Faria*

- 9 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: BRASIL E VENEZUELA COMPARADOS [2012 + 2016] 287  
*Carlos Aurélio Pimenta de Faria*

- 10 AS ASSIMETRIAS INTERNACIONAIS E AS DESIGUALDADES DOMÉSTICAS NA POLÍTICA EXTERNA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E DE LULA DA SILVA [2019] 323  
*Carlos Aurélio Pimenta de Faria; Dawisson Belém Lopes*

# PREFÁCIO

DAWISSON BELÉM LOPES

*Diretor-Adjunto de Relações Internacionais e professor da UFMG; pesquisador sênior no Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Tem graduação em Relações Internacionais pela PUC Minas e mestrado (UFMG) e doutorado (IESP-UERJ) em Ciência Política*

Talvez o autor desta alentada coletânea de artigos possa discordar do meu diagnóstico e, ao ler pela primeira vez estas linhas, até ficar ruborizado, mas não deixarei de externar, com convicção, um juízo que amadureci ao longo dos anos: Carlos Aurélio Pimenta de Faria é um dos pioneiros e grandes mestres da subárea de Análise de Política Externa Brasileira (APEB). Após proceder, sistemática e cuidadosamente, à releitura dos capítulos que integram este tomo, firmou-se a percepção de que estamos, sim, diante de produção científica que redirecionou o campo de estudos acadêmicos sobre a política externa brasileira no século 21. Suspeito, ademais, que Carlos Aurélio não tenha a exata dimensão do impacto que suas ideias trouxeram à fortuna crítica nacional<sup>1</sup>.

Antes de avançar com o argumento e eviscerar as razões, preciso colocar sobre a mesa as minhas credenciais: tenho sido parceiro – e devoto pupilo – do professor Pimenta de Faria por duas décadas. Integrei, desde o fim dos anos de 1990, equipes de pesquisa sob a sua liderança. Tive a honra de coautorar três dos textos aqui coligidos. Conheço razoavelmente bem, portanto, o pensamento e a trajetória profissional do autor. Descontado o “insanável vício da amizade” de que padeço – como na expressão cunhada por uma dessas figuras notórias da Nova República –, ainda assim creio estar em condições objetivamente privilegiadas para sustentar o referido diagnóstico.

Carlos Aurélio, doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1997), dedicou-se desde cedo, quando da fabricação de sua tese – processo que se deu entre o Brasil e a Suécia –, à análise das políticas públicas e, destacadamente, ao tema do estado de bem-estar social. Esse é, por assim dizer, o seu lugar de pertencimento original. Antes de desembarcar na atual casa institucional, a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, também serviu como professor da Fundação João Pinheiro (1997-1999), órgão oficial de pesquisa em políticas públicas, estatísticas e ensino em administração pública do Governo do Estado de Minas Gerais. O encontro frontal com a política externa

---

(1) CASARÕES, G. The Evolution of Foreign Policy Studies: Four Perspectives. In: AMES, B. *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 2018. pp. 406-429. DOI: 10.4324/9781315543871-24.



brasileira deu-se justamente quando Pimenta de Faria passou a integrar o corpo docente do curso de Relações Internacionais, na PUC Minas, nos idos de 1999. Seu aluno de graduação à época, testemunhei de perto os passos iniciais da aproximação com o novo objeto de estudos. Além de manejar com destreza as ferramentas da análise de políticas públicas, Carlos também trazia consigo a erudição do historiador, sua formação de base, e o vivo interesse pela América Latina. Tal combinação de predicados deixava as coisas bastante interessantes.

A abordagem de “política externa como política pública”<sup>2</sup>, encontrada na literatura contemporânea e bastante disseminada entre os membros da comunidade brasileira de Ciência Política e Relações Internacionais, ainda engatinhava quinze anos atrás. Não é que não houvesse trabalhos realizados na fronteira entre as disciplinas de Política Externa Brasileira e Políticas Públicas; já os havia. Alguns até de grande estatura e circulação. Fora do Brasil, um marco é o artigo de Helen Ingram e Suzanne Fiederlein, no qual as autoras instavam cientistas sociais a explorarem com mais intensidade a produção existente sobre políticas públicas para a devida compreensão de processos domésticos da política externa<sup>3</sup>. No Brasil, Zairo Cheibub inaugurou importante senda argumentativa com seu artigo, derivado da dissertação de mestrado, sobre a natureza institucional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – ao qual Cheibub atribuía, a partir de tipologia etapista baseada em Max Weber, o traço da dominação racional-legal-burocrática<sup>4</sup>. Alexandre Barros, em capítulo de livro muito citado, passou em revista as etapas de formulação e implementação da política externa, enfatizando, sobretudo, a emergência de novos atores em face da persistência de um velho conhecido – o Itamaraty<sup>5</sup>. Letícia Pinheiro, em tese de doutoramento, elaborou proficuamente sobre o processo de tomada de decisão da política externa no governo de Ernesto Geisel, avaliando os papéis do presidente da República, dos militares e do MRE<sup>6</sup>. Outra referência incontornável, Maria Regina Soares de Lima, foi responsável, em

---

(2) A feliz expressão “política externa como política pública”, tão frequente na atualidade, teria sido empregada em terras brasileiras, pela primeira vez, por Michelle Sanchez Badin, Elaine Silva, Evorah Cardoso e Priscila Spécie, em artigo publicado pela *Revista de Sociologia e Política* (UFPR), em 2006, no qual se propunha uma aproximação do tema, por intermédio de categorias político-jurídicas, pela via da regulação constitucional.

(3) INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 4, pp. 725-745, 1988.

(4) CHEIBUB, Z. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, 1985.

(5) BARROS, A. S. C. The formulation and implementation of Brazilian foreign policy: Itamaraty and the new actors. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. S. *Latin American Nations in World Politics*. Boulder: Westview Press, 1984. pp. 30-44.

(6) PINHEIRO, L. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the Foreign Ministry*. PhD dissertation, London School of Economics, 1994.

texto redigido para a revista *Contexto Internacional*, por mobilizar categorias da análise de políticas públicas – nomeadamente, os efeitos redistributivos da política externa em ambientes institucionais sob vigência de regime democrático – e explicar as transformações em curso nas relações exteriores do Brasil<sup>7</sup>.

Nenhum desses precursores, contudo, foi capaz de pensar com tanta organicidade a “política externa brasileira como política pública” como Pimenta de Faria. O truque do professor mineiro consistiu no enquadramento original do problema: em lugar das velhas miradas, que privilegiavam o pontual e o anedótico, Carlos Aurélio deu tratamento estrutural à política externa, concebendo-a como *produto de um ciclo de política pública*, o qual envolvia, necessariamente, estágios de formulação, implementação e avaliação. Esse arco de produção da política externa, com a carga política e gerencial a ele inerente, seria fundamental para o entendimento das manifestações finalísticas, as *policies*. As três seções em que está organizado este livro bem ilustram a consistente evolução e a incansável tentativa aureliana de dar conta das plurifacetadas dimensões do problema no decorrer de pouco mais de uma década. Quase uma busca pela quadratura do círculo.

Obras como *Política Externa Brasileira: formulação, implementação e avaliação* têm por característica proporcionar um acerto de contas com a própria bi(bli)ografia. Ao fazer a leitura do conjunto de artigos que compõe o livro, tornou-se mais óbvia para mim a influência que o conceito de “insulamento burocrático”, tal qual elaborado por Edson Nunes<sup>8</sup>, exerceu nos princípios do percurso. O seminal artigo de Carlos Aurélio, “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”, publicado em 2008 na *Revista Brasileira de Política Internacional*, paga tributo a essa noção (com raízes obviamente weberianas) da sociologia política, iluminando o que ainda não estava tão claro: a dupla natureza, a um só tempo “horizontal” (em relação a outras agências do Estado) e “vertical” (em relação à sociedade), da insularidade itamaratiana. O texto abriu uma cunha no campo de reflexão, permitindo, doravante, uma série de explorações tópicas, do autor e de seus colaboradores, e o próprio desenvolvimento do argumento, na versão mais robusta, de 2012, intitulada “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”, que se publicou em *Contexto Internacional*.

Outro elemento digno de nota, na reconstituição do trajeto, foi a preocupação constante com a ancoragem empírica dos argumentos. Esta coletânea mostra

---

(7) LIMA, M. R. S. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000.

(8) NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

que diferentes aspectos do ciclo de produção da política externa brasileira não terão escapado ao escrutínio de Carlos Aurélio: a reforma do Ministério de Relações Exteriores, levada a cabo em 2005; as várias articulações intrassetoriais e intersectoriais para a implantação dos grupos de trabalho do IBAS (iniciativa trilateral de Índia, Brasil e África do Sul); as políticas focalizadas para o continente africano; a exportação das políticas sociais do Estado brasileiro *vis-à-vis* a atuação internacional da Venezuela; o monitoramento e a avaliação da política externa durante os mandatos presidenciais de Cardoso e de Lula.

Ao fim do périplo coberto pelo livro em tela, o professor Pimenta de Faria, feito catedrático “Rio Branco” na Universidade de Oxford, em 2018, expande o leque de temas e introduz o conceito de “difusão de políticas públicas” no repertório mental da política externa brasileira. Nota, com sagacidade, como a “exportação” de políticas sociais pelo Brasil se constituiu em modo de ação política bem-sucedido durante os anos de Lula e Rousseff na presidência da República. Novamente, o traquejo com a gramática da análise de políticas públicas é insumo para esse tipo de ousadia analítica. É inevitável concluir, após revisitar tantas páginas, que o autor logrou contemplar transversalmente o seu objeto de estudos, deu sólido arrimo a seu edifício teórico e hauriu uma densa e frutuosa agenda de pesquisas futuras.

De trás para frente, ocorre-me que a abordagem da “política externa como política pública” era uma síntese para lá de necessária ao macrocampo brasileiro de Ciência Política e Relações Internacionais. A Análise de Política Externa Brasileira *comme il faut* – meticulosa, conceitualmente hígida, rigorosa na observância dos procedimentos metodológicos, consciente dos seus limites e de suas inesgotáveis complexidades. E não me resta dúvida, depois do exercício retrospectivo aqui brevemente realizado, do enorme mérito que assiste a Carlos Aurélio Pimenta de Faria, um dos desbravadores dessa fronteira cognitiva. A oportuna coleção de ensaios que ora vem a público, além de prestar um inestimável serviço à comunidade científica e ao conjunto amplo de potenciais interessados no assunto, é reconhecimento a uma exemplar caminhada acadêmica. Que seja lida e sirva de baliza para as próximas levas de estudiosos do Brasil e sua atuação internacional.

*Belo Horizonte, 31 de dezembro de 2020.*

# INTRODUÇÃO

## A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL, COMO CAMPO E OBJETO, SEGUNDO UM POLITÓLOGO MINEIRO

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

*Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ e professor do curso de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC Minas*

Neste Brasil de princípios da década de 2020, de Pandemia e disrupturas, em que se interroga, sofre e teme tanto, a política externa está no centro da tormenta. Uma vez mais...

No país, como alhures, os novos rumos da política exterior da extrema-direita colecionam críticas. Essas críticas são majoritárias na mídia e nas esferas políticas e quase unânimes na academia, no país e no exterior. Mas este livro não trata da política externa do governo Bolsonaro, tão destrutiva e retrógrada. Os estudos aqui abrigados, publicados entre 2008 e 2019, tratam apenas marginalmente do que se fez como política externa depois do fim da “onda rosa” no país.

Eu penso que não faz muito tempo que a forma de o país se posicionar no sistema-mundo passou a despertar um interesse mais generalizado. Afinal, ainda não está muito longe a época em que se pensava que política externa era coisa de diplomatas apenas.

Na década de 2000, experimentei, nos mares interiores do Brasil, duas situações cotidianas, mas inesperadas, que evidenciaram o que eu percebia também de outras fontes. Para mim ia ficando cada vez mais clara a crescente capilaridade da política externa na sociedade brasileira. Até porque o seu lugar nas políticas de Brasília também se ampliava.

Uma vez, comprando carne no açougue do meu bairro, em Belo Horizonte, o jovem do outro lado do balcão, antes mesmo de fazer o primeiro corte, completamente do nada, me pergunta sobre o Chávez. Ele insinuou algo que não consigo me lembrar mais. Por causa de uma memória meio defeituosa e porque o questionamento realmente me surpreendeu. Tratava-se do Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, cujo legado viria, não muito depois, a ser uma arma poderosa dos promotores da virada para a direita, no Brasil e por todas as Américas.

Em outra ocasião, também nos idos do governo Lula, em uma manhã de domingo, numa praça movimentada de Belém, Pará, testemunhei o inusitado manifesto de um anônimo. De pé sobre um caixote, ele bradava pelo megafone palavras contrárias à vinda ao Brasil de Mahmoud Ahmadinejad, então presidente do Irã.

As questões que eu discutia em sala de aula, em meus cursos de Política Externa Brasileira (PEB) e de Análise de Política Externa (APE) na graduação e na pós em Relações Internacionais (RI) da PUC Minas, reverberavam também nas rotinas de um país que buscava, com maior assertividade, um novo lugar para si no sistema internacional.

Se a política externa continuava sendo produto dos governos do turno, parecia que ela ia se tornando menos etérea e longínqua... e mais politizada! Muito se movia por entre as brechas do tradicional insulamento do Brasil, explicado tanto pela história e pela geografia quanto pela política, pela economia e pela cultura. A narrativa sobre a política externa passou a ser disputada de maneira mais veemente, por vezes outras que não a dos notáveis e notórios guardiões da PEB, os diplomatas do Itamaraty. Na verdade, até mesmo as clivagens existentes na corporação diplomática brasileira, sempre tão ciosa da necessidade de coesão, foram ganhando visibilidade para os públicos externos à Casa de Rio Branco. Paralelamente, os repertórios de toda uma diversidade de atores políticos e sociais do país foram incorporando outras pautas e percepções, alimentadas pelas mudanças que ocorriam além fronteiras e pela intensificação dos fluxos transnacionais.

Aqui é importante que se diga, com clareza, que este livro trata tanto da política externa brasileira, em si, como das distintas formas de compreendê-la. Como eu disse no título desta introdução, a PEB é tratada aqui tanto como objeto quanto como campo. Sendo assim, talvez possa ter interesse, para além do anedótico e do singular, uma apresentação sucinta da trajetória profissional deste autor e de seus enlacs, na academia e no plano das ideias, com a política exterior. O propósito é compartilhar com a leitora as razões e casualidades que fizeram com que, desde o princípio, este autor entendesse a política externa fundamentalmente como um produto e como um instrumento dos governos do dia, ou seja, como um tipo específico de política pública. Começo com um breve testemunho do meu primeiro encontro com o campo de estudos sobre a PEB, ocorrido quando ele começava a se consolidar no Brasil.

Em algum momento do final do primeiro semestre de 1999, fui chamado à coordenação do Departamento de Sociologia da PUC Minas para uma sondagem. Queriam saber se eu tinha interesse em ministrar, já no próximo semestre, a disciplina de PEB, que seria ofertada pela primeira vez no curso de graduação em Relações Internacionais. A graduação em RI da PUC Minas, uma das mais antigas do Brasil, havia sido implantada na Universidade em 1996. Aquele era um tempo

em que, para algumas vozes importantes, nem fazia muito sentido existir uma graduação em RI<sup>9</sup>. Ou talvez bastasse apenas a da UNB, a pioneira no país. Eu trabalhava na Universidade desde o início daquele ano. Continuo lá até o momento. Havia sido recrutado para compor a equipe que iria fazer funcionar o Mestrado em Ciências Sociais, que acabava de ser criado e, naqueles anos iniciais, tinha “gestão das cidades” como sua área de concentração. As cidades assumiram crescente relevância política com a descentralização promovida pela Carta de 1988, com as experimentações e ousadias tornadas possíveis pela redemocratização do país e com a atenção global às diversidades e ao local. Note-se que as cidades voltavam a ganhar atenção prioritária não apenas no Brasil, mas também mundo afora, no embalo do globalismo otimista do imediato pós-Guerra Fria. A revalorização das cidades também reverberava algo do anti-estatismo daqueles tempos de grande fervor neoliberal.

Naquela época, o curso de RI e o mestrado em Ciências Sociais eram ambos responsabilidade do Departamento de Sociologia, que os havia gestado. Apenas bem depois, em 2002, seria criado o Departamento de RI na PUC Minas. Mas naquele 1999, ninguém do corpo docente do Departamento tinha experiência para ou interesse em assumir a disciplina de Política Externa Brasileira. Minha formação e minha parca experiência docente pareciam, naquelas circunstâncias, me qualificar para a missão. Mas como, se até então eu nunca havia lido nem um único texto sobre a matéria?

O argumento utilizado para sustentar o convite era que, com uma graduação em História e tendo depois estudado algo mais acerca da política brasileira no mestrado e no doutorado, eu poderia somar os meus esforços na construção do curso de RI. Esta graduação foi criada em 1996 por uma dedicada e visionária turma de cientistas sociais da Universidade.

Era o clássico “em terra de cego, quem tem um olho” pode ministrar uma disciplina que eu nem sei se era entendida, naquele então, como tão central para o campo das RI. O fenômeno das relações internacionais interessava a quase todos os colegas do Departamento, sociólogos, antropólogos e cientistas políticos de distintas cepas e formações. Ressalte-se que, naqueles primórdios, ninguém do corpo docente do Departamento de Sociologia tinha titulação alguma em RI, o que realmente ainda era muito raro em todo o país.

Ainda atônito com o meu fracasso, nos meses anteriores, em fazer com que os meus alunos da disciplina de Ciência Política, do primeiro período do curso de Ciências Econômicas, se interessassem por um pouco que fosse de teorização sobre a prática e as instituições políticas, aceitei assumir a disciplina de Política Externa

---

(9) Eu ouvi esta opinião da boca de um dos mais prolíficos intérpretes da PEB, quando de uma de suas vindas à PUC Minas, por volta da virada do milênio.

Brasileira no curso de RI. Eu imaginava que aquela primeira turma de jovens candidatos a internacionalistas talvez pudesse, em função do objeto da disciplina, me escutar com mais cuidado e interesse. Seria também uma oportunidade para estudar um pouco mais sobre o Brasil, que pela política externa sempre se (re)construiu sob o olhar do outro e no palco do mundo, ou pelo menos do mundo atlântico.

Na sua singeleza, esta foi, sem dúvida, uma das minhas decisões profissionais mais importantes. Menos de dois anos antes, eu havia terminado meu doutorado em Ciência Política no saudoso IUPERJ, versão original. Alguns anos antes disso, em outros destes rodopios inesperados que acabam redefinindo nossos percursos, eu tinha mudado toda a minha pesquisa de doutoramento. Essa mudança e a finalização da tese fizeram de mim um tipo de especialista em políticas sociais e em sistemas de proteção social. Um especialista um pouco acidental. Com os créditos do doutorado finalizados e com um projeto aprovado sobre comportamento juvenil desviante na Suécia, em 1994 eu embarquei para dois anos de estudos, pesquisas e trabalho de campo em uma cidade universitária no norte do país, Umeå. Isso só foi possível porque fui beneficiado por uma bolsa sanduíche do CNPq.

Naquela pequena cidade, tão próxima do Círculo Polar Ártico, fui aos poucos compreendendo a maneira admirável como os suecos, em particular, e os escandinavos, de uma maneira geral, tinham conseguido conjugar a promoção da igualdade, nos seus distintos planos, com a garantia de amplas liberdades, dando especial atenção ao bem-estar social e ao cuidado com as pessoas. Na Universidade de Umeå, em seu valoroso Departamento de Sociologia, engajado de muitas maneiras no estudo do Estado de bem-estar social do país, enquanto eu tentava garimpar a bibliografia acadêmica sobre a juventude, bastante escassa naquela época, eu lia muito sobre as políticas para a família, que sempre tiveram grande centralidade no chamado “modelo sueco”. Essas políticas, tão inovadoras e progressistas no seu lado mais visível, vinham sendo colocadas em prática desde a década de 1930 naquele país. Minha tese, defendida em 1997, foi intitulada “Regulando a família e domesticando o Estado: a experiência sueca com as políticas para a família”.

O meu projeto de investigação mudou do desvio juvenil, tão periférico como um fenômeno social na Suécia de então, para uma busca de compreensão do lugar central que as políticas para a família haviam conquistado em um Estado de bem-estar social que se orgulhava de ser modelo para o mundo. Modelo de inclusão, de capacidade de amparo e de solidariedade e, para muitos, exemplo de “feminismo de Estado”. Não surpreende, assim, que fosse visto como um tipo qualquer de socialismo disfarçado por parte do público estadunidense. Para entender as políticas para a família na Suécia, não foi apenas o meu treinamento como historiador que ajudou. A tese, em diversos de seus capítulos, também buscava o amparo do método comparativo. Experiências nacionais várias foram cotejadas. Tanto o método

comparativo como a ampla e antiga cooperação e aprendizado recíproco entre a comunidade dos países nórdicos iam me ensinando, inadvertidamente, as limitações de se compreender as políticas públicas através do enquadramento único do Estado Nacional. Muitos anos se passariam até que o termo “nacionalismo metodológico” se tornasse amplamente conhecido, conceito esse hoje tão importante em meu trabalho acadêmico.

Nos registros disponíveis no IUPERJ, o título da tese defendida em 1997, que foi transformada em oito artigos acadêmicos, é aquele apresentado há pouco. Porém, era outro o título que constava na primeira página da tese, que eu me arrependi de não ter ilustrado com a foto que tirei de um dos únicos grafites da cidade universitária em que eu havia morado. Sob o título original em inglês, eu queria ter acrescentado a foto da seguinte frase, escrita com tinta vermelha debaixo de uma passarela para pedestres: *Moderaterna hatar barn* (“os Moderados detestam as crianças”). O Partido Moderado, de centro-direita, havia ficado no poder entre 1991 e 1994, depois de muitas décadas de ampla prevalência da socialdemocracia no país. Se alguém aí tiver ficado curioso com as razões da frase, pode ler a tese ou me pedir para explicar depois.... Mas a tese foi defendida em uma época em que não existiam os repositórios digitais que hoje permitem o acesso a toda a produção de dissertações e teses do Brasil e de muitos outros países. Era um momento em que a produção do conhecimento acadêmico era regida por normas que hoje parecem exóticas ou por vezes retrógradas. Explico-me.

Sendo filho de brasileiros natos, das profundezas do cerrado do país, eu havia me esforçado duramente para escrever a tese em inglês. Eu queria que o meu supervisor sueco, que obviamente nada entendia do português, pudesse me ajudar o máximo possível, mesmo eu tendo optado por não trabalhar com os métodos quantitativos que eram a especialidade dele. Queria também que a futura tese pudesse ficar acessível para os demais suecos, não por imaginar que o meu trabalho pudesse ser original ou provocativo a ponto de despertar um interesse mais amplo, mas porque seria uma forma de retribuição ao Departamento de Sociologia. Este Departamento me acolheu por dois anos, calorosamente, como um dos seus jovens pesquisadores. Lá eu viria a aprender tanto sobre o Estado de bem-estar social escandinavo como sobre o notável *ethos* igualitário dos nórdicos. Por estes motivos, e com as dificuldades esperadas, a tese foi escrita em inglês.

Em tempos recentes, os acordos interuniversitários de dupla titulação se tornaram conquistas alegremente festejadas pelos programas de pós-graduação, não apenas no Brasil. Estes acordos atestariam a ambicionada consolidação dos processos de internacionalização da pesquisa e dos próprios programas. Outro exemplo importante das muitas mudanças provocadas na academia pelo imperativo da internacionalização é o fato de o periódico da Associação Brasileira de Ciên-



cia Política (ABCP), o *Brazilian Political Science Review*, lançado em 2007, publicar apenas artigos em inglês. O objetivo da iniciativa da Associação, entre outros, era contribuir para a desparoqualização da Ciência Política e dos politólogos do país. Na década anterior, quando do meu período de doutorado sanduíche na Suécia, eu me surpreendia com os incentivos que estavam sendo criados para que os pesquisadores daquele país começassem a publicar seus trabalhos em inglês.

Mas a opção por escrever a tese em inglês traria, para mim, dissabores inesperados. Preparando tudo para a defesa da tese no IUPERJ, duas surpresas: no Colegiado, não teve boa acolhida minha proposta de trazer o meu supervisor sueco para participar da Banca. Acho que um dos motivos para tal recusa foram os constrangimentos possíveis com a expectativa de uma defesa que, assim, teria que ser feita em inglês. A esta frustração inicial logo se somaria outra, para mim ainda mais dura: nas internas, houve uma tentativa de me obrigar a traduzir a tese para o português para que ela pudesse ser defendida. Fiquei sabendo, depois, que a autorização para que se procedesse à defesa sem a tradução do trabalho só foi dada quando o meu orientador afirmou que, se a decisão fosse mesmo aquela, ele faria questão que ela constasse em ata. Assim, o futuro poderia julgar o que, para nós, era uma decisão obscurantista e punitiva.

Por sugestão de Luiz Eduardo Soares, meu orientador, acrescentei um prólogo aos dois volumes da tese que foi remetida aos membros da banca, todos brasileiros. Naquele que eu só conseguia pensar como um “prólogo triste”, eu apresentava os meus motivos para a “ousadia” de escrever a tese em inglês. Todo este processo acabou também, eu devo confessar, me fazendo suspeitar o seguinte: meus esforços para escrever a tese em outra língua poderiam fazer com que, entre colegas e acadêmicos brasileiros, eu fosse percebido como metido ou prepotente.

A tese foi defendida em dezembro de 1997, sem outros sobressaltos. Não precisei traduzir o trabalho, mas continuo achando engraçado que o título registrado no IUPERJ, em português, jamais tenha constado do original. Mas quero registrar aqui dois outros desencontros, desta vez com o CNPq. Eu ainda sou grato à agência, que, além das três bolsas de Iniciação Científica que me foram concedidas durante a graduação que consegui finalizar, em História, muito me beneficiou com outras financiamentos, que me permitiram dedicação integral ao mestrado e à maior parte do doutorado e tornaram possível a pesquisa de campo na Suécia. Mas passemos ao relato sucinto destes desencontros. Com isso eu espero não apenas exemplificar os entraves e ambiguidades do processo de busca de internacionalização da pesquisa acadêmica brasileira, mas também reconstituir com novos detalhes os caminhos tortuosos que fizeram de mim um dublê de analista de políticas públicas e de internacionalista autodidata.

Quando eu estava quase na metade de meu período de dois anos na Suécia, fui informado que as regras para o doutorado sanduíche tinham mudado e que, como o tempo máximo de permanência no exterior tinha sido reduzido de dois anos para um, eu teria que retornar ao Brasil. A notícia me deixou quase em pânico, posto que eu ainda não havia feito toda a pesquisa para a tese. Mas neste caso minha contra-argumentação acabou sendo aceita, para o meu grande alívio: a adoção retroativa da nova regra provavelmente era ilegal e traria perdas irreparáveis para a investigação que estava sendo desenvolvida.

Aproximadamente dois anos depois, a coordenação do Departamento de Sociologia da Universidade de Umeå me convidou para defender a tese também por lá. Minha passagem de volta ao país seria custeada pelo Depto, que não teria problema algum em me conceder um segundo título de Doutor com a mesma tese já defendida no Brasil. Feliz com o convite, mas bastante inseguro frente ao inusitado e incerto da dupla titulação, fiz uma consulta formal ao CNPq. Fui informado que se eu utilizasse o tempo que eu tinha passado no estrangeiro para outros fins que não aqueles expressamente aprovados pela agência, eu teria que ressarcir o CNPq pelos recursos despendidos no meu doutorado sanduíche, o que seria impossível para mim. Eu temia, ademais, que a dupla titulação me estigmatizasse entre os acadêmicos brasileiros de então. Assim, uma vez mais desapontado, tive que dizer aos suecos que, infelizmente, eu não poderia retribuir ao departamento defendendo também por lá a minha tese.

Continuo tendo gratidão pelos financiamentos recebidos e testemunhando, na minha atuação profissional, os inúmeros e diversificados impactos positivos do respaldo estatal à ciência e à produção e difusão do conhecimento. Não obstante, algumas das regras daquela época já me pareciam, então, meio absurdas e defasadas.

Enquanto escrevo este relato, no final de 2020, toda a notável e muito bem sucedida estrutura de fomento à pesquisa construída no Brasil, ao longo de décadas, vem sendo desidratada pelo ultraliberalismo suicida do governo Bolsonaro e sabotada e pervertida pela extrema-direita tosca e entreguista hoje ramificada no executivo federal. As universidades federais também têm sido desprezadas, perseguidas e manietadas de diversas maneiras, para o infortúnio das gerações vindouras. Feito este desabafo, devo retomar o fio da meada.

Quando se fala do insulamento que caracterizou as Ciências Sociais do Brasil por tanto tempo, forte até muito recentemente, penso que esta minha experiência possa ser tomada como ilustrativa. Contudo, desdobramentos outros se encarregariam de fazer com que aqueles desapontamentos fossem logo superados, por causa das oportunidades profissionais que se abrem para quem era, segundo os padrões da época, um jovem doutor (aqueles eram tempos em que terminar o doutorado com 33 anos, como eu havia feito, era algo ainda muito pouco usual).

Como já ressaltado, a pesquisa que fiz no doutorado, bem como minha breve e memorável experiência, no período 1996-1999, como professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, vinculada ao Governo do estado de Minas Gerais, me credenciavam como especialista em políticas públicas. Foi na segunda metade dos anos 1990 que, no Brasil, as políticas públicas começaram a despertar um interesse generalizado, tanto na mídia como na sociedade civil e no mundo acadêmico. Em função dessas credenciais eu havia sido recrutado para o Mestrado em Ciências Sociais da PUC Minas. No campo da Ciência Política do país, mais especificamente, a Análise de Políticas Públicas (APP), que já era florescente há tempos nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, era vista como uma espécie de “patinho feio”. Ainda demoraria um pouco para que a APP ganhasse, no campo, o lugar de destaque de que hoje ela desfruta. Eu entendo da seguinte maneira o preconceito de parte expressiva da comunidade brasileira de cientistas políticos de então em relação à APP: o objeto de estudo realmente nobre eram as instituições políticas e os processos decisórios construídos democraticamente; as políticas públicas eram tidas como mera rotina administrativa. A superação deste viés, evidenciada hoje no país pelo enorme interesse que as políticas públicas despertam nas gerações mais jovens de politólogos e de outros especialistas, bem como pela exuberância e pelo pluralismo do chamado “campo de públicas”, além de me deixar feliz, tem aberto preciosas oportunidades profissionais também para mim. Sendo um veterano no subcampo, acredito que eu pude não apenas testemunhar este processo de valorização paulatina das políticas públicas, nos planos analítico e empírico, mas também pautá-lo em alguma medida, das trincheiras da universidade.

Voltando ao meu encontro com a política externa brasileira, compartilho com a leitora a lembrança de que, na graduação em RI da PUC Minas, a disciplina de PEB, para a primeira turma do curso, começaria em agosto de 1999. Tendo aceitado o inusitado convite para ministrar o curso, eu não tinha nem a quem recorrer para tentar errar menos na montagem do programa e na seleção da bibliografia, para mim totalmente desconhecida. O fato de a ementa apresentar um conteúdo de História da PEB me tranquilizava só um pouco. Como aqueles eram momentos duros e turbulentos em minha vida pessoal, recordo a leitura de meus primeiros textos sobre a questão nos lugares mais insólitos.

Se naquele segundo semestre de 1999 eu me tornaria membro do corpo docente de uma das graduações em RI pioneiras no país, por razões tão fortuitas, não pense a leitora que a improvisação era cotidiana na implantação da graduação em RI pelo Departamento de Sociologia da Universidade. Muito pelo contrário. De passagem, cabe recordar que, se o campo das RI se consolidava paulatinamente no país, tornando-se cada vez mais prestigiado, as sondagens que eu fazia todos os semestres com os meus alunos das primeiras turmas de PEB mostravam, inva-

riavelmente, que a vasta maioria deles cursava duas graduações simultaneamente. Entendo que este fenômeno, hoje residual, se devesse à grande insegurança dos ingressantes de então, e de suas famílias, acerca das oportunidades profissionais que poderiam se abrir para um internacionalista. Ainda hoje, segundo me contam alguns alunos, é possível escutar, de familiares e conhecidos, que estudar RI é para quem gosta de ou pretende viajar muito.

Antes de retomar o relato desta parte de minha trajetória profissional, contudo, é necessário que se diga, pelo bem da justiça, do esforço sistemático do Departamento de Sociologia da PUC Minas não só para, na medida do possível, recrutar docentes com formação na área de RI, mas também no sentido de proporcionar formação específica para o pessoal mais antigo do Departamento. Assim, articulou-se em 2001 a oferta de uma especialização para os professores do novo curso, ministrada por experientes e renomados pesquisadores dos cursos de RI pioneiros do Brasil.

Como as aulas iriam acontecer nos finais de semana, eu acabei optando por não seguir a especialização, já que eu tinha família para criar e uma vinculação, como especialista em políticas públicas, ao Mestrado em Ciências Sociais, que precisava ser priorizada. Este vínculo implicou não apenas a produção de diversos trabalhos, empíricos e teóricos, sobre as políticas governamentais, mas também, não muito depois, o meu engajamento na construção da proposta de um Doutorado que consolidasse a pós-graduação em Ciências Sociais na PUC Minas. A primeira turma de nosso doutorado, no PPG que eu coordenava então, iniciou os seus trabalhos no primeiro semestre de 2006.

No meu planejamento pessoal, eu iria adentrando o campo das RI gradualmente, de maneira autodidata, ofertando semestralmente a disciplina de PEB e, quando possível, outras disciplinas da área. Mais tarde, eu passaria também a ministrar, todos os semestres, a disciplina de Análise de Política Externa (APE), que foi proposta e estruturada por mim e que, a partir de 2004, passaria a figurar como obrigatória na estrutura curricular da graduação em RI. Com a criação do PPGR na PUC Minas, em 2007, de cuja equipe eu tive a satisfação de participar entre os anos de 2007 e 2012, meus estudos e pesquisas sobre a política externa foram se adensando. Paralelamente, eu passei a ofertar diversas outras disciplinas na graduação em RI, com o objetivo de me ver obrigado a estudar e aprender, para dar as aulas. Assim, ao longo dos anos, ofertei as seguintes disciplinas no curso de RI: Introdução às Relações Internacionais; Organizações Internacionais; Problemas de Política Externa e uma variedade de optativas sobre a América Latina, seus modelos de desenvolvimento, sua política externa e os seus regionalismos.

Assim, por estas vias repletas de casualidades, eu fui, ao longo dos anos, desenvolvendo, de maneira paralela, minha expertise nestes dois campos que têm

balizado meus investimentos acadêmicos e minha produção intelectual, quais sejam, o das políticas públicas e o da política externa.

O livro que a leitora tem em mãos é intitulado “Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação”. Este título sintetiza com precisão a maneira como, em minha trajetória, os dois campos têm sido tratados como complementares.

Nos últimos anos, os estudiosos brasileiros da política externa temos aprendido, muito em função do trabalho dos pesquisadores do IESP/UERJ, a importância de se compreender a política externa como uma política pública. Os trabalhos de Maria Regina Soares de Lima, Letícia Pinheiro e Carlos Milani são as referências principais no país desta importante discussão. Ao publicar o presente livro, que compila dez estudos publicados entre os anos de 2008 e 2019, pretendo não apenas apresentar aos interessados uma visão geral, ainda que fragmentada, das maneiras como a política externa pode ser entendida como uma política pública, mas também dar nova visibilidade ao principal da minha produção acadêmica sobre a PEB. Isso porque, também em função de escolhas pessoais, as minhas pesquisas e produções na área foram se desenvolvendo de maneira relativamente marginal. Creio que isso possa ser explicado por dois motivos principais: o primeiro é que, a partir de 2013, eu me desliguei, voluntariamente, do PPGR da PUC Minas.

Desde então, os meus vínculos com a Universidade são com o PPG em Ciências Sociais e com a graduação em RI, os quais, como já destacado, desde 2002 se encontram em departamentos diferentes. Esta decisão foi tomada para que eu pudesse me poupar um pouco da grande sobrecarga imposta àqueles que participam, simultaneamente, de dois programas de pós-graduação. O segundo motivo é que os meus investimentos institucionais fora da PUC Minas, sempre tímidos, estiveram concentrados no Grupo de Trabalho em Políticas Públicas da ANPOCS e na Área Temática Estado e Políticas Públicas da ABCP, que coordenei algumas vezes. Por isso eu acabei acompanhando apenas ao longe a consolidação da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais). Se eu tenho tentado levar a discussão sobre a política externa para os analistas das políticas públicas que se reúnem na ANPOCS e na ABCP, é certo que eu abri mão de uma participação mais ativa na associação dos internacionalistas, mais por reconhecer minhas dificuldades em ser onipresente do que por qualquer outra razão.

Mesmo assim, eu espero que o presente livro consiga ser do interesse tanto dos analistas das políticas públicas quanto dos internacionalistas. No título desta Introdução eu me denomino “político mineiro”. Se os mineiros temos fama de “comer pelas beiradas”, devo dizer que, para mim, a denominação “cientista político” continua sendo desconfortável. Talvez pelo meu apreço pela pesquisa

artesanal e porque nunca consegui compartilhar do verdadeiro “fetichismo metodológico” que tem caracterizado a Ciência Política em tempos mais recentes. De toda maneira, deixo à leitora a tarefa de avaliar o valor dos trabalhos que são republicados aqui sem qualquer tipo de atualização.

Contudo, antes de apresentar, a seguir, os dez trabalhos que compõem este livro e a maneira como eles estão aqui reunidos, devo dizer que a mineiridade não me impede de acrescentar uma última informação biográfica: em ampla medida foram estes trabalhos que tornaram possível que, entre março e junho de 2018, eu ocupasse, como Titular, a Cátedra Rio Branco da Universidade de Oxford. Imagino que a vaga não tenha sido fortemente disputada, mas minha satisfação não foi menor por isso. O fato de a Cátedra ter a maior parte de seus custos bancados pela Capes/Ministério da Educação apenas reforça minha certeza que a Universidade seria muito pobre e a Ciência prisioneira da utilidade se o mercado reinasse soberano também nesta seara.

Naquele período no Reino Unido, que incluiu ainda um estágio pós-doutoral no admirável *Institute of Development Studies* (IDS), vinculado à Universidade de Sussex, eu gestava uma agenda de pesquisa cujos resultados estão apresentados aqui de maneira apenas muito parcial. Por isso quero fazer uma rápida menção a esses trabalhos e a essa agenda. A partir do início da década de 2010, comecei a me interessar pelos processos de difusão de políticas públicas, particularmente pelos mecanismos e atores responsáveis por sua difusão internacional. Um dos primeiros resultados desta agenda de pesquisas foi a publicação, em 2012, do artigo “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”, trabalho que é o penúltimo capítulo deste livro. Com esta agenda, eu continuo tentando articular a Análise de Políticas Públicas com a Política Externa Brasileira, mas este não é o seu único foco.

Mais recentemente, tenho me dedicado a outros trabalhos que, ampliando os objetivos daquele artigo de 2012, procuram discutir o papel da difusão de políticas públicas como instrumento da política externa brasileira, bem como a maneira como as organizações internacionais passaram a atuar como difusoras. Como a preocupação central destes trabalhos extrapola a lógica que organiza a presente compilação, não pensei em incluí-los no livro. De todo modo, quero deixar registrados aqui alguns deles, como o livrinho intitulado “Políticas Públicas e Relações Internacionais”, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em 2018 (disponível gratuitamente online) e o artigo “As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas”, publicado no mesmo ano.

# A ORGANIZAÇÃO DA PRESENTE COLETÂNEA

Como o subtítulo do livro anuncia com clareza, os trabalhos aqui reunidos estão organizados seguindo um artifício tradicional dos analistas de políticas públicas, qual seja: a imagem organizadora do chamado “ciclo das políticas”, que é uma representação dos processos de produção das políticas que é tão útil como problemática. Útil porque apresenta balizas e categorias para a análise de processos sempre complexos e diversificados. E problemática porque retrata uma “ordem” ou “sequência” (conformação da agenda pública e da agenda governamental, formulação da política, implementação e avaliação, em seu formato mais simples) que nem sempre ocorre na empiria. Alguns exemplos: é usual que o processo de produção da política pública seja iniciado pelos agentes estatais, sem que o problema objeto da intervenção pública tenha antes constado da agenda pública, ou mesmo da governamental; a implementação das políticas muitas vezes envolve também ajustes e redefinições quanto ao que foi formulado; apenas uma pequena parcela das políticas públicas é efetivamente avaliada. Assim, a ideia do ciclo das políticas públicas é, principalmente, um instrumento heurístico ou um tipo ideal, mais do que uma descrição fiel dos processos empíricos.

Os dez trabalhos republicados aqui estão distribuídos em três seções. A Parte I abriga três recortes do processo de formulação da Política Externa Brasileira; a Parte II oferece à leitora três zooms da implementação da PEB; a Parte III, por fim, trata da avaliação da PEB, apresentando uma grande angular empírico-normativa e dois exercícios de comparação. O fato de este autor ter tido dificuldades em encaixar nesta estrutura alguns dos artigos deve ser entendido como testemunho do caráter problemático da ideia do ciclo das políticas, como discutido acima.

As três seções da coletânea são precedidas por um trabalho intitulado “O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil”, publicado originalmente em 2012, que é uma tentativa de mapear e compreender o campo no país. O objetivo do capítulo é analisar o ensino e a pesquisa sobre a política externa no Brasil nos anos 1990 e na primeira década do presente século. Para tanto, o trabalho discute, na primeira seção, a maneira como as principais narrativas acerca da evolução do campo de Relações Internacionais no Brasil, tido como área do conhecimento acadêmico, retratam o lugar que tem sido destinado, na própria área, ao estudo da política externa. A segunda seção é dedicada a uma apreciação do status da política exterior no ensino das RIs no país, tanto na graduação como na pós-graduação *stricto sensu*. Faz-se, também, um mapeamento e uma caracterização das teses e dissertações defendidas que tiveram como objeto a política externa. Na terceira, avalia-se o espaço dado aos estudos sobre política exterior em 3 fóruns acadêmicos de abrangência

nacional, quais sejam: nos encontros da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) e da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Na quarta seção é feito um mapeamento e uma caracterização dos artigos sobre política exterior publicados, entre 1990 e 2010, nos seguintes periódicos brasileiros da área de RI: *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional*. Por fim, a quinta e última seção procura avaliar, brevemente, a relevância que os estudos comparativos têm na subárea da política externa no país.

A primeira seção do livro, denominada “A formulação da Política Externa Brasileira: três recortes”, abriga os seguintes trabalhos. O segundo capítulo da coletânea, intitulado “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”, foi publicado originalmente em 2008. Partindo de uma discussão acerca do tradicional insulamento do processo de formação da política externa brasileira, no capítulo se discute o impacto potencial das interações entre opinião pública e política exterior, procurando compreender a periferização de tal problemática na agenda de pesquisas dos analistas da política externa do país. O objetivo principal do trabalho foi explorar as razões de tal “negligência”, enfatizando a relevância de um tratamento mais sistemático do impacto, empiricamente observado nos países centrais, da opinião pública sobre a política externa. Pretendeu-se, também, discutir o significado da perspectiva, mais claramente normativa, acerca da necessidade de que, também no âmbito da política exterior, o Estado seja mais responsivo às demandas e interesses da sociedade. Para tanto, o capítulo discute, inicialmente, os fatores que explicam o caráter insulado do processo de produção da política externa do Brasil. Na segunda seção, são apresentados as razões e os indicadores de uma mudança, aparentemente em curso, no processo de formação de tal política no país, destacando-se o impacto esperado de algumas reformas institucionais já realizadas ou propostas. A terceira seção discute a evolução dos estudos, principalmente norte-americanos, acerca das interações entre opinião pública e política externa, ressaltando o seu caráter desmistificador, uma vez que, ao contrário do pressuposto realista, das descobertas dos estudos da primeira geração e dos argumentos muitas vezes esgrimidos pelas burocracias públicas e por formuladores da política externa, a opinião pública tem se mostrado, pelo menos nos países centrais, relativamente bem informada acerca das questões internacionais, apresentando padrões estáveis e percepções, valores e prioridades coerentes e racionais. Nas considerações finais, buscamos compreender as razões da periferização dessa discussão no Brasil e explorar o lugar que tal questionamento pode (ou deve) assumir na pauta de pesquisas dos analistas brasileiros de política externa e o seu status esperado na agenda pública do país.



O terceiro capítulo, publicado originalmente em 2012, tem o seguinte título: “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. Reconhecendo que são crescentes as pressões no sentido da reversão do paradigma de relativo insulamento da produção da política exterior do Brasil, bem como a sua ampla repercussão doméstica hoje, o capítulo busca: (a) analisar os fatores, tanto domésticos como internacionais, que, a partir da redemocratização do país e das mudanças sistêmicas provocadas pelo fim da Guerra Fria, têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação de seu insulamento; e (b) avaliar os instrumentos que têm sido empregados pelo Ministério das Relações Exteriores para a promoção da coordenação intragovernamental (no interior do Executivo) e intergovernamental (entre o Executivo federal e os governos subnacionais), bem como da cooperação intersetorial (do governo federal com os atores societários do mercado, segundo setor, e da sociedade civil, terceiro setor), na produção da política externa do país.

Esta primeira parte da coletânea se encerra com o capítulo “Mudanças institucionais no Itamaraty, *ethos* corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro”, escrito com Dawisson Belém Lopes e Guilherme Casarões e também publicado originalmente em 2012. Durante os governos de Lula da Silva, importantes mudanças institucionais foram colocadas em prática no Ministério das Relações Exteriores, tanto nos mecanismos de recrutamento e admissão quanto nos de formação e promoção dos quadros diplomáticos. O objetivo do capítulo é analisar o impacto de tais mudanças, efetuadas em um contexto de crescente politização da política exterior do país, sobre a coesão do corpo diplomático e sobre a possibilidade de superação do tradicional insulamento do MRE. Para tanto, recordamos, na primeira seção, as origens do insulamento burocrático do Itamaraty. Na segunda, apresentamos alguns dos desafios ao insulamento do serviço diplomático brasileiro. Na terceira, analisamos a cultura organizacional do Itamaraty. Na quarta, apresentamos as mudanças então implantadas no recrutamento, na formação e na carreira diplomática. Na quinta e última, o impacto dessas mudanças é discutido à luz da percepção de alguns dos diplomatas que ingressaram na carreira naquele período em que se recrutou mais de cem diplomatas anualmente.

A segunda seção do livro apresenta três zooms sobre a implementação da Política Externa Brasileira. No primeiro deles (capítulo 5) discutimos a implementação, no Brasil, das diretrizes do Fórum trilateral IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), criado em 2003. O trabalho, escrito com Joana Laura M. Nogueira e Dawisson Belém Lopes e publicado em 2012, é intitulado “Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS”. O capítulo analisa os mecanismos e estruturas organizacionais adotados

pelo Itamaraty com o intuito de promover a coordenação dos demais atores governamentais, no nível doméstico, para a implementação das diretrizes do Fórum IBAS. Na primeira seção do trabalho são recordados, mui brevemente, os fatores que parecem explicar o insulamento do Itamaraty. Nessa seção são também arroladas evidências de um comportamento organizacional, por parte do Ministério das Relações Exteriores, no sentido da busca de superação desse insulamento. A segunda seção, igualmente breve, procura compreender o significado do Fórum IBAS nas estratégias de inserção internacional adotadas durante a gestão do presidente Lula da Silva. A terceira apresenta a estrutura organizacional do IBAS, destacando os distintos instrumentos de coordenação inter e intragovernamental adotados. Ênfase é dada a esses últimos, que têm o objetivo de garantir a coordenação da atuação de uma diversidade de agências do governo federal brasileiro, envolvidas na busca de concretização dos objetivos do Fórum. A quarta seção, de caráter teórico, apresenta uma discussão sucinta acerca da necessidade e dos tipos de estruturas usualmente implantadas para a produção da coordenação das atividades das agências estatais no plano intragovernamental. Na quinta seção do trabalho, os mecanismos de coordenação adotados pelo governo brasileiro para a implementação doméstica das diretrizes do IBAS são classificados, sendo a sua dinâmica brevemente analisada. Nas considerações finais, é questionada a suposta perda de capacidade de coordenação intragovernamental do Itamaraty.

O sexto capítulo, escrito com Clarisse Goulart Paradis e publicado em 2013, é intitulado: *“Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice”*. Nele argumentamos que a política externa dita “humanista” e “solidária”, implementada naquele período e que foi entendida como inovadora, buscava consolidar o objetivo de priorizar o eixo Sul-Sul, o que foi justificado tanto por motivos sistêmicos como domésticos e regionais. Esta estratégia foi colocada em prática através da ampliação e diversificação do papel do Brasil como provedor de ajuda e de cooperação internacional para o desenvolvimento, da transferência de tecnologias diversas desenvolvidas no país e através da “exportação” aos países parceiros de diversas políticas públicas e programas sociais desenvolvidos com sucesso pelo país no plano doméstico. Mais especificamente, os objetivos do capítulo são: (a) analisar como este “humanismo” e este viés “solidário” da PEB apareceram no discurso das autoridades brasileiras de então; (b) discutir as suas lógicas e justificativas, relacionadas aos níveis doméstico, regional e do sistema internacional; e (c) mapear as iniciativas então adotadas, os parceiros e áreas preferenciais, bem como os recursos utilizados e as conexões intragovernamentais necessárias para a sua implementação.

O último capítulo desta segunda parte do livro tem o seguinte título: “A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010)”. Ele foi publicado origi-

nalmente em 2015 e Wilson Mendonça Júnior é o seu primeiro autor. Como é bem sabido, é consensual entre os analistas da política externa brasileira o reconhecimento da priorização do eixo Sul-Sul nas estratégias de inserção internacional do país durante o governo Lula da Silva, bem como o papel de destaque concedido ao continente africano. Com o intuito de dar lastro empírico às análises sobre a retomada e (re)priorização das relações entre Brasil e África naquele período, o trabalho analisa comparativamente a cooperação técnica provida pelo Brasil para os países africanos durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Procuramos identificar e comparar o número e os tipos de acordos firmados, a dispersão geográfica desses acordos e a diversidade temática dos projetos de cooperação técnica horizontal desenvolvidos pelo Brasil naquele continente. A fonte principal dos dados analisados, ainda pouco explorada pela literatura acadêmica brasileira, é o banco de dados do Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

Por fim, a terceira e última parte da coletânea é intitulada “A avaliação da Política Externa Brasileira: uma grande angular empírico-normativa e dois exercícios de comparação”. O primeiro dos três capítulos desta seção, publicado em 2018, é denominado “Desencapsulamento, politização e necessidade de (re)legitimação da Política Externa Brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e avaliação”. O capítulo tem dois objetivos principais: (a) introduzir e fomentar uma discussão mais sistemática sobre a questão do monitoramento e da avaliação da Política Externa Brasileira junto aos especialistas do país, governamentais e não governamentais; e (b) analisar as implicações da compreensão da política externa como uma política pública, nos planos teórico e normativo e de acordo com as especificidades brasileiras, destacando a necessidade de que a produção da PEB também se beneficie e esteja sujeita ao monitoramento e à avaliação (M&A). Contudo, para além da questão normativa – pautada tanto pelos imperativos da produção de políticas públicas em contextos democráticos quanto pelo reconhecimento de que o monitoramento e a avaliação são essenciais para a promoção da *accountability* e do aprendizado –, pretendemos também analisar a experiência de M&A da política externa de alguns países selecionados, países esses localizados tanto nos centros quanto nas periferias do capitalismo contemporâneo.

O nono capítulo, publicado pela primeira vez em 2012, é intitulado “A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados”. O trabalho analisa, comparativamente, a maneira como o Brasil de Lula (2003-2010) e a Venezuela de Chávez (1999-2013) procuraram instrumentalizar os processos de difusão internacional de políticas sociais nos quais estiveram envolvidos em benefício de suas estratégias de inserção internacional, levando em consideração que ambos os países pretenderam, no período em questão, exercer liderança no contexto regional. A análise privilegia as seguintes vari-

áveis: o que se procurava transferir? Quem participava das transferências? Quais os propósitos da transferência e como tais motivações se vinculam às estratégias internacionais dos dois países?

O décimo e último capítulo, por fim, é mais um dos três que foram escritos em parceria com Dawisson Belém Lopes. Ele foi publicado originalmente em 2019 e seu título é: “As assimetrias internacionais e as desigualdades domésticas na política externa de FHC e de Lula”. Partindo do reconhecimento da ressecuritização da agenda internacional promovida pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o capítulo pretende discutir a cambiante maneira como, nos governos de FHC e de Lula, as diretrizes da política externa brasileira foram articuladas para privilegiar a acomodação do país às novas configurações do sistema internacional ou para disputar a sua reestruturação, no sentido da busca de redução das assimetrias do sistema. O trabalho procura, ainda, compreender como a percepção das desigualdades domésticas, durante o período em questão, informa, ou não, os objetivos da política exterior do país, tanto no plano retórico como na própria definição dos objetivos e instrumentos da sua inserção internacional. Para tanto, o capítulo está dividido em três seções. Na primeira, apresentamos de maneira sintética os principais antecedentes e legados da política externa brasileira desde o regime militar (1964-1985) e os padrões de governança no campo da PEB. As seções dois e três são dedicadas, respectivamente, à política externa dos governos FHC e Lula. Nas considerações finais, comparamos brevemente os nossos achados acerca da maneira como a PEB dos dois governos lidou com as assimetrias internacionais e se posicionou sobre as desigualdades domésticas.

Antes de finalizar esta introdução, devo e quero agradecer à Capes, ao CNPq, à FAPEMIG e à PUC Minas, pelos financiamentos diversos que tornaram possível a realização dos trabalhos aqui compilados. Quero também agradecer aos coautores, que são amigos e colaboradores queridos: Clarisse Goulart Paradis, Dawisson Belém Lopes, Guilherme Casarões, Joana Laura Marinho Nogueira e Wilson Mendonça Júnior. Percebo agora, surpreendido e feliz, que tod@s são meus ex-alunos e alguns são ex-orientandos. Pelo árduo e dedicado trabalho como assistentes de pesquisa, agradeço também a: Clarisse Goulart Paradis, Fernando Santana Felipe, Luísa Gonçalves de Medeiros, Pedro Zucheratto Castro, Thales Leonardo de Carvalho e Wilson Mendonça Júnior. Outros agradecimentos, mais pontuais, são feitos nos rodapés do início de cada um dos capítulos.

Agradeço também ao valoroso CEGOV (Centro de Estudos Internacionais sobre Governo), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por acolher generosamente a minha ideia de publicação desta coletânea. O fato de o CEGOV ter também publicado, em 2016, o livro “Políticas públicas na América Latina: novas

territorialidades e processos”, do qual eu fui um dos organizadores, diz tanto da importância que o Centro tem para mim como, também, da maneira como, em minha trajetória como pesquisador, a análise da política externa e das políticas públicas têm sido vertentes de uma mesma fonte.

Cabe destacar, ainda, que a republicação de cada um destes dez artigos foi devidamente autorizada e que os trabalhos foram ajustados e atualizados aqui apenas de maneira muito tópica e pontual.

Se esta introdução pretendeu não apenas apresentar a coletânea, mas também contar um pouco como obra e autor se constituíram de maneira recíproca, devo dizer ainda, por fim, do privilégio que tenho por compartilhar os trabalhos e os dias com Nanda, Nina e Matias, a quem o livro é dedicado.



# O ENSINO E A PESQUISA SOBRE POLÍTICA EXTERNA NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL \*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

(\*) A pesquisa que deu origem a este trabalho contou com o financiamento do CNPq e da FAPEMIG, a quem o autor gostaria de agradecer. O autor agradece também a Luísa Gonçalves de Medeiros e a Wilson Mendonça Júnior, pela competente e dedicada assistência na pesquisa. Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI); São Paulo, USP, 20 a 22 de julho de 2011. O autor agradece os comentários e sugestões de Dawisson Belém Lopes e Haroldo Ramanzini Júnior. Este artigo foi publicado originalmente pela *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, em inglês (v. 1, n. 2, pp. 95-128, 2012) e em português (v. 1, n. 2, pp. 99-133, 2012). Republicação autorizada.

O status desfrutado pela Análise de Política Externa (APE) como subárea das Relações Internacionais (RIs), pensadas como campo acadêmico, parece hoje, nos Estados Unidos, não mais ser objeto de tanta polêmica, como ocorreu em décadas anteriores, quando se frustraram muitas das expectativas acalentadas originalmente pelos pesquisadores da subárea (Smith, 1986, resenhou estas críticas com pertinência). Hoje parece prevalecer o entusiasmo entre os seus adeptos no meio acadêmico, como tão visível nos trabalhos de Hudson (2005 e 2007). A revalorização da Análise de Política Externa foi chancelada, em 2005, pelo lançamento de um novo periódico exclusivamente dedicado ao fomento da pesquisa na subárea, qual seja, o *Foreign Policy Analysis*, publicado com o apoio da ISA (*International Studies Association*). Não se fará, aqui, uma apreciação, ainda que sintética, da evolução da subárea nos EUA. Para tanto, remetemos o leitor para os trabalhos listados no rodapé<sup>10</sup>. O objetivo deste artigo é, tão somente, analisar o ensino e a pesquisa sobre a política externa no Brasil nos anos 1990 e na primeira década do presente século.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira. Na primeira seção, discute-se a maneira como as principais narrativas acerca da evolução do campo de Relações Internacionais no Brasil, tido como área do conhecimento acadêmico, retratam o lugar que tem sido destinado, na própria área, ao estudo da política externa. A segunda seção é dedicada a uma apreciação do status da política exterior no ensino das RIs no país, tanto na graduação como na pós-graduação *stricto sensu*. Faz-se, também, um mapeamento e uma caracterização das teses e dissertações defendidas que tiveram como objeto a política externa. Na terceira, avalia-se o espaço dado aos estudos sobre política exterior em 3 fóruns acadêmicos de abrangência nacional, quais sejam: nos encontros da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) e da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Na quarta seção é feito um mapeamento e uma caracterização dos artigos sobre política exterior publicados, entre 1990 e 2010, nos seguintes periódicos brasileiros da área de RI: *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional*. Por fim, a quinta e última seção procura avaliar, brevemente, a relevância que os estudos comparativos têm na subárea da política externa no país. As considerações finais fazem um balanço geral da investigação empírica apresentada nas seções anteriores.

Antes, porém, devemos definir “política externa”, distinguindo-a de “política internacional”. É preciso também caracterizar, ainda que de modo sucinto, a subárea da Análise de Política Externa (APE), apresentando suas especificidades

---

(10) GERNER (1995), GROOM (2007), HILL; LIGHT (1986), HUDSON (2005 e 2007), HUDSON; VORE (1995), KAARBO (2003), KUBÁLKOVÁ (2001), LIGHT (1994), NEACK; HEY; HANEY (1995), RIPLEY (1993), ROSATI (2004) e SMITH (1986).

em relação ao *mainstream* das RIs, mesmo reconhecendo a profunda pluralização do campo nas décadas mais recentes, em termos teóricos, metodológicos e temáticos.

São quase inumeráveis as definições de “política externa” encontradas na bibliografia especializada. Aquela proposta por Arenal (1994) parece-nos suficientemente precisa em sua concisão e será a adotada neste trabalho:

por **política exterior** deve se entender o estudo da forma com que um Estado conduz suas relações com outros Estados, se projeta ao exterior, ou seja, se refere à formulação, implementação e avaliação das opções exteriores a partir do interior de um Estado, vistas da perspectiva do Estado (p. 22, nossa tradução).

A definição que Arenal propõe para “política internacional” parece-nos também pertinente, qual seja:

A denominação **política internacional** abarca uma realidade mais ampla que a da política exterior, já que se refere não apenas à ação exterior de um Estado, mas ao conjunto das relações interestatais que constituem o sistema de Estados. Aqui a perspectiva não é a de um Estado, mas a deste sistema em seu conjunto (Idem).

O campo das RIs dividiu-se na década de 1950, segundo Kubáľková (2001), em duas subáreas, quais sejam: Análise de Política Externa (APE) e o estudo da Política Internacional (PI). A questão que promoveu esse divórcio foi o tratamento dado ao Estado, anteriormente concebido pelas RIs como uma “caixa preta”, cujo conteúdo seria do interesse apenas da Ciência Política. Os analistas da política externa passaram a se dedicar à abertura dessa “caixa”, com o objetivo de compreender o comportamento internacional dos Estados, que foram tomados como unidades de análise. De sua parte, a PI se concentrou na interação entre os Estados e na conformação do sistema internacional, com o objetivo de decifrar os seus atributos. Como fica claro nas duas definições apresentadas acima, a primeira subárea (APE) privilegia as partes para a eventual compreensão do todo, ao passo que a segunda (PI) parte do todo para, por vezes, chegar às partes. “Uma vez que a APE se ‘moveu para dentro da caixa’, os acadêmicos de cada lado viram pouca necessidade uns dos outros e os dois subcampos começaram a crescer separadamente” (KUBÁĽKOVÁ, 2001, p. 15).

Ainda hoje tal visão dicotômica da área parece prevalecer. Como sugerido por vários autores, os “estudos comparados de política externa (PE)”, as “teorias de médio alcance” e as “fontes domésticas da PE” foram, por um longo período, as abordagens principais da subárea da Análise de Política Externa. Para os nossos interesses neste trabalho, a evolução do subcampo, que intercalou momentos de otimismo e euforia com períodos de desprestígio, interessa menos que uma caracte-



rização geral da APE. Essa subárea se caracteriza hoje pela busca de articulação das arenas doméstica e internacional e pela tentativa de mobilizar, simultaneamente, os níveis de análise individual, do Estado e do sistema internacional, procurando integrá-los em um todo coerente (GERNER, 1995). Por isso Roseneau a definiu como uma “disciplina ponte” (*bridging discipline*), com “fronteiras ilimitadas” (*apud* GERNER, 1995). Como fica evidente, a parcimônia não faz parte do cardápio dos adeptos da APE, o que, muitas vezes, contribuiu para a inferiorização do subcampo no âmbito acadêmico.

Segundo Hudson (2005), a APE é caracterizada por sua ênfase no “ator-específico” (*actor-specific focus*), uma vez que a subárea está lastreada no argumento de que “tudo o que ocorre entre (*between*) as nações e através (*across*) delas está fundamentado nos tomadores de decisão humanos, agindo individualmente ou em grupos” (p. 1). Ainda de acordo com Hudson, em outro trabalho (2007), a abordagem da APE teria seis marcos principais (*hallmarks*), quais sejam: (1) ela encara a explicação do processo decisório como **multifatorial**, tendo como objetivo examinar variáveis de mais de um nível de análise, sendo, por isso, (2) **multinível**. (3) A **multi** ou **interdisciplinaridade**, uma vez que *insights* e teorias de diversas áreas, como psicologia, sociologia, teoria organizacional, antropologia e economia, entre outras, são úteis na empreitada do analista da PE de explicar o processo decisório. A APE seria então, entre todos os subcampos das RIs, o empreendimento teórico mais radicalmente (4) “**integrativo**”, na medida em que ela busca integrar “*a variety of information across levels of analysis and spanning numerous disciplines of human knowledge*” (2007, p. 6). (5) Uma ênfase nas **teorias “orientadas para o agente”** (*agent-oriented*). Os Estados não seriam agentes porque eles são “abstrações e por isso não têm agência”. (6) A teoria da APE seria também “profundamente **actor-specific**” na sua orientação, pelos motivos já expostos.

A APE do período pós-Guerra Fria teria, ainda segundo Hudson (2007), preservado os seus compromissos teóricos específicos, que caracterizariam a subárea desde os seus primórdios, sendo os principais:

- *a commitment to look below the nation-state level of analysis to actor-specific information.*
- *a commitment to build middle-range theory as the interface between actor-general theory and the complexity of the real world.*
- *a commitment to pursue multicausal explanations spanning multiple levels of analysis.*
- *a commitment to utilize theory and findings from across the spectrum of social science.*
- *a commitment to viewing the process of foreign policy decisionmaking as important as the output thereof* (HUDSON, 2007, p. 31).

Tendo feito esta brevíssima caracterização da subárea da Análise de Política Externa, passemos agora à nossa apreciação do ensino e da pesquisa sobre a política exterior no campo das RIs no Brasil, seguindo a estrutura apresentada acima. Antes, porém, devemos antecipar, como será visto com mais detalhe no final da próxima seção, que apenas parte da produção acadêmica brasileira sobre a política exterior parece se enquadrar nesta definição da subárea, de seus propósitos, objetos e métodos.

## 1.1 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA VISTA PELAS GRANDES SÍNTESES DA ÁREA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO PAÍS

Recorde-se, inicialmente, que há inúmeros trabalhos dedicados ao estudo da evolução e à caracterização do campo das RIs no Brasil<sup>11</sup>, o que talvez reflita uma necessidade de (auto)afirmação da área como campo do conhecimento específico ou, para muitos dos internacionalistas brasileiros, preferencialmente como campo autônomo. Segundo uma ótica mais “benévola”, e certamente mais precisa, é possível pensar a existência dessa multiplicidade de estudos, talvez sem par nas Ciências Sociais brasileiras, como expressão do próprio processo de constituição do campo no país, envolvendo atividades necessárias como a auto-observação, a autodescrição e a autorreflexão (CRUZ; MENDONÇA, 2010). O presente trabalho é, também ele, parte deste processo ainda em curso.

A área de RI é, como se sabe, de constituição bastante recente no país, como evidenciado pela expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação, iniciada em meados dos anos 1990 e concentrada na década de 2000, e pela criação da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais) apenas em 2005, a qual realizou o seu primeiro encontro em 2007.

A constituição da área é, assim, tardia no Brasil, onde as RIs surgiram, no plano acadêmico, em estreita relação com a Ciência Política, a exemplo do ocorrido nos EUA, como destacado por inúmeros autores, ainda que as raízes do campo estejam “plantadas na história diplomática, no Direito Público Internacional e no ramo correspondente da Economia”. As RIs gradualmente adquiriram identidade

---

(11) Ver, entre outros: ALMEIDA (1993 e 1999a e b), CRUZ; MENDONÇA (2010), FONSECA JR (1989), HERZ (2002), HIRST (1992), LESSA (2005 e 2006), MIYAMOTO (1999 e 2003), SANTOS; FONSECA (2009), SANTOS (2005) e SARAIVA; CERVO (2005).

própria no país e “nem sempre seus praticantes se reconhecem como cientistas políticos” (CRUZ; MENDONÇA, 2010, p. 298).

Não se pretende, nesta seção, ofertar mais uma narrativa, ainda que sintética, da evolução do campo no Brasil. O objetivo, muito mais singelo, é, tão somente, tentar verificar a maneira como estas grandes sínteses da área no país retratam o significado, a relevância e o desenvolvimento, no próprio campo, do estudo da política externa.

Nas próximas seções deste trabalho será evidenciado o espaço minoritário ocupado nos últimos anos, no âmbito acadêmico das RIs do país, pelos estudos sobre a política externa. Contudo, um quadro bastante diferente emerge da leitura daqueles trabalhos que buscaram fazer uma apreciação da formação do campo no Brasil, segundo os quais, em momentos anteriores, **prevalciam** os estudos sobre a política exterior brasileira. Vejamos o que dizem esses trabalhos, seguindo uma ordem cronológica:

O que marcará, então, em suas linhas mais gerais, o ‘modo brasileiro’ de refletir sobre relações internacionais será a busca de uma compreensão específica do andamento da política externa (FONSECA JR, 1989, p. 276).

[...] o interesse despertado pelos novos rumos introduzidos na política externa brasileira a partir de meados dos anos 70 no meio acadêmico [...] constituiu o principal impulso para o desenvolvimento da área de RI na década de 70. Não obstante, o fato de que esta área concentra sua atenção temática na própria ação do Estado, leva a que se crie uma forte associação entre o desenvolvimento da disciplina RI e o estudo da política externa brasileira (HIRST, 1992, p. 66).

A partir de um exame da produção nacional sobre os temas contemplados pela área de relações internacionais [...] é possível revelar o duplo caráter da bibliografia produzida até o final dos anos 80: a recuperação histórica e a prescrição quanto à política externa do país. Os principais debates teóricos e epistemológicos que marcaram o desenvolvimento da área de estudos na Europa, Estados Unidos e outros centros não haviam alcançado os pesquisadores brasileiros até recentemente. Esse quadro começa a se modificar nos anos 90 (HERZ, 2002, p. 8).

Ainda nos anos 90, a maior parte da produção acadêmica trata da inserção internacional do Brasil, da formulação de sua política externa e dos vínculos bilaterais relevantes, em particular com os Estados Unidos e Argentina. A distribuição temática das teses de mestrado e doutorado nos anos 80 e 90 demonstra esse fato claramente [...], assim como a publicação de artigos em periódicos. Se observarmos a publicação de livros, essa realidade é ainda mais evidente, pois a maior parte da produção nacional refere-se a trabalhos históricos sobre política externa brasileira e a inserção internacional do país (HERZ, 2002, p. 23).

Neste diapasão, Paulo Roberto de Almeida destacava, no final da década de 1990, mesmo reconhecendo o caráter interdisciplinar da área também no Brasil, que, no campo das RIs no país, seria possível notar “uma certa *ditadura benigna* da história das relações internacionais sobre as demais disciplinas das ciências humanas (sociologia ou ciência política), bem como sobre as ciências sociais aplicadas (direito, administração ou economia)” (1999a, p. 119, grifo no original). Em outro estudo da mesma época, o autor afirma:

[...] elaborações mais reflexivas a respeito das relações internacionais do Brasil derivaram sobretudo de trabalhos acadêmicos de brasilianistas, sem que a própria academia brasileira tenha efetuado contribuições teóricas de relevo, a despeito da existência de alguns bons pensadores nas vertentes da ciência política e do direito e de pesquisadores de influência ‘renouvianiana’ na área da história (em especial na Universidade de Brasília). Do ponto de vista específico da produção intelectual nessa área, pode-se dizer que ela evoluiu da vertente puramente historiográfica da era tradicional para a do ensaísmo histórico e sociológico do período de transição e mesmo para análises de cunho mais marcadamente político da fase recente (ALMEIDA, 1999b, p. 194).

Em trabalho de meados da década de 1990, Amado Luiz Cervo, afirmando que o estudo das RIs no país era um “pensamento sem teoria” e partindo do debate internacional, teve o cuidado de distinguir o labor analítico dos historiadores daquele dos politólogos, colocando “pimenta” em um debate que, no Brasil, se mantém intenso até os dias de hoje. Mais uma longa citação se faz necessária aqui:

A maneira como historiadores fazem teoria das relações internacionais é bem distinta do procedimento dos cientistas políticos. A diferença está no ponto de partida: para estes, certos princípios admitidos como postulados que presidem à dedução do conhecimento; para aqueles, a massa de conhecimento acumulado pela pesquisa de base empírica admitida como fundamento de um processo de raciocínio que é, antes, indutivo. A teoria dos historiadores revelou-se aberta e flexível à contribuição de outras ciências sociais e acabou por libertar a história dos nacionalismos que impregnavam a velha história diplomática. A teoria dos historiadores tem outro ponto de distinção relativamente à de seus colegas *cientistas*: não corre atrás daquele segredo, a chave da explicação das relações internacionais (CERVO, 1994, p. 13, grifo no original).

Não nos interessa, neste estudo, reavivar certas disputas, nem tampouco resenhá-las. O desenvolvimento subsequente da historiografia das RIs brasileiras foi sintetizado por Lessa (2005), que termina o seu balanço questionando a pertinência do julgamento de Cervo (um “pensamento sem teoria”) para a caracterização dos períodos mais recentes. Santos (2005), por seu turno, em artigo do mesmo ano, argumenta, na direção oposta, que o subcampo da História das RIs

no Brasil, nas duas décadas precedentes, sofreu pouca repercussão dos debates teóricos e metodológicos. Ao se referir à grande síntese feita na *História da Política Exterior do Brasil* de Cervo e Bueno, lançada originalmente em 1992 e reeditada várias vezes, talvez ainda hoje [2012] o manual mais utilizado nos cursos de graduação do país, Santos assim se posiciona (e também aqui não se pode escapar de mais uma longa citação):

[...] os autores, ao mesmo tempo em que recorrem a uma metodologia que privilegia as causas múltiplas e os diferentes níveis analíticos para compreender a inserção internacional do Brasil e a política exterior brasileira, identificam Estado e nação e confundem o discurso diplomático do Itamaraty com a própria política externa brasileira. Assim, a história das relações internacionais dos autores não está, de fato, situada num quadro da história geral, como diria Renouvin, de história econômica e social, história das idéias e das instituições; por outro lado, o Estado é identificado com uma nação unitária, não multifacetada nem problematizada. Em vários trechos da obra os autores fazem referência ao Estado brasileiro conformando-se com os interesses da 'nação' (SANTOS, 2005, p. 26).

Elencando, no início da década de 1990, as questões e problemas que até então eram omitidos ou negligenciados pelos estudiosos da política exterior do Brasil, Hirst (1992) mencionava, entre outros:

No que diz respeito ao universo doméstico, são diversas as dimensões a serem decifradas e posteriormente incorporadas ao estudo da política externa brasileira. A análise do processo decisório com base em sua base societal (grupos de pressão, valores da elite dominante, tradições históricas, etc.), a origem institucional da política externa, a construção de seu discurso, são perspectivas pouco exploradas neste sentido. Uma importante explicação para esta carência constitui o apego a perspectivas globalizantes que raramente se detêm na análise de aspectos específicos como os que acabo de mencionar. Trabalha-se com a noção do Estado como ator unificado, o que exerce um efeito extremamente simplificador, seja para a captação das relações interburocráticas, como para a percepção de dinâmicas que se estabelecem entre a burocracia do Estado e os interesses vivos da sociedade (HIRST, 1992, pp. 68-69).

Claro está que, se esse quadro começa a se alterar já na década de 1990, como notado por Herz (2002, p. 23), os anos 2000 testemunham uma multiplicação e diversificação dos trabalhos da subárea, produto e ao mesmo tempo causa re-alimentadora do boom que não apenas a área de RI tem vivido no país, mas também os estudos sobre a política externa, como se verá nas próximas seções deste trabalho.

Em nossa análise do ensino e da pesquisa sobre política externa desenvolvidos nas duas últimas décadas, que se segue, temos um duplo intuito: de quantificação e de classificação. Os métodos empregados serão apresentados

abaixo. Cabe aqui, contudo, afirmar que o debate entre historiadores e cientistas políticos, que obviamente não se pauta pela dicotomia passado x presente, será enfrentado de uma maneira bastante peculiar. Os trabalhos da subárea serão classificados em duas categorias (Política Externa – PE e Análise de Política Externa - APE), as quais, por sua vez, serão subdivididas da seguinte maneira: (a) política externa brasileira (PEB); (b) política externa de outros países (PEOP); (c) análise da política externa brasileira (APEB); e (d) análise da política externa de outros países (APEOP).

Se a categoria APE foi apresentada em maior detalhe na introdução deste artigo, classificaremos como estudos de tipo “PE” aqueles que adotam “perspectivas globalizantes”, nos termos de Hirst (1992), dedicados ao estudo das grandes diretrizes da inserção internacional do país, de seus aspectos mais gerais, com pouca preocupação com os determinantes domésticos da política exterior e com o seu processo decisório e que, e esse ponto é central, encaram o Estado como ator unitário. Note-se, também, que essa classificação parece inovar, por exemplo, ao dar um sentido mais claro a uma das categorias utilizadas por Herz (2002) em seu levantamento e classificação temática das dissertações e teses em RI e dos trabalhos da área apresentados na ANPOCS durante as décadas de 1980 e 1990. Isso porque uma das categorias adotadas pela autora é a da “Política Externa Brasileira e Relações Internacionais do Brasil”, a qual era, diga-se, majoritária entre os demais temas distinguidos pela autora, tanto no caso dos trabalhos de conclusão quanto no dos estudos apresentados na ANPOCS. Ressalte-se, porém, que a nossa categoria “PE” não deve ser entendida como sinônimo de “RIs do Brasil”, categoria última essa que, em nosso juízo, abarcaria questões, problemas e atores outros que não apenas aqueles envolvidos na política externa, como definida na introdução do presente estudo.

Deve ficar claro, aqui, que não se pretende, com esta distinção entre PE e APE, endossar qualquer dicotomia do tipo tradicional/moderno ou descritivo/analítico, ainda que o autor deste trabalho considere desejável o fortalecimento da Análise de Política Externa no país, o que implicaria a matização daquelas tendências “globalizantes” mencionadas anteriormente, o que efetivamente parece já estar ocorrendo, como se verá adiante. E isso também porque se reconhece que, com o crescente adensamento das relações internacionais do Brasil e com a politização cada vez maior de sua política exterior, parece razoável esperarmos que o instrumental analítico típico da APE, ao privilegiar os determinantes domésticos da política externa, se torne cada vez mais importante para a compreensão da inserção internacional do país. Note-se, contudo, que não é incomum que trabalhos mais alinhados à APE, ao se concentrar, por vezes excessivamente, no âmbito doméstico em sua busca pela compreensão do posicionamento dos Estados no plano internacional, subestimem os constrangimentos sistêmicos que

limitam a autonomia dos tomadores de decisão nacionais, como apontado, por exemplo, por Light (1994).

Devemos destacar, ainda, que reconhecemos como problemática a incapacidade de nossa classificação de trazer para o primeiro plano, de forma explícita, a fundamental questão da teoria e do método. Esperamos, contudo, que o que se perde nesse sentido seja, de alguma forma, compensado pela possibilidade, que tal opção simplificadora nos oferece, de ampliação da abrangência da pesquisa empírica. Além, é claro, da possibilidade que ela nos dá de verificar em que medida a nova geração de estudiosos da política externa tem, ou não, se concentrado exclusivamente na experiência brasileira, o que também é uma forma de se aferir a maturidade não apenas da subárea, mas também das próprias RIs no Brasil.

## 1.2 A POLÍTICA EXTERNA NO ENSINO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

Esta seção do trabalho está dividida em duas partes. Na primeira, aprecia-se o espaço da política externa no ensino de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais no Brasil. Na segunda, fazemos um mapeamento e classificação das investigações sobre política externa nas teses e dissertações dos programas de pós-graduação em RI do país e também nos trabalhos de conclusão disponibilizados no Banco de Teses e Dissertações da Capes<sup>12</sup>, que abarca todas as áreas do conhecimento.

### 1.2.1 A POLÍTICA EXTERNA NO ENSINO DE GRADUAÇÃO E DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O lugar ocupado hoje [2012] pela política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil pode ser vislumbrado, inicialmente, por intermédio da maneira como a subárea tem sido abordada no ensino das RIs no país, nos âmbitos da graduação e da pós-graduação.

Usualmente toma-se a expansão dos cursos de graduação em RI no país, fenômeno que se acelerou na década de 2000, como indicador da consolidação do

---

(12) A Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) é uma agência do governo federal brasileiro, vinculada ao Ministério da Educação, encarregada de fomentar, regulamentar e avaliar a pós-graduação no Brasil.

campo no Brasil. Existiam em 2011, no país, 102 graduações em RI registradas no Ministério da Educação, a grande maioria em instituições de ensino privadas (apenas 11 desses cursos eram ofertados por universidades públicas). Dessas 102 graduações, tivemos acesso às grades curriculares de 87 cursos, nos quais são ofertadas 172 disciplinas dedicadas à política externa, entre obrigatórias, a esmagadora maioria, e optativas (apenas 10 delas são optativas, mas não obtivemos informação, acerca dessa questão, sobre 15 dessas disciplinas)<sup>13</sup>. Entre essas 172 disciplinas, estão incluídas aquelas com um enfoque mais histórico, bem como aquelas que privilegiam a diplomacia. Note-se, de passagem, que apenas um desses cursos **não** oferece disciplina alguma voltada à política externa.

Para se ter uma ideia da diversidade de abordagens e recortes, basta dizermos que essas 172 disciplinas dedicadas à política externa são ofertadas com 50 denominações diferentes, sendo “Política Externa Brasileira” (PEB) a mais comum (38 disciplinas). Outras denominações mais frequentes são, na ordem decrescente: PEB I (14 disciplinas); PEB II (14); “História da PEB” (13) e “História das RI do Brasil” (9). Trinta e três (33) disciplinas têm denominações que não se repetem em outros cursos de RI, como, por exemplo: “Problemas de PEB”; “Diplomacia Econômica nas RIs”; “PEB do Regime Militar” e “Problemas Diplomáticos Contemporâneos”.

Importa-nos aqui, porém, salientar que parece correto afirmarmos que a subárea da Análise da Política Externa ainda padece, no país, de um grau de institucionalização talvez aquém do desejado, pelo menos no quesito ensino. Isso porque, no âmbito da graduação, é relativamente rara a oferta de cursos específicos, distintos da tradicional disciplina “Política Externa Brasileira” (ou “História da Política Externa Brasileira”), que têm normalmente, ambas, um viés mais histórico, recortes temporais pautados pelos mandatos presidenciais e uma ênfase na diplomacia, em função também do próprio insulamento tradicional da política externa do país e do Itamaraty. Essas são disciplinas em que predomina a visão do Estado como ator unitário.

Dessas 172 disciplinas dedicadas à política externa na graduação, apenas 15 (ou 24, se incluirmos as 9 disciplinas de “Introdução à Política Exterior”) parecem se filiar com mais clareza à subárea da Análise de Política Externa, assumidamente interdisciplinar, que tem por objetivo principal, como visto, apreciar a maneira como o posicionamento internacional dos Estados é produzido a partir de complexas interações entre atores e instituições do plano doméstico, estatais e não estatais, levando-se em consideração a sua percepção acerca dos constrangimentos e oportunidades advindos do sistema internacional.

---

(13) Fontes: sítio do Ministério da Educação (MEC), [www.e-mec.gov.br](http://www.e-mec.gov.br), acesso em 18 de maio de 2011, sítios das instituições e correspondência com as coordenações dos cursos.



No que diz respeito à pós-graduação, o panorama parece não ser muito diferente, mesmo que, também nesse âmbito, o espaço destinado à política externa seja significativo. Dos onze programas de pós-graduação em RI reconhecidos pela Capes<sup>14</sup> (dados de meados de 2011), apenas 3 eram ofertados por instituições privadas, havendo somente 3 que ofertavam o Doutorado. Sete desses onze programas tinham linhas de pesquisa dedicadas à política externa. Nesses onze programas, era ofertado um total de 26 disciplinas da área da política exterior, apenas 6 delas obrigatórias (somente um dos onze programas **não** oferta disciplina alguma na área). Dentre essas 26 disciplinas, contudo, apenas três eram denominadas “Análise de Política Externa”. Quando são analisados os programas dessas 26 disciplinas dedicadas à política exterior, o que se constata é que, além das 3 intituladas Análise de Política Externa (todas as 3 optativas), somente outras 3 tinham conteúdo que podia ser pensado como equivalente<sup>15</sup>. Dito de outra forma, apenas 6 dessas 26 disciplinas (23%) enfatizavam os atores, as preocupações e os métodos privilegiados pela subárea da Análise de Política Externa.

Por outro lado, como destaca Lessa (2005), os PPGRI mais recentes têm “feições mais multidisciplinares” (p. 176), o que talvez possa ser pensado como potencialmente capaz de induzir o desenvolvimento de investigações que procurem abrir a “caixa preta” do Estado, como pretendido pela APE, a qual, como vimos, demanda, requer e se constitui a partir da interdisciplinaridade.

O que parece claro é que, ainda hoje [2012], a subárea da Análise de Política Externa tende a ser pouco privilegiada até nas grades curriculares dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais do país.

## 1.2.2 A POLÍTICA EXTERNA NAS TESES E DISSERTAÇÕES

Uma apreciação das dissertações e teses produzidas nos Programas de Pós-Graduação em RI do país mostra-se também reveladora. Discutiremos, abaixo, o

---

(14) Optamos por não incluir na discussão que se segue o curso de mestrado em “Estudos estratégicos da defesa e da segurança”, ofertado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), e o curso, mestrado e doutorado, em “Estudos estratégicos internacionais”, ofertado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). São os seguintes os 11 programas de pós-graduação *stricto sensu* analisados: CEBELA – Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (Rio de Janeiro, Mestrado, RIs para a América do Sul); Instituto Rio Branco (Brasília, Mestrado profissional em Diplomacia); PUC Rio (Mestrado e Doutorado em RI); PUC Minas (Mestrado em RI); Universidade Estadual da Paraíba (Mestrado em RI); Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Mestrado em RI); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Mestrado em RI); Universidade de Brasília (Mestrado e Doutorado em RI); Universidade Estadual de São Paulo (Marília, Mestrado em RI); Universidade de São Paulo (Mestrado e Doutorado em RI); e Universidade Federal de Santa Catarina (Mestrado em RI).

(15) Fontes: sítio da Capes <<http://capes.gov.br/>>, acessado em 19 de maio de 2011, e sítios dos programas de pós-graduação na internet.

resultado de uma pesquisa sobre esse tipo de produção nos onze PPGs em RI que listamos há pouco. Foram consultados os sítios dos Programas e o Banco de Teses e Dissertações da Capes. Note-se, porém, que são contabilizados os trabalhos **disponibilizados** e não necessariamente todos aqueles efetivamente defendidos no âmbito desses 11 PPGRIs. A Tabela 1, abaixo, apresenta um mapeamento e classificação das teses e dissertações sobre política externa defendidas nesses programas (e disponibilizadas) entre 1990 e 2010. Ressalte-se, ainda, que, pelos motivos explicitados na nota da Tabela, foram contabilizados os trabalhos de conclusão de apenas 7 desses 11 programas.

O tipo de tratamento analítico dado à política externa nas teses e dissertações, verificado a partir do título e do sumário, método que reconhecemos como problemático, foi classificado segundo as nossas quatro categorias: (a) política externa brasileira (PEB); (b) política externa de outros países (PEOP); (c) análise da política externa brasileira (APEB); e (d) análise da política externa de outros países (APEOP). O significado e a pertinência desta distinção foram discutidos anteriormente.

Tabela 1 – A política externa nas teses e dissertações dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (1990-2010)

(continua)

PROGRAMAS	CEBELA, IRBR, PUC/MG, PUC/RJ (M+D), UFRGS, UNB (M+D), UNESP	
TCCS SOBRE POLÍTICA EXTERNA (PE + APE)	N	<b>167</b>
	%	<b>100,00</b>
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (APEB)	N	61
	%	36,53
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA DE OUTROS PAÍSES (APEOP)	N	35
	%	20,96
SUBTOTAL ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE = APEB + APEOP)	N	<b>96</b>
	%	<b>57,49</b>
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (PEB)	N	53
	%	31,74
POLÍTICA EXTERNA DE OUTROS PAÍSES (PEOP)	N	18
	%	10,78

Tabela 1 – A política externa nas teses e dissertações dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (1990-2010)

(conclusão)

SUBTOTAL POLÍTICA EXTERNA (PE = PEB + PEOP)	N	<b>71</b>
	%	<b>42,51</b>
Nº TOTAL	809	

Notas: %: baseado no total de teses e dissertações sobre política externa (N=167);

N = número total de teses ou dissertações;

UEPB, UERJ e USP: cursos iniciaram em 2009 e não tinham dissertações defendidas/disponibilizadas em junho de 2011; UFSC: curso iniciou em 2011 e não tinha dissertações defendidas/disponibilizadas em junho de 2011;

IRBr: desde 2004, todos os aprovados no concurso de ingresso à carreira diplomática são automaticamente inscritos no Mestrado profissionalizante em Diplomacia do Instituto Rio Branco, o que faz dele o mestrado que tem o maior número anual de alunos ingressantes das áreas de CP e RI (SANTOS; FONSECA, 2009).

Fonte: Elaboração própria, a partir do sítio dos programas e dos Banco de Teses e Dissertações da Capes. Acesso em: 20 jun. 2011.

Cabe, inicialmente, destacarmos que, das 809 teses e dissertações disponibilizadas, apenas 167 (ou 20,64%) foram dedicadas à política externa. Como não nos foi possível aferir as diferenças eventuais entre trabalhos de conclusão efetivamente defendidos e aqueles disponibilizados, não faremos comparações entre os programas. Como demonstrado na Tabela 1, prevalecerem os trabalhos que consideramos como filiados à subárea da Análise de Política Externa (APE), que são 96 (ou 57,48%) das 167 teses e dissertações sobre política externa disponibilizadas. Não será surpresa, por certo, o fato de a maior parte desses 167 trabalhos de conclusão sobre política externa dedicar-se à política exterior do Brasil (PEB + APEB) (trabalhos comparativos incluídos aqui. Veja-se a quinta seção deste artigo para uma apreciação da política externa comparada na academia brasileira). Contudo, o fato de 53 (35 + 18) deles (31,74%) terem como objeto a política externa de outros países denota que o campo de RI no Brasil tem formado internacionalistas que dificilmente poderão ser considerados como autocentrados<sup>16</sup>.

(16) Note-se, porém, o alerta feito por Amorim Neto, que, no entanto, não nos parece plenamente adequado ao tipo de estudo que estamos mapeando: [...] o que leva um analista ao subcampo da política comparada [que o autor considera como incorporando também análises de apenas um outro país estrangeiro, a exemplo da forma como se define “política comparada” nos EUA] é verificar o quão generalizáveis são as relações que estabelece a partir da observação da política do seu país. Nesse sentido, a política comparada não é a superação do paroquialismo, mas sim um método de validação do que se observa na paróquia. Paroquialismo e comparações multinacionais mantêm, conseqüentemente, uma relação de dependência mútua, pois um não existe sem o outro (p. 330).

Como os programas de pós-graduação em Relações Internacionais não monopolizam os estudos sobre a política externa, o que deve ser pensado como positivo, como acreditamos, resolvemos verificar o que o Banco de Teses e Dissertações da Capes poderia nos dizer. A Tabela 2, abaixo, apresenta o resultado da pesquisa nesse Banco, que abarca o período 1987-2009 e abrange todas as áreas do conhecimento. A partir da busca pelas palavras-chave “política externa” e “política exterior”, chegou-se, após a eliminação das redundâncias, ao resultado de 588 teses e dissertações<sup>17</sup>. Recorde-se que esse N é de 167 na pesquisa feita junto aos PPGRIs. Percebe-se, assim, que a grande maioria das teses e dissertações sobre política externa foi apresentada em programas outros que não os de RI, os quais, em sua maioria, são bastante recentes. Esses trabalhos de conclusão não foram classificados segundo a sua abordagem, como fizemos em relação às teses e dissertações dos PPGRIs. Contudo, a subdivisão do período tratado (1987-2009) revela-nos que o interesse pela política externa tem sido crescente, em um contexto, como se sabe, de grande expansão da pós-graduação no país. Note-se que o quinquênio 2005-2009 concentra mais de 50% dos trabalhos sobre política externa defendidos nos 23 anos em questão. Trata-se, pois, de fenômeno bastante recente.

Tabela 2 – Teses e Dissertações sobre Política Externa (todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2009)

PERÍODO	TESES		DISSERTAÇÕES		MESTRADO PROFISSIONAL		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1987 a 1989	1	1,11%	10	2,30%	0	0,00%	11	1,87%
1990 a 1994	7	7,78%	34	7,83%	0	0,00%	41	6,97%
1995 a 1999	11	12,22%	49	11,29%	0	0,00%	60	10,20%
2000 a 2004	29	32,22%	113	26,04%	26	40,63%	168	28,57%
2005 a 2009	42	46,67%	228	52,53%	38	59,38%	308	52,38%
<b>Total</b>	<b>90</b>	<b>100%</b>	<b>434</b>	<b>100%</b>	<b>64</b>	<b>100%</b>	<b>588</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Teses e Dissertações da Capes, acessado em 14 de junho de 2011: <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/cadastro-de-discentes/teses-e-dissertacoes>>.

(17) Ressalte-se que o fato de um desses termos ter sido escolhido pelo autor do trabalho como uma das palavras-chave não significa, necessariamente, que o foco **principal** do estudo seja a política externa, o que fragiliza a comparação que fazemos na sequência, posto que a mesma nota de cautela **não** se aplica à seleção que fizemos dos trabalhos de conclusão dos PPGRIs.

## 1.3 A PESQUISA SOBRE POLÍTICA EXTERNA NOS FÓRUNS ACADÊMICOS BRASILEIROS

Para avaliarmos o espaço concedido ao estudo da política externa, e também às Relações Internacionais, nos fóruns acadêmicos brasileiros das Ciências Sociais, optamos por analisar a programação dos encontros da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) e da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Será analisada a programação dos 3 encontros já realizados pela ABRI, que são bianuais, de todos os 7 encontros da ABCP acontecidos até 2011, que também são bianuais, e dos encontros anuais da ANPOCS acontecidos entre 1998 (22º Encontro) e 2011 (35º Encontro). Note-se que os encontros nacionais da ABCP ocorrem nos anos pares, ao passo que os da ABRI acontecem nos anos ímpares, o que faz com que os eventos não “concorram” diretamente entre si e permite que acadêmicos e estudantes possam frequentar ambos mais facilmente. Esse rodízio é da maior relevância quando se pensa na necessidade de fertilização recíproca entre as áreas, o que é particularmente importante no caso da investigação sobre a política externa, pelo menos para aquela filiada à subárea da Análise de Política Externa. Será analisado apenas o conteúdo dos grupos de trabalho, seminários temáticos ou áreas temáticas e das mesas redondas, que são, muito provavelmente, os eventos mais relevantes dos fóruns acadêmicos em questão. As informações foram obtidas nos sítios eletrônicos das associações e nos programas impressos dos encontros.

A ABRI é a menor e a mais recente das 3 associações. Ela foi criada em 2005, tendo realizado o seu primeiro encontro nacional em 2007. Em junho de 2011, a ABRI tinha 484 sócios, assim divididos: plenos (183), profissionais (82) e estudantes (219) (dados fornecidos ao autor pela ABRI). Note-se, porém, que esses dados se referem ao período imediatamente anterior à realização de seu 3º encontro, em julho de 2011. O número de sócios, como ocorre de maneira geral, tende a se ampliar significativamente durante os encontros nacionais.

A ABRI, naturalmente, dá à política externa, desde os seus primórdios, o mesmo status concedido a outras subáreas da disciplina, posto que, na Associação, o campo era dividido, quando do seu primeiro encontro, em 2007, em 6 Seções Temáticas, quais sejam: Economia Política Internacional; Instituições Internacionais; Integração Regional; Política Externa; Segurança Internacional; e Teoria das RIs. No encontro de 2011, uma nova Área Temática somou-se às anteriores

(História das RIs) e a área de Instituições Internacionais tornou-se Instituições e Organizações Internacionais.

Qualquer apreciação mais sistemática da evolução da Associação que tenha como foco os seus encontros nacionais fica comprometida pelo fato de o segundo evento ter sido realizado, em 2009, como um encontro conjunto entre a ABRI e a ISA (*International Studies Association*). A realização desse encontro conjunto, se fundamental para a consolidação do campo no Brasil, é também um complicador para uma apreciação temática e quantitativa da evolução da ABRI. Isso porque no primeiro encontro foram apresentados 190 trabalhos, em 47 painéis. No encontro conjunto de 2009, foram apresentados 1212 trabalhos, em 233 painéis. Já no de 2011, foram apresentados 507 trabalhos, em 127 painéis. De todo modo, percebe-se que a área, de uma maneira geral, vem apresentando um crescimento exponencial, como refletido, também, pela expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação.

Uma vez que o encontro de 2009 foi tão atípico, faremos apenas uma comparação entre o 1º e o 3º encontros. Assim, o que se pode dizer é: no encontro de 2007, foram realizadas 8 mesas redondas, mas nenhuma delas teve como foco específico a política externa. No encontro de 2011, das cinco mesas redondas realizadas, uma teve como foco a política externa. Cabe destacarmos, também, que no encontro de 2011, a Área Temática de Política Externa foi aquela que teve o maior número de trabalhos entre os 507 apresentados. Foram 107. A segunda área temática em termos de trabalhos foi a de Instituições e Organizações Internacionais, com 85. A menor delas, segundo esse critério, foi a de Economia Política Internacional, com 47 trabalhos (dados fornecidos ao autor pela Associação).

A ABCP, por seu turno, realizou o seu primeiro encontro bianual em 1998. Até 2011, foram realizados 7 encontros, sendo que, desde o seu início, as áreas temáticas contempladas se expandiram de 4 para 10. A Associação tinha, em junho de 2011, 799 associados<sup>18</sup>. A Tabela 3, abaixo, apresenta uma radiografia do espaço dado às Relações Internacionais e à política externa em todos os encontros da ABCP.

---

(18) A ABCP oferece, no seu sítio na Internet, uma listagem dos associados. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/abcp/socios\\_associados.html](http://www.cienciapolitica.org.br/abcp/socios_associados.html)>. Acessado em: 27 jun. 2011.

Tabela 3 – As Relações Internacionais e a Política Externa nos encontros da ABCP

ENCONTROS	Nº ÁREAS TEMÁTICAS/ SEMINÁRIOS TEMÁTICOS	ATS/ STS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	SESSÕES/ PAINÉIS DE POLÍTICA EXTERNA	Nº TOTAL MESAS REDONDAS	Nº MRS DE RI (INCLUI PE/ PAINÉIS DE PE	Nº MRS DE PE
1º - 1998	4 STS	1 (4 SESSÕES)	0	8	0	0
2º - 2000	6 STS	1 (4 SESSÕES)	1	14	3	0
3º - 2002	6 ATS	1 (7 PAINÉIS)	2	10	2	1
4º - 2004	6 STS	1 (7 PAINÉIS)	2	14	4	0
5º - 2006	6 STS	1 (6 SESSÕES)	2	19	7	0
6º - 2008	7 ATS	1 (6 SESSÕES)	1	23	8	1
7º - 2010	10 ATS	2 (6 SESSÕES)	1	26	6	1
			<b>TOTAL</b>	<b>114</b>	<b>30</b>	<b>3</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos programas impressos dos Encontros bianuais e do sítio da Associação na Internet.

Desde o primeiro encontro da ABCP, já havia instituída uma Área Temática (AT) de *Relações Internacionais*, que, em todos os encontros, tem agregado as pesquisas do campo. No último encontro, ocorrido em 2010, estreou uma nova AT que também abriga trabalhos na área, intitulada *Ensino e Pesquisa em Ciência Política e Relações Internacionais*. No que concerne as ATs/STs, assim, o espaço concedido às RIs foi constante até 2010, quando ele se ampliou. Esse é, na verdade, um espaço equivalente àquele dedicado a importantes subáreas da Ciência Política, como, por exemplo, “Eleições e Representação Política” e “Estado e Políticas Públicas”. O mesmo pode ser dito no que concerne o número de Mesas Redondas dedicadas às RIs (30, de um total de 114, ou 26,3%), também ele significativo e aparentemente proporcional àquele de subáreas importantes e certamente maior do que o lugar ocupado por outras. Porém, no que diz respeito ao espaço concedido à política externa, tida como subárea das RIs, o resultado parece-nos mais ambíguo. Se no caso das sessões/painéis o espaço dado à política externa parece proporcional àquele desfrutado por outras subáreas das RIs, à exceção do primeiro encontro, quando não houve sessão alguma voltada à política externa, o número de mesas redondas da subárea de PE é realmente exíguo. Apenas 3 mesas redondas sobre política externa foram realizadas nos sete encontros (3 de 30 mesas de RI, ou 10%).

Vejamos, agora, o espaço dado às RIs e à política externa nos encontros da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). A ANPOCS foi criada em 1977 e, segundo o seu sítio na Internet, “atua na representação e aglutinação dos centros de pesquisa e programas de pós-graduação que atuam no campo das ciências sociais no Brasil. A ANPOCS conta com a filiação de centros e programas de pós-graduação que têm na antropologia, na ciência política e na sociologia seu campo de atuação”<sup>19</sup>. Foi no âmbito da ANPOCS que se criou, no princípio da década de 1980, o pioneiro Grupo de Relações Internacionais e Política Exterior (GRIPE), que “permitiu a articulação de uma rede de especialistas originalmente dispersos por todo o país” (HIRST, 1992, p. 71). Esse grupo atuou ao abrigo dessa Associação até 1994 (MIYAMOTO, 1999).

A ANPOCS tinha, em junho de 2011, 99 centros de pesquisa e programas de pós-graduação filiados, de 19 estados da federação, mais o Distrito Federal. A Tabela 4, abaixo, apresenta uma radiografia do espaço dado às RIs e à política externa nos 14 encontros anuais ocorridos entre 1998 e 2011<sup>20</sup>. Sendo um encontro muito maior do que aqueles realizados pela ABRI e pela ABCP, até porque se trata de uma associação de vocação mais claramente multidisciplinar, vários outros tipos de atividades acontecem, que não apenas os Grupos de Trabalho/Seminários Temáticos e as Mesas Redondas, os quais estão, por certo, entre as principais atividades realizadas.

(19) Fonte: <<http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/1/41>>, acesso em 21 jun. 2011.

(20) O sítio da ANPOCS na Internet disponibiliza apenas os programas dos encontros acontecidos entre 1998 e 2011.



Tabela 4 – As Relações Internacionais e a Política Externa nos Encontros da ANPOCS (1998-2011)

ENCONTROS	Nº DE GRUPOS DE TRABALHO/ SEMINÁRIOS TEMÁTICOS	GTS/ STS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	SESSÕES/ PAINÉIS DE PE	Nº TOTAL MESAS REDONDAS	Nº MRS DE RI (INCLUÍ PE)	Nº MRS DE PE
22º - 1998	21 GTs	2 (3 SESSÕES CADA)	1	não disponível	n.d.	n.d.
23º - 1999	21 GTs	2 (3 SESSÕES)	0	não disponível	n.d.	n.d.
24º - 2000	21 GTs	2 (3 SESSÕES)	2	não disponível	n.d.	n.d.
25º - 2001	24 STs	1 (3 SESSÕES)	0	não disponível	n.d.	n.d.
26º - 2002	25 GTs	1 (3 SESSÕES)	0	não disponível	n.d.	n.d.
27º - 2003	25 GTs	2 (3 SESSÕES)	0	22	2	0
28º - 2004	27 STs	1 (3 SESSÕES)	0	26	2	0
29º - 2005	27 GTs	2 (3 SESSÕES)	1	27	2	0
30º - 2006	27 GTs	2 (3 SESSÕES)	1	26	3	0
31º - 2007	35 STs	2 (3 SESSÕES)	1	26	5	0
32º - 2008	41 GTs	2 (3 SESSÕES)	0	29	4	0
33º - 2009	41GTs	2 (3 SESSÕES)	0	21	2	0
34º - 2010	37 STs	1 (3 SESSÕES)	0	20	2	1
35º - 2011	38 GTs	3 (3 SESSÕES)	1	não disponível	n.d.	n.d.
<b>Total</b>	<b>410 GTs/STs</b>	<b>25 (75 SESSÕES)</b>	<b>7</b>	<b>197</b>	<b>22</b>	<b>1</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos programas dos Encontros anuais e do sítio da Associação na Internet.

Inicialmente, devemos observar que, se o número de GTs/STs quase dobrou ao longo do período em questão, de 21 em 1998 para 38 em 2011, refletindo a expansão da pós-graduação em Ciências Sociais no país, o número de GTs/STs dedicados às Relações Internacionais permaneceu relativamente constante ao longo do período, no qual ocorreu o *boom* das RIs no Brasil. Tendo a área se expandido tão fortemente no período, torna-se possível pensarmos que o campo perdeu espaço na ANPOCS ou optou por não pleitear uma ampliação do lugar dedicado nela às RIs. Quando se recorda que a ABRI foi criada em 2005, tendo realizado os seus encontros em 2007, 2009 e 2011, parece possível sugerirmos que a constituição da associação dos internacionalistas, por certo relevante e oportuna, se não foi responsável pela diminuição do “tradicional” espaço das RIs na ANPOCS, tampouco contribuiu para a sua expansão. Do ponto de vista daqueles interessados no fortalecimento da Análise de Política Externa no país, como este autor, tal desenvolvimento não deixa de ser problemático, na medida em que a subárea da APE, sendo assumidamente pluridisciplinar, requer o tipo de fertilização recíproca proporcionada por eventos acadêmicos interdisciplinares como a ANPOCS.

Dando sequência à análise da Tabela 4, devemos notar que permaneceu rafeito o espaço dado à política externa, a despeito da crescente visibilidade e relevância que essa política assumiu, nos últimos anos, na agenda política brasileira. Nos 14 anos analisados foram realizadas apenas 7 sessões de PE, das 75 sessões acontecidas nos 25 GTs/STs de Relações Internacionais. Analisando as Mesas Redondas ocorridas nos encontros sobre os quais há informação disponível, pode-se destacar o seguinte: do total de 197 MRs realizadas entre 2003 e 2010, 22 foram dedicadas às RIs (11,17%). Porém, nesse mesmo período foi realizada apenas uma Mesa Redonda que teve como foco a política externa, o que, definitivamente, não reflete a crescente visibilidade que a política exterior do país teve durante o governo Lula, tanto no plano político e societário como no acadêmico.

## 1.4 A POLÍTICA EXTERNA NOS PERIÓDICOS ACADÊMICOS BRASILEIROS DA ÁREA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesta seção, avaliaremos a frequência e o tipo de tratamento dado à política externa nos artigos publicados, entre os anos de 1990 e 2010, por aqueles que consideramos os principais periódicos acadêmicos brasileiros da área de Relações

Internacionais, quais sejam, por ordem alfabética: *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional*<sup>21</sup>. Cabe recordarmos que trabalhos importantes dedicados ao estudo da política externa, brasileira e de outros países, têm também sido publicados por outros periódicos das Ciências Sociais e Humanas do país, os quais, contudo, não foram contemplados pelo mapeamento que apresentaremos a seguir.

A Revista *Cena Internacional* é publicada pelo Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) desde 1998. A revista é semestral, sendo um periódico avaliado no Qualis da Capes<sup>22</sup>, pela área de Ciência Política e Relações Internacionais, em 2011, como B2. A Revista *Contexto Internacional* é publicada pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC/RJ) desde 1985. A revista também é semestral, sendo classificada como A2 no Qualis. A Revista *Política Externa* é publicada pela Editora Paz e Terra, com o apoio do Grupo de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI) da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP). A publicação é editada trimestralmente desde 1992 e tem conceito B2 no Qualis. A *Revista Brasileira de Política Internacional* é publicada pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) desde 1957. O periódico é semestral desde o seu lançamento, sendo avaliado como A2 no Qualis da Capes.

Os artigos dedicados à política externa, publicados por esses quatro periódicos acadêmicos, foram mapeados e classificados a partir de seus títulos e/ou da leitura de seus sumários, o que é um método que assumimos como problemático, mas que se torna legítimo quando se reconhece que, neste período (1990 a 2010), esses periódicos publicaram um total de 1347 artigos. Foram excluídas da análise as resenhas de livros, entrevistas, notas, documentos, “expediente” e “passagens” (comentários biográficos sobre personalidades do mundo acadêmico e político recentemente falecidas, publicados na revista *Política Externa*). Seleccionados os artigos dedicados ao estudo da política externa (224 de 1347 ou 16,63% do total de artigos publicados<sup>23</sup>), esses foram classificados segundo

---

(21) Lessa (2005) considera “injustificadamente restrito” o número de periódicos especializados, “especialmente de revistas científicas, que amparem e promovam o debate na área”. Note-se, também, que o autor não considera a revista *Política Externa* como de “natureza científica”, mas dedicada à “veiculação de artigos escritos por diplomatas e empresários em formato de alta divulgação” (2005, p. 177). Cruz e Mendonça, por seu turno, acreditam que esse periódico é “um dos mais importantes veículos da área”, que se distingue dos demais “pelo alcance de sua circulação e pelo público diversificado que atinge” (2010, p. 309).

(22) O Qualis é o instrumento, desenvolvido pela Capes, que avalia e ranqueia os periódicos científicos.

(23) A revista *Política Externa*, sozinha, publicou quase a metade destes 1347 artigos (639 ou 47,44%). A RBPI vem na sequência, com 23,46% deles.

as mesmas quatro categorias apresentadas há pouco, quais sejam: (a) política externa brasileira (PEB); (b) política externa de outros países (PEOP); (c) análise da política externa brasileira (APEB); e (d) análise da política externa de outros países (APEOP).

A Tabela 5, abaixo, apresenta o panorama geral encontrado.

Tabela 5 – A Política Externa nos Principais Periódicos Brasileiros da Área de Relações Internacionais (1990-2010)

PERIÓDICO		POLÍTICA EXTERNA (PE)			ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)			TOTAL (PE+APE)
		BRASILEIRA	OUTROS PAÍSES	SUBTOTAL 1	BRASILEIRA	OUTROS PAÍSES	SUBTOTAL 2	
CENA INTERNACIONAL*	N	12	5	17	5	2	7	<b>24</b>
	%	5,36	2,23	7,59	2,23	1	3,13	<b>10,71</b>
CONTEXTO INTERNACIONAL	N	5	5	10	15	8	23	<b>33</b>
	%	2,23	2,23	4,46	6,70	3,57	10,27	<b>14,73</b>
POLÍTICA EXTERNA**	N	24	28	52	18	28	46	<b>98</b>
	%	10,71	12,50	23,21	8,04	12,50	20,54	<b>43,75</b>
RBPI	N	35	11	46	17	6	23	<b>69</b>
	%	15,63	4,91	20,54	7,59	2,68	10,27	<b>30,80</b>
TOTAL	N	76	49	125	55	44	99	<b>224</b>
	%	33,93	21,88	55,80	24,55	19,64	44,20	<b>100</b>

N = número de artigos sobre política externa publicados.

(\*) A Revista *Cena Internacional* começou a ser publicada em 1998.

(\*\*) A Revista *Política Externa* começou a ser publicada em 1992.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações contidas nos sítios das revistas na Internet.

O fato de os artigos dedicados à política externa totalizarem somente 224 (16,63%) dos 1347 artigos publicados pelos 4 periódicos entre 1990 e 2010 é mais um indicador do caráter hoje minoritário da política externa no campo das RI no Brasil. A análise que se segue está concentrada nesses 224 artigos. A maior parte deles (125) foi classificada na categoria “política externa” (PE). Os artigos afinados com a subárea da APE são em menor número (99). Aquelles dedicados ao Brasil

(PEB + APEB) somaram 131, ao passo que aqueles voltados à política externa de outros países (PEOP + APEOP) totalizaram 93. Intuitivamente, poderíamos imaginar uma diferença maior. O fato de essa diferença não ser tão grande sugere que a comunidade de internacionalistas brasileiros não é assim tão autocentrada (há artigos escritos por estrangeiros, é claro, mas o seu número é reduzido<sup>24</sup>). No que diz respeito à distribuição destes 224 artigos dedicados à política externa segundo as 4 categorias aqui propostas, o resultado é o seguinte, em ordem decrescente: PEB (76 ou 33,93%); APEB (55 ou 24,55%); PEOP (49 ou 21,88%); e APEOP (44 ou 19,64%).

Em números totais, a revista *Política Externa* é aquela que publicou a maior quantidade de artigos sobre política externa (PE + APE) (98) e a *Cena Internacional* a menor (24). Contudo, dadas as diferenças na periodicidade das revistas, na data de início de sua publicação e no número de artigos publicados em cada volume, é interessante observarmos a questão também levando em consideração as porcentagens em relação ao total de artigos, de todas as subáreas das RIs, publicados por cada revista. Feitos tais cálculos, é a *RBPI* que publicou a maior porcentagem de artigos sobre política externa (PE + APE) (21,84%). As demais publicaram, em ordem decrescente: *Cena* (16%); PE (15,34%) e *Contexto* (13,64%).

A revista que, no período em questão, mais publicou APEB foi, em números absolutos, a *Política Externa* (18), seguida pela *RBPI* (17). Contudo, como percentual do total geral de artigos publicados por cada uma das revistas, a que mais publicou APEB foi a *Contexto* (6,2%), seguida pela *RBPI* (5,38%).

No que diz respeito à APE (APEB + APEOP), aquela que mais publicou, em números absolutos, foi a *Política Externa* (46), seguida por *RBPI* e *Contexto* (empatadas com 23). Como percentual do total geral de artigos de cada revista, porém, a que mais publicou APE foi a *Contexto* (9,5%), seguida da *RBPI* (7,28%).

A *RBPI* é a revista que mais publicou PEB tanto em números absolutos (35) quanto como porcentagem de tudo que publicou no período (11,08%). No que toca a PE (PEB + PEOP), a que mais publicou no período, em números absolutos, foi a *Política Externa* (52), seguida da *RBPI* (46), ao passo que, como percentual de todos os artigos publicados pela revista, aquela que mais publicou PE foi a *RBPI* (14,56%), seguida da *Cena* (11,33%).

---

(24) Ressalte-se, porém, que em seu mapeamento da política comparada no Brasil, Santos e Coutinho (2002), analisando 5 periódicos das Ciências Sociais nacionais, dentre eles apenas um de RI (*Contexto Internacional*), notaram que, “*grosso modo*, 20% das publicações das revistas examinadas são de autores estrangeiros” (p. 11). Não fizemos cálculo semelhante em nosso trabalho.

Até aqui, a situação foi discutida para o período 1990-2010. Para que pudéssemos ter uma ideia de processo, ou da evolução ao longo do tempo, a década passada foi dividida em dois períodos de 5 anos, quais sejam: 2001-2005 (p1) e 2006-2010 (p2). Quando se pensa no total de artigos sobre política externa (PE + APE) publicados pelos 4 periódicos que estamos analisando, constata-se que houve um aumento de 64 para 83 trabalhos de p1 para p2 (+ 19 artigos). O crescimento maior foi de PE (PEB + PEO), de 32 para 44 artigos (+ 12). O campo da APE (APEB + APEOP) cresceu em 7 trabalhos (32 em p1 e 39 em p2). No período 2006-2010 (p2), todas as nossas quatro categorias foram ampliadas, quando comparado com p1 (2001-2005): PEB, de 21 para 25 artigos (+ 4); PEO, de 11 para 19 (+ 8); APEB, de 15 para 20 (+5); e APEOP, de 17 para 19 (+ 2 artigos).

Para encerrar a seção, cabe reiterar as descobertas que considero mais relevantes. Primeiramente, o fato de que o espaço dedicado à política externa nas quatro principais revistas de RI do país ser quase periférico (apenas 224 artigos, de um total de 1347 publicados entre 1990 e 2010, ou 16,63% deles). É também importante o fato de os artigos que se filiam à subárea da Análise de Política Externa serem em menor número (APE = 99 < PE = 125). Quando contrastados os períodos 2001-2005 e 2006-2010, se todas as nossas 4 categorias se ampliaram (PEB; PEO; APEB e APEOP), a subárea da APE cresceu menos (APE + 7 e PE +12). Também esses indicadores apontam um desenvolvimento mais frágil da subárea da Análise de Política Externa.

Outra descoberta interessante é o fato de, no período 1990-2010, o número de artigos dedicados à política exterior do Brasil (PEB + APEB) não ter sido muito maior do que o daqueles devotados à PE de outros países (131 x 93), o que, como sugerimos, pode denotar o caráter pouco autocentrado ou paroquial dos internacionalistas brasileiros.

A comparação dos 4 periódicos entre si revela o seguinte, de mais relevante: se a revista *Política Externa* publicou, entre 1990 e 2010, o maior número de artigos sobre política externa (PE + APE) (98), foi a *RBPI* que, entre as 4, publicou a maior porcentagem de trabalhos da área (21,84% de todos os artigos que ela publicou no período). Tanto no caso de APE como de APEB, a revista que mais publicou no período, em número absoluto, foi a *Política Externa*, que é trimestral e não semestral, como as outras. Porém, em ambos os casos, quem mais publicou APE e APEB como porcentagem de tudo que publicou foi a *Contexto Internacional*. No que diz respeito à PEB, a revista que mais publicou tanto em termos absolutos como relativos foi a *RBPI*. Quanto à PE (PEB + PEO), quem mais publicou em termos absolutos foi a revista *Política Externa*, mas como porcentual esse posto coube à *RBPI*.

## 1.5 A POLÍTICA EXTERNA COMPARADA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS BRASILEIRAS

Em função da relevância que o estudo comparativo da política exterior teve, historicamente, na conformação da subárea da Análise de Política Externa nos Estados Unidos, tendo se constituído originalmente como um de seus pilares, decidimos apreciar também a utilização das comparações nos trabalhos sobre política externa elaborados no Brasil. Serão analisados, a seguir, as teses e dissertações dos PPGRI e do Banco da Capes, discutidas na subseção 2.2 deste estudo, e os artigos sobre política exterior publicados nos 4 periódicos analisados na seção 4, quais sejam, *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional* (1990-2010).

Por “política comparada” entendemos: (a) o estudo das semelhanças e diferenças entre os cursos de ação adotados por dois ou mais países; e (b) a busca de comparação, no âmbito de um mesmo país, entre governos ou períodos distintos, bem como entre o tratamento dado por um mesmo país ou governo a duas ou mais questões de política externa. Isso implica compreender a política comparada como campo e não como método. Devemos recordar, aqui, uma limitação importante do levantamento apresentado a seguir, feito apenas pela menção explícita, no título, ao intuito comparativo. Esse método, reconhecidamente problemático, não consegue captar, por exemplo, aqueles trabalhos, tão comuns no estudo da política externa brasileira, que pretendem analisar as famosas “continuidades e rupturas” promovidas, nessa seara, pelos distintos presidentes. O método tampouco é sensível às “comparações implícitas” (AMORIM NETO, 2010).

Dois estudos anteriores procuraram mapear e caracterizar a política comparada na Ciência Política brasileira, quais sejam, Santos e Coutinho (2002) e Amorim Neto (2010). O primeiro deles abordou também, ainda que de forma não sistemática, a área de Relações Internacionais, ao passo que o segundo optou por não a incorporar. Esse segundo estudo, seguindo a tradição norte-americana, define política comparada como “a política dos outros”, ou seja, a política de “outros povos”, quer sejam feitas **ou não** comparações efetivas ou explícitas. Se adotássemos essa definição, teríamos que incorporar também os trabalhos que classificamos como PEOP (política externa de outros países) e APEOP (análise de política externa de outros países), o que não será feito aqui.

Como vimos na subseção 2.2 deste trabalho, 809 teses e dissertações defendidas nos programas de pós-graduação em Relações Internacionais estão disponibilizadas online. Dessas, 167 (ou 20,64%) são dedicadas ao estudo da política externa. Dentre essas 167, apenas 11 (ou 6,59% dos trabalhos sobre política ex-

terior) podem ser consideradas estudos comparativos segundo os critérios apresentados acima. A minoria delas (5) compara as políticas de dois ou mais países.

Na mesma subseção, apresentamos o resultado de um levantamento, por palavra-chave, feito junto ao Banco de Teses e Dissertações da Capes. Foram contabilizados 588 trabalhos sobre política externa. Desses, somente 29 (ou 4,93%) foram considerados estudos comparativos, sendo que a minoria deles (10) procurou comparar dois ou mais países.

No que diz respeito aos artigos publicados pelos 4 principais periódicos da área de RI do país, mostramos, na seção 4, que no período 1990-2010 foi publicado um total de 1347 trabalhos, sendo 224 (16,63%) dedicados à política externa. Desses 224, apenas 19 artigos (8,48% dos estudos sobre PE) são estudos comparativos, sendo a minoria (9) devotada à comparação entre países.

O que se constata, então, é o caráter marginal da política externa comparada no Brasil, ao contrário do que ocorreu quando da constituição da subárea nos Estados Unidos. Recorde-se, porém, das limitações e imprecisões do método aqui utilizado. Estas cifras seriam muito mais altas se tivéssemos entendido como política comparada também os estudos monográficos sobre outros países, a exemplo da definição prevalente nos EUA. Tendo adotado critérios distintos dos nossos e incorporando de maneira pouco sistemática a área de RI, além de ser um trabalho do início dos anos 2000, Santos e Coutinho afirmaram:

A área de política comparada está ainda pouco estruturada na academia brasileira. Embora exista um número expressivo de trabalhos, artigos, teses e projetos de pesquisa que adotam a perspectiva comparada, não há, na maioria dos principais centros de pesquisa e pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais do país, atividades científicas coerentemente estruturadas sob essa abordagem e nem uma preocupação institucional em desenvolver a área. Se adotarmos a concepção mais estreita de política comparada, que exige a referência a dois ou mais países, a produção científica brasileira reduz-se drasticamente. De fato, raramente o Brasil se compara com outros países. As comparações são temporais. Compara-se o Brasil com o Brasil (2002, p. 5).

Amorim Neto, por seu turno, utilizando definições e critérios outros, além de excluir as Relações Internacionais de sua análise, concluiu:

O intenso diálogo com teorias comparativas é, de fato, uma característica da Ciência Política brasileira [...]. Portanto, se, no tocante à prática explícita da política comparada, a situação brasileira não dá motivos para grande otimismo, no que diz respeito à prática implícita da subdisciplina, o quadro é mais animador. Assim, ao Brasil se aplica perfeitamente o que disse Sartori [...] da Itália: 'Na Itália, os comparativistas multinacionais, por assim dizer, não são legião; mas quase todos os nossos politólogos são implicitamente comparativistas no sentido de que seus parâmetros são comparados' (2010, p. 334).



## 1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversos estudos recentes têm mostrado como o adensamento das relações internacionais do Brasil tem acarretado o aumento do impacto redistributivo, no plano doméstico, da política exterior do país, provocando uma crescente politização dessa política, tradicionalmente insulada e, por vezes, quase monopolizada, no passado não muito distante, pelo Itamaraty. A política externa do país mobiliza hoje [2012], também em função do novo status internacional do Brasil, uma ampla gama de atores, societários e estatais, em um processo que já foi definido como de crescente pluralização [ver, por exemplo, CASON; POWER, 2009, e FARIA, 2012 – reproduzido como 3º capítulo da presente coletânea]. Nesse contexto, de difícil reversão, que é também reflexo das profundas mudanças por que tem passado o sistema internacional, a política externa se torna objeto de disputa partidária e eleitoral, questão prioritária para distintos grupos de interesse e governos subnacionais e alvo de crescente intervenção por parte do legislativo, ganhando cada vez mais espaço na mídia.

Se o estudo da política externa, como das próprias relações internacionais, tradicionalmente esteve pautado pela conjuntura, no Brasil e alhures, não parece surpresa o crescente interesse, no campo acadêmico brasileiro das RIs, pela política exterior. O fato dessa subárea ser hoje minoritária nas RIs do país, ao contrário do que ocorria em décadas anteriores, como mostrado por este trabalho, deve ser visto como evidência adicional da expansão e do amadurecimento do campo também entre nós.

Se os estudos sobre política externa, como subárea das RIs, tornaram-se minoritários no país, como evidenciado aqui, acreditamos, também, termos demonstrado uma significativa mudança nesse subcampo, na medida em que, em várias das instâncias que analisamos, passaram a prevalecer as investigações típicas da Análise de Política Externa. Tais pesquisas, ao refutar a visão do Estado como ator unitário, ao valorizar os determinantes domésticos da política exterior, ao focar os processos decisórios e o componente institucional dessa política, têm mobilizado um instrumental analítico que nos parece mais adequado para a compreensão da atual inserção internacional do país. A pluralização dos atores envolvidos e interessados na política externa está sendo acompanhada por uma pluralização semelhante não apenas dos centros de ensino e pesquisa do país, mas também de seus objetos, abordagens e métodos de análise.

# REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. Estudo de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 36, n. 1, pp. 11-36, 1993.

\_\_\_\_\_. **O estudo das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999a.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**: Ciência Política (Volume III). São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, 1999b.

AMORIM NETO, O. A política comparada no Brasil: a política dos outros. *In*: MARTINS, C. B. (Coord.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**: Ciência Política. São Paulo: ANPOCS/Editora Barcarolla, 2010.

ARENAL, C. **Introduccion a las Relaciones Internacionales**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 1994.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**. v. 30, n. 2, pp. 117-140, 2009.

CERVO, A. L. As relações internacionais do Brasil. *In*: CERVO, A.L. (Org.). **O desafio internacional**: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora UnB, 1994.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 2002. 2a edição.

CRUZ, S. C. V.; MENDONÇA, F. O campo das Relações Internacionais no Brasil. *In*: MARTINS, C. B. (Coord.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**: Ciência Política. São Paulo: ANPOCS/Editora Barcarolla, 2010.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.

FONSECA JR, G. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980). *In*: \_\_\_\_\_.; LEÃO, V. C. (Org.). **Temas de política externa brasileira**. Brasília: Editora Ática/IPRI, 1989.

GERNER, D. J. The evolution of the study of foreign policy. *In*: NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. (Org.). **Foreign policy analysis**: Continuity and change in its second generation. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995.

GROOM, A. J. R. Foreign policy analysis: from little acorn to giant oak? **International Studies**, v. 44, n. 3, pp. 195-215, 2007.

HERZ, M. O crescimento da área de relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 24, n. 1, pp. 7-40, 2002.

HILL, C.; LIGHT, M. Foreign policy analysis. *In*: LIGHT, M.; GROOM, A. J. R. (Eds.). **International relations: a handbook of current theory**. London: Pinter Publishers, 1986.

HIRST, M. Relações Internacionais no Brasil como área de pesquisa. *In*: MICELI, S. (Org). **Temas e problemas de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: IDESP, 1992.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, pp. 1-30, 2005.

\_\_\_\_\_. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

HUDSON, V.; VORE, C. S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, pp. 209-238, 1995.

KAARBO, J. Foreign policy analysis in the Twenty-First Century: back to comparison, forward to identity and ideas. **International Studies Review**, v. 5, n. 2 pp. 156-163, 2003.

KUBÁLKOVÁ, V. Foreign policy, International Politics, and Constructivism. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Foreign policy in a constructed world**. New York: M.E. Sharpe, 2001.

LESSA, A. C. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, pp. 169-184, 2005.

\_\_\_\_\_. A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior no Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A.C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

LIGHT, M. Foreign policy analysis. *In*: GROOM, A. J. R.; LIGHT, M. (Eds.). **Contemporary international relations: a guide to theory**. London: Pinter Publishers, 1994.

MIYAMOTO, S. O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, pp. 103-114, 2003.

\_\_\_\_\_. O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Sociologia e Política**, v. 12, pp. 83-98, 1999.

NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. **Foreing policy analysis**: Continuity and change in its second generation. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.

RIPLEY, B. Psychology, foreign policy, and international relations theory. **Political Psychology**, v. 14, n. 3, pp. 403-416, 1993.

ROSATI, J. A. The frustrating study of foreign policy analysis. **International Studies Review**, v. 6, pp. 109-111, 2004.

SANTOS, N. B. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. **Revista História**, São Paulo, v. 24, n. 1, pp. 11-89, 2005.

SANTOS, N. B.; FONSECA, F. E. A pós-graduação em relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 2, pp. 353-380, 2009.

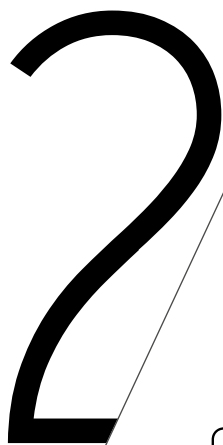
SANTOS, M. H. C.; COUTINHO, M. J. V. Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil. **BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais**, v. 54, pp. 5-44, 2002.

SARAIVA, J. F. S.; CERVO, A. L. (Org.), **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: IBRI, 2005.

SMITH, S. Theories of foreign policy: an historical overview. **Review of International Studies**, v. 12, n. 1, pp. 13-29, 1986.

// PARTE 1 //

A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA  
EXTERNA BRASILEIRA: TRÊS RECORTES



2

OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA  
EXTERNA: INSULAMENTO,  
POLITIZAÇÃO E REFORMA  
NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA  
EXTERIOR DO BRASIL \*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

(\*) Este artigo foi publicado originalmente pela *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, pp. 80-97, 2008. Republicação autorizada.

O caráter insulado do processo de produção da política externa brasileira, fortemente centralizado no Itamaraty, tem sido amplamente reconhecido. Há, porém, indícios de alterações importantes nesse padrão tradicional, a partir do início da década de 1990, e pressões crescentes para que tal processo se torne mais permeável às articulações, interesses e demandas de uma diversidade de outros atores, tanto estatais como societários. Uma vez que o padrão *top-down* de produção da política exterior do Brasil passa a ser questionado de modo mais sistemático, evidencia-se a importância de se analisar a maneira como a opinião pública pode (ou deveria) impactar esse processo, mesmo porque as expectativas e anseios da população do país têm passado a referenciar o debate e o jogo doméstico de interesses acerca das relações internacionais do país. Contudo, ao contrário do que ocorre nos países centrais, são ainda escassos no Brasil os estudos que se dedicam à problemática das interações entre opinião pública e política externa.

O presente ensaio tem como objetivo principal explorar as razões de tal “negligência”, enfatizando a relevância de um tratamento mais sistemático do impacto, empiricamente observado nos países centrais, da opinião pública sobre a política externa. Pretende-se, também, discutir o significado da perspectiva, mais claramente normativa, acerca da necessidade de que, também no âmbito da política exterior, o Estado seja mais responsivo às demandas e interesses da sociedade.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira: inicialmente, discutem-se os fatores que explicam o caráter insulado do processo de produção da política externa do Brasil. Na segunda seção, são apresentados as razões e os indicadores de uma mudança, aparentemente em curso, no processo de formação de tal política no país, destacando-se o impacto esperado de algumas reformas institucionais já realizadas ou propostas. A terceira seção discute a evolução dos estudos, principalmente norte-americanos, acerca das interações entre opinião pública e política externa, ressaltando o seu caráter desmistificador, uma vez que, ao contrário do pressuposto realista, das descobertas dos estudos da primeira geração e dos argumentos muitas vezes esgrimidos pelas burocracias públicas e por formuladores da política externa, a opinião pública tem se mostrado, pelo menos nos países centrais, relativamente bem informada acerca das questões internacionais, apresentando padrões estáveis e percepções, valores e prioridades coerentes e racionais. Nas considerações finais, buscamos compreender as razões da periferação dessa discussão no Brasil e explorar o lugar que tal questionamento pode (ou deve) assumir na pauta de pesquisas dos analistas brasileiros de política externa e o seu status esperado na agenda pública do país.

## 2.1 COMPREENDENDO O INSULAMENTO DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Se hoje [2008] parece haver um consenso entre os analistas da política exterior do Brasil (doravante PEB) acerca do caráter insulado do processo de produção de tal política no país, talvez se possa dizer, também, que os fatores e processos que explicam esse insulamento já se encontram mapeados, pelo menos em suas linhas gerais. De maneira sucinta, parece-nos possível afirmar que a tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty pode ser compreendida pela confluência de distintos fatores, quais sejam: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira (MILNER, 1997); (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 1990; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional.

Esses fatores, somados, parecem explicar o baixo grau de politização da política externa do país, pelo menos até o final da década de 1980, o que reforça e justifica o insulamento do Itamaraty, que encara a política externa principalmente como uma política de Estado. Ainda que tais fatores tenham sido explorados de maneira relativamente sistemática pelos analistas da PEB, à exceção, eu acredito, do nosso ponto “f”, uma vez que, na literatura específica, o Itamaraty ainda figura, predominantemente, como uma “caixa preta”, considero ser importante desenvolvermos um pouco mais a questão.

No que diz respeito ao arcabouço legal do país, a Constituição Federal de 1988, consolidando a tradição do período republicano, concede grande autonomia ao executivo nacional na formação da política externa. Ainda que alguns autores, como Almeida (1999) e Celli Júnior (2003), sugeriram que a arquitetura constitucional brasileira busque equilibrar as atribuições do legislativo e do executivo na seara das relações internacionais, a interpretação predominante,



principalmente quando comparações internacionais são apresentadas, é a de que o executivo brasileiro desfruta de uma quase hegemonia sobre o processo. Isso porque cabe ao poder legislativo pouco mais que ratificar ou vetar os tratados internacionais *ex post facto*, além de autorizar o Presidente a declarar guerra e celebrar a paz. Porém, como nos lembra Alcântara, “exemplos de rejeição [de tratados internacionais, por parte do parlamento brasileiro] são raríssimos” (2001, p. 15), em função dos elevados custos da não ratificação, em termos de tempo de negociação e de credibilidade internacional. Importa aqui, também, como se discutirá com mais detalhe adiante, recordar que a postura preponderante dos parlamentares brasileiros parece ser a de um certo alheamento em relação às questões internacionais. Note-se, ainda, que os sistemas presidencialistas de governo tendem a se ancorar em processos decisórios caracteristicamente mais centralizados.

No que concerne à postura do parlamento brasileiro, Lima e Santos, em texto do começo do século, demonstraram que a política externa, e muito particularmente a de comércio exterior, “são objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo”, em função de sua sensibilidade às pressões distributivas, do tema requerer elevada expertise e da questão do comércio exterior demandar estabilidade das decisões. Contudo, a “atual configuração institucional do processo decisório da política de comércio exterior caracteriza uma situação mais próxima da abdicação do que da delegação de autoridade” (2001, p. 131). Tal delegação significou, durante o período do desenvolvimento por substituição de importações, ganhos mútuos para executivo e legislativo, uma vez que a política de industrialização protegida atendia aos interesses dos dois poderes. Com a mudança no paradigma de desenvolvimento do país e de seu modelo de inserção internacional, a partir do início da década de 1990, o predomínio do executivo nesta área parece ser melhor caracterizado como “abdicação” do legislativo, posto que: (a) o “papel meramente ratificador do Congresso deixa de ser eficiente em uma economia globalizada” (p. 125); (b) que a política tarifária passou a focar não mais o processo de industrialização, mas a superação das crises de balanço de pagamentos e a produção de superávits comerciais para o pagamento do serviço da dívida externa; e (c) que a nova forma de inserção internacional competitiva do país passou a produzir efeitos distributivos diversificados.

Mesmo reconhecendo o predomínio do executivo, Neves (2006) discute o “distanciamento **aparente** do Legislativo” e sugere, em um outro trabalho, relativo às negociações do Mercosul e da ALCA, que “a participação do poder Legislativo nessa área é mais eficiente do que parece, isto é, o comportamento dos parlamentares no processo decisório de política externa corresponde aos seus interesses. Isto quer dizer que a relação entre os poderes executivo e legislativo na formulação da

política externa brasileira de cooperação regional é mais complexa do que a divisão de autoridade presente no texto constitucional pressupõe” (2003, p. 3). Também relativizando as análises tradicionais acerca do suposto padrão de abdicação dos parlamentares brasileiros em matéria de política externa, Alexandre identifica no comportamento de delegação dos congressistas do país o uso de certos mecanismos de controle sobre o Executivo que “lhes permitiriam, em caso de discordância a respeito da delegação, voltar a participar do processo decisório” (2006, p. 89). Os fatores que, atualmente, têm pressionado no sentido da adoção de uma postura mais pro ativa do Congresso brasileiro no campo das relações internacionais serão discutidos na próxima seção.

Outro fator importante para a compreensão do caráter insulado da produção da PEB está relacionado às especificidades do presidencialismo brasileiro. Se o sistema presidencialista de governo está ancorado na divisão de poderes, nos célebres “freios e contrapesos” articulados pelos *Founding Fathers* da democracia norte-americana, a concentração de poderes pelo executivo brasileiro tornou habitual a denominação de nosso presidencialismo como “imperial” (MORAES, 2001). Essa concentração é evidenciada pelo controle que o presidente tem sobre a agenda do legislativo, pelo uso abusivo de medidas provisórias e pela possibilidade de reeleição, entre outros fatores. Ainda que a denominação mais corrente nos meios acadêmicos seja hoje a de um “presidencialismo de coalizão”, dada a necessidade de que maiorias parlamentares estáveis sejam articuladas pelo executivo nacional, a preponderância do presidente tem sido reiteradamente confirmada (e.g. FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O padrão insulado de produção da PEB é também resultado da longa vigência no país de um modelo introvertido de desenvolvimento, calcado na busca de substituição de importações. Se o planejamento econômico estatal, o Estado-empresarial, a proteção do mercado interno e a abertura ao capital internacional caracterizaram o bem sucedido modelo de industrialização brasileiro, que entra em crise na década de 1980, o significativo isolamento internacional do país, produzido pelo modelo, acentuando assim tendências históricas e estruturais/geográficas, parece ter também contribuído para o alheamento dos atores sociais brasileiros em relação à problemática internacional. Mesmo porque o modelo substitutivo de importações, de colorações nacionalistas, contava com amplo respaldo dos setores empresariais e da sociedade em geral.

Cabe recordarmos, também, o impacto do caráter não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país. Ainda que as oscilações da PEB, ao longo do século XX, no sentido do “americanismo” ou do “globalismo”, tenham suscitado controvérsias domésticas, mais acentuadas quando da busca

de maior autonomia para o país no cenário internacional, o caráter tradicionalmente pragmático da atuação da diplomacia brasileira procurou, via de regra, a consecução dos objetivos em tela pela via negocial e, na medida do possível, através da busca de minimização do caráter eventualmente ideológico das diretrizes propostas. Procurando agir dessa maneira, o Itamaraty buscava restringir o grau de politização da PEB, preservando o que alguns veem, ainda hoje, como o seu quase monopólio sobre a formação de tal política.

Finalmente, cabe ressaltarmos um elemento essencial para a compreensão do caráter insular da formação da PEB, qual seja: a própria constituição, a forma de atuação do Itamaraty e o prestígio de que desfruta a corporação diplomática brasileira no interior da máquina estatal e na sociedade em geral, bem como no sistema internacional (BARROS, 1986; CHEIBUB, 1985). De maneira sintética, parece-nos possível atribuir a centralidade ou o predomínio do Itamaraty no processo de produção da PEB também a uma diversidade de fatores associados à própria diplomacia do país, quais sejam: à precoce profissionalização da corporação diplomática brasileira; ao poder de formação autônoma das novas gerações de diplomatas, pela via dos cursos do Instituto Rio Branco, fundado em 1945; à evocação constante do “legado do Barão do Rio Branco”, chanceler da primeira década do século XX de grande sucesso e popularidade; à coesão dos membros da corporação, resultado tanto de seu processo de formação e de socialização no âmbito do IRB quanto da restrita base social de recrutamento dos diplomatas (MOURA, 2007).

Segundo Cheibub (1985), a partir da década de 1960, com a perda de centralidade dos diplomatas “organizacionistas”, ou seja, preocupados com a organização do Itamaraty, e dos “estilistas”, preocupados com a “forma” do fazer diplomático, passam a prevalecer no seio da corporação os profissionais “formuladores”.

Com o surgimento dos estilos 'formuladores', o Itamaraty entra numa nova fase: após o período de retração, com a 'casa arrumada', pode procurar exercer um papel mais decisivo no cenário nacional. Essa disposição, aliada à força do grupo face a outros grupos de elite, efetivamente confere ao Itamaraty uma influência decisiva na formulação das posições internacionais do Brasil (CHEIBUB, 1985, p. 129).

Tendo discutido de maneira sucinta os fatores que parecem explicar o caráter insulado da produção da PEB, a próxima seção é dedicada a uma análise, igualmente sintética, das razões e dos indicadores de uma mudança, aparentemente em curso, no processo de formação da política exterior do país.

## 2.2 O DESENCAPSULAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA?

Inicialmente, é necessário que se diga que, se hoje [2008] são significativos os indícios de uma maior porosidade do processo de produção da PEB, talvez seja precipitado afirmar categoricamente ter havido uma mudança de paradigma na formação de tal política, de um processo claramente *top-down* para um formato mais *bottom-up*. Até que reformas institucionais estruturantes tenham sido implementadas, como, por exemplo, a adoção de um mecanismo de autorização prévia, por parte do legislativo, para negociações internacionais conduzidas pelo executivo, em discussão hoje no Congresso Nacional, não me parece sensato sugerir uma mudança de paradigma. Isso porque os indicadores de mudança discutidos nesta seção do trabalho também podem ser compreendidos como resposta adaptativa do executivo às pressões intra-governamentais, parlamentares, dos governos subnacionais, de grupos de interesse e de organizações da sociedade civil, as quais certamente têm se avolumado ao longo dos últimos anos. Nesse sentido, parece pertinente recordarmos aqui a seguinte máxima, que pode ser pensada como um slogan da corporação diplomática brasileira: “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”. Se esse slogan pode ser interpretado como a versão benigna da adaptabilidade da diplomacia do país, cabe ressaltarmos a crítica de Saraiva acerca do “conservadorismo corporativo do Itamaraty” (2006, p. 452).

O principal fator a pressionar pelo desencapsulamento da produção da PEB é o duplo processo, em curso desde o início dos anos 1990, de mudança no modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país. A superação do modelo substitutivo de importações e a busca de uma inserção internacional competitiva, como demonstrado por Lima (2000), acarretaram uma mudança significativa no impacto redistributivo doméstico da política exterior, gerando uma progressiva politização de tal política, até porque o país intensifica e diversifica sua participação nas instâncias multilaterais e passa a se envolver em uma multiplicidade de negociações internacionais. Concomitantemente, o processo de globalização, de liberalização econômica e a “revolução” nos meios de comunicação têm ampliado o coeficiente de internacionalização da sociedade brasileira.

Cabe destacarmos, também, um dos impactos não esperados do processo de descentralização chancelado pela Constituição de 1988, que ampliou significativamente os graus de autonomia dos governos subnacionais. Esse processo fez com que estados e municípios passassem a defender de maneira mais veemente os seus

interesses particulares também no que diz respeito às relações internacionais do país, o que tem incluído a institucionalização de instâncias específicas, no âmbito subnacional, para a viabilização desses interesses e demandas (VIGEVANI *et al.*, 2004; SARAIVA, 2006; BRIGAGÃO, 2005; e PEREIRA, 2004).

Ainda no que diz respeito aos fatores que têm redundado em pressões para a alteração ou flexibilização/oxigenação do processo de produção da PEB, é importante destacarmos o fato de política externa e política doméstica serem hoje, no Brasil, muito mais imbricadas, em função também da mudança nos padrões de impacto doméstico da PEB, que tem gerado custos e benefícios diferentes aos diversos segmentos sociais. No que tange à maior visibilidade doméstica das relações internacionais do país, alguns fatores adicionais devem ser mencionados, como, por exemplo, a grande centralidade adquirida pela chamada “diplomacia presidencial” desde a gestão de Cardoso. Ademais, o “institucionalismo da semiperiferia” (FARIA, 2007), capitaneado pelo Brasil no âmbito sul-americano, tem gerado, por diversos motivos, grande reverberação doméstica.

Como desdobramento desses processos, verifica-se no país, com inédita intensidade, a mobilização de uma variedade de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil no sentido da defesa de seus interesses específicos no que diz respeito à PEB (CARVALHO, 2003; OLIVEIRA; PFEIFER, 2006; OLIVEIRA; ONUKI, 2007; e SANTANA, 2001).

Toda essa “efervescência internacionalista” do país, que redundou também na grande proliferação dos cursos de relações internacionais no Brasil, ao longo da década passada (LESSA, 2006), fez da política externa questão relevante no debate eleitoral brasileiro, como testemunhado nas eleições presidenciais de 2002 e 2006. Nesse contexto, a política exterior do governo Lula, dita “assertiva” ou “altiva”, muito parece ter contribuído também para a ampliação da visibilidade social das estratégias de inserção internacional do país. Isso em função: (a) das controvérsias domésticas que ela tem suscitado (vide a postura, por vezes francamente agressiva, do Partido da Social-Democracia Brasileira, principal agremiação oposicionista); e (b) do fato de o governo Lula, por “medida compensatória” da adoção de uma política macroeconômica ortodoxa, contrária às propostas petistas originais, sistematicamente recorrer à sua política externa, no plano discursivo e tático, para efeito de afirmação da coerência de sua trajetória política e na busca de apaziguamento de sua base interna de sustentação.

Toda esta mobilização doméstica tem gerado, de um lado, pressões no sentido da reversão do padrão insulado de produção da PEB e, por outro, reações adaptativas da presidência e do Itamaraty. Mesmo que, como já mencionado, reformas estruturais no processo de formação da política externa ainda não tenham sido implementadas no país, cabe destacarmos algumas propostas em discussão

e avaliarmos, de maneira tentativa e preliminar, o impacto esperado de algumas alterações institucionais, certamente tópicas, já efetivadas. Antes, porém, parece prudente resgatarmos o seguinte alerta feito por Oliveira e Pfeifer:

As duas décadas de globalização e de redemocratização fizeram que a política externa seja hoje mais transparente e permeável à sociedade brasileira. O relacionamento entre o Estado e os atores sociais mostra-se efetivo e crescente. A dinâmica da participação da sociedade civil varia de acordo com o tema em foco e com o momento político: tende a ser maior em assuntos politicamente sensíveis, tais como as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e menor em questões mais específicas. Generalizações são precipitadas e para cada temática da agenda externa é preciso discernir, entre outros aspectos, o grau de institucionalização e a capacidade propositiva de atores não-governamentais, a receptividade da burocracia estatal às demandas da sociedade, a capacidade de coordenar interesses divergentes e a variação de padrões de relacionamento de acordo com o estilo de cada administração federal (2006, pp. 389-390).

No que concerne o que denominamos aqui de “resposta adaptativa do executivo brasileiro”, mais especificamente do Itamaraty, às pressões para a geração de uma maior porosidade do processo de formação da PEB, parece-nos importante destacar a maneira como se tem tentado, se não atender plenamente, pelo menos abrir caminho para o diálogo com os governos subnacionais e com o empresariado. Como reação à crescente autonomia e insatisfação dos governadores de estado e prefeitos de grandes cidades brasileiras, o Ministério das Relações Exteriores criou, em 1997, a Assessoria de Relações Federativas, que veio a ser designada, a partir de 2003, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Vale recordar, ainda, que o Itamaraty criou escritórios regionais de representação em diversos estados da Federação.

A chamada “diplomacia federativa” do país tem, formalmente, o objetivo de promover uma maior cooperação entre os entes federados, gerando coordenação nas estratégias internacionais e o compartilhamento de informações e de recursos materiais (PEREIRA, 2004). Se o intuito subjacente é o de evitar a falta de sintonia e as contradições entre o governo federal, os governadores e prefeitos e os representantes parlamentares, cabe perguntarmos em que medida tais esforços não pretendem também tutelar tais atores, ou pelo menos manter suas iniciativas sob vigilância.

Se a institucionalização, por parte do MRE, de canais para oxigenar as “relações interiores” é sem dúvida uma inovação importante, cujo impacto ainda precisa ser estudado mais detidamente, devemos recordar a seguinte afirmação de Saraiva, para quem, “é verdade que o Brasil tem uma das mais centralizadas formas de ação externa do Estado” (2006, p. 450).

Contudo, reconhecendo as demandas específicas e diversificadas do empresariado nacional, e em resposta à sua crescente mobilização, articulação e ativismo na defesa de seus interesses nas negociações internacionais, notadamente na área do comércio, o Itamaraty tem buscado, nos últimos anos, a ampliação de seus canais de diálogo e consulta. A conformação da Coalizão Empresarial Brasileira, organização supra-setorial do empresariado, criada em 1996 sob a liderança da Confederação Nacional das Indústrias, é fruto da constatação, por parte do setor privado nacional, da necessidade de “libertar-se da tutela do Itamaraty nos Fóruns Empresariais” (SANTANA, 2001, p. 173). Santana ressalta também a pertinência da “percepção de que o setor empresarial funciona como 'massa de manobra' para os negociadores brasileiros” (Idem, p. 175). Esse autor reconhece a “persistente postura 'autonomista' dos operadores diplomáticos brasileiros, que resistem ao compartilhamento do processo decisório em política externa brasileira” (p. 182).

Notando que vale aqui a mesma nota de cautela sugerida acima, relativa à incerteza quanto aos objetivos “democratizantes” do MRE, cabe destacarmos, como ilustração do adensamento e institucionalização relativa das interações entre diplomacia e empresariado no Brasil, a criação da Seção Nacional da ALCA, em 1996, e do Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços (GICI), em 1999, além do Comitê Empresarial Permanente do MRE, em 1992, do Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul, em 1996, e da Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia, além de diversos conselhos empresariais de cunho bilateral (CARVALHO, 2003; SANTANA, 2001; OLIVEIRA; PFEIFER, 2006). Porém, já na década de 1970 o Itamaraty havia criado o Departamento de Promoção Comercial, que ilustraria a “bem-sucedida associação entre Estado e empresariado” (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006, p. 391). São ainda estes últimos autores que, avaliando o governo Lula, afirmam que, “do ponto de vista estrutural e institucional, houve certo arrefecimento na parceria Estado-empresariado” (Idem, p. 400). Os autores ressaltam, nas conclusões de seu trabalho, a persistência de um “modelo anacrônico de relações Estado-sociedade civil em geral e, em particular, empresariado” (Idem, p. 422).

Se tais reformas e processos podem ser vistos como limitados ou como reações tópicas do Executivo, devemos recordar que tramitam no Congresso brasileiro propostas capazes de alterar significativamente o processo de produção da PEB. Cabe destacarmos aqui as Propostas de Emenda à Constituição que têm o objetivo de instituir no país um mecanismo de autorização prévia do legislativo para negociação de acordos internacionais, aos moldes da *Trade Promotion Authority* norte-americana (ALEXANDRE, 2006; NEVES, 2006). O objetivo apregoado é não apenas o de ampliar a responsividade das decisões na esfera das relações internacionais do país, mas também o de aumentar a legitimidade, a credibilidade e a capacidade de barganha dos negociadores brasileiros. Caso aprovada algum dia, esta polêmi-

ca mudança institucional talvez tenha o potencial de fazer do legislativo nacional peça central na formação da PEB, desencapsulando fortemente o processo decisório na matéria e induzindo a articulação dos interesses societários, ainda que ao custo da redução da capacidade de controle dos operadores tradicionais da PEB e da ampliação dos custos domésticos de negociação.

No âmbito específico do Mercosul, processos recentes, como os trâmites para a incorporação da Venezuela como sócio pleno do Bloco e a criação do Parlamento do Mercosul, parecem ter o potencial de ampliar a reverberação doméstica da política externa do país. No primeiro caso, o ruído provocado pelo ativismo da “petrodipomacia” de Hugo Chávez, por seu antiamericanismo e por seus esforços em ideologizar não apenas a política externa de seu país, mas também as iniciativas de regionalismo na América do Sul, têm redundado em inúmeras polêmicas no âmbito da sociedade brasileira, com ampla cobertura da mídia.

O recém-instalado Parlamento do Mercosul (PM) pretende imprimir uma nova dinâmica ao bloco, propiciando uma melhor capacidade de harmonização das legislações nacionais e a mobilização de uma diversidade de atores sociais e políticos, capazes de ampliar a visibilidade e a legitimidade do Mercosul. Com sede em Montevidéu, o PM será composto por dezoito representantes de cada país-membro, eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, para um mandato de quatro anos. Nesta primeira legislatura, porém, os Parlamentares do Mercosul foram escolhidos de maneira indireta pelos respectivos congressos nacionais. A primeira eleição direta dos *mercodeputados* ocorrerá em 2010. Em 2014, eles serão eleitos, de forma simultânea nos Estados Parte, no “Dia do Mercosul Cidadão”, ainda a ser definido. Mesmo que o PM não concretize o “salto supranacional” desejado por muitos, sua criação, paralela à implantação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, tem o potencial de conduzir a integração a um novo patamar, ampliando a visibilidade do bloco nas sociedades nacionais e a mobilização dos atores sociais.

Acredito que a discussão precedente tenha evidenciado a progressiva politização da PEB, que parece hoje irreversível. Sendo assim, parece surpreendente o fato de os analistas acadêmicos da PEB devotarem tão pouca atenção ao papel que pode desempenhar a opinião pública no processo de produção da política externa. Na próxima seção, discutiremos, a partir de uma breve apresentação da evolução dos estudos específicos desta subárea, principalmente norte-americanos, as interações entre opinião pública e política externa. Nas considerações finais do trabalho, será esboçada uma explicação para a periferização de tal discussão no Brasil. Será explorado, também, o lugar que tal questionamento pode (ou deve) assumir na pauta de pesquisas dos estudiosos da PEB e o seu status esperado na agenda pública do país.



## 2.3 OPINIÃO PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA

Desde a massificação das pesquisas de opinião sobre as políticas públicas nos EUA, ocorrida em meados do século passado, é possível distinguir duas grandes fases nos estudos acerca das interações entre opinião pública e política externa naquele país, quais sejam: uma primeira, que vai do início da década de 1940 ao final da de 1960, na qual a preocupação predominante era sobre o papel que os EUA deveriam ocupar ao fim da Segunda Grande Guerra, assumindo uma postura isolacionista ou um internacionalismo mais atuante, no sentido da preservação de sua liderança no cenário internacional; e uma segunda fase, iniciada na esteira do prolongamento da Guerra do Vietnã, quando se passou a questionar as premissas, descobertas e proposições da análise de opinião pública do período precedente (HOLSTI, 2001).

Antes de apresentarmos, de maneira necessariamente breve, as principais características, preocupações e descobertas de cada uma destas duas fases, parece-nos importante destacar as razões que nos levam a empregar o termo “interações” entre opinião pública e política externa. Com esse termo, sinalizamos o fato, talvez óbvio, de que opinião pública e política exterior têm o potencial de se afetar mutuamente. Tal ressalva é importante para que não se imagine que o principal fenômeno em questão seja a possibilidade de que a opinião pública constranja, dite ou ignore o comportamento dos formuladores da política externa, ainda que sejam essas exatamente as questões que mais pareçam interessar aos analistas.

Aquela primeira geração de pesquisas e de analistas, ainda segundo Holsti (2001), teve como principais protagonistas o cientista político Gabriel Almond, o historiador Thomas Bailey, o jornalista Walter Lippman e o diplomata/historiador George Kennan. Nas palavras de Holsti, esses autores estiveram entre aqueles que chegaram à seguinte conclusão “lastimável” (mas que é instrumental para os realistas, como demonstrado por Lima, 2000) de que:

*The American public, poorly informed about world affairs and indifferent to external events except in times of war or crisis, provides very weak foundations upon which to base the responsible pursuit of vital national interests. Driven by fluctuating moods and lacking any coherent intellectual framework within which to make sense of international events, the public could not be relied on to provide policymakers in Washington with consistent support for an effective international leadership role (HOLSTI, 2001, pp. vii-viii).*

Temia-se, assim, que a opinião pública pudesse se constituir como constrangimento aos tomadores de decisão. Contudo, outras pesquisas mostraram que, quando comparadas aos assuntos domésticos, as atitudes do público nor-

te-americano acerca da política externa tinham muito menos impacto junto aos congressistas. Tais constatações relegaram esta seara de investigação a um plano secundário, até que as controvérsias geradas pela Guerra do Vietnã questionassem “*the standard realist prescription for coping with a feckless public: strengthen executive prerogatives in the conduction of foreign affairs*” (Idem, p. viii). As pesquisas sobre a opinião pública desta segunda geração passaram a demonstrar que, ao contrário do que se acreditava, a opinião pública não é tão volátil nem tampouco intrínseca e inevitavelmente incoerente, sendo também relevante no processo de produção da política externa. As constatações acerca do baixo grau de informação do público norte-americano sobre a política externa, contudo, jamais foram plenamente refutadas. Porém, estudos têm demonstrado que, mesmo fracamente informado, o público consegue produzir juízos coerentes sobre as questões internacionais, em um processo que já foi denominado “racionalidade da baixa informação” (POPKIN, 1991).

No que diz respeito ao impacto da opinião pública sobre a política externa, contudo, a literatura mais recente está longe de ser conclusiva. Dois importantes estudos publicados nos últimos anos, por exemplo, sinalizaram em direções aparentemente opostas. Richard Sobel (2001), em seu *The impact of public opinion on U.S. foreign policy since Vietnam*, mesclando análise de pesquisas de opinião a entrevistas com formuladores e operadores da política externa norte-americana, mostrou que: (a) “*generally opinion influenced policy, though policymakers also affected opinion, particularly through the media*”; (b) “*that the major effects of public opinion typically manifest themselves in constraint rather than in policy setting*” (p. 234); e (c) que o papel exercido pela opinião pública parece estar crescendo.

Page e Bouton (2006), por seu turno, em *The foreign policy disconnect: What Americans want from our leaders but don't get*, refutam também, empiricamente, aquela concepção segundo a qual a opinião pública norte-americana sobre a política externa seria ignorante, emocional, vacilante e perigosa para a coerência do processo de produção da política pública. Contrariamente, eles mostram que a “*collective opinion is not in fact flimsy, disorganized, or vacillating; it is generally coherent and consistent and, allowing for reasonable adjustments to world events, tends to stay steady over time*” (p. ix). É também apresentada farta evidência empírica de que a maior parte dos norte-americanos deseja uma política externa que “*places a high priority on economic and social security at home and justice abroad, not just security from attack. Moreover, most Americans favor cooperative, multilateral foreign policies – peaceful, when possible – rather than unilateral military ones*” (Idem). Constatando que, frequentemente, a política externa do país diverge fortemente dos desejos da população, os autores sugerem a existência de uma “desconexão” entre os tomadores de decisões e os cidadãos, o que seria não ape-

nas problemático para a democracia, mas também teria impacto negativo sobre a própria qualidade e sustentabilidade da política externa.

Uma vez que esta segunda geração de pesquisas acerca das interações entre opinião pública e política externa vive hoje [2008] um período de grande vigor, até porque em toda parte as fronteiras entre o doméstico e o internacional têm se diluído, outras novas e interessantes constatações têm sido feitas, como, por exemplo: a de que características pessoais e sociais dos indivíduos normalmente não impactam o seu posicionamento acerca da política externa (PAGE; BOUTON, 2006); a de que “a influência da opinião pública varia em democracias diferentes, e que essa influência, na medida em que está relacionada à preocupação dos políticos com a sua reeleição, é mediada pela natureza das instituições eleitorais vigentes em cada democracia” (CHAN; SAFRAN, 2006, p. 153); e, entre muitas outras, a de que “*the policy impact of public opinion does not depend so much on the specific issues involved or on the particular pattern of public attitudes as on the domestic structure and the coalition-building processes in the respective country*” (RISSE-KAPPEN, 1991, pp. 479-480).

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo persistindo dúvidas acerca da magnitude e das formas do impacto da opinião pública sobre a política externa, o que vale inclusive no caso de iniciativas internacionais altamente polêmicas, acredito ser importante explorarmos as razões da escassez de pesquisas sobre a temática no Brasil. Nestas considerações finais abordaremos a questão, de forma reconhecidamente tentativa. Antes, porém, parece necessário apresentarmos um mapeamento dos estudos já realizados no país acerca das interações entre opinião pública e política externa.

Primeiramente, cabe destacar que a grande maioria das investigações sobre a questão no Brasil foi produzida a partir dos esforços de uma única instituição, qual seja, o Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, da USP. Aqui devem ser mencionadas as seguintes pesquisas: “A ALCA na visão das elites brasileiras” (2003); “As estratégias das empresas nacionais e multinacionais no Brasil sobre os processos de integração regional” (2002); “As percepções da elite e opinião pública sobre a política externa brasileira” (1998-2000); “As percepções das elites dos países do Cone Sul a respeito da política externa brasileira” (1997-1999); e “Agendas e estratégias empresariais num contexto de globalização” (1997-1998) (*apud* HOLZHACKER, 2006, nota 9, pp. 16-17). Como resultado dessas pesquisas, foram

publicados os seguintes trabalhos: Oliveira e Albuquerque (2005), que coligem dez estudos dedicados a analisar a PEB “na visão de seus protagonistas”; Albuquerque *et al.* (1999), que discutem as “percepções das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil”; Albuquerque e Balbachevsky (1998), que estudam o Brasil e o Mercosul a partir da “percepção dos atores sociais”; Albuquerque, Balbachevsky e Holzacker (1999), que estão interessados nos “impactos da crise financeira sobre a opinião pública brasileira”. Cabe destacarmos, também, a dissertação de mestrado e a tese de doutorado de Holzacker (respectivamente 2001 e 2006), defendidas no Departamento de Ciência Política da USP. Na primeira, a autora analisa “as orientações e atitudes da população em geral e a influência dos fatores domésticos na construção de um sistema de crenças da opinião pública brasileira”. A tese é dedicada a “investigar, de forma comparativa, as diferenças e semelhanças entre as percepções e orientações da elite e da opinião pública de massa a respeito da política externa brasileira” na década de 1990.

Vale ressaltarmos, ainda, que o foco preferencial das pesquisas existentes se concentra, via de regra, nas percepções, valores e preferências das elites brasileiras, com exceção, apenas, de alguns dos trabalhos realizados pelo NUPRI, listados acima. Os demais estudos na subárea têm foco nas elites, como é o caso de: Lima e Cheibub (1996), que estão preocupados com a visão da elite brasileira acerca da democracia, tendo o estudo incluído questionamentos acerca da integração econômica; Souza (2002), que identifica as prioridades da agenda internacional do país e discute a representação de interesses da sociedade brasileira na formação da PEB a partir de pesquisa junto a 149 “personalidades que formam a comunidade brasileira de política externa”; e Manzur (1999), que, de uma perspectiva historiográfica, busca aferir a maneira como uma opinião pública vagamente definida é acionada para justificar o posicionamento dos tomadores de decisão em política externa do país. Cabe destacarmos, por fim, que o Latinobarômetro <<http://www.latinobarometro.org>>, cuja sede fica em Santiago do Chile, tem realizado pesquisas de opinião pública, em âmbito regional, normalmente incluindo o Brasil, relativas, entre outras questões, à integração econômica e aos acordos comerciais. Tais pesquisas, contudo, normalmente têm muito pouca visibilidade no Brasil.

Se as interações entre opinião pública e política externa têm, como argumentamos, despertado um interesse apenas periférico entre a comunidade acadêmica das relações internacionais do Brasil, parece ser possível sugerirmos que o mesmo acontece no que diz respeito à agenda de pesquisas dos especialistas brasileiros em opinião pública. Tal constatação é derivada da escassez de trabalhos com esse foco publicados no periódico *Opinião Pública*, editado pelo Centro de Estudos de Opinião Pública, da UNICAMP. Editado ininterruptamente desde 1993, o referido periódico publicou, até 2007, apenas dois artigos que tratam da correlação entre política externa e opinião pública, quais sejam: “Apoio popular à

integração econômica regional na América Latina”, de Mitchell A. Seligson (v. VI, n. 2, 2000), e “América Latina: política externa e opinião pública”, de Frederick C. Turner (v. III, n. 1, 1995). Vale destacarmos que ambos os autores são cientistas políticos norte-americanos.

Apresentado este breve levantamento, certamente não exaustivo, mas que parece sustentar a nossa afirmação acerca do caráter periférico de tais questões na agenda de pesquisas dos analistas brasileiros da política externa, passemos, agora, à nossa tentativa de compreender a baixa centralidade dessa temática no Brasil, que parece explicada: (a) por fatores relacionados ao próprio processo de formação da política e ao tipo de impacto produzido pela PEB; e (b) por fatores relacionados à estrutura de incentivos e constrangimentos a pautar, no país, as pesquisas acadêmicas na subárea da análise de política externa.

No que diz respeito ao primeiro grupo de fatores, em larga medida discutidos nas duas primeiras seções deste trabalho, deve-se ressaltar o fato de apenas no início da década passada [1990] a política externa do país ter iniciado um processo mais consistente de “internalização”, ao mesmo tempo consequência e causa de sua crescente politização. Neste contexto, a falta de preocupação mais sistemática com a opinião pública pode ser atribuída não apenas ao caráter precariamente público da diplomacia brasileira, mas também, possivelmente, a uma ainda baixa demanda da sociedade brasileira por maior *accountability* e responsividade dos agentes estatais nessa área. Parece possível sugerirmos ainda, parafraseando Lima e Santos (2001), a persistência no país de uma “delegação societária” da produção da PEB ao Itamaraty, delegação essa que, na medida em que a globalização amplia os graus de constrangimento sobre a economia brasileira e que as relações internacionais do país passam a impactar diferentemente a sociedade, estaria se convertendo em abdicação.

Por outro lado, são diversificados os fatores relacionados à própria maneira como se conforma no Brasil a subárea da análise de política externa e, também, o próprio campo das Relações Internacionais, que convergem no sentido de produzir o fenômeno que nos cabe aqui compreender. Inicialmente, devemos recordar a própria insipiência das Relações Internacionais como campo de estudos acadêmicos no país e o fato de a análise de política externa, enquanto subárea, desprestigiada internacionalmente entre meados dos anos 1970 e o fim da década de 80, ter hoje uma institucionalização ainda frágil no Brasil, a despeito das evidências recentes de que tal quadro tende a ser rapidamente superado. Ademais, a forte ênfase historiográfica dos estudos sobre a política externa no país (ALMEIDA, 1999) também pode ser pensada como elemento que contribui para a pouca atenção conferida às interações entre opinião pública e política exterior. Adicione-se o fato de, por ser área acadêmica de constituição relativa-

mente recente, as Relações Internacionais terem inicialmente privilegiado em seu enfoque aquilo que lhe seria peculiar: o sistema internacional assimétrico e a interação entre os Estados em um contexto de anarquia. Note-se, também, a prevalência da(s) vertente(s) realista(s), a qual relega a um plano secundário o impacto dos fatores internos aos Estados. Apenas recentemente a agenda de pesquisas passou a incorporar, de maneira mais sistemática, a preocupação com os fatores domésticos na produção do comportamento internacional dos Estados. No caso específico do Brasil, deve-se destacar, ainda, a fraca tradição quantitativa na grande área das ciências sociais (SOARES, 2005), à qual se soma o custo relativamente alto das pesquisas de opinião nacionais, lastreadas em amostras representativas.

Por fim, devemos explicitar, ainda que brevemente, as razões que sustentam a nossa proposição acerca da necessidade de uma maior preocupação com a opinião pública no âmbito das investigações sobre a política exterior do país. Tais razões, uma vez mais, são tanto de ordem analítica quanto normativa. No que diz respeito às motivações propriamente analíticas, cabe destacarmos a importância de se aferir, também por intermédio das pesquisas de opinião, o supostamente crescente grau de internalização ou de politização da PEB. Ademais, parece-nos relevante verificar o grau de respaldo de que desfrutam, no âmbito societário, os grupos de pressão do país, cada vez mais mobilizados na defesa de seus interesses relativos à inserção internacional do Brasil. Bases de dados capazes de distinguir as diferenças nas percepções, valores e preferências dos distintos segmentos da sociedade brasileira, com sensibilidade para as variações territoriais e passíveis de comparação temporal, teriam grande significado não apenas para o trabalho acadêmico, tendo também importância na definição das táticas e estratégias dos distintos atores envolvidos na produção da PEB.

Quanto às motivações de ordem normativa, parece-nos possível afirmar que os estudos sobre a opinião pública têm o potencial de produzir não apenas novas informações, mas também maior *accountability* e responsividade por parte dos formuladores e operadores da política externa do país, o que redundaria em maior legitimidade, credibilidade e poder de barganha para o Brasil. Seria possível, assim, detectar eventuais desconexões entre opinião pública e política externa, aos moldes daquelas descobertas e denunciadas por Page e Bouton (2006) no caso norte-americano, e também oferecer subsídios para que tais desconexões sejam superadas. Afinal, como sugerem esses autores, a falta de respaldo público para a política externa pode “*send bad signals to international adversaries, constrain policy choices, upset policy continuity, and destabilize political leadership*” (p. 201). Em última instância, o que está em jogo é a própria qualidade do regime democrático do país.

# REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, J. A. G. *et al.* Percepções das elites do Cone Sul sobre as relações internacionais do Brasil. **Texto para Discussão**, Brasília, IPEA, n. 693, 1999.
- ALBUQUERQUE, J. A. G.; BALBACHEVSKY, E. O Brasil e o Mercosul: agenda e percepção dos atores sociais. *In*: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **ALCA: aspectos históricos, jurídicos e sociais**. v. 1, São Paulo: FTD, 1998.
- ALBUQUERQUE, J. A. G.; BALBACHEVSKY, E.; HOLZHACKER, D. Os impactos da crise financeira sobre a opinião pública brasileira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 58, ano XIII, 1999.
- ALEXANDRE, C. V. M. **O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- ALCÂNTARA, L. Os parlamentos e as relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, pp. 13-21, 2001.
- ALMEIDA, P.R. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.
- BARROS, A.S.C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. *In*: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Ed.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 29-42.
- BRIGAGÃO, C. **Relações internacionais federativas no Brasil**. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.
- CARVALHO, M. I. V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, pp. 363-401, 2003.
- CELLI JR, U. A Constituição, o Parlamento e a política externa brasileira. **Correio Internacional**. 2003. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br/pgn/colunaaj164.las-so>>. Acesso em: 01 out. 2003.
- CHAN, S.; SAFRAN, W. Public opinion as a constraint against war: democracies' responses to Operation Iraqi Freedom. **Foreign Policy Analysis**, n. 2, pp. 137-156, 2006.
- CHEIBUB, Z.B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.
- FARIA, C. A. P. A política sul-americana do Brasil: razões e percalços do 'institucionalismo da semiperiferia'. **Análise de Conjuntura**, n. 4, abr. 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

HOLSTI, O. R. Foreword. *In*: SOBEL, R. **The impact of public opinion on US foreign policy since Vietnam**. Oxford: Oxford University Press, 2001. pp. vii-ix.

HOLZHACKER, D. O. **Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **As atitudes e opiniões da população a respeito das relações externas do Brasil**. Dissertação de mestrado, USP, FFLCH, DCP. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LESSA, A. C. A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior no Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; \_\_\_\_\_. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 457-491.

LIMA, M. R. S.; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, pp. 121-150, 2001.

LIMA, M. R. S.; CHEIBUB, Z. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, pp. 83-110, 1996.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

MANZUR, T. M. P. G. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: Um balanço historiográfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n.1, pp. 30-61, 1999.

MILNER, H. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAES, F. Executivo e Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, 2001.

MOURA, C. P. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEVES, J. A. C. O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Cena Internacional**, n. 3, ano 5, 2003.

\_\_\_\_\_. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A.C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 365-388.



OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 389-428.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Grupos de interesse e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**, IUPERJ/OPSA/NECON, n. 8, 2007.

OLIVEIRA, H. A.; ALBUQUERQUE, J. A. G. (Ed.). **A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

PAGE, B.; BOUTON, M. M. **The foreign policy disconnect**: What Americans want from our leaders but don't get. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

PEREIRA, J. A. L. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**, v. 6, n. 2, pp. 144-159, 2004.

POPKIN, S. L. **The reasoning voter**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

RISSE-KAPPEN, T. Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. **World Politics**, v. 43, pp. 479-512, 1991.

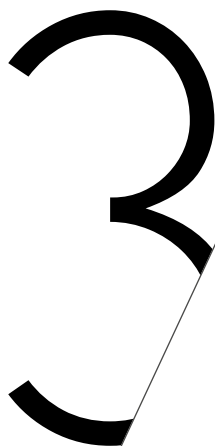
SANTANA, H. R. P. Grupos de Interesse a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, pp. 167-196, 2001.

SARAIVA, J. F. S. Federalismo e relações internacionais do Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 429-456.

SOARES, G. A. D. O calcanhar metodológico da ciência política no Brasil. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 48, pp. 27-52, 2005.

SOBEL, R. **The impact of public opinion on US foreign policy since Vietnam**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

VIGEVANI, T. *et al.* (Org.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUSC, 2004.



# O ITAMARATY E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DO INSULAMENTO À BUSCA DE COORDENAÇÃO DOS ATORES GOVERNAMENTAIS E DE COOPERAÇÃO COM OS AGENTES SOCIETÁRIOS\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

(\*) A pesquisa que deu origem a este trabalho contou com o financiamento do CNPq e da Fapemig, a quem o autor gostaria de agradecer. O autor agradece também a Fernando Santana Felipe e a Luísa Gonçalves de Medeiros, pela competente e dedicada assistência na pesquisa, bem como a Dawisson Belém Lopes, Luiz Feldman e Rogério Farias, pela leitura atenta de uma versão anterior, o que, obviamente, não significa que eles concordam com os argumentos aqui desenvolvidos, nem os faz responsáveis pelos problemas eventualmente remanescentes. Uma versão anterior foi apresentada no II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, de 22 a 24 de julho de 2009. Este artigo foi publicado originalmente pela *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012. Republicação autorizada.

A despeito da histórica e amplamente reconhecida centralidade do Itamaraty, ou quase monopólio, segundo os seus muitos críticos, na produção da política externa brasileira, apenas recentemente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) passou a ocupar lugar de mais destaque na agenda de pesquisa dos analistas acadêmicos da inserção internacional do país. Hoje [2012], os trabalhos pioneiros de Barros (1986) e Cheibub (1985, 1989), que enfocaram as estruturas e dinâmicas organizacionais do MRE, bem como o seu peculiar *ethos* corporativo, têm sido retomados e atualizados por uma diversidade de autores, como, por exemplo: Faria (2008), Farias (2009), Figueira (2010), Lima (2010), Lopes *et al.* (2010), Lopes (2010), Moura (2006, 2007), Nogueira *et al.* (2009), Pinheiro (2009), Pinheiro *et al.* (2007), Puntigliano (2008), Silva *et al.* (2010) e Vigevani e Mariano (1997).

Até meados da década de 1990, prevalecia entre os analistas, bem como entre diversos *stakeholders* da sociedade civil, a percepção do Itamaraty, agência estatal responsável pela implementação da política exterior do país, mas que frequentemente tem assumido também, nas últimas décadas, o encargo de formulação dessa política, como instituição fortemente insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e aos interesses dos demais atores políticos, burocráticos e societários.

Não obstante esta percepção até há pouco hegemônica, diversas das análises mais recentes têm argumentado que estão se avolumando no país as pressões no sentido da conformação de um processo de produção da política externa que seja mais poroso, plural ou democrático. Fatores de diversas ordens, no plano doméstico e relativos ao sistema internacional, têm convergido nesse sentido.

A maior atenção devotada hoje [2012] ao papel do Itamaraty parece ser o resultado não apenas da crescente politização da política externa do país, mas também da própria expansão e da consolidação do campo das Relações Internacionais (RI) no Brasil. Note-se, contudo, que, a despeito dessa expansão do campo, com a criação de dezenas de cursos de graduação em RI, bem como de um número já significativo de programas de pós-graduação, parece correto afirmarmos que a subárea da Análise da Política Externa ainda padece, no país, de um grau de institucionalização talvez aquém do desejado. Basta recordarmos que, no âmbito da graduação, é relativamente rara a oferta de cursos específicos, distintos da tradicional disciplina “Política Externa Brasileira” (ou “História da Política Externa Brasileira”). Havia em 2011 102 graduações em RI registradas no Ministério da Educação, a grande maioria em instituições de ensino privadas. Dessas 102, tivemos acesso às grades curriculares de 87 cursos, nos quais são ofertadas 172 disciplinas dedicadas à política externa, entre obrigatórias, a esmagadora maioria, e optativas<sup>25</sup>. Incluem-se aí aquelas com um enfoque mais histórico, bem como aquelas

(25) Fonte: site do MEC. Disponível em: <<http://www.e-mec.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2011. [Sites das instituições e correspondência com as coordenações dos cursos.]

que privilegiam a diplomacia. Dessas 172, apenas quinze (ou 24, se incluirmos as nove disciplinas de “introdução à política exterior”) parecem se filiar com mais clareza à subárea da Análise de Política Externa, assumidamente interdisciplinar, que tem por objetivo principal apreciar a maneira como o posicionamento internacional dos Estados é produzido a partir de complexas interações entre atores e instituições do plano doméstico, estatais e não estatais, levando-se em consideração a sua percepção acerca dos constrangimentos e oportunidades advindos do sistema internacional.

No que diz respeito à pós-graduação, o panorama parece não ser muito diferente, mesmo que, também aqui, o espaço destinado à política externa seja significativo. Dos onze programas de pós-graduação em RI reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (dados de meados de 2011), apenas três são ofertados por instituições privadas, havendo somente três que ofertam o Doutorado. Sete desses onze programas têm linhas de pesquisa dedicadas à política externa. Nestes programas, é ofertado um total de 26 disciplinas da área da política exterior, apenas seis delas obrigatórias (somente um dos onze programas não oferta disciplina alguma na área). Dentre essas 26 disciplinas, contudo, apenas três são denominadas “Análise de Política Externa”; e somente outras três têm conteúdo que pode ser pensado como equivalente<sup>26</sup>.

Este panorama parece dar sentido à afirmação de Paulo Roberto de Almeida (1999, p. 119) acerca do campo das RIs no país, onde seria possível notar “uma certa *ditadura benigna* da história das relações internacionais sobre as demais disciplinas das ciências humanas (sociologia ou ciência política), bem como sobre as ciências sociais aplicadas (direito, administração ou economia)”. Quando se percebe que, ainda hoje, a subárea da Análise de Política Externa tende a ser pouco privilegiada até nas grades curriculares dos cursos de pós-graduação em Relações Internacionais do país, torna-se legítimo pensarmos que o diagnóstico feito por Almeida há mais de uma década ainda pode ser visto como atual.

Reconhecendo que são crescentes as pressões no sentido da reversão do paradigma ainda relativamente insulado de produção da política exterior do Brasil, bem como a sua ampla repercussão doméstica hoje, este trabalho busca: (a) analisar os fatores, tanto domésticos como internacionais, que, a partir da redemocratização do país e das mudanças sistêmicas provocadas pelo fim da Guerra Fria, têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação de seu insulamento; e (b) avaliar os instrumentos que têm sido empregados pelo MRE para a promo-

---

(26) Fonte: site da Capes. Disponível em: <<http://capes.gov.br/>>. Acesso em: 19 mai. 2011. [E sites dos programas de pós-graduação.]

ção da coordenação intragovernamental (no interior do Executivo) e intergovernamental (entre o Executivo federal e os governos subnacionais), bem como da cooperação intersetorial (governo federal e atores societários), na produção da política externa do país.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, partindo de uma breve discussão acerca das razões e lógicas do insulamento de determinados segmentos das burocracias estatais na produção das políticas públicas, são apresentados os fatores (políticos, burocráticos ou intragovernamentais, societários e relativos ao sistema internacional) que têm pressionado o MRE no sentido da adoção de uma postura menos insulada. A segunda seção discute alguns dos mecanismos colocados em prática pelo Itamaraty, no plano intragovernamental, para a promoção da ação concertada dos atores e agências estatais. A terceira é dedicada à apreciação da busca de cooperação, por parte do Itamaraty, com os governos subnacionais (cooperação intergovernamental). A quarta seção discute os esforços, empreendidos pelo MRE, de cooperação intersetorial, ou seja, com os atores do mercado e da sociedade civil, sendo aqui destacada a recente ênfase dada pela corporação diplomática brasileira à chamada diplomacia pública. As considerações finais questionam a suposta incapacidade de coordenação da política exterior por parte do Itamaraty. Argumenta-se que os esforços feitos pelo Itamaraty no sentido da superação do padrão insular de produção da política externa brasileira devem ser compreendidos como decorrência tanto das pressões extracorporativas, oriundas tanto do próprio governo federal como do universo político-partidário, dos governos subnacionais e dos agentes societários, quanto das clivagens internas ao próprio MRE, profundamente acentuadas durante o governo Lula da Silva.

### 3.1 O INSULAMENTO DO ITAMARATY SOB PRESSÃO

Em seu estudo acerca da “gramática política do Brasil”, hoje referencial, Edson Nunes (1997) apresenta uma definição de “insulamento burocrático” que nos será útil. De acordo com o autor:

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O

insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p. 34).

O Itamaraty passa a ser, após o final da Segunda Guerra Mundial, uma agência estatal progressivamente insulada<sup>27</sup>, sob a guarda de uma corporação profissional altamente especializada, que até recentemente praticamente monopolizava, no país, a expertise nos assuntos internacionais, gozando de grande prestígio no interior da máquina pública, na sociedade de uma maneira geral e também no exterior, como ressaltado por uma diversidade de autores externos à corporação. Segundo Loureiro e Abrucio (1999, p. 79), seria possível afirmar que, no Estado brasileiro, o provimento dos cargos de alto escalão é bastante permeável à nomeação política, em função das características do sistema presidencialista do país e da ausência de carreiras estruturadas. Os autores, ao distribuir em um continuum o conjunto dos ministérios existentes, de acordo com o seu grau de abertura à nomeação política, pensada como distinta da nomeação burocrática, colocam os ministérios militares (antes da criação do Ministério da Defesa, em 1999) como os “mais fechados”, seguidos do Itamaraty, vindo depois o Ministério da Fazenda e, no polo dos “mais abertos”, os demais ministérios.

Este *continuum* reitera o caráter “fechado” ou insular do Itamaraty. Nesse quesito, no âmbito da burocracia federal brasileira, apenas os ministérios militares seriam mais fechados que o MRE à nomeação política para o provimento dos cargos de alto escalão. De fato, a carreira diplomática no Brasil é fortemente estruturada, tendo se institucionalizado em paralelo à progressiva profissionalização do corpo diplomático do país (CHEIBUB, 1985, 1989). Poucos cargos do serviço exterior brasileiro podem ser ocupados por pessoas de fora da carreira. De acordo com Figueira (2010, p. 9), o Itamaraty é o ministério “que menos comporta cargos comissionados e profissionais externos dentro de seu quadro funcional”. Contudo, como é bem sabido, cabe ao presidente da República a escolha do ministro das Relações Exteriores.

Desde a instauração do regime militar no país, em abril de 1964, até o final de 2002, o Brasil teve quatorze distintos ministros das Relações Exteriores, sendo

---

(27) Esta é, certamente, a percepção generalizada entre os analistas acadêmicos da política externa brasileira. Contudo, como apontado por Rogério Farias, em comunicação pessoal com o autor, a literatura apresenta escassa comprovação empírica do insulamento criticado.

que metade deles não pertencia à carreira diplomática<sup>28</sup>. Desses ministros não pertencentes à carreira, cujo grau de proximidade com a corporação diplomática foi variável, dois ocuparam o posto durante o regime militar e cinco durante a Nova República. As razões desta aparente maior confiança dos militares nos diplomatas foram explicadas de maneira convincente, ainda que incompleta, como veremos nas considerações finais deste trabalho, por Barros (1986). No entanto, quando se verifica o tempo de permanência no cargo dos ministros diplomatas, em contraste com o efetivo exercício do mandato por parte daqueles não pertencentes à carreira, observa-se que os diplomatas de carreira comandaram o MRE por mais que o dobro do tempo. Os não diplomatas foram ministros por aproximadamente 167 meses, apenas 29,50% do tempo total de 566 meses<sup>29</sup>. Verifica-se, assim, o amplo predomínio dos diplomatas de carreira na gestão do Ministério.

Na verdade, a despeito do já tradicional “loteamento” dos ministérios, para a satisfação das bases partidárias dos presidentes da República, nisto que a ciência política do país convencionou denominar como o nosso “presidencialismo de coalizão”, não parece haver evidências claras de que o cargo de ministro das Relações Exteriores seja fortemente cobiçado pelos partidos políticos. Nesse sentido, uma apreciação, mesmo panorâmica, do Orçamento Geral da União parece-nos reveladora. Dos mais de R\$ 1,8 trilhão autorizados para o Orçamento da União no ano de 2010 (ou exatos R\$ 1.848.199.882.506,00), apenas 0,12% (ou R\$ 2.215.495.031,00) estava alocado na rubrica “Relações Exteriores”. Das 29 funções ou rubricas especificadas, a apenas cinco foram autorizados recursos menores do que os 0,12% das Relações Exteriores (quais sejam: cultura, habitação, comunicações, energia, e desporto e lazer). Cabe ressaltar que 1,86% do Orçamento de 2010 foi alocado na Defesa Nacional<sup>30</sup>.

Quando se considera, ainda, que parte significativa dos recursos alocados para as relações exteriores não é gasta no país, mas em suas representações no estrangeiro, temos um elemento adicional a explicar a comparativamente baixa

---

(28) No período militar: Juracy Montenegro Magalhães, ministro das Relações Exteriores de 17 de janeiro de 1966 a 15 de março de 1967; e José de Magalhães Pinto, de 15 de março de 1967 a 30 de outubro de 1969. Na Nova República: Olavo Setúbal; de 15 de março de 1985 a 14 de fevereiro de 1986; Roberto Costa de Abreu Sodré, de 14 de fevereiro de 1986 a 15 de março de 1990; Francisco Rezek, de 15 de março de 1990 a 13 de abril de 1992; Celso Lafer, de 13 de abril de 1992 a 2 de outubro de 1992; Fernando Henrique Cardoso, de 5 de outubro de 1992 a 20 de maio de 1993; e novamente Celso Lafer, de 29 de janeiro de 2001 a 1º de janeiro de 2003 (Fonte: dados extraídos do site do Ministério das Relações Exteriores).

(29) Base do cálculo: abril de 1964 a junho de 2011. Fonte: dados extraídos do site do Ministério das Relações Exteriores. Tabulação própria.

(30) Fonte: Lei Orçamentária Anual 2010, “Execução Orçamentária por Função”. Disponível em: <<http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/signa/abreSiga.do?docId=3941520&kind=Webi>>. Acesso em: 16 mai. 2011.

disputa política pelo controle do Ministério das Relações Exteriores. É de se esperar, porém, que com a crescente politização da política externa do país, com o seu cada vez mais visível impacto distributivo no plano doméstico, este quadro possa vir a ser revertido algum dia.

Contudo, o insulamento tradicionalmente desfrutado pelo Itamaraty deve ser compreendido como derivado, também, de outros fatores. Como discutido com maiores detalhes por Faria (2008) [reproduzido no capítulo anterior da presente coletânea], essa centralização do processo de formação da política exterior no MRE é o resultado da confluência de distintos fatores, quais sejam: (a) do arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) do fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) do caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) do fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir do início da década de 1990; (e) do caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional.

No entanto, a redemocratização do Brasil, a obsolescência do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, o conseqüente adensamento das relações internacionais do país e a crescente politização da política externa brasileira, derivada de um maior ativismo no campo internacional de uma série de *stakeholders* do plano doméstico, são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. Nos termos de Nunes (1997), se o insulamento burocrático significa a **redução** do escopo da arena em que interesses e demandas extrainstitucionais podem desempenhar algum papel, o que tem se verificado no país desde a redemocratização, cada vez com maior intensidade, é a busca de **ampliação** do escopo dessa arena.

No plano internacional, os novos desafios e as oportunidades abertas ao Brasil, com o fim da Guerra Fria e com o recrudescimento e a subsequente fragilização da hegemonia norte-americana, têm demandado não apenas um maior ativismo da diplomacia do país, com a elaboração de uma agenda positiva de negociação (LIMA, 2000), mas também a maior legitimidade doméstica do posicionamento e das pretensões internacionais do Brasil, o que também deve ser visto como elemento a pressionar no sentido de uma política externa de maior capilaridade social e de mais amplo respaldo político no interior do país (LIMA, 2010). Com a inauguração da fase da “integração competitiva” da política externa



do Brasil, que “politicamente corresponde à vigência da República Constitucional de 1988”, a política doméstica passa a ter uma renovada importância

[...] no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade da criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (LIMA, 2000, p. 295).

Se o insulamento do Itamaraty é produto da confluência dos fatores listados acima, testemunham-se hoje [2012], no país: (a) pressões no sentido de mudanças constitucionais que permitam um maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo na produção da política exterior; (b) crescente ativismo do Congresso brasileiro no que se refere à política externa<sup>31</sup>; (c) em lugar de uma autolimitação do presidente na matéria, a progressiva intensificação da chamada diplomacia presidencial, ou uma maior “presidencialização” da política externa (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009); (d) a superação do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, substituído pelo paradigma da inserção competitiva; (e) a ampliação do caráter conflitivo da atuação diplomática brasileira, em função da maior assertividade do país no plano regional e sistêmico, a despeito de uma postura internacional do Brasil predominantemente cooperativa e de valorização do multilateralismo; e, finalmente, (f) a erosão, bastante visível durante o governo Lula da Silva, da coesão da corporação diplomática, testemunhada, entre outros fatores, pela acidez do posicionamento de segmentos da corporação, notadamente diplomatas aposentados, amplamente veiculado pela mídia nacional.

Em resposta a esses desafios, por iniciativa própria ou constrangido por uma diversidade de atores e circunstâncias extracorporativas, o MRE tem, nos últimos anos, em paralelo ao adensamento de sua atuação internacional, multiplicado os seus esforços de coordenação intragovernamental, de articulação intergovernamental, no plano federativo, e de busca de cooperação intersetorial, ou seja, com os agentes do mercado e da sociedade civil, como será visto nas próximas seções<sup>32</sup>.

Antes de avançarmos, porém, são necessárias algumas breves considerações de ordem conceitual. Como destacado por Souza (2006), no contexto de uma dis-

---

(31) Ver, por exemplo, Alexandre (2006), Diniz e Ribeiro (2008) e Neves (2006).

(32) Cabe destacarmos, também, que o adensamento das relações internacionais tem ocasionado a reestruturação dos Ministérios de Relações Exteriores da maior parte dos países, como discutido, por exemplo, por Moses e Knutsen (2001) e Bátorá (2008). Vale ressaltarmos, também, que pelo menos desde a década de 1950 iniciativas pontuais de busca de articulação intragovernamental e intersetorial têm sido ensaiadas pelo Itamaraty, como arrolado por Castro (1983).

cussão acerca da problemática da gestão metropolitana, é importante distinguir “cooperação” de “coordenação”, ambas envolvendo a negociação entre atores e instituições com preferências e objetivos eventualmente conflitantes. Segundo a autora:

A cooperação é requerida quando existe autonomia formal dos entes que participam da ação coletiva e a coordenação quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões, as quais têm um fluxo na direção “de cima para baixo” (SOUZA, 2006, p. 173).

Sendo assim, o Itamaraty busca **coordenar** as atividades dos demais atores e agências do governo federal em matéria de política externa, uma vez que todos compartilham a mesma fonte de autoridade, e **cooperar** com os governos subnacionais, que têm certa autonomia como entes federados, e com os agentes societários, que gozam de autonomia formal.

## 3.2 O ITAMARATY E A BUSCA DE COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL NA PRODUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Cabe iniciarmos esta seção recordando que ainda que o Poder Executivo esteja, no Brasil, “todo concentrado na pessoa do presidente”, ele delega, dada a impossibilidade prática da tarefa, autoridade aos ministros para a resolução de três problemas cruciais de coordenação das funções do Executivo, quais sejam: execução das políticas, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e também, muitas vezes, busca de apoio político no Congresso Nacional (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 82). No que diz respeito à coordenação intragovernamental, porém, é de se esperar que a capacidade do ministro de produzi-la, bem como o seu grau de liberdade, dependa, também, não apenas da credibilidade e dos recursos técnicos e materiais do ministério e/ou da habilidade de seu responsável, mas também da relevância da política específica para o próprio presidente, ou para seu partido e/ou sua base de sustentação partidária, como destacado por Art (1973).

Dos 23 Ministérios do governo Lula da Silva (dados de junho de 2009), todos, à exceção do MRE, por motivos óbvios, e do Ministério da Integração Nacional, tinham instituídas Secretarias de Relações Internacionais, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais, ou órgãos semelhantes. Ademais, todas

as oito Secretarias que tinham status de Ministério também possuíam órgãos do gênero, bem como os seis outros órgãos do governo federal que desfrutavam o mesmo status<sup>33</sup>.

Esses dados ilustram um processo que tem sido denominado “horizontalização da política externa brasileira”. Se muito tem se discutido acerca das crescentes demandas de atores da sociedade civil brasileira por maior participação na produção da política exterior do país, parece ainda significativa a lacuna nas pesquisas acerca da necessidade de coordenação intragovernamental para a produção das políticas públicas, notadamente da política externa [ver os capítulos 5 e 6 da presente coletânea]. No âmbito mais geral, proliferam hoje, no governo federal, as Comissões Interministeriais, encarregadas do tratamento de uma grande diversidade de temas e da produção de inúmeras propostas de políticas. Como demonstrado por Figueira (2010), comparando os vinte anos anteriores à Constituição de 1988 às duas décadas posteriores, houve não apenas um aumento expressivo de Comissões Interministeriais, mas também do número daquelas de que participa o Itamaraty.

Silva *et al.* (2010, p. 31), por seu turno, demonstraram que, do ponto de vista normativo, a horizontalização da PEB é evidenciada pela atribuição de “competência em política externa para toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro e não apenas ao MRE”, competência essa não somente para a implementação das decisões, mas também para a formulação das políticas, “ao contrário do que se costuma afirmar”.

Se a legislação infraconstitucional, então, tem promovido uma dispersão de competências, ou esta “horizontalização legal” da política externa, que implica potencial competição, no âmbito intragovernamental, na produção de tal política, pesquisa realizada por França e Sanchez (2009) sugere o que os autores denominaram “verticalização pragmática”. Em suas palavras:

Apesar de quase nenhuma das regulamentações analisadas contar com previsão de cooperação com o MRE ou mesmo entre os ministérios e desses com a Presidência para a condução da política externa, os entrevistados confirmaram em sua totalidade contatos frequentes com o MRE. Exceções a essa regra foram indicadas em negociações muito técnicas. Portanto, a intuição da concentração de competências no MRE não está só no imaginário do cidadão comum, mas também daqueles que teriam competência para atuar autonomamente em temas de política externa.

A questão valorativa — se essa horizontalização legal e a verticalização pragmática são positivas ou negativas — ainda está pendente e certamente requer estudos detalhados e comparativos de casos e negociações específicas (FRANÇA; SANCHEZ, 2009, p. 2).

---

(33) Note-se que levantamento similar, feito por Figueira (2010), chegou a um resultado levemente inferior.

Os autores sugerem que esta “pulverização de responsabilidades na arena internacional” pode ser perigosa. Premido por essa pulverização, ou pela concorrência de outros atores do governo federal na seara internacional, o Itamaraty se vê hoje [2012] envolvido em uma grande variedade de atividades em parceria com esses outros atores, tanto a partir de sua própria iniciativa como demandado por outros ministérios e agências federais. Um mapeamento completo dessas parcerias ainda está por ser realizado.

Nesta seção, para ilustrar este processo, que demanda uma coordenação das ações, pelo menos segundo o ponto de vista do Itamaraty, serão discutidas, de forma exploratória, duas iniciativas: (a) a maneira como o Itamaraty tem tentado mobilizar e coordenar diversas instâncias do governo federal para a internalização das diretrizes de cooperação trilateral definidas no âmbito do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), estabelecido em 2003; e (b) a criação da figura do adido agrícola em algumas das embaixadas brasileiras. Essas duas iniciativas são interessantes por evidenciar, no primeiro caso, o ativismo do MRE no plano intragovernamental e, no segundo, por ter se tratado de uma proposta a respeito da qual o Itamaraty se viu forçado a ceder à pressão de outros atores, uma vez que a instituição parece ter sido, desde há muito, refratária à ideia.

Cabe recordarmos que tanto o IBAS, como componente da estratégia brasileira de conformação do eixo Sul-Sul no sistema internacional, quanto as questões relativas ao agronegócio eram do especial interesse do então presidente Lula da Silva. Tal centralidade na agenda presidencial pode ter também contribuído, no primeiro caso, para a conformação da densa teia de articulações intragovernamentais para a implementação das diretrizes do IBAS, também central para o próprio ministro das Relações Exteriores, e, no segundo caso, para fazer prevalecer, perante o Itamaraty, uma antiga demanda do Ministério da Agricultura e dos empresários do agronegócio. O propósito dos dois breves estudos de caso é ilustrarmos não apenas as múltiplas dimensões nas quais se evidencia, no plano intragovernamental, o desencapsulamento do MRE, mas também o seu caráter multifacetado e a sua ambiguidade, talvez inevitável.

### 3.2.1 COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL NOS GRUPOS DE TRABALHO DO FÓRUM IBAS<sup>34</sup>

É a partir dos Grupos de Trabalho (GTs) que se dá a internalização das diretrizes de cooperação trilateral definidas pelo Fórum IBAS. A sua estrutura e a sua dinâmica evidenciam a grande capilaridade intragovernamental que pode ser

---

(34) Esta subseção é baseada em Nogueira *et al.* (2009). A versão final deste trabalho está reproduzida como o 5º capítulo da presente coletânea.

demandada pela política externa, ou seja, a densa articulação doméstica algumas vezes imprescindível não apenas para a formulação da política exterior, mas também para a sua implementação. São os seguintes os ministérios diretamente envolvidos nos dezesseis GTs do IBAS<sup>35</sup>: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Cidades, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Cultura, Defesa, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Esportes, Ministério da Educação (MEC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Saúde (MS) e Turismo. Há também o envolvimento de diversos outros órgãos e secretarias do governo federal.

Os Grupos de Trabalho do IBAS são gerenciados, em cada um dos três países, pelos chamados Pontos Nodais, que, no Brasil, são funcionários de alto escalão da burocracia federal, podendo ser lotados no próprio MRE ou em outros órgãos federais ou ministérios. Os Pontos Nodais atuam como coordenadores domésticos dos GTs, sendo designados para acompanhar e facilitar as atividades do Grupo, além de serem responsáveis pela coordenação das interações entre os representantes temáticos ou setoriais dos três países envolvidos no Fórum. Isso porque cada Grupo de Trabalho é formado por representantes dos três países, existindo, pois, um único GT do IBAS para cada uma das áreas em que se busca a cooperação, do qual participam representantes dos três países.

Os três países-membros do IBAS têm representação em todos os dezesseis GTs, muitos deles divididos em subgrupos. No Brasil, que nos interessa particularmente, os participantes são tanto funcionários do MRE quanto de outros ministérios e demais órgãos federais. Como nem sempre o MRE tem departamentos ou especialistas nas áreas de atuação dos GTs, o acompanhamento das atividades dos grupos fica, então, sob a responsabilidade de outro ministério ou órgão federal.

Para que possamos dimensionar a complexidade da tarefa de coordenação intragovernamental, sob a responsabilidade dos Pontos Nodais, devemos ter em mente, inicialmente, que cada GT funciona de maneira autônoma, tendo seu próprio ritmo de trabalho e formas de atuação. No que diz respeito ao plano intergovernamental, cabe ainda considerar as diferenças estruturais das burocracias dos três Estados, uma vez que o andamento dos trabalhos dos GTs pode ser obstaculizado ou facilitado pelas especificidades do aparato burocrático-administrativo es-

---

(35) Foram criados os seguintes GTs: (1) Administração Pública; (2) Administração Aduaneira e Tributária; (3) Agricultura; (4) Assentamentos Humanos; (5) Ciência e Tecnologia; (6) Comércio e Investimentos; (7) Cultura; (8) Defesa; (9) Desenvolvimento Social; (10) Educação; (11) Energia; (12) Meio Ambiente e Mudança do Clima; (13) Saúde; (14) Sociedade da Informação; (15) Transportes; e (16) Turismo.

pecífico de cada país e de cada setor de atuação do Fórum. No entanto, todos os GTs se encontram em um mesmo nível hierárquico dentro do organograma do IBAS.

Na estrutura organizacional da administração federal brasileira, todos os principais órgãos que compõem os GTs estão posicionados em um mesmo nível hierárquico, ou seja, são ministérios ou órgãos do executivo federal que atuam de modo independente, submetidos apenas à Presidência da República. Porém, se as clivagens organizacionais são temáticas, há que se considerar também, em função do presidencialismo de coalizão brasileiro, que esta estrutura é, em ampla medida, “loteada” entre os partidos que compõem a base política do presidente, o que agrega outro elemento complicador para os esforços de coordenação intragovernamental. Deve-se considerar, também, a existência de ministérios tradicionais, com burocracias e processos já consolidados, e outros de criação mais recente, o que sugere, por si só, modos de atuação mais ou menos cristalizados e, portanto, propensões diferentes ao insulamento e à cooperação. Há, assim, no âmbito dos GTs, dificuldades de coordenação e acompanhamento das atividades, de diversas ordens, pesando também sobre o desenvolvimento das atividades dos grupos os interesses de cada órgão específico frente às necessidades relativas às ações de cooperação trilateral.

Alexander (1993) afirma que sistemas interorganizacionais e intraorganizacionais devem buscar a coordenação de suas atividades quando seu escopo e sua complexidade crescerem a ponto de não mais estarem contidos nos limites do simples controle hierárquico. No caso da coordenação doméstica das ações de política externa, a multiplicação de temas da agenda internacional tem exigido, nos últimos anos, dos agentes formuladores e implementadores, a busca de intercâmbios e parcerias em áreas e setores técnicos mais específicos, justificando-se, desse modo, a multiplicidade de atores, intra e extragovernamentais, envolvidos nas atividades domésticas do Fórum IBAS.

A estrutura do governo para a implementação da política externa é constituída por um arranjo organizacional e por um corpo burocrático extremamente complexos, por organizações e funcionários que têm posições, percepções, interesses e incentivos muitas vezes distintos. Esta diversidade de organizações articuladas para a implementação das diretrizes da cooperação trilateral no âmbito do IBAS, considerando suas percepções, expectativas e seus distintos graus de expertise, pode gerar conflito de interesses e divergências no posicionamento dos atores governamentais. Alexander (1993) assinala que as estruturas de coordenação são particularmente necessárias quando há horizontalidade entre as organizações envolvidas, situação que ocorre no âmbito intragovernamental.

Dos dezesseis GTs do IBAS hoje [2009] existentes, cinco estão sob a coordenação direta do MRE, isto é, os Pontos Nodais são funcionários do Itamaraty (GTs de comércio, cultura, meio ambiente, transporte e turismo). Talvez se possa

pensar que essas cinco áreas são precisamente, dentre as dezesseis cobertas pelos GTs, aquelas de interesse prioritário do MRE. Vale notarmos, ainda, que dos onze GTs que não estão sob a coordenação direta do Itamaraty, em apenas dois (assentamentos humanos e sociedade da informação) o Ponto Nodal não é parte da assessoria internacional, ou equivalente, do Ministério ou outro órgão federal responsável pelo GT. Este dado é significativo porque indica que os trabalhos estão sendo coordenados por pessoas que, mesmo não fazendo parte do corpo de funcionários do MRE, provavelmente têm interações frequentes com o Itamaraty, em razão de suas próprias atividades em seus órgãos de origem. Ademais, vale recordarmos que a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao MRE, ministra Cursos de Capacitação em Relações Internacionais especificamente para altos funcionários do governo federal, das autarquias e das agências reguladoras, cursos esses que têm, por certo, não apenas o objetivo de prover capacitação, mas também de produção de visões e interesses convergentes e de expansão e consolidação de uma rede intragovernamental de especialistas que tenha o Itamaraty como instituição de referência.

A “horizontalização da política externa brasileira”, que é tanto legal como organizacional, deve ser vista, obviamente, como evidência clara da perda de monopólio do Itamaraty sobre a agenda internacional brasileira, derivada do indefectível processo de globalização, da conseqüente fragilização generalizada das fronteiras entre o doméstico e o internacional, e do adensamento das relações internacionais do país. Contudo, como evidenciado pela experiência de implementação das diretrizes do IBAS no país, o MRE parece estar atuando intensamente no sentido da ampliação de sua capacidade de coordenação interministerial. Dito de outra maneira, o que pode ser visto como concorrência intragovernamental na definição da agenda internacional do país e de sua política externa parece estar redundando em uma maior atenção do MRE não apenas aos atores societários, mas também ao plano intragovernamental.

### 3.2.2 A CRIAÇÃO DOS ADIDOS AGRÍCOLAS NAS EMBAIXADAS BRASILEIRAS

Pelo Decreto Presidencial nº 6.464, de 27 de maio de 2008, foi criada a figura do adido agrícola em algumas representações brasileiras no exterior, quais sejam: Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington. O adido exerce missão permanente de assessoramento em assuntos agrícolas junto às referidas missões diplomáticas. Suas diversas atribuições incluem: busca de ampliação do acesso dos produtos do agronegócio brasileiro aos mercados local ou regional; prospectar novas oportunidades; analisar o mercado local e as suas tendências; apoiar a promoção externa desses produtos; e monitorar os problemas

que possam afetar esse comércio e as políticas locais específicas de interesse do agronegócio brasileiro.

Trata-se de uma antiga reivindicação tanto da iniciativa privada e de suas representações quanto do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Há, na verdade, registro de reivindicações semelhantes datando de inícios da década de 1950. Várias fontes ouvidas pela imprensa relataram a resistência do Itamaraty à ideia. Roberto Rodrigues, por exemplo, ex-presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (Abag) e ministro da Agricultura do governo Lula da Silva antes da criação da figura do adido agrícola, criticava o “bloqueio do MRE à ideia”. O presidente da Sociedade Rural Brasileira afirmou que o MRE sempre foi “excelente politicamente, mas deixa a desejar em termos comerciais” (EXPORTADORES..., 2004).

Produtores e exportadores brasileiros conhecem bem o papel desempenhado no Brasil por adidos agrícolas de diversos países e, na medida em que o agronegócio brasileiro foi ampliando a sua competitividade no mercado internacional, cresceram também os problemas na comercialização externa de seus produtos, sentidos diretamente pelo setor privado. A iniciativa finalmente aprovada, de criação dos adidos em embaixadas brasileiras selecionadas, dá ao MAPA maior possibilidade de coordenação com o MRE nas negociações internacionais relativas ao agronegócio.

De acordo com o que foi apurado pela mídia brasileira, nas negociações que antecederam a decisão de criação da figura dos adidos agrícolas, o Itamaraty resistia à ideia por temer nomeações políticas, por não desejar o título de “adido” e porque queria que os ocupantes dos cargos recebessem treinamento específico (BRASIL..., 2008). Essa resistência reflete o temor, amplamente disseminado no Itamaraty, de fragmentação do serviço exterior brasileiro e de prevalência eventual de interesses setoriais, em detrimento de uma capacidade, quase monopolizada pela corporação diplomática, segundo a visão da própria instituição, de pautar as negociações internacionais pelo “interesse nacional”. Temia-se, também, que o recrutamento de adidos de fora dos quadros diplomáticos abrisse precedente tido como não desejável, uma vez que poderia acarretar imprevisíveis desdobramentos futuros.

Os termos do Decreto de criação dos adidos, contudo, evidenciam que algumas das preocupações do Itamaraty foram contempladas. A blindagem do cargo às nomeações políticas é um exemplo. Dentre outras exigências, o adido deve ser “servidor público federal ocupante de cargo efetivo do quadro de pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” ou empregado do quadro efetivo de empresa pública ou de sociedade de economia mista federais, desde que cedido ao MAPA. Sua designação para o cargo é da responsabilidade do presidente, “mediante indicação do Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ouvido, previamente, o Ministério das Relações Exterio-



res”. Outra exigência dos ocupantes do cargo é “ter concluído curso de preparação para o exercício da missão de assessoramento em assuntos agrícolas, organizado e ministrado pelo Instituto Rio Branco, do MRE, em colaboração com o MAPA” (BRASIL, 2008). Evidencia-se aqui, uma vez mais, a estratégia usada pelo Itamaraty de procurar garantir, se não o seu monopólio sobre as negociações, cada vez mais impraticável, pelo menos a sua influência, pela via da oferta de capacitação, que implica também a constituição de uma rede intragovernamental que tenha o MRE como instância referencial.

Cabe, por fim, considerarmos que, se a criação dos adidos agrícolas é uma demanda antiga, defendida fortemente nos anos FHC, entre outros por Roberto Rodrigues, que viria a ser ministro da Agricultura do governo Lula da Silva, a decisão final só seria tomada em 2008. O Itamaraty parece ter resistido de distintas maneiras. Informações da imprensa sobre os bastidores das negociações interministeriais, que duraram meses, sugerem que o ministro da Agricultura teria afirmado que ele obteve da então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, a aprovação à iniciativa. Talvez tenha sido a intervenção do círculo palaciano, então, o fator decisivo para a superação das resistências do MRE. As negociações, contudo, levaram a uma solução, como está claro no Decreto, que procura vincular as atribuições e responsabilidades do adido agrícola, considerado membro da missão diplomática brasileira no país, tendo inclusive direito ao passaporte diplomático, tanto ao MAPA quanto ao MRE. Definiu-se um compartilhamento de responsabilidades que passa, até mesmo, por uma repartição dos gastos, ficando o MAPA responsável pelas despesas com os eventuais auxiliares dos adidos agrícolas nas missões diplomáticas. Perdido o anel, procurou-se a preservação do dedo.

### 3.3 O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES E A COOPERAÇÃO FEDERATIVA: PROMOVENDO E TUTELANDO AS “AÇÕES INTERNACIONAIS” DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Uma pesquisa recente, realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), nos ajuda a dimensionar o crescente ativismo dos governos subnacionais brasileiros no campo internacional, cujas motivações não nos cabe aqui discutir. Note-se que essa pesquisa atesta o diagnóstico virtualmente unânime dos pesquisadores brasileiros sobre o assunto. A investigação da CNM constatou que, ao

final das gestões municipais de 2005 a 2008, apenas trinta das 5.562 prefeituras investigadas possuíam algum órgão estruturado dedicado à área internacional. Das demais, 116 possuíam um servidor responsável por assuntos internacionais e 3.419 tinham “interesse pela temática” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, [s.d.]a). Das 26 capitais brasileiras, apenas dez tinham um setor específico responsável pela área internacional, ao passo que, entre as outras, onze possuíam um responsável pelos assuntos internacionais e cinco tinham apenas interesse pelo assunto. No que diz respeito aos estados, em termos absolutos, São Paulo é o estado brasileiro com o maior número de prefeituras com estruturas específicas encarregadas da área internacional ou servidor responsável, seguido pelo Rio Grande do Sul e por Minas Gerais. Em termos proporcionais, computando-se o número de municípios de cada estado, Roraima apareceu em primeiro lugar, seguido de Rio de Janeiro e São Paulo. Outro dado importante é que apenas 227 prefeituras do país declararam já ter realizado algum projeto de cooperação internacional (ou seja, 4% dos municípios brasileiros).

Constatado o interesse generalizado dos municípios do país por uma maior atuação na seara internacional, a Confederação criou, em 2006, a CNM Internacional, “responsável por promover a inserção internacional dos municípios brasileiros” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, [s.d.]b) ofertando, entre outros, assessoria política internacional ao movimento municipalista brasileiro. Se o país testemunha a expansão autóctone das ações internacionais dos governos subnacionais, inauguradas, de maneira institucionalizada, com a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais do governo do estado do Rio Grande do Sul, em 1987, este respaldo da Confederação talvez tenha o potencial de acelerar um processo que, mesmo ainda incipiente, vem crescendo de maneira não desprezível.

O Itamaraty não está alheio a esse processo, ainda que, segundo a apreciação de alguns autores, como Saraiva (2006), o assunto tenha chegado tarde à chancelaria. Ademais, como afirma o autor, o Estado central “não aprecia a ideia da fragmentação da autoridade nas questões internacionais”.

A tese da iminência do descontrole interno e a hipótese das dificuldades que emanariam da descentralização coordenada na formulação de políticas públicas com impacto internacional são comuns na burocracia federal, particularmente do Itamaraty e do Banco Central (SARAIVA, 2006, p. 434).

As iniciativas do Itamaraty em resposta ao ativismo dos governos subnacionais, em larga medida adaptativas, como apontam diversos autores, foram inicialmente coordenadas pela Assessoria de Relações Federativas, criada em 1997, por determinação expressa do então presidente Cardoso. Essa determinação presidencial ilustra o fato de que o desencapsulamento do MRE tem distintas fontes. Em 2003, essa Assessoria foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos

Federativos e Parlamentares (AFEPA), unificando as estruturas do Itamaraty, antes isoladas, de interação com os governos subnacionais e aquela responsável pelas relações parlamentares. Neste ponto, vale recordarmos a criação, já no governo Lula da Silva, da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, que, no que diz respeito ao interesse de projeção internacional dos governos subnacionais, tem chamado para si iniciativas que talvez o Itamaraty preferisse ver sob o seu comando direto<sup>36</sup>.

É interessante notarmos, contudo, que dois dos Escritórios Regionais do Itamaraty, o ERESUL e o ERENE, criados em 1995 no Rio Grande do Sul e em Recife, respectivamente, foram constituídos antes da Assessoria de Relações Federativas, que foi instituída, como visto, em 1997.

No Brasil, como na maior parte dos países, observa-se uma tendência de as ações internacionais dos governos subnacionais se concentrarem em atividades relativas à *low politics*, tendo, portanto, baixo potencial de conflito com a política exterior do Estado nacional. Mesmo os estados e municípios brasileiros não sendo sujeitos do direito internacional público, eles atuam, cada vez com maior intensidade, na cooperação internacional, firmando acordos de natureza econômica e cultural, com distintos graus de formalidade (VIGEVANI, 2006, p. 130).

Se o principal objetivo expresso, desde a criação da primeira assessoria específica, em 1997, é oferecer assessoramento e respaldo aos governos subnacionais em matéria internacional, buscando também canalizar “demandas para a formulação da política externa” (PEREIRA, 2004, p. 149), transparece, na atuação do Itamaraty, a preocupação estratégica de “integrar as iniciativas e prioridades de estados e municípios ao processo de identificação dos grandes interesses nacionais” (Conselheiro M.C. Moura Daniel, 2002, *apud* VIGEVANI, 2006, p. 133). Note-se que, na “opinião do Itamaraty, apenas os Estados desenvolvem e conduzem política externa *stricto sensu*, as localidades limitam-se a realizar ações internacionais” (PEREIRA, 2004, p. 150).

No plano da cooperação federativa em matéria internacional que o Itamaraty tenta promover, têm papel de destaque os oito Escritórios Regionais do MRE, subordinados à AFEPA, quais sejam: EREMINAS (Escritório de Representação em Minas Gerais); EREPAR (Escritório de Representação no Paraná); ERESUL (Escritório de Representação em Santa Catarina); ERESUL (Escritório de Representação no Rio Grande do Sul); ERERIO (Escritório de Representação no Rio de Janeiro); ERESP (Escritório de Representação em São Paulo), todos com sede nas capitais dos respectivos estados, e o ERENOR (Escritório de Representação na Região Norte, antigo EREMA), com sede em Manaus, e o ERENE

(36) Algumas dessas iniciativas foram arroladas por Saraiva (2006, p. 431).

(Escritório de Representação no Nordeste), com sede em Recife. Levantamento realizado pelo autor deste trabalho mostra que é crescente o ativismo desses escritórios, criados entre 1995 e 2004. Apesar dessas iniciativas do Itamaraty, porém, Saraiva (2006, p. 450) afirma que o Brasil tem, entre os países federativos, “uma das mais centralizadas formas de ação externa do Estado”, o que o autor atribui, também, ao “conservadorismo corporativo do Itamaraty” (SARAIVA, 2006, p. 452).

Cabe destacar que, não obstante as críticas, os Escritórios Regionais do MRE buscam cooperar, em uma vasta gama de assuntos internacionais, não apenas com os governos subnacionais, mas também com toda a sorte de atores societários, indivíduos e organizações. Não se restringindo à cooperação com estados e municípios, os Escritórios Regionais devem, assim, ser pensados também como parte da estrutura montada pelo Itamaraty para a produção da cooperação inter-setorial no âmbito da política externa, como se verá em maior detalhe na seção subsequente deste trabalho.

Porém, como observa Vigevani (2006, p. 130), “a adaptação institucional do governo central para incluir as instâncias regionais é fraca”. Formulando a hipótese de que, na seara internacional, os municípios brasileiros gozariam de maior liberdade de ação do que os estados, Salomón e Nunes (2007) notam que a ação externa do governo do estado do Rio Grande do Sul parece inspirada, “tanto em estruturas e procedimentos como em substância”, na do governo central. “A estrutura institucional do seu aparato paradiplomático [do governo do RS] – desenvolvido inicialmente segundo o modelo do MRE –, a complexidade da agenda e a primazia dos interesses econômicos sobre os sociais como principais propulsores das políticas assim parecem demonstrá-lo” (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 140). Aqui, como no caso da “horizontalização” da política externa no âmbito do governo federal, desejo e possibilidade, ainda que relativa, de ação autônoma dos atores no plano internacional parecem, de certa forma, condicionados pela própria centralidade do Itamaraty, talvez em função do prestígio que ele ainda desfruta e da própria cooperação ofertada, de caráter supervisor e em certa medida tutelar. Tutelar posto que se objetiva, também, monitorar a atuação internacional dos governos subnacionais para garantir que ela não constanja a atuação do próprio MRE. No entanto, e como contraponto, cabe notarmos que a “pressão política direta dos governadores na direção do Poder Executivo federal ou do Congresso Nacional vem sendo a forma mais explícita do agir das unidades subnacionais”, as quais, apesar dos constrangimentos, têm, de acordo com Saraiva (2006, p. 443), demonstrado “criatividade e movimento no plano internacional”, com expressivo grau de competência técnica, pelo menos no que diz respeito ao comércio exterior, ainda segundo o mesmo autor.

## 3.4 O ITAMARATY: COOPERAÇÃO INTERSETORIAL E DIPLOMACIA PÚBLICA

Devemos agora, por fim, analisar a maneira como o desinsulamento do Ministério das Relações Exteriores tem se dado no plano intersetorial, ou seja, no que diz respeito à articulação do governo federal (primeiro setor) com as entidades do mercado (segundo setor) e com a sociedade civil (onde proliferam as entidades do terceiro setor). Trata-se, aqui, de uma discussão que não se pretende exaustiva, tendo o objetivo de apenas ilustrar um processo em curso, ainda não discutido de maneira mais sistemática no âmbito acadêmico, mas que merece maior atenção.

Neste âmbito das articulações intersetoriais, ou seja, das interações do Itamaraty com as entidades do mercado e da sociedade civil, as evidências, no entanto, parecem contraditórias. No primeiro caso, das interações com as entidades do mercado, Oliveira e Pfeifer (2006) afirmam ter havido não apenas uma mudança no padrão de relacionamento entre o Itamaraty e o empresariado durante o governo Lula da Silva, mas também uma certa retração, após um processo de maior institucionalização das interações durante o governo precedente [FHC], a despeito do fato de que, em “alguns aspectos, houve uma aproximação estreita e resultados auspiciosos” (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006, p. 400). Seja como for, no caso do relacionamento entre primeiro e segundo setor, no plano da política externa, a literatura existente é quase unânime ao enfatizar a vigência de interações ainda aquém das desejáveis. Tais interações, porém, não serão discutidas aqui em maior detalhe. Parece possível sugerirmos, não obstante, que se o governo Lula da Silva cultivou estreita proximidade com diversos segmentos do setor empresarial, em searas outras que não a da política externa, o governo brasileiro, e também o Itamaraty, ao priorizar a internacionalização das grandes empresas do país, em franca sintonia com suas próprias estratégias de busca de reposicionamento do Brasil no sistema internacional e de promoção do chamado eixo Sul-Sul, procurou estabelecer parcerias seletivas com o empresariado, reforçando, por outro lado, a diplomacia pública no plano doméstico<sup>37</sup>.

---

(37) É importante, aqui, definirmos “diplomacia pública” e explicitarmos a maneira como o conceito é empregado neste trabalho. De acordo com Van Ham (2003, p. 428-429), “o conceito de diplomacia pública tem sido definido de diversas maneiras e o seu papel e lugar na política internacional variaram ao longo do tempo. No que diz respeito aos seus objetivos, deve-se ressaltar aquele de produzir comunicação direta com outros povos, alterando um governo estrangeiro por intermédio da influência sobre os seus cidadãos, ou simplesmente criando uma imagem favorável para as políticas, ações e sistema político e econômico de seu próprio país. Não obstante, acreditamos ser possível pensarmos a diplomacia pública como também voltada para o plano doméstico, a exemplo da maneira como ela é definida por Naren Chitty (2009), já que a busca de maior legitimidade doméstica das estratégias de inserção internacional de um país também pode ser pensada como parte inextricável da política externa.

No que diz respeito às articulações do Itamaraty com a sociedade civil, parece pertinente sugerirmos uma sensível ampliação da diplomacia pública durante o governo Lula da Silva, não apenas no sentido tradicional do termo, de projeção de uma dada imagem do Brasil no exterior, mas também de divulgação da política externa do país no âmbito doméstico. É esta segunda vertente da diplomacia pública brasileira que nos interessa aqui mais especialmente. Nesse campo, discutiremos, a seguir, a criação do canal oficial do MRE no YouTube, a presença de autoridades do Itamaraty na mídia escrita e, por fim, a intensificação do papel desempenhado pela FUNAG, que envolve também a busca de um maior diálogo com a crescente comunidade brasileira de especialistas acadêmicos em relações internacionais e política externa.

### 3.4.1 O MRE NO YOUTUBE

No canal oficial do Ministério das Relações Exteriores no YouTube <<http://www.youtube.com/mrebrasil>>, é possível ter acesso a vídeos e áudios de programas, entrevistas e coletivas de imprensa do ministro de Estado, diplomatas e outras autoridades sobre temas de política externa. A página é relativamente nova (foi criada em 18 de fevereiro de 2009), mas já tem 470 vídeos. O canal, que já foi visitado 490.179 vezes (dados do dia 16 de abril de 2012, às 17 horas), tem o claro objetivo de aproximar os usuários do YouTube das notícias da PEB, bem como informá-los sobre as atividades do Itamaraty, especialmente aquelas do ministro de Estado.

O fato de o MRE ter um espaço no sítio de vídeos mais popular do mundo revela ainda o objetivo, por parte da instituição, de aproximar-se da sociedade em busca da legitimação da política externa. Recorde-se que, nos últimos anos, a política exterior do país tem, por vezes, suscitado grandes controvérsias no plano doméstico, como, por exemplo, quando da resposta brasileira, para muitos excessivamente complacente, à nacionalização dos hidrocarburetos pelo presidente boliviano ou no que concerne à incorporação da Venezuela ao Mercosul e ao relacionamento do Brasil com o Irã.

De acordo com a Embaixada Brasileira em Washington, “o objetivo [do canal do MRE no YouTube] é permitir que jornalistas, acadêmicos e todo o público interessado em assuntos de política externa brasileira tenham acesso a gravações em vídeo de coletivas de imprensa, entrevistas, *briefings* e visitas de autoridades ao Palácio do Itamaraty” (EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON, [s.d.]).

### 3.4.2 A DIVULGAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO PAÍS NA MÍDIA IMPRESSA

Com a crescente politização da política externa brasileira, tornou-se comum, pelo menos desde o governo Fernando Henrique Cardoso, que o ministro das Relações Exteriores e outras autoridades do Itamaraty venham a público explicitar motivações, compartilhar percepções e sensibilizar o público doméstico quanto às oportunidades e constrangimentos do momento, em busca de respaldo e legitimidade. Afinal, como nos lembra Putnam (1988), legitimidade e apoio domésticos ampliam a capacidade de barganha no plano internacional, além, é claro, podemos acrescentar, de serem fundamentais na busca de superação das clivagens intragovernamentais e das divergências político-partidárias no âmbito doméstico.

Dada a dificuldade de uma quantificação plenamente confiável deste fenômeno de publicização de pontos de vista e estratégias por parte das lideranças do MRE, apresentamos a seguir alguns dados, certamente parciais, até por não estabelecer comparações com períodos anteriores, mas que parecem ilustrativos. A quantidade de artigos e entrevistas do ex-ministro Celso Amorim publicados na mídia impressa do país, que teve uma média anual de 32,5 em 2003-2004, caiu para 12,5 em 2007-2008 (há apenas oito artigos/entrevistas publicados em 2008). O período de 2009-2010 teve uma média anual de nove artigos/entrevistas. A quantidade de artigos/entrevistas do ministro Antônio Patriota publicados na mídia impressa do país chegou a seis, da sua posse, em 1º de janeiro de 2011, até 16 de maio de 2011, sem contarmos, aqui, aqueles veiculados na mídia estrangeira<sup>38</sup>.

Parece evidente que uma agência plenamente insulada dificilmente se daria ao trabalho deste tipo de exposição. Por outro lado, e talvez paradoxalmente, é igualmente possível argumentarmos que um certo grau de transparência possa ser demandado não apenas para se garantir respaldo e legitimidade, mas também para a preservação de alguma forma de autonomia, ou seja, como estratégia de resistência ao desinsulamento. No âmbito organizacional, contudo, assim como no governamental, como nos ensinou Nunes (1997), parece possível pensarmos que estas duas “gramáticas”, a do universalismo de procedimentos e a do insulamento burocrático, convivam e combinem-se “como um ato de malabarismo”.

---

(38) Fonte: compilação própria a partir de informações contidas no site do MRE, coletadas em 16 de maio de 2011. Deve-se considerar que, mesmo se tratando de artigos e entrevistas coletados e reproduzidos no site pelo próprio Itamaraty, omissões são sempre possíveis.

### 3.4.3 A FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO: THINK TANK E DIPLOMACIA PÚBLICA

No que diz respeito às interações entre o Ministério das Relações Exteriores e a sociedade, a FUNAG, vinculada ao Ministério e criada em 1971, cumpre hoje [2012] um papel considerado estratégico. Em um balanço feito pela Fundação, em sua Newsletter de 18 de junho de 2009, são listadas as inúmeras atividades realizadas em 2008 com o intuito de “popularizar a política internacional”, de “aproximar a política internacional do cotidiano do cidadão”<sup>39</sup>. Nas palavras de seu presidente, “um dos objetivos da FUNAG é criar canal direto entre o mundo acadêmico, o diplomático e a sociedade civil. Porque não se legitima uma política externa sem que o cidadão tome conhecimento dessa política”. Contudo, mais do que “socializar as ações do MRE”, pretende-se também, pelo menos no plano do discurso, subsidiá-las.

Parece evidente, porém, a possibilidade de se pensar a atuação da FUNAG apenas como diplomacia pública ou como mera busca de legitimação dos cursos de ação e das estratégias capitaneadas pelo MRE. Contudo, uma postura menos crítica também encontrará respaldo para uma interpretação do ativismo da Fundação como forma de desencapsulamento institucional, ou seja, também como busca de incorporação de novos aportes extrainstitucionais, de fora da ainda fechada corporação diplomática brasileira.

Os números do balanço feito pela FUNAG são por certo expressivos: em 2008, a Fundação “publicou 116 títulos, realizou 20 eventos, ministrou cinco cursos e criou bibliotecas em todas as regiões do país”. Dentre os eventos, destacam-se a I Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior e aqueles dedicados à promoção da interlocução entre a diplomacia e o mundo acadêmico do país. Ademais, todas as 620 obras até então publicadas pela FUNAG se encontram disponíveis, integralmente, na internet. Cabe ressaltarmos, também, dois programas da Fundação que “distribuem livros gratuitamente para que a população tome conhecimento da política externa brasileira”.

Na *Literatura de Cordel*, a história de diplomatas brasileiros é contada em rimas, de maneira simples e direta. O *Livro na Rua* fala de temas relacionados à política externa brasileira e também reúne biografias de diplomatas, em textos curtos e simples.

Por estas razões, parece pertinente denominarmos a Fundação como um *think tank* especializado em política externa, cujo impacto, contudo, é de difi-

---

(39) Todos os dados e citações desta seção têm como fonte a Newsletter da FUNAG de 18 de junho 2009. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/newsletter/newslettertheme/newsletter.2009-06-18.7639762201/view>>. Acesso em: 8 jul. 2009.



cil mensuração. Um *think tank* singular, devemos ressaltar, posto que não conta com unidade de pesquisa própria. Vale recordarmos, porém, que o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) é instituição vinculada à FUNAG. No entanto, no discurso e na prática de difusão doméstica da política externa, subsistem traços do *ethos* tradicional da diplomacia do país. Se a FUNAG assume explicitamente, como vimos, o seu objetivo de legitimação dos cursos de ação adotados pelo MRE, cabe destacarmos algumas outras questões que nos parecem também relevantes.

A Newsletter da Fundação Alexandre de Gusmão era intitulada, até recentemente, “Diplomacia ao alcance de todos”. Se o seu objetivo é promover a divulgação das atividades e dos estudos patrocinados pela Fundação, a logomarca que o Boletim exibia até o início do ano de 2009 não deixa de guardar certa ironia. O título da Newsletter estava estampado sobre uma ilustração muito interessante: das alvas nuvens de um belo céu azulado, surgiam duas mãos, cujos indicadores se tocavam, produzindo luz. Trata-se, obviamente, de apropriação de uma cena do célebre afresco de Michelangelo, do teto da Capela Sistina, no Vaticano, em que Deus, das alturas, toca um homem, representando a criação de Adão. Esta logomarca tinha, por certo, o potencial de alimentar os muitos críticos do insulamento do Itamaraty, porque, independentemente de qualquer intencionalidade não explicitada, os objetivos do Boletim podiam ser interpretados, no seu intuito de colocar a “Diplomacia ao alcance de todos”, como benevolência das divindades. Dada a margem para interpretações como essa, talvez tenha sido hábil a retirada da logomarca.

Os críticos também encontrarão munição nos dois programas, mencionados acima, de distribuição gratuita de livros, uma vez que, como está claro na citação de há pouco, o conteúdo de alguns dos títulos distribuídos pode ser interpretado como mera hagiografia.

Deixando ao leitor a interpretação que lhe aprouver, devemos destacar duas outras iniciativas da Fundação nas quais, a nosso ver, o intuito de busca de influência ou projeção de poder transparece com clareza, no primeiro caso no plano regional e, no segundo, no âmbito intragovernamental. Refiro-me ao Curso para Diplomatas Sul-Americanos, o qual, segundo a mesma fonte, já teria formado 120 diplomatas, e aos Cursos de Capacitação em Relações Internacionais ministrados para “altos funcionários do governo federal, das autarquias e das agências reguladoras”. A frase subsequente da Newsletter merece ser citada integralmente: os “temas e as demandas são avaliados de acordo com as necessidades observadas pelo embaixador Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores”.

No que diz respeito ao papel da FUNAG, portanto, independentemente da postura a ser adotada pelo analista externo, mais ou menos crítica, compreenden-

do a sua atuação como mais ou menos unidirecional, de exclusiva busca de legitimação ou de valorização de um intercâmbio capaz de subsidiar a ação diplomática, acredito ser pertinente considerar que o grande ativismo da Fundação possa ser pensado como mais uma evidência, ainda que ambígua, da busca de desencapsulamento do Itamaraty. Uma tal interpretação está, certamente, na contracorrente da concepção, ainda perceptível no meio acadêmico brasileiro, de um insulamento olímpico, onisciente e autocongratulatório da instituição.

Antes de encerrarmos a seção, porém, cabe recordarmos que o programa criado pelo Ministério da Educação, por intermédio da Capes, para o desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais no país, intitulado “Programa Santiago Dantas de apoio ao ensino de RI”, contou também com a parceria do MRE. A execução do programa ocorreu entre os anos de 2001 e 2004. Essa parceria pode, por certo, ser vista como indício de que ganha espaço, na corporação diplomática brasileira, a percepção de que sua autossuficiência do passado poderia, hoje, subsistir apenas em detrimento do próprio interesse nacional. Para exemplificar o ponto, podemos recordar que os vitoriosos painéis do açúcar e do algodão capitaneados pelo Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio tiveram que se valer de consultores estrangeiros.

Outro dado importante no contexto desta discussão é a criação, por parte do Instituto Rio Branco, do MRE, do “Programa de Ação Afirmativa do IRB – Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia”. Tal programa, instituído em 2006, tem como objetivo “ampliar as oportunidades de acesso aos quadros do Ministério das Relações Exteriores e incentivar e apoiar o ingresso de afrodescendentes (negros) na Carreira Diplomática, mediante a concessão de bolsas-prêmio destinadas ao custeio de estudos preparatórios ao Concurso de Admissão à Carreira Diplomática”<sup>40</sup> (MRE/IRB e MCT/CNPq, edital de 19 de outubro de 2006, disponível na internet).

As mudanças no processo seletivo para o ingresso no Instituto Rio Branco, que no início de 2005 decidiu retirar o caráter eliminatório da língua inglesa do concurso de admissão à carreira, levaram a um intenso debate público que, segundo Moura (2006, p. 20), revelava também a generalizada percepção do Itamaraty como elitista, a despeito de o recrutamento dos novos diplomatas ser feito, há décadas, por meio de concurso público e do “crescente esforço para ampliar as bases de recrutamento para a carreira”. Contudo, não obstante

---

(40) Cabe destacarmos que o Programa de Ação Afirmativa do IRB/MRE é também exemplo das diversas articulações intragovernamentais nas quais está envolvido o Itamaraty, uma vez que o programa é desenvolvido em parceria não apenas com o Ministério da Ciência e Tecnologia, mas também com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e a Fundação Cultural Palmares.

a “manutenção de um *ethos* aristocrático” na Casa de Rio Branco, como destacado por Moura (2006, p. 32), o Itamaraty também deseja veicular a sua imagem como uma “instituição democrática e representativa da população nacional”. Essa intenção é demonstrada, por exemplo, pelo Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco. A incorporação de um número mais significativo de afrodescendentes aos quadros do Itamaraty parece também atender tanto objetivos internacionais, uma vez que a diplomacia do país busca hoje, uma vez mais, fazer do Brasil um porta-voz do mundo em desenvolvimento, quanto domésticos, como, por exemplo, no sentido da superação do estigma de elitismo. Sendo elitismo (ou *ethos* aristocrático) e pluralismo racial expressões possíveis do insulamento burocrático e do universalismo de procedimentos, respectivamente, vemos, uma vez mais, que distintas gramáticas convivem hoje na instituição.

Quando se trata, como neste trabalho, de discutir o ambíguo processo de desencapsulamento do Itamaraty, é importante recordarmos também a significativa expansão, nos últimos anos, do quadro de diplomatas do MRE. O número de admitidos à carreira diplomática subiu de 32, no ano de 2005, para 105 por ano em 2006, 2007, 2008 e 2009. No ano de 2010 foram abertas 108 vagas e, em 2011, o número de vagas caiu para 26<sup>41</sup>. No período de 2006 a 2010 aumentou em aproximadamente 50% o quadro de diplomatas brasileiros.

Essa expansão, além de ampliar a capacidade do Itamaraty de se fazer presente no cenário internacional e de possibilitar a melhoria de sua interlocução com os atores domésticos, governamentais e não governamentais, é significativa também em função de seu possível impacto intraorganizacional. Isso porque é de se esperar que os jovens diplomatas, em número tão mais expressivo, não consigam ser “socializados” à maneira dos antigos, o que pode resultar, no futuro, em um *ethos* corporativo menos acentuado e em menor coesão do corpo diplomático<sup>42</sup>. Talvez o fato de essas turmas ampliadas do Instituto Rio Branco serem também chamadas, internamente, de “overbooking”, “coração de mãe” e “101 dálmatas” (BECKER, 2011) possa ser interpretado como tendo implicações para além do gracejo.

---

(41) Fonte: Instituto Rio Branco, Editais de admissão à carreira de diplomata dos anos de 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011. Disponíveis em: <[http://www.institutorio-branco.mre.gov.br/pt-br/concurso\\_de\\_admissao\\_a\\_carreira\\_diplomatica.xml](http://www.institutorio-branco.mre.gov.br/pt-br/concurso_de_admissao_a_carreira_diplomatica.xml)>. Acesso em: 16 mai. 2011.

(42) Uma análise do impacto das recentes mudanças institucionais no Itamaraty sobre o seu *ethos* corporativo e seu insulamento, que questiona mais detidamente esta hipótese, pode ser encontrada em Lopes *et al.* (2010). A versão final deste trabalho está reproduzida como o 4º capítulo da presente coletânea.

## 3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em julho de 2007, o jornal *Correio Braziliense* publicou uma série de reportagens, assinada por Cláudio Dantas Sequeira, relatando/denunciando o fato de, entre 1966 e 1985, o Itamaraty ter operado um “poderoso serviço de inteligência, criado e operado pela cúpula do MRE”, denominado Centro de Informações do Exterior (Ciex), que teria sido a “primeira agência criada sob o guarda-chuva do Sistema Nacional de Inteligência (SNI)”. Tendo vasculhado o “arquivo secreto do Ciex”, o jornalista constatou:

A escassez de evidências da participação da diplomacia brasileira na repressão fez crer a todos que o MRE foi a reserva moral da democracia, em pleno regime militar. Construiu-se, com o silêncio, a imagem de diplomatas sem partidos ou tendências ideológicas, incólumes aos vaivéns da política e dedicados exclusivamente à defesa do interesse do Estado. Mas não é bem assim. A cúpula do Itamaraty se ajustou perfeitamente aos interesses do governo militar, e o Ciex contribuiu de maneira decisiva para a localização e detenção de muitos asilados (SEQUEIRA, 2007).

Esta surpreendente e tardia revelação complementa a argumentação feita por Barros (1986) acerca dos elementos que explicam a proximidade entre militares e o Itamaraty durante o regime militar, tendo sido mais explorada, posteriormente, por Almeida (2008) e Penna Filho (2009).

O fato de tal “colaboração” ter passado despercebida por tantas décadas denota não apenas como pouco se sabia sobre o Itamaraty, mas também a postura de autoproteção da corporação diplomática do país, sempre empenhada não somente na produção da política externa, mas também na sua divulgação e na reflexão sobre a sua prática profissional. Note-se de passagem, porém, que hoje as reportagens do *Correio Braziliense* estão disponíveis no próprio sítio oficial do MRE<sup>43</sup>.

No entanto, durante o governo Lula, o Itamaraty viveu um período, se não de intensificação de seus dissensos internos, certamente de sua inédita explicitação para o universo extracorporativo. Tornaram-se frequentes as manifestações públicas, principalmente por parte de diplomatas aposentados, de repúdio aos métodos, objetivos e prioridades da cúpula do MRE. Questionava-se o impacto da suposta ideologização e/ou partidarização da política externa do país, a qual, no governo Lula da Silva, bem como no de Dilma Rousseff, tem a sua formulação mais claramente compartilhada entre a cúpula do Itamaraty e a Presidência da República, que desde o início da gestão Lula, e ainda hoje [2012], conta com um ativo assessor especial para as relações internacionais, egresso do Partido dos Trabalhadores.

(43) Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao\\_detalle3.asp?ID\\_RESENHA=358709](http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalle3.asp?ID_RESENHA=358709)>. Acesso em: 14 jul. 2009.

Não cabe aqui retomarmos a argumentação daqueles que criticam as decisões e o *modus operandi* daquilo que alguns chamaram de “diplomacia companheira”. O fato de Celso Amorim, chanceler do governo Lula, ter se filiado ao Partido dos Trabalhadores, em 2009, certamente foi visto pelos críticos como comprovação da partidarização da política externa (recorde-se que a corporação diplomática do país sempre se aferrou à concepção de política externa como política de Estado). Vale ressaltarmos, porém, que a visibilidade do dissenso intracorporativo se deve não apenas ao não compartilhamento de políticas e estratégias, mas também àquilo que a Análise de Política Externa denomina de “política da burocracia”. Cabe recordarmos que vários dos mais importantes cargos do serviço exterior brasileiro foram ocupados, na gestão Lula da Silva, por diplomatas que amargaram certo escanteamento durante o governo anterior. Deve-se destacar ainda, como discutido anteriormente, que esta perda da coesão interna do Itamaraty pode ser vista tanto como fruto da politização da política externa, hoje inevitável, quanto como elemento central neste processo, ainda ambíguo, de desencapsulamento do Ministério das Relações Exteriores.

Como demonstrado neste trabalho, contudo, o Itamaraty tem reagido de distintas maneiras às inúmeras pressões para que seja superado o seu tradicional insulamento, oriundas de variadas fontes. Parece haver evidências, como vimos, de que o MRE tem, no geral, preservado a sua capacidade de coordenação da política externa do país, como também apontado por alguns outros autores. Seja como for, fato é que, para o bem ou para o mal, provavelmente para ambos, a política externa do país cada vez mais se assemelha às políticas públicas características de um Estado democrático com uma sociedade complexa e plural, crescentemente atrelada aos fluxos internacionais.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, pp. 328-343, 1993.

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

ALMEIDA, P. R. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarc Editoria, 1999.

\_\_\_\_\_. Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5. In: MUNTEAL FILHO, O.; FREIXO, A.; FREITAS, J. V. (Org.). **Tempo negro, temperatura sufocante**: Estado e sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008. p. 65-89.

ART, R. J. A critique of bureaucratic politics. **Policy Sciences**, v. 4, pp. 467-490, 1973.

BARROS, A. S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Ed.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 29-42.

BÁTORA, J. **Foreign ministries and the information revolution**: going virtual? Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

BECKER, C. A diplomacia do pin. **Revista Piauí**, n. 56, mai. 2011.

BRASIL. Decreto presidencial n° 6.464, de 27 de maio de 2008. Dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 27 mai. 2008.

BRASIL terá adido agrícola em embaixadas. **Folha de São Paulo**, 15 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.pecuaria.com.br/info.php?ver=3361>>. Acesso em: 14 jul. 2009.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, pp. 117-140, 2009.

CASTRO, F. M. O. **História da organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Editora UnB, 1983.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

\_\_\_\_\_. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, pp. 97-128, 1989.

CHITTY, N. Australian public diplomacy. In: SNOW, N.; TAYLOR, P. (Ed.). **Routledge handbook of public diplomacy**. Nova Iorque: Routledge, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **CNM divulga dados inéditos sobre a atuação internacional de municípios**. [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=116978>>. Acesso em: 8 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Conheça a CNM Internacional**. [s.d.]b. Disponível em: <[http://www.cnm.org.br/institucional/inter\\_bra.asp](http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp)>. Acesso em: 8 jul. 2009.

DANESE, S. F. **Diplomacia Presidencial**: História e Crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. The role of the Brazilian Congress in foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, pp. 10-38, 2008.

EMBAIXADA BRASILEIRA EM WASHINGTON. **Ministério das Relações Exteriores tem canal no site YouTube**. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.brasilemb.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=455&Itemid=129](http://www.brasilemb.org/index.php?option=com_content&task=view&id=455&Itemid=129)>. Acesso em: 9 jul. 2009.

EXPORTADORES querem adido agrícola. **Folha de São Paulo**, 4 jul. 2004.

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

FARIAS, R. S. **O Brasil e o GATT (1973-1993)**: Unidades decisórias e política externa. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

FIGUEIRA, A. C. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, pp. 5-22, 2010.

FRANÇA, C.; SANCHEZ, M. R. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.google.com/notebook/public/03904464067865211657/BDQtiSwoQ4J3vvY0k>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

\_\_\_\_\_. Tradição e inovação na política externa brasileira. **Plataforma Democrática**, Working Paper n. 3, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

LOPES, D. E. B. **Da razão de Estado ao republicanismo mitigado**: A plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_; FARIA, C. A. P.; CASARÕES, G. Mudanças institucionais no Itamaraty, *ethos* corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. Recife, Mar Hotel Recife, 4-7 ago. 2010. Disponível em: <[http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/16\\_7\\_2010\\_9\\_57\\_35.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/16_7_2010_9_57_35.pdf)>. Acesso em: 2010.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, pp. 69-89, 1999.

MOSES, J. W.; KNUTSEN, T. Inside out: globalization and the reorganization of foreign affairs ministries. **Cooperation and Conflict**, v. 36, n. 4, pp. 355-380, 2001.

MOURA, C. P. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. **Cena Internacional**, ano 8, n. 1, pp. 20-34, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEVES, J. A. C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A.C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 365-388.

NOGUEIRA, J. L.; FARIA, C. A. P.; LOPES, D. E. B. **O Itamaraty e a coordenação intragovernamental para a implementação dos acordos de cooperação do Fórum IBAS**. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 22-24 jul. 2009.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 389-428.

PENNA FILHO, P. O Itamaraty nos anos de chumbo: O Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, pp. 43-62, 2009.

PEREIRA, J. A. L. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**, v. 6, n. 2, pp. 144-159, 2004.

PINHEIRO, L. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, n. 2, pp. 14-24, 2009.

\_\_\_\_\_.; NOGUEIRA, D.; MACEDO, V. R. **Brazilian foreign policy**: a tale of several voices? Trabalho apresentado na BISA Annual Conference. Cambridge, UK, 17-19 dec. 2007.

PUNTIGLIANO, A. R. Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, pp. 28-52, 2008.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.



SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, pp. 99-147, 2007.

SARAIVA, J. F. S. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 429-456.

SEQUEIRA, C. D. O serviço secreto do Itamaraty. **Correio Braziliense**, 22 jul. 2007.

SILVA, E; C. G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1.489, 2010.

SOUZA, C. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador. In: CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. (Org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2006. p. 171-185.

VAN HAM, P. War, lies, and videotape: public diplomacy and the USA's war on terrorism. **Security Dialogue**, v. 34, n. 4, pp. 427-444, 2003.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, pp. 127-139, 2006.

\_\_\_\_\_; MARIANO, K. L. P. A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no Processo Decisório. **Contexto Internacional**, v. 19, n. 2, pp. 267-305, 1997.

# 4

## MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ITAMARATY, *ETHOS* CORPORATIVO E MITIGAÇÃO DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO SERVIÇO EXTERIOR BRASILEIRO\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

DAWISSON BELÉM LOPES

GUILHERME CASARÕES

*Doutor e mestre em Ciência Política pela USP, mestre em Relações Internacionais pela Unicamp, especialista em História e Culturas Políticas pela UFMG. Professor da FGV EAESP e coordenador do Observatório da Extrema Direita*

(\*) Uma versão prévia deste trabalho foi apresentada à audiência do VII Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política, na cidade do Recife, Brasil, em agosto de 2010. Seus autores agradecem a João Paulo Alsina Soares Jr., debatedor da mesa “Participação política em processos decisórios da política externa brasileira”, pelos comentários feitos ao texto, bem como a todos os diplomatas brasileiros que aceitaram compor, anonimamente, o universo de respondentes da pesquisa empreendida. Este trabalho foi publicado originalmente como um dos capítulos da seguinte coletânea: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2012. pp. 298-349. Republicação autorizada.

Ainda que alguns estudos comprovem a progressiva ampliação da base social de recrutamento dos diplomatas brasileiros – que conformam, historicamente, uma das elites burocráticas mais insuladas do país –, diversos fatores convergem para a reprodução de um *ethos* corporativo muito singular, que perpetua a (auto) percepção do Itamaraty como organização apta e capaz de praticamente monopolizar não apenas a execução da política externa, mas também a sua formulação. Nos últimos anos, porém, mudanças institucionais, tanto nos mecanismos de recrutamento e admissão quanto nos de formação e promoção dos quadros diplomáticos, têm sido colocadas em prática. O objetivo do trabalho é analisar o impacto de tais mudanças, efetuadas em um contexto de crescente politização da política exterior do país, sobre a coesão do corpo diplomático e sobre a possibilidade de superação do tradicional insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, discutimos as origens do insulamento burocrático do Itamaraty. Na segunda, apresentamos alguns dos desafios ao insulamento do serviço diplomático brasileiro. Na terceira, analisamos a cultura organizacional do Itamaraty. Na quarta, apresentamos as mudanças implantadas no recrutamento, na formação e na carreira diplomática. Na quinta e última, o impacto dessas mudanças é discutido à luz da percepção de alguns diplomatas que ingressaram na carreira nos últimos cinco anos.

## 4.1 AS ORIGENS DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO ITAMARATY

Um dos mais relevantes estudos sobre a evolução e a estrutura do serviço diplomático brasileiro foi realizado por Cheibub (1985). Sua tese principal é a de que os diplomatas, enquanto corpo profissional, fortaleceram-se ao longo da formação do Estado brasileiro, o que lhes garantiu significativo controle sobre a condução e até mesmo a formulação da política externa. Nas palavras do autor, esses diplomatas, “*qua* membros de uma instituição, tendem a adquirir uma autonomia crescente tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal” (CHEIBUB, 1985, p. 114).

Pode-se argumentar que o processo de insulamento coincide, em termos mais gerais, com a consolidação das instituições políticas brasileiras. Ele se intensifica, portanto, já num período de amadurecimento da Primeira República, após a bem-sucedida e desde então referencial gestão do Barão do Rio Branco, que se estendeu de 1902 a 1912. E dizemos após, e não “durante” ou “em função de” porque,

olhando-se em retrospectiva, aqueles dez anos que marcam o “*período carismático*” da evolução do Itamaraty vivenciaram um enfraquecimento relativo da instituição *vis-à-vis* seu mais alto representante. Sem ignorar a centralidade do papel exercido pelo Barão à frente da Pasta do Exterior, e até mesmo da simbologia do *esprit de corps* por ele legada ao serviço diplomático brasileiro, é importante notar que o fortalecimento do Gabinete do Ministro fragilizou a estrutura organizacional do Ministério como um todo (CHEIBUB, 1985, pp. 121-2).

A consolidação e o conseqüente insulamento do serviço diplomático se dão em meio a uma crise de formação de elites ao fim da década de 1910, esgotada a primeira geração das elites vitoriosas na proclamação da República. Ao passo que em praticamente todas as áreas de atuação da burocracia do Estado as elites não lograram êxito em reproduzir-se para o futuro<sup>44</sup> (cf. BARROS, 1977), no caso dos diplomatas o mecanismo de recrutamento empreendido pelo Barão – que tendia a uniformizar os membros da carreira em termos de origem social e coesão ideológica – favoreceu a criação de um corpo relativamente coeso e homogêneo, capaz de se sustentar ao longo do tempo. Essa dupla característica – coesão institucional e homogeneidade ideológica – permitiu florescer uma genuína diplomacia republicana, como quis Santiago Hechen (1964), com a instituição de concursos para a Secretaria de Estado em 1918 e o progressivo afastamento da administração centralizadora de Rio Branco (*apud* CHEIBUB, 1985, p. 120). Ressalte-se, não obstante, que a falta de uma maior institucionalização – ou profissionalização – do corpo diplomático permaneceu até o advento do período Vargas. Nesse ínterim, o Itamaraty não passava, nas palavras de Barros (1986, p. 30), de “um ninho seguro onde podiam crescer os moços da elite”, muito embora já se pudesse perceber um traço forte de continuidade na formulação e execução da política exterior, balizada pelo legado e pela imagem do Barão.

Dá-se início, portanto, ao período que Cheibub rotula de “burocrático-racional”, quando ocorreria a institucionalização de fato do Itamaraty. Apesar de 1918 ter sido um marco relevante, em função da abertura dos concursos, as principais reformas administrativas se deram num período de intensa burocratização do Estado brasileiro, após 1930. É virtual consenso na literatura que a consolidação institucional do serviço diplomático brasileiro se dá *pari passu* a movimentos mais amplos de modernização estatal, cujo símbolo máximo é a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP (cf. BARROS, 1977; 1986; CHEIBUB, 1985). Nesse sentido, destacam-se a Reforma Mello Franco (1931), que se ocupou de fundir os serviços exteriores, unindo a Secretaria de Estado, o Serviço Consular

---

(44) “Esta homogeneidade que existia entre a elite estabelecida da República Velha não era, no entanto, compartilhada pelos jovens que aspiravam pertencer a ela. As diferenças entre a elite estabelecida e os aspirantes ficaram claras na Revolução de 30, quando a conciliação entre os valores da velha elite e da nova elite deixou de ser compatíveis, gerando uma fase de considerável descontinuidade política” (BARROS, 1977, p. 111-2).

e o Serviço Diplomático, e a Reforma Oswaldo Aranha (1938), que concluiu e institucionalizou a unificação das carreiras (CASTRO, 1983).

Divergem, contudo, as interpretações acerca da influência dessas reformas para a estruturação da carreira diplomática. Cheibub (1985), por um lado, sugere que houve uma forte correlação entre a racionalização do Estado e do serviço diplomático na Era Vargas, ainda que não deixe claro o sentido dessa relação. Um ponto de contato crucial na dinâmica entre as duas esferas, conforme o autor, foi Mauricio Nabuco, Primeiro Oficial de Secretaria, que logrou construir uma estrutura administrativa até então inexistente<sup>45</sup>. Seu sucesso na reorganização da Casa de Rio Branco foi tão expressivo que, em 1935, foi convidado por Getúlio Vargas a integrar a Comissão de Reforma Administrativa, criada naquele ano. Outros diplomatas, como Moacyr Briggs, cumpriram importante papel no próprio DASP, nos anos que seguiram (CHEIBUB, 1985; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Alexandre Barros (1986), por outro lado, alega que o *ethos* centralizante imposto pelo DASP, segundo o qual todos os setores da burocracia passariam para o controle direto do Executivo, não foi bem aceito pelo Itamaraty. “A ideologia da igualdade-até-a-porta, inerente ao novo sistema de seleção [mediante concursos públicos centralizados pelo “superministério”], provavelmente viria a abrir as portas do Itamaraty à ‘gentinha’, política inaceitável para um tal baluarte da elite” (BARROS, 1986, p. 30). Com isso, sustenta que as transformações levadas a cabo no Itamaraty – e por ele – foram essencialmente *reativas*, isto é, vieram como forma de “ludibriar”, nas palavras do autor, a centralização estatal. A criação do Instituto Rio Branco em 1945, por ocasião do centenário da mais alta figura da diplomacia nacional, configurar-se-ia como medida mais importante no sentido de garantir o insulamento da Chancelaria, visto que criava uma academia profissional rígida, criteriosa e única no serviço civil brasileiro, comparável somente ao que representava a Escola Superior de Guerra para os militares. Nesse sentido, os pontos de vista convergem, a julgar pela passagem de Zairo Cheibub, para quem “[a] instituição desse monopólio do Instituto Rio Branco (IRB) foi uma forma de reação ao recrutamento feito pelo DASP e uma maneira de manter sob o controle dos diplomatas a seleção dos novos membros da carreira” (CHEIBUB, 1985, p. 127).

Mesmo tendo representado passos significativos na institucionalização do serviço diplomático, as reformas mencionadas, culminando na criação do IRB ao fim do Estado Novo, não chegaram a alterar de forma substancial a coesão interna do Itamaraty. Pelo contrário, reforçaram-na, na medida em que a dupla função de treinamento e socialização dos jovens candidatos à diplomacia brasileira encontra-

---

(45) Além de propor uma ampla reestruturação do Itamaraty, com a criação do Serviço de Comunicação, Datilografia e Passaporte e a reorganização da Biblioteca, do Arquivo e da Portaria, Mauricio Nabuco também estabeleceu regras baseadas no mérito para a progressão dentro da carreira diplomática. Ver Cheibub, 1985; Abrucio, Pedroti e Pó, 2010.

va-se sob pleno controle da própria chancelaria. Ademais, e de maneira visível, as mudanças acabaram por *perpetuar* uma determinada parcela da elite social à frente da implementação da política externa. A despeito de uma visão bastante crítica que imprime sobre o caráter elitizado do Itamaraty, concordamos com a perspectiva de Barros (1986), para quem o exame de admissão ao Rio Branco, embora apresentasse grau de dificuldade elevado para qualquer um que o prestasse, era preconcebido em favor das classes superiores, em particular aos filhos de diplomatas, em função de sua experiência no exterior (p. 30).

Em suma, pode-se dizer que o Instituto Rio Branco, em suas atribuições, marcou duas características para o período posterior a 1945. Em primeiro lugar, aumentou a participação dos diplomatas – em detrimento da figura do Ministro de Estado das Relações Exteriores – na *formulação* da política externa. Em segundo lugar, conferiu ao Itamaraty o estatuto de agência altamente insulada. Ainda que as interferências externas à chancelaria nunca tivessem sido significativas, o fechamento do MRE às influências laterais não havia adquirido um caráter institucionalizado até o fim da Era Vargas. Esse processo, sobre o qual debruça Edson Nunes em estudo mais amplo sobre o *state-building* no Brasil do início do século XX, é denominado “insulamento burocrático” e definido da seguinte maneira:

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas (NUNES, 1997, p. 34).

Essa blindagem institucional garantiu ao Itamaraty algumas distinções dignas de nota. Antes de tudo, como já mencionado, reforçou o *esprit de corps* e a coesão ideológica de seus membros, características que se mantiveram praticamente intactas ao longo do tempo. Isso aconteceu, cumpre ressaltar, a despeito da ampliação da base de seleção e da vigência de uma carreira mais meritória, como assinala Cheibub (1985, p. 128). Prossegue o autor que o principal mérito do serviço diplomático, nesse sentido, é manter uma estrutura que promove, a um só tempo, um treinamento bastante especializado e uma socialização em bases constantes, por meio de diversos cursos, como o Curso de Formação (regulamentado, correntemente, pela Portaria n. 336, de 30 de maio de 2003), o Mestrado em Diplomacia (criado e reconhecido pelo MEC em fins de 2002), o Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (regulamentado pela Portaria n. 27, de 23 de novembro de 2000), pré-requisito para se chegar a Primeiro Secretário, e o Curso de Altos Estudos (re-

gulamentado, em sua forma atual, em 1996, com alterações em 2003), pré-requisito para se alcançar o posto de Ministro de Segunda Classe<sup>46</sup>. A realização desses cursos tem sido vista como capaz de neutralizar a heterogeneização crescente dos quadros e sustentar o tão fundamental espírito de corpo em torno da noção de um *ethos* excepcional (BARROS, 1986; CHEIBUB, 1985).

A segunda consequência do insulamento burocrático, intimamente relacionada ao que foi exposto acima, refere-se ao desenvolvimento de um novo sentido profissional da atividade diplomática, mais substantivo e abrangente (CHEIBUB, 1985, p. 129). A dimensão comercial da política externa, outrora monopolizada pelas diversas autarquias oriundas das reformas administrativas de Vargas, passa a ser paulatinamente integrada ao centro dos interesses do Itamaraty, engendrando, a partir da década de 1950, uma geração de diplomatas bastante interessados e tecnicamente versados na área econômica (ainda que, hoje, representantes da iniciativa privada – e até mesmo do governo federal – queixem-se, abertamente, de uma suposta falta de expertise dos diplomatas na área comercial). Com Araújo Castro e a *política externa independente* dos governos Quadros e Goulart, passou-se a pensar globalmente a política exterior, em termos políticos, levando os quadros diplomáticos a participar, de modo cada vez mais intenso, da formulação da PEB.

Destarte, a noção de eficiência da chancelaria brasileira, que se sedimenta na esteira desse isolamento, começa a ser admirada mundo afora, em particular por nossos vizinhos, que desejam às suas chancelarias uma qualidade técnica e substantiva como aquela transparecida pelo MRE (BARROS, 1986, p. 29). Mais do que isso, os méritos profissionais dos diplomatas passam a obter significativo reconhecimento interno, balizados pela crença ou consciência “de que o diplomata é, em geral, um profissional bem preparado para o exercício de tarefas ligadas à administração do Estado” (CHEIBUB, 1985, p. 130). Isso ajuda a explicar, na visão dos autores aqui trabalhados, dois fenômenos paralelos: em primeiro lugar, a relativa imunidade do Itamaraty diante da instauração do regime militar em 1964, uma exceção na burocracia civil. Mesmo que alguns expurgos tenham ocorrido, principalmente sob acusações de subversão ou corrupção, os diplomatas, de um modo geral, passaram ilesos à reação autoritária dos militares. Ao contrário do que houve em situações análogas na Argentina e no Chile, a profissão e a estrutura da carreira permaneceram intactas, não tendo sido admitido pessoal alheio ao serviço diplomático em seus quadros (BARROS, 1986, p. 31). Em segundo lugar, notou-se a intensificação da presença de diplomatas em outras áreas da administração pública, ocupando cargos de primeiro e segundo escalões em autarquias e ministérios e exercendo papel central na tecnocracia do regime de exceção (CHEIBUB, 1985;

---

(46) Informações retiradas do sítio oficial do Instituto Rio Branco: <<http://www.instituto-riobranco.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

BARROS, 1986)<sup>47</sup>. Mesmo após a redemocratização, é digno de nota o fato de dois diplomatas terem ocupado o cargo mais alto (e mais delicado) da economia brasileira, o de Ministro da Fazenda: Marcílio Marques Moreira, entre 1991 e 1992, no governo Collor; e Rubens Ricupero, entre março e setembro de 1994, sob a presidência de Itamar Franco, realizando gestões relativamente bem-sucedidas em suas respectivas circunstâncias.

## 4.2 OS DESAFIOS AO INSULAMENTO DO SERVIÇO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO

As imagens aqui evocadas, já trabalhadas em graus variados pela literatura especializada, sugerem que o Itamaraty desde há muito goza de um status de elevado prestígio no interior da máquina pública, na sociedade em geral e também no exterior. Sugerem também, e trata-se de um ponto fundamental para nosso argumento, que o insulamento construído ao longo das décadas é sinal de progressivo fortalecimento institucional. Se esta relação é verdadeira, dela desprendem-se duas percepções: as pressões societárias ou políticas no sentido da adoção de uma postura mais flexível e, portanto, menos insulada seriam capazes de enfraquecer a corporação no longo prazo; como forma de preservar a coesão institucional, o próprio MRE deveria deter a iniciativa e regular o ritmo das mudanças que lhe são demandadas.

Com efeito, a redemocratização do Brasil, a superação do modelo de desenvolvimento por substituição de importações, o conseqüente adensamento das relações internacionais do país e a crescente politização da política externa brasileira, a partir de um maior ativismo no campo internacional de uma série de *stakeholders* do plano doméstico, são fatores que têm pressionado o Itamaraty no sentido da superação do modelo insular de produção da política externa. Nos termos de Nunes (1997), se o insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas extrainstitucionais podem desempenhar algum papel, o que tem se verificado no país desde a redemocratização, cada vez com maior intensidade, é a busca de *ampliação* do escopo dessa arena.

---

(47) “Além dos preconceitos que os favorecem, um fator que propiciou o respeito dos militares pelos diplomatas (respeito esse que, em outros órgãos, os militares não demonstram pelos burocratas) foi a *estrutura da carreira*, que, na profissão diplomática, é bastante semelhante à dos militares profissionais, bem como a real eficiência profissional dos diplomatas” (BARROS, 1986, pp. 31-2).



No plano internacional, os novos desafios e as oportunidades abertas ao Brasil, com o fim da Guerra Fria e com o recrudescimento e subsequente fragilização da hegemonia norte-americana, têm demandado não apenas um maior ativismo da diplomacia do país, com a elaboração de uma agenda positiva de negociação (LIMA, 2000), mas também a maior legitimidade doméstica do posicionamento e das pretensões internacionais do Brasil, o que deve ser visto como elemento a pressionar no sentido de uma política externa de maior capilaridade social e de mais amplo respaldo político no interior do país. Com a inauguração da fase da “integração competitiva” da política externa do Brasil, que “politicamente corresponde à vigência da República Constitucional de 1988”, a política doméstica passa a ter uma renovada importância

no processo de formação da política externa, com duas implicações que se reforçam: a potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade da criação de novas coalizões favoráveis a mudanças do *status quo*, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (LIMA, 2000, p. 295).

Essa nova dinâmica entre as demandas domésticas e a inserção internacional do Brasil, no alvorecer de uma ordem mundial renovada e de um contexto de progressiva abertura política, ilumina e em ampla medida explica algumas transformações paradigmáticas da política externa brasileira que usualmente foram tratadas pela literatura como anômalas. Tomemos, por exemplo, a “guinada americanista” que deu nossa política exterior durante o governo Collor, na esteira de um processo mais amplo de modernização do Estado e da economia. Cerco (1997) assume que a PEB do período foi caracterizada pelo abandono, ou pela “demolição instantânea” do Estado desenvolvimentista em benefício de um *Estado normal*, subserviente aos ditames do consenso de Washington, rompendo o “consenso nacional-desenvolvimentista” vigente desde o governo Geisel (HIRST; PINHEIRO, 1995). Lima (1994) e Batista (1993), por sua vez, embora façam uso de estratégias argumentativas (e tons discursivos) bastante distintos, sustentam que a mudança de paradigmas da diplomacia de Collor – do universalismo já arraigado em nossa tradição diplomática para um americanismo ingênuo e, no limite, deletério para o interesse nacional – decorreu de um descolamento entre as vontades de um presidente com feições autoritárias e as demandas sociais, representadas de forma indisputável pelo Itamaraty, com clara vitória do primeiro.

Longe da intenção de promover um embate profundo de teses, o que foge do escopo deste texto, faz-se necessário apresentar o contraditório – muito pouco explorado, por sinal – à ideia de que o Itamaraty foi preterido da formulação da política exterior de Fernando Collor, conforme postulado por Sebastião Velasco e Cruz:

[o] Itamaraty não esteve à margem, nem foi obrigado a absorver uma linha de atuação vinda de fora. Além de emprestar a essa mudança de curso a contribuição duvidosa de seu estilo próprio, o que Collor fez – e nesse ponto ele foi importante, na política exterior tanto quanto no capítulo das reformas econômicas – foi intervir no campo fortemente polarizado da diplomacia, consagrando a vitória do lado que advogava políticas *compatíveis com o discurso já predominante nas elites brasileiras* e com a tônica geral de seu programa de governo (CRUZ, 2004, p. 150, grifo nosso).

Em vez de retratar um presidente em rota de colisão com toda uma tradição diplomática, essa passagem revela que a chave para se compreender a mudança paradigmática daquele interregno político está nas pressões societárias no sentido da adoção de políticas liberais e da modernização econômica. Tal visão é corroborada por uma apreciação da dimensão comercial da PEB durante o governo Sarney. Cruz (2004) demonstra, por exemplo, que a liberalização do comércio exterior já vinha sendo gestada na esfera da Comissão de Política Aduaneira desde 1985. O primeiro chanceler da Nova República, Olavo Setúbal, já vinha levantando a bandeira da modernização via alinhamento com os Estados Unidos, fazendo coro a parcelas significativas das elites econômicas, ainda que não tenha logrado êxito tanto pela sua curta permanência à frente do MRE quanto pela ampla resistência oferecida pela chancelaria no sentido da mudança (cf. VISENTINI, 2003, p. 66). Além disso, nos idos de 1988, o então Secretário-Geral do Itamaraty, Paulo Tarso Flecha de Lima, já advogava que o país deveria “acompanhar o dinamismo do mundo e integrar-se, de forma crescente, à economia internacional, sob pena de perder o ritmo da história” sem, contudo, descuidar do mercado interno (FLECHA DE LIMA, 1988, p. 102). Finalizava o embaixador, na tentativa de construir uma relação dicotômica entre as macrotendências de um mundo em plena transformação rumo à modernidade, como democracia, mercado e eficiência, e as concepções tradicionais, arcaicas, do fechamento comercial e inchaço estatal:

A modernização de nossa economia é certamente o caminho para uma inserção mais construtiva e moderna do Brasil na economia internacional. É também o corolário natural da sociedade democrática que desejamos consolidar e na qual não seria possível conciliar a hipertrofia do Estado com a desejável liberdade de ação e de iniciativa (Idem, p. 105).

Com o perdão da longa digressão, o que se quer mostrar com o exemplo acima é que as demandas domésticas, em especial de setores politicamente democratizantes e economicamente liberalizantes, passaram a configurar no discurso da diplomacia brasileira – culminando na guinada observada durante o governo Collor, mas de forma alguma concebida intelectualmente por ele ou conduzida por suas próprias mãos, *contra* o Itamaraty. Isso sugere, para dizer o mínimo, que ao final da década de 1980 o tradicionalmente isolado Ministério das Relações Exteriores encontrava-se, *a despeito do paradigma universalista que o orientava*, permeável

a um tipo de pressão nova, reflexo do movimento mais amplo de abertura política e liberalização econômica.

Ainda assim, o insulamento burocrático desfrutado pelo Itamaraty conseguiu prevalecer, com certas adaptações de discurso, ao longo do processo de transição democrática. Entendemos que essa característica se manteve (quase) intocada por duas razões principais. A primeira, e mais óbvia delas, diz respeito à ausência de concorrência: a chancelaria sustentou sua posição central pois não encontrou atores externos que contrabalançassem sistematicamente seu peso (cf. CHEIBUB, 1989, p. 127). Em segundo lugar, há um conjunto de características institucionais e desenvolvimentos históricos do Estado brasileiro, especialmente pronunciados a partir da Nova República, cuja confluência favorece a centralização do processo de formação da política exterior. São eles: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nessa matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) o fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir de meados da década de 1980; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional (FARIA, 2008, p. 81).

A pluralização dos atores interessados na inserção internacional do Brasil coloca-se, portanto, como o movimento exógeno mais sensível no sentido de destituir do Itamaraty a centralidade na formulação da política externa. Muito embora o processo tenha se intensificado, a ponto de ganhar visibilidade, com a crise do modelo nacional-desenvolvimentista no estágio terminal da Guerra Fria, as contendas começaram, ainda que timidamente, em fins da década de 1960. Representaram, inicialmente, um dos primeiros choques interburocráticos envolvendo a chancelaria e outros ministérios – em particular os Ministérios da Fazenda e do Planejamento – no tocante à abertura de novos mercados<sup>48</sup>. Estimulados pelo lema “a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”, erigido num contexto de perda de prestígio frente à opinião pública, os diplomatas procederam à criação do Departamento de Promoção Comercial (DPC), sob a direção de Paulo Tarso Flecha de Lima, com vistas a preencher uma lacuna que ameaçava o monopólio político da

---

(48) É sintomática, neste sentido, a rixa entre Delfim Netto, então Ministro da Fazenda, e o chanceler Mário Gibson Barboza, que só foi dirimida publicamente após uma intervenção do presidente Médici (BARROS, 1986, p. 33).

chancelaria. Ao longo dos governos Geisel e Figueiredo, o DPC firmou-se como um dos principais eixos do globalismo terceiro-mundista da política externa brasileira, indo de encontro até mesmo a alguns setores militares (BARROS, 1986, pp. 33-37).

Se o episódio evidenciou a capacidade de renovação do serviço diplomático brasileiro como forma de garantir sua posição institucional, ao longo dos anos 1980 os desafios escalaram, principalmente em função da proliferação de atores interessados nas consequências políticas e, mais notadamente, econômicas da atuação externa do Brasil. Nas palavras de Alexandre de Barros,

[...] cada nova arena que se abre significa um novo ator, ou uma série de novos atores competindo com outros atores pela atenção do Itamaraty para a consecução de seus próprios interesses ou *competindo com o próprio Itamaraty pela atenção de outros canais governamentais, de forma a ganhar uma nova fatia da ação internacional* (BARROS, 1986, p. 37, grifo nosso).

O despertar da Nova República trouxe à tona três tipos de atores com certo grau de institucionalização e para os quais a inserção externa do Brasil era bastante cara: os grupos de interesse, em particular as elites econômicas e as centrais sindicais e, num passo mais lento, a sociedade civil organizada e os partidos políticos. Sua influência sobre a formulação da política externa, geralmente de forma pouco linear, cresceu na medida em que, por um lado, aumentaram os canais de participação societária nas questões políticas (fruto da transição democrática) e, como já dito, o número de *stakeholders* em assuntos internacionais, mais notadamente no âmbito do comércio exterior, decorrente da abertura econômica. A presença desses atores, mesmo que em graus distintos, contribuiu, de um modo geral, para a politização da política externa.

Se, por um lado, a redemocratização gerou a possibilidade de participação nas discussões políticas de setores anteriormente pouco consultados, por outro, o processo de liberalização econômica e revisão da inserção internacional do Brasil, privilegiando os foros multilaterais, gerou uma série de efeitos que recaíram sobre (e, por vezes, penalizaram) o eleitorado doméstico (*domestic constituency*), em especial as indústrias nacionais e os sindicatos (SANTANA, 2001, p. 169).

São justamente esses grupos de pressão, vinculados aos setores empresariais e sindicais, que vão influir de forma mais consistente no posicionamento internacional brasileiro – diante, por exemplo, das negociações de integração regional, em particular da ALCA (cf. SANTANA, 2001). Em resposta à sua crescente mobilização, articulação e ativismo na defesa de seus interesses, o Itamaraty tem buscado ampliar seus canais de diálogo e consulta, ilustrados pela criação de instâncias como a Seção Nacional da ALCA, em 1996, o Grupo Empresarial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI), em 1999, e o Comitê Empresarial Permanente do MRE, em 1992 (FARIA, 2008, p. 88). A

despeito de tais iniciativas, autores como Oliveira e Pfeifer (2006) notam que, nos primeiros movimentos do governo Lula, houve certo arrefecimento na parceria Estado-empresariado, inclusive em sua dimensão internacional. Não obstante, pode-se sugerir que as amplas missões empresariais empreendidas pelo governo brasileiro nos últimos dois anos<sup>49</sup>, algumas das quais lideradas pelo próprio presidente, acabam por reverter esse quadro de distanciamento.

Os partidos políticos e a sociedade civil organizada apresentam, por outro lado, uma entrada mais tímida nos assuntos internacionais, ainda que o interesse de ambos nessa temática seja crescente. Quanto aos primeiros, sempre houve um distanciamento estratégico com relação à política externa, em particular por sua relativamente baixa politização, se comparada a temas domésticos. Nesse sentido, vale notar que, antes do governo Lula, a única sinalização de uma potencial partidarização da PEB se deu na nomeação de um líder partidário – Fernando Henrique Cardoso – para a chancelaria, em 1993 (ALMEIDA, 2004, p. 251). Sua duração, no entanto, foi muito curta para que se configurasse como indicador relevante de uma relação mais intensa entre partidos e política externa. Ao longo dos oito anos de governo Lula, muito se falou da partidarização da política externa (ver, por exemplo, Lafer, 2009), embora se trate de um debate em aberto, tanto em função da proximidade do objeto, quanto pela falta de material acadêmico específico sobre o assunto<sup>50</sup>. Da mesma forma, a despeito da grande expectativa levantada no início da década de 1990 a respeito da emergência de uma forte agenda transnacional da PEB, estimulada por setores societários e consubstanciada na realização da Rio-92, pouco se avançou na incorporação, por parte da chancelaria, de demandas dessa natureza. Balbachevsky, Holz hacker e Deliberator (2005), por exemplo, apontam justamente a baixa presença de questões transnacionais, como direitos humanos e meio ambiente, no núcleo da política externa brasileira do governo Lula, mesmo que o presidente tenha sido eleito com maciça participação dos movimentos sociais.

Por fim, no tocante à dimensão institucional em que o Itamaraty está situado, testemunham-se hoje, no país: (a) pressões no sentido de mudanças constitucionais que permitam um maior equilíbrio entre Executivo e Legislativo na produção da política exterior; (b) crescente ativismo do Congresso brasileiro no que se refere à política externa (cf. ALEXANDRE, 2006; DINIZ; RIBEIRO, 2008); (c) em lugar de uma autolimitação do presidente na matéria, a progressiva intensificação da chamada diplomacia presidencial, ou uma maior “presidencialização” da política externa (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009); (d) a superação do modelo

---

(49) Das quais se destacam visitas à China e Turquia, em maio de 2009, e a Israel, Jordânia, Catar e Irã, em 2010.

(50) Para abordagens mais gerais sobre o período, ver, por exemplo, Vigevani e Cepaluni (2007), Faria (2008), Puntigliano (2008); para um debate que toca a relação política externa e partidos, mesmo não tendo o Brasil como foco, ver Onuki e Oliveira (2006).

de desenvolvimento substitutivo de importações, substituído pelo paradigma da inserção competitiva; (e) a ampliação do caráter conflitivo da atuação diplomática do país, em função da maior assertividade do país no plano regional e sistêmico, em que pese uma postura internacional predominantemente cooperativa do Brasil; e, finalmente, (f) a erosão, crescente após o advento do governo Lula da Silva, da coesão da corporação diplomática, testemunhada, entre outros fatores, como veremos nas considerações finais deste trabalho, pela acidez do posicionamento de segmentos da corporação, notadamente diplomatas aposentados, amplamente veiculado pela mídia nacional.

Em resposta a esses desafios, por iniciativa própria ou constrangido por uma diversidade de atores e circunstâncias exógenas à corporação, o MRE tem, nos últimos anos, em paralelo à densificação de sua atuação internacional, multiplicado os seus esforços de diálogo para além das portas do Itamaraty. Apontam-se, neste sentido, iniciativas de coordenação intragovernamental, como nos Grupos de Trabalho do Fórum IBAS (cf. NOGUEIRA; FARIA; LOPES, 2009) ou na criação de adidos agrícolas nas embaixadas brasileiras; de articulação intergovernamental, por meio da promoção e tutela da inserção internacional dos governos subnacionais (cf. SARAIVA, 2006; VIGEVANI, 2006); e de busca de cooperação intersetorial, ou seja, no que diz respeito à articulação do governo federal (primeiro setor) com as entidades do mercado (segundo setor) e com a sociedade civil (onde proliferam as entidades do terceiro setor). No que diz respeito às articulações do Itamaraty com a sociedade civil, parece pertinente sugerirmos uma sensível ampliação da diplomacia pública durante o governo Lula da Silva, não apenas no sentido tradicional do termo, de projeção de uma dada imagem do Brasil no exterior, mas também de divulgação da política externa do país no âmbito doméstico. É essa segunda vertente da diplomacia pública brasileira que nos interessa aqui mais especialmente.

## 4.3 ALGUMAS NOTAS SOBRE A CULTURA ORGANIZACIONAL DO ITAMARATY<sup>51</sup>

Tornada autônoma em 13 de novembro de 1823, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros passou, desde o Império, por sucessivas reformas, as quais, gradualmente, modificaram os protocolos da instituição e formataram o que hoje reconhecemos como sendo o Ministério das Relações Exteriores do Brasil –

---

(51) Esta seção do trabalho e a próxima foram extraídas, com algumas adaptações, de Belém Lopes (2010).

pensado tanto nos termos burocráticos quanto nos seus conteúdos sociológicos. Na primeira grande tentativa de organizar o corpo diplomático brasileiro, datada de 22 de agosto de 1851 (Lei n.º 614), já se deparava com um revelador artigo 3º, segundo o qual:

Para os lugares de secretários e adidos de legação serão preferidos os bacharéis formados nos cursos jurídicos do império, e os graduados em academias ou universidades estrangeiras, que mais versados se mostrarem em línguas. Os indivíduos que não tiverem aquelas graduações, habilitar-se-ão por meio de exame, na forma que for determinada pelos regulamentos do governo (*apud* SOARES, 1984, p. 53).

O formalismo bacharelesco prevaleceu claramente, à época da tentativa de dar forma à corporação diplomática do país, sobre as concepções mais substantivas de mérito. A esse propósito, Cristina Moura acrescenta que, comprovadamente, o Itamaraty esteve associado, ao longo da sua história, ao bacharelismo: 67,5% dos ingressos dos diplomatas entre 1946 e 1982 foram de graduados em Direito (MOURA, 2007, p. 54).

Alberto Guerreiro Ramos (1966) foi dos que buscaram prover explicação para o pronunciado traço de formalismo nas posições assumidas por nossas elites políticas e, particularmente, entre os responsáveis por determinar cursos de ação da política externa. Para Ramos, o Brasil era uma “sociedade prismática”<sup>52</sup> e, por isso, ensejava o formalismo, manifesto de, pelo menos, quatro diferentes maneiras: (a) como estratégia para absorver ou dirimir conflitos sociais, (b) como estratégia a serviço da mobilidade social vertical, (c) como estratégia a serviço da construção nacional (*nation-building*) e (d) como estratégia de articulação da sociedade periférica com o mundo exterior. Interessa descrever, neste ponto da argumentação, os tipos arrolados por Ramos, pois eles permitem entender mais claramente o papel jogado pelo formalismo no Itamaraty do século XIX.

O formalismo como estratégia para absorver ou dirimir conflitos tem sido, historicamente, uma das principais funções latentes das burocracias latino-americanas. No Brasil, esse tipo de formalismo ficou visível no processo através do qual as pessoas “diplomadas e vestidas de casaca”, porém sem ocupação profissional (médicos sem clínicas, advogados sem clientes, professores sem discípulos, lite-

(52) Sociedades prismáticas são entendidas como o meio-termo entre as sociedades concentradas (que simbolizam um determinado conjunto de referentes culturais originais) e as difratadas (que simbolizam a completa diluição daqueles referentes culturais em um oceano de referentes próprios). A rigor, não existem sociedades puramente “concentradas” ou puramente “difratadas”. Trata-se de dois tipos ideais, de dois extremos de um gradiente. A partir de um instrumental estruturo-funcionalista, sociedades concentradas são aquelas constituídas por relações muito pouco complexas; sociedades difratadas, aquelas onde ocorreram a modernização e a especialização ampla das funções. “A sociedade prismática apresenta alto grau de heterogeneidade, uma vez que nela coexistem o antigo e o moderno, o atrasado e o avançado, o velho e o novo” (RAMOS, 1966, p. 332).

ratos sem leitores etc.), pressionaram os poderes públicos pela formação de uma classe média nacional. Coube ao poder público, no uso de suas capacidades institucionais, absorver o excesso de contingente “diplomado”, inflando o aparelho burocrático estatal. Não é ocioso lembrar que o serviço público civil, as Forças Armadas e a Igreja podem operar também, em alguma medida, como válvulas de segurança do sistema social, assegurando a inserção de cidadãos que, não fossem tais instituições, dificilmente evitariam a condição da subalternidade (RAMOS, 1966).

O formalismo como estratégia a serviço da mobilidade social vertical embute relevante função social. Bons exemplos podem ser fornecidos. No período da monarquia, o mestiço Sales Torres Homem, de origem humilde, fez brilhante carreira parlamentar, chegando ao posto de ministro de Estado. Na República Velha, há outro mulato ilustre, Nilo Peçanha, cuja trajetória política culminou com a Presidência da República. É esse, justamente, o tipo de cidadão batizado por Gilberto Freyre (em *Sobrados e Mucambos*) como “bacharel” (FREYRE, 2000). Ele trazia consigo uma educação europeizada, socialmente valorizada, e se tornara triunfante, especialmente ao tempo da urbanização do Império – pouco importando, naquele contexto formalístico, a sua árvore genealógica ou as suas possessões materiais.

O formalismo como estratégia a serviço da construção nacional relaciona-se com o chamado “problema nacional brasileiro”, que teve, para a geração do Sete de Setembro de 1822, um sentido radical. A questão da emancipação de Portugal, e a subsequente construção da nacionalidade brasileira, eram os desafios com os quais as elites políticas autóctones tinham de se haver. No Brasil, não caminhamos do costume para a teoria; antes, construiu-se a nação do teórico para o consuetudinário. Cultura política, só no exterior os brasileiros poderiam buscar, pois não havia o país. Os poderes se instalaram segundo uma espécie de “cultura jurídica universal”, contrabandeada diretamente da Europa metropolitana, o que fazia parte, presumivelmente, de um esforço dirigido para a construção da nação (RAMOS, 1966).

Considere-se também o formalismo como estratégia de inserção (da sociedade periférica) no mundo. O surgimento do Brasil, sua colonização e sua emancipação de Portugal compreenderam diferentes estágios de sua integração ao moderno sistema internacional. Essa última etapa assinalada, a da independência nacional, impôs ao país ônus. Haveria, por assim dizer, uma expectativa, por parte da comunidade internacional, de que o recém-emancipado Brasil se adequasse a um rol de formalidades praticadas internacionalmente (vale lembrar, no âmbito de um sistema internacional talhado à silhueta de nações europeias). O tratamento concedido pela Inglaterra à instituição brasileira do escravismo dá mostra dessa submissão nacional aos ditames externos. Para ser aceito no condomínio dos países livres, o Brasil seria uma coisa no tocante às suas condições internas, e outra distinta, quanto às suas relações externas. Logo, a mundialização do Brasil teve de absorver uma dualidade essencial: forma discrepante de conteúdo (Idem).



Caso tenha prevalecido a lógica do “formalismo estratégico” de Alberto Guerreiro Ramos (1966), o Itamaraty que se organiza no século XIX poderá ser percebido como um importante sorvedouro de nossa elite letrada oitocentista<sup>53</sup>, indutor do nacionalismo brasileiro pela via do contraste e da assimilação das virtudes cívicas estrangeiras, adepto de uma espécie de bacharelismo “protoweberiano” e, ainda, promotor da inserção internacional do Brasil no sistema moderno de Estados por meio do mimetismo institucional.

O projeto de reforma institucional da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, de autoria de Joaquim Maria Nascentes de Azambuja – que foi saudado por Álvaro Soares (1984, p. 64) como uma notável contribuição à “doutrina organizacional” para um “novo serviço diplomático” –, buscava instaurar, nos idos de 1856, uma estrutura que conjugasse abrangência e segmentação funcional (estabelecimento de seis seções: dos negócios políticos; de comércio e negócios consulares; do contencioso; de contabilidade; da chancelaria; e do arquivo) com maior centralização administrativa (criação da posição de diretor-geral ou subsecretário de Estado). A propósito da figura institucional do diretor-geral,

Ao primeiro relance, sente-se no projeto de Nascentes de Azambuja uma simbiose da organização do *Foreign Office* e do *Quai d’Orsay*. Exemplo disso encontra-se na criação do subsecretário de Estado ou diretor-geral que substituiria o antigo oficial-maior. [...] O diretor-geral era a imagem da casa. O diretor-geral encarnava administrativamente a casa. Os ministros de Estado passam, mas o diretor-geral permanece [...] (SOARES, 1984, pp. 61-62).

A posição de diretor-geral – oficializada por meio da reforma da Secretaria de Estado lograda pelo Visconde do Rio Branco, em 19 de fevereiro de 1859 (Decreto n.º 2.358) – de fato permaneceu, até o presente, sob a renovada alcunha de secretário-geral das relações exteriores<sup>54</sup>. Suas competências hoje envolvem, dentre outras:

I - assessorar o Ministro de Estado na direção e execução da política exterior do Brasil, na supervisão dos serviços diplomático e consular e na gestão dos demais negócios afetos ao Ministério das Relações Exteriores;

II - orientar, coordenar e supervisionar as unidades administrativas do Ministério das Relações Exteriores no exterior;

---

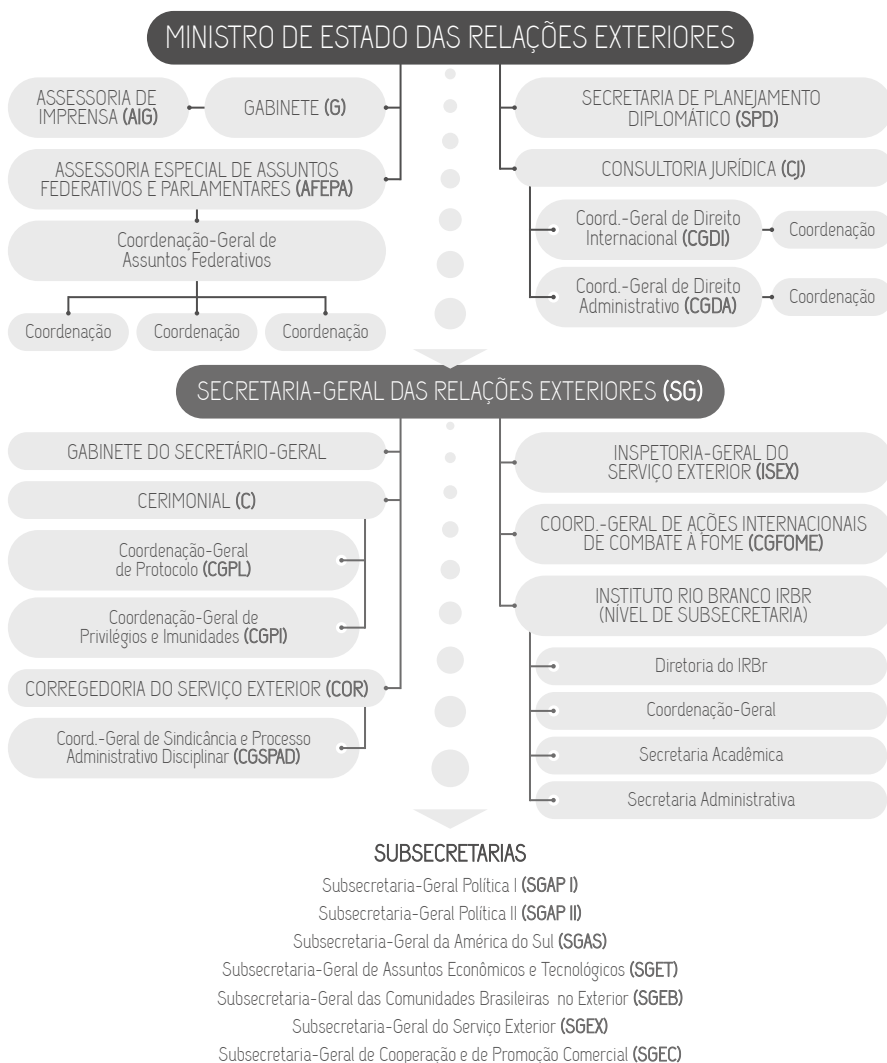
(53) Em *A Cidade das Letras*, Angel Rama (1985) elaborou rica narrativa sobre o universo sociopolítico e cultural na América Latina dos séculos XVI a XX. Ele notou como a ordenação social – tanto na América Espanhola quanto na Portuguesa – esteve a cargo, inicialmente, de sacerdotes, advogados, escrivães, escreventes e burocratas da administração pública. Tratava-se de uma “missão civilizadora” peculiar, promovida pelas pessoas alfabetizadas da época. Mais adiante, num momento de maior difusão da imprensa escrita, projetaram-se os jornalistas, também detentores de competências linguísticas formais. Ainda no século XX, quando se escreveu a obra, Rama percebia a influência dos intelectuais – homens e mulheres letrados, por suposto – nas grandes revoluções políticas por que passou o subcontinente.

(54) Trata-se do ponto mais alto da carreira diplomática brasileira (excetuado, evidentemente, o de ministro das relações exteriores, o qual requer nomeação direta pelo presidente da República). Em outubro de 2011, ele é ocupado pelo embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira.

III - dirigir, orientar, coordenar e supervisionar a atuação das unidades que compõem a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, exceto a dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado (MRE, 2009).

Essa centralização burocrática, potencialmente concentradora de recursos decisórios nas mãos do secretário-geral (e de seu superior hierárquico, o ministro de Estado das relações exteriores), fica mais bem demonstrada no organograma atual [2009] disponibilizado pelo próprio Ministério das Relações Exteriores (2009):

Figura 1 – Organograma resumido do Ministério das Relações Exteriores (MRE, 2009)



Cristina Moura (2007) nota ainda, nas práticas cotidianas de ressocialização da “Casa de Rio Branco”<sup>55</sup>, o constante reforço às hierarquias e às mitologias em torno das quais se erigiu a tradição diplomática brasileira – o que é, por suposto, contrário à ideia de horizontalização das estruturas decisórias. Seu estudo etnográfico é capaz de revelar como é profunda a dissociação entre certos signos democráticos e as ações correlacionadas que acontecem no interior da corporação diplomática.

Ao descrever detalhadamente determinadas cerimônias e rituais típicos das trajetórias de formação profissional dos diplomatas brasileiros, a autora identifica elementos que interditam (ao menos parcial e momentaneamente) a proposta da democratização da PEB desde o seu núcleo formulador, quais sejam: a baixa presença de mulheres na carreira diplomática, especialmente em seus postos-chave<sup>56</sup>; a tensão estabelecida entre os diplomatas mais experientes e os seus “jovens colegas”; a baixíssima presença de diplomatas afrodescendentes na chancelaria; a importância concedida à ordem final de aprovação dos diplomatas no concurso de admissão à carreira; o *ethos* cortês e aristocrático atribuído (externa e internamente) aos membros da chancelaria. Em passagens elucidativas, narrando a cerimônia anual de formatura dos diplomatas, em 1998, e determinados aspectos arquitetônicos do MRE, Moura (2007) captura textualmente algumas das inúmeras contradições entre o discurso e a prática, a forma e o teor:

Assim, o ritual [da cerimônia de formatura], em primeiro lugar, integra os neófitos ao corpo diplomático. Isso ocorre por meio das palavras do ministro de Estado que, nessa ocasião, dirige-se aos formandos pela expressão ‘meus jovens colegas’, presente em quase todos os discursos de formatura desde 1970. A expressão ‘colega’ denota a igualdade na profissão. Logo em seguida, após os discursos, são anunciados os nomes dos novos terceiros-secretários, já não mais colegas iguais, mas ocupantes da posição inicial na classificação da hierarquia diplomática. Há, finalmente, uma terceira classificação, que estabelece a ordem de precedência entre os formandos (MOURA, 2007, p. 31).

A Secretaria de Estado do MRE funciona em três edifícios, ligados uns aos outros por duas passarelas: o Palácio Itamaraty, o anexo I, apelidado por

---

(55) Forma como o MRE é chamado por seus funcionários, segundo a autora.

(56) Conforme sugerido por um diplomata brasileiro, em conversa informal com um dos autores (em abril de 2010), esta informação parece datada e imprecisa. Recomendou atentar para os casos da atual Representante Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas em Nova Iorque; da Representante Permanente Alternata junto à ONU; da Representante Permanente do Brasil junto à ONU em Genebra; da atual Chefe de Gabinete do Ministro Celso Amorim; da Subsecretária Política I do MRE; da Chefe de Divisão das Nações Unidas no MRE; da Diretora do Departamento de Europa do MRE; da Diretora do Departamento Cultural do MRE; da Embaixadora do Brasil em Berna; da Embaixadora do Brasil em Ramalá; da Embaixadora do Brasil em Luanda, dentre outros.

alguns de *yellow submarine* por ter um de seus lados coberto de persianas amarelas, e, finalmente, o anexo II ou 'bolo de noiva'. A disposição espacial dos setores do MRE obedece a uma ordem hierárquica na qual 'o mais importante' se encontra no Palácio do Itamaraty e 'o menos importante', no 'bolo de noiva' (Idem, p. 64).

Rigorosamente, não há nada de excepcional nos efeitos (contraditórios) desencadeados, a partir do século XIX, pelo processo da gradual burocratização e profissionalização do serviço diplomático brasileiro, o qual seria intensificado a partir da década de 1930, como evidenciado por Cheibub (1985; 1989). Em trabalho clássico sobre os militares no Brasil, Alfred Stepan (1975) destacou o principal papel exercido pelo Exército desde o Império: o de meio à ascensão social (exemplos como os de Cândido Rondon e Euclides da Cunha dão mostra desse "papel social"). Não obstante, cada vez mais, na América Latina contemporânea, os quadros militares têm sido preenchidos por indivíduos de origens socioeconômicas relativamente mais privilegiadas (ainda que, para o caso brasileiro, os indícios sejam ambivalentes). Dois fatores poderiam, hipoteticamente, explicar essa falha na inclusão representativa das classes menos privilegiadas no Exército nacional: (i) as medidas para profissionalizar o quadro de oficiais que foram tomadas. Disso derivou a elevação dos padrões de educação desejáveis para a Academia Militar. O concurso de admissão tornou-se, gradativamente, mais difícil e técnico. Diversas assimetrias na representação social e regional dos quadros militares resultaram; (ii) há uma tendência significativa ao aumento do contingente de filhos de militares na organização. O crescimento industrial e a diversificação das oportunidades de emprego para os filhos das classes média e alta são fatores relevantes para se compreender a estruturação "clânica" (endogâmica) do Exército brasileiro. Alia-se às razões oferecidas a progressiva tecnificação do *métier* militar, o que dá melhores chances de ingresso na carreira aos já previamente familiarizados com as questões militares. Nesse aspecto, o Brasil contrasta com a maioria das jovens sociedades pós-coloniais, em que a escassez das possibilidades liberais de ocupação profissional acaba por determinar uma alta procura da carreira militar (vide o caso do Paquistão).

Sobre a composição dos quadros do Itamaraty, Moura (2006) fez observações esclarecedoras. Reconheceu que, em função de o processo de racionalização e profissionalização da atividade diplomática brasileira ser recente, existe uma forte identificação com o *ethos* aristocrático – mesmo porque, até meados do século XX, grande parte dos diplomatas era recrutada, de fato, entre famílias que pertenceram à corte imperial. Mas também ponderou que, embora uma longa lista de autores atribua ao Itamaraty a qualidade de endogâmico, não há elemento objetivo que autorize a inferência de que haveria favorecimento, nos exames de recrutamento, aos filhos ou netos de diplomatas. Inclusive, ressalta a autora, essa "ilusão biológica" seria absolutamente incompatível com a noção constitu-

cional e liberal do Estado de Direito. A reiterada menção à importância do parentesco para a carreira diplomática, da parte dos analistas, não pode ser entendida no seu sentido físico, de “pertencimento a uma linhagem”. Tratar-se-ia, antes, de um “parentesco simbólico” (p. 29), que se constitui entre os membros da corporação, cotidianamente, na socialização proporcionada pela própria carreira<sup>57</sup>. Tais recursos simbólicos têm servido, ademais, para apresentar à sociedade brasileira e internacional a imagem de um serviço diplomático com fortes vínculos entre seus integrantes.

No que toca às origens sociais dos militares, e ao significado decorrente para o comportamento político, um primeiro ponto a frisar é que os oficiais brasileiros dificilmente têm parentesco ou ligações pessoais com fazendeiros tradicionais ou capitães de indústria – historicamente, duas das principais fontes de riqueza e de poder no país. Para tais oficiais, as elites tradicionais têm interesses estreitos e pessoais, incompatíveis com o que os militares consideram o “interesse nacional” – ostentando uma visão mais republicana de Estado e nação. Ao se arvorarem em porta-vozes do interesse nacional, tratam de alimentar a imagem do militar como “povo fardado”, ou como “reserva moral” da nação. A concepção não é fortuita. Já que os militares são classe média numa composição social, os setores médios consideram-se “aliados” de uma corporação profissional que possui notável grau de coesão institucional e articulação. O burocratismo dos militares traz efeitos consideráveis sobre o seu ativismo político, pois é reconhecida a capacidade do Exército de socializar seus membros segundo as suas próprias normas. A estrutura hierárquica é traço marcante (STEPAN, 1975).

Moura (2007) argumenta haver, no relativo ao perfil socioeconômico e cultural dos recrutados para o serviço diplomático brasileiro, boa diversidade. Embora se registrem comentários de que o Itamaraty é “o último refúgio da corte imperial” ou “um privilégio de pessoas ‘bem nascidas’”, a autora dirá que “a enorme maioria dos jovens diplomatas atuais está longe de ser considerada ‘nobre’ por qualquer critério de hereditariedade” (p. 103). Também se observa heterogeneidade crescente no que se refere às regiões do país de onde são selecionados os novos diplomatas. O principal mecanismo de socialização de normas entre os diplomatas parece ser mesmo a burocracia estatal, responsável pela edificação de um *ethos* moderno, caracterizado por combinar, em diferentes doses:

[i] a distinção do status do diplomata em relação aos demais cidadãos brasileiros; [ii] a preeminência do todo sobre as partes, em que os que ocupam as categorias hierárquicas superiores englobam o restante dos diplomatas; [iii] a valorização da singularidade individual como forma de ascender hierarquicamente, através do mérito (MOURA, 2007, p. 88).

---

(57) Até mesmo as alianças matrimoniais costumam iniciar-se após o ingresso na carreira diplomática, como nota Cristina Moura (2006, p. 32).

Ao cabo, estabelece Stepan (1975), deve-se analisar o comportamento de uma instituição militar (ou diplomática, podemos acrescentar) no contexto total de seu ambiente político, por dois motivos: (i) os papéis políticos que qualquer instituição desempenha são derivados, em grande parte, mais da posição que o subsistema militar (ou diplomático) ocupa dentro do próprio sistema político, do que de características apenas da instituição; (ii) também há que se levar em conta o nível e o teor da educação militar (ou diplomática). Nos países onde existem sistemas de educação militar bem desenvolvidos (Brasil e Peru, por exemplo), os militares tendem a elaborar a sua própria doutrina de desenvolvimento e seus próprios quadros técnicos<sup>58</sup>. Numa proposição audaciosa, o autor afirma:

Dado o fato de que uma instituição militar burocrática bem desenvolvida, como a brasileira, confere grande valor à manutenção de seu comando e estrutura disciplinar, sua heterogeneidade política, quando se combina com o desejo de manter a unidade institucional, frequentemente impede os militares de iniciarem golpes contra o Estado, por receio de dividirem sua própria organização (STEPAN, 1975, p. 45).

Analogamente, percebe-se, no interior do Itamaraty, a permanência da noção de “elite” do funcionalismo público federal, com boa capacidade doutrinária (vide o Instituto Rio Branco) e elevado espírito de corpo (MOURA, 2006; 2007), o que atua no sentido de prevenir rupturas com a tradição e a lógica institucional constituídas.

Em adição, a perspectiva itamaratyana de abertura democrática da política externa remete, a julgar por recorrentes indicações, a um arranjo institucional sem a pretensão de inclusão ampla dos cidadãos. A promoção de debates entre o Itamaraty e setores da sociedade civil não é uma inovação recente. Desde a década de 1980, pelo menos, nota-se a preocupação do MRE em não se descolar completamente das demandas da população, o que se manifesta empiricamente, por exemplo, na realização de consultas da diplomacia nacional ao empresariado e a organizações não governamentais a respeito de questões pontuais na formulação da política externa, além dos eventos de interlocução com o meio acadêmico e com lideranças subnacionais. Porém, o próprio esquadramento da comunidade política em grupos de interesse mais ou menos definidos é ponto de apoio metodológico de uma concepção de política (externa) que se aproxima da teoria democrática de Robert Dahl, que entronizou no léxico contemporâneo a noção de poliarquia – espécie de manifestação *institucionalmente possível* da democracia em

---

(58) No entendimento de Daniel Pécaut (1990), sempre foi manifesta intenção dos militares brasileiros ter uma *intelligentsia* militar própria, de formação endógena, tão capaz de gerir os negócios da nação como a sua equivalente civil, embora mais integrada aos propósitos e estratégias das Forças Armadas. Com a deterioração das relações com civis, sentiu-se tal necessidade crescer, em meio ao alto comando dos militares. Já ingressávamos, a essa altura, no “início do fim” do regime ditatorial (1964-1985) no Brasil.

contextos políticos complexos.<sup>59</sup> Numa versão otimista, dir-se-á que a poliarquia à brasileira é um estágio entre um regime autoritário e uma democracia com liberdades civis e inclusão plena (BELÉM LOPES, 2006)<sup>60</sup>.

Dois exemplos prosaicos sobre o cotidiano do MRE ilustram a dificuldade de dar operacionalidade a um modo mais democrático de produção da política externa brasileira, no sentido da abertura dada pelo Itamaraty à influência de agentes societais e pressões externas, em função do tipo de cultura política que permeia a Casa (e que se estabeleceu entre seus membros). Primeiro: em julho de 2006, na palestra que deu abertura à I Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional, na cidade do Rio de Janeiro, realizada pelo então secretário-geral das relações exteriores, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, verbalizou-se repetidamente o ânimo itamaratyano de promover uma “diplomacia participativa”, aberta aos estímulos da sociedade. Esse ânimo, entretanto, contrastava com o pronunciamento do embaixador Jerônimo Moscardo, presidente da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG – promotora do evento), feito poucos minutos antes. Isso porque Moscardo, ao dar início aos trabalhos, fez sucessivas menções laudatórias a Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, resgatando, ao fim do discurso, um trecho de San Tiago Dantas sobre a chamada “Política Externa Independente” (1961-64). A exaltação dos três presidentes e de suas concepções voluntaristas da política externa é, provavelmente, lastreada por uma visão do papel do Itamaraty como guardião do interesse nacional (conforme convencionado internamente, entre os membros do corpo diplomático), numa chave pouco democrática. Esse sutil desencontro entre as falas dos dois altos diplomatas de carreira pode revelar, se nada mais, a assimetria entre a enunciação dos princípios e propósitos do MRE pelos chefes da Casa e a absorção desses valores (e a prevalecente percepção estratégica do estatuto do MRE na condução da política externa brasileira contemporânea) pelos mesmos diplomatas (BELÉM LOPES, 2006).

Segundo: ao tratar do papel assumido pela FUNAG, qual seja, a legitimação dos cursos de ação adotados pelo MRE, pela via da diplomacia pública, Carlos

---

(59) Para maior clareza sobre o conceito de poliarquia, cf. Dahl (1997).

(60) Em texto de 2006, escrito com um registro bastante mais normativo: “A premissa em que assenta a atual gestão do MRE parece acertada, se entendemos como credível a hipótese de que as famílias brasileiras (ainda) não discutem questões de política externa à mesa do café da manhã. Contra essa constatação, dificilmente haverá argumentos. [...] Porém, se se quer investir o MRE com a autoridade democrática, dependente de uma participação do grosso da população no processo de tomada de decisão, a ideia de poliarquia pode ser considerada como apenas um arquétipo de um arranjo democrático precário e imperfeito – e, por isso mesmo, uma etapa a ser superada, no longo caminho que vai desde a lenta abertura de um corpo diplomático hermético a reivindicações populares à efetivação de uma política externa democraticamente orientada” (BELÉM LOPES, 2006).

Faria (2009) pôs-se a analisar o conteúdo do boletim produzido pela instituição. Afirmou que “se o seu objetivo é [era] promover a divulgação das atividades e dos estudos patrocinados pela Fundação, a logomarca que o boletim exibia até o início do ano de 2009 não deixa de guardar uma certa ironia”. Explica-se: o título da newsletter fora estampado sobre uma ilustração do célebre afresco de Michelangelo, do teto da Capela Sistina, no Vaticano, em que Deus, das alturas, toca um homem, representando a criação de Adão. A logomarca tinha, segundo Faria, “o potencial de alimentar os muitos críticos do insulamento do Itamaraty” (p. 24). Talvez ainda mais eloquente sobre a cultura política vigente no interior da organização Casa de Rio Branco seja o trecho seguinte, também extraído de Carlos Faria (Idem):

Deixando ao leitor a interpretação que lhe aprouver, devemos destacar duas outras iniciativas da Fundação, nas quais, a nosso ver, o intuito de projeção de poder transparece com clareza, no primeiro caso no plano regional e, no segundo, no âmbito intragovernamental. Refiro-me ao Curso para Diplomatas Sul-Americanos, o qual, segundo a mesma fonte, já teria formado 120 diplomatas, e aos Cursos de Capacitação em Relações Internacionais ministrados para ‘altos funcionários do governo federal, das autarquias e das agências reguladoras’. A frase subsequente da Newsletter merece ser citada integralmente: os ‘temas e as demandas são avaliados de acordo com as necessidades observadas pelo embaixador Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores’ (FARIA, 2009, p. 25, ênfase acrescentada).

## 4.4. RECRUTAMENTO, FORMAÇÃO E CARREIRA: O IMPACTO DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS RECENTES SOBRE O *ETHOS* ARISTOCRÁTICO E CORPORATIVO DO ITAMARATY

A globalização das relações humanas, acompanhada do avanço de argumentos em prol da democracia ao redor do mundo, trouxe ressonâncias para a estrutura do sistema de política exterior do Brasil (PUNTIGLIANO, 2008). A principal plataforma institucional para a observação empírica do fenômeno é o Ministério das Relações Exteriores, que, a pretexto de adequar-se ao que se espera dele em um regime democrático (uma maior aproximação com o interesse manifestado pelo público), vem promovendo muitas e intensas reformas – as quais são, até certo



ponto, dramáticas, dado o dilema distributivo envolvido<sup>61</sup> – em seus mecanismos de recrutamento, promoção e avaliação de mérito profissional. Tais mudanças, naturalmente, desencadeiam reações de toda sorte, das mais às menos entusiasmadas. Vamos à descrição daquelas:

- Entre as mudanças nas regras referentes ao recrutamento dos novos diplomatas do Estado brasileiro, citam-se: (a) a retirada da prova de francês, em caráter eliminatório, do concurso de admissão à carreira diplomática (CACD), em 1996<sup>62</sup>; (b) o fim do caráter eliminatório da prova de inglês do CACD, em 2005; (c) a reformulação do desenho das provas do CACD e a reorientação de seus conteúdos, com a indicação expressa de uma bibliografia, mais ou menos constante, a partir de 2005 (e a desconsideração da noção de “currículo oculto”, presente em manuais de preparação para o CACD dos anos noventa e dois mil); (d) o abandono de determinados critérios de seleção tidos como excessivamente subjetivos ou arbitrários pelos candidatos à carreira (com a decorrente supressão da fase de entrevistas presenciais com os candidatos à carreira, em 2005); (e) o alargamento do número de vagas oferecidas anualmente, por via de concurso público (aproximadamente 400 vagas ofertadas e efetivamente providas

---

(61) Para efeito de ilustração do argumento, resgata-se um documento apócrifo, veiculado no ano de 2007, nos moldes de uma carta aberta, sob o título “Guerra e Paz no Itamaraty”, em que se lia esta verossímil exposição de motivos: “A recente divulgação, na primeira semana de março último, do Quadro de Acesso para Promoções válido para o primeiro semestre de 2007 causou espanto entre a maioria dos diplomatas. No caso de Segundos-Secretários, houve mesmo constrangimento, dado o ineditismo da decisão. Diplomatas que não contavam com nenhum tempo de serviço no exterior e com apenas alguns meses de interstício na classe ‘saltaram’ quatro ou cinco turmas à frente, ou seja, ultrapassaram dezenas de outros que já eram Segundos-Secretários desde 2003 e que se encontravam servindo no exterior há anos. Não foram alguns casos isolados, que poderiam encontrar alguma justificativa particular; pelo contrário, foi atitude generalizada, sem nenhuma explicação aparente. Não há ‘merecimento’ possível que justifique tamanho salto; e, caso houvesse, que fossem claros e transparentes os critérios desse mérito [...]. Não se quer, em absoluto, questionar o ‘mérito’ dos incluídos no Quadro de Acesso, mas é preciso admitir que, aos olhos dos diplomatas das novas gerações, que se conhecem perfeitamente, a lista pareceu pouco representativa. Se o objetivo era premiar diplomatas mais recentes pelo merecimento, não foi bem-sucedido de forma geral. Além disso, abrir a possibilidade de que diplomatas possam ‘saltar’ outros posicionados quatro ou cinco turmas à frente tornará insuportável a vida cotidiana no Itamaraty. Para completar o desânimo, tudo indica que todos os integrantes do atual Quadro de Acesso, no caso de Segundos-Secretários, serão beneficiados na próxima promoção (meados do ano), pois é preciso preencher com rapidez as vagas recentemente criadas. Como esperado, as reações fizeram-se sentir de imediato: animosidade entre colegas, frustração de bons funcionários, ensaios de revanchismo. Não é um quadro saudável para o Itamaraty, cuja Chefia deveria evitar, na medida do possível, conflitos desnecessários entre jovens diplomatas, que têm toda uma carreira pela frente. O problema pode e deve ser solucionado, dentro do Ministério e pelos próprios diplomatas. Acima de tudo, deve estar a preservação da instituição”.

(62) Mas que tornou a ser aplicada, em caráter classificatório, juntamente com a prova de língua espanhola, no certame de 2006.

entre 2006 e 2010). Conseqüentemente, (f) o número de inscrições no concurso de admissão à carreira diplomática aumentou exponencialmente: de 2.556, em 1999, para mais de 7 mil em 2005 (MOURA, 2007, p. 12). Houve também (g) uma expansão do número de praças onde o concurso passou a ser realizado – de 13 capitais brasileiras para 17. Essa tendência deu-se em concomitância com (h) o aumento real da remuneração do ingressante na carreira: de aproximadamente R\$ 3.500,00 mensais, em 2002, para cerca de R\$ 12.400,00 mensais, em 2010<sup>63</sup>;

- Entre as mudanças nas regras para ascensão horizontal e vertical na carreira diplomática, citam-se aquelas previstas nos dispositivos da lei nº 1.440, de 29 de dezembro de 2006; e do decreto nº 6.559, de 8 de setembro de 2008, quais sejam: (a) a contagem do tempo de estudos no Curso de Preparação à Carreira Diplomática como “exercício efetivo da Carreira”; (b) a investidura do cargo de terceiro-secretário tão logo da admissão na carreira (isto é: aprovação no concurso e posse do cargo); (c) a automática promoção de terceiro-secretário a segundo-secretário, por critério de antiguidade; (d) a maior ênfase no critério do merecimento, em prejuízo relativo do critério da antiguidade; e, como consequência empírica, (e) a aceleração da escalada vertical até o posto de ministro de primeira classe<sup>64</sup>;
- Entre os novos canais de interação com a sociedade, citam-se: (a) a disponibilização da agenda com os compromissos diários do ministro das

---

(63) Conforme edital do concurso de admissão à carreira diplomática de 6 de novembro de 2009. Considerada a inflação acumulada no período de janeiro de 2003 a novembro de 2009, calculada em aproximadamente 50% (segundo o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, o IPCA, aferido pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística, IBGE), estima-se um ganho salarial real da ordem de 200% para os ingressantes na carreira diplomática, ao longo da gestão Lula da Silva.

(64) A média histórica era de aproximadamente 30 anos de serviços prestados até a promoção ao posto de ministro de primeira classe (“embaixador”), geralmente obtida pelo critério de antiguidade. A aparição de uma geração de jovens embaixadores, na casa dos 50 anos de idade, tem gerado alguma perplexidade, haja vista o artigo de Isabel Fleck, publicado no jornal *Correio Braziliense*, em que se lê: “A chegada de Antônio Patriota à Secretaria-Geral das Relações Exteriores será o exemplo mais emblemático das mudanças que colocaram uma nova geração de diplomatas na linha de frente do Itamaraty. Assim como Patriota, que assumiu seu primeiro posto como chefe de representação em Washington aos 52 anos, e aos 55 torna-se o número dois do ministério, está um grupo de embaixadores na faixa dos 50 anos. Todos estrearam, recentemente, como titulares em postos-chaves da diplomacia brasileira. [...] O movimento no Itamaraty começou nos últimos cinco anos, quando diplomatas como Mauro Vieira e o próprio Patriota assumiram, pela primeira vez como embaixadores, os postos mais importantes do continente – Buenos Aires e Washington, respectivamente –, ambos com pouco mais de 50 anos. Agora, Vieira sucederá o colega nos Estados Unidos, e Patriota já está no Brasil para assumir, provavelmente na próxima semana, como secretário-geral, no lugar de Samuel Pinheiro Guimarães, que saiu dias antes de completar 70 anos e se aposentar. Nos últimos dois anos, outros recém-promovidos a embaixadores assumiram postos de peso”. cf. Isabel Fleck, “A vez dos cinquentões no Itamaraty”, *Correio Braziliense*, 22/10/2009.

relações exteriores na internet; (b) a presença institucional do MRE em redes sociais (YouTube, Facebook e Twitter); (c) a diplomacia pública praticada via FUNAG; (d) o patrocínio a encontros culturais e acadêmicos (com destaque para a Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional); etc.

Carlos Faria (2009) hipotetiza que, em face do ingresso em massa de diplomatas no serviço exterior brasileiro, a partir do ano de 2006 (com o aumento projetado de quase 50% do contingente ao fim de um ciclo de cinco anos), e da possibilidade da ascensão profissional mais rápida (comparada à trajetória que era seguida, necessariamente, pelos que entraram no antigo regime), poder-se-ia imaginar um enfraquecimento do tradicional *ethos* associado à carreira, acompanhado pela perda de coesão organizacional, em virtude das novas e maiores dificuldades para a socialização dos pares, advindas do alargamento e da diversificação da base de recrutamento. Para não mencionar aspectos subjetivos e muito mais sensíveis, como a carga de preconceito a que os novos diplomatas estarão sujeitos, por parte dos seus colegas, por terem ingressado na carreira via concursos públicos considerados mais fáceis; ou por terem entrado no Instituto Rio Branco (IRBr) por força da política institucional de capacitação de afrodescendentes<sup>65</sup> (o que pode acarretar, adicionalmente, formas silenciosas e dissimuladas de segregação entre os “cotizados” e os “não cotizados”).

Tabela 1 – Posições no Serviço Diplomático Brasileiro

TÍTULO	SITUAÇÃO PRÉVIA	SITUAÇÃO ATUAL [2006]
	NÚMERO DE POSTOS (Lei n° 9.888, 8 de dezembro de 1999)	NÚMERO DE POSTOS (Lei n° 11.292, 26 de abril de 2006)
Ministro de Primeira Classe	98	122
Ministro de Segunda Classe	129	169
Conselheiro	170	226
Primeiro-secretário	600	880
Segundo-secretário		
Terceiro-secretário		
<b>TOTAL</b>	<b>997</b>	<b>1.397</b>

Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Lei/L11292.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11292.htm)>.

(65) Uma parceria institucional do IRBr com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, que vem em socorro da pretensão do Itamaraty de contar com maior pluralidade racial em seus quadros.

O prognóstico é questionável. Dado que o estamento burocrático não é impenetrável a novos membros – no que se diferencia da categoria da “casta”, como ensinava Raymundo Faoro (1958) –, ele pode mostrar-se resiliente e, por conseguinte, perdurar no tempo, remodelando-se adaptativamente às contingências. Conforme profere Diego Santos de Jesus (2009), acerca da suposta abertura do debate democrático da PEB, havida durante o segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002):

Embora não tenha ignorado a presença de mais atores no debate sobre as melhores opções diplomáticas – o que certamente tornou menos imediato e mais competitivo o processo de construção de consensos –, o Itamaraty ainda é bastante relutante, por exemplo, na prestação de contas de suas ações à sociedade civil e na construção de maior transparência no processo negociador, buscando garantir sua autonomia para assim permitir o cumprimento de seus compromissos externos sem os percalços de uma oposição interna (JESUS, 2009, p. 197).

Segundo Jesus (Idem), o Ministério, em regra, aproveita-se da ausência de normas e mecanismos de controle sobre o processo de formulação da política externa para beneficiar-se de uma participação errática das forças sociais. Tal leitura encontra guarida na proposição de Letícia Pinheiro (2003) de que o Itamaraty sob a Nova República tem conseguido ganhar representatividade sem, todavia, arcar com os ônus típicos de regimes democráticos – como a prestação de contas à população.

Pondere-se ainda que a qualidade e a quantidade dessas mudanças institucionais implantadas no Itamaraty (anteriormente listadas) não foram recepcionadas pacificamente entre os diplomatas de carreira – o que denota a resistência, e a sobrevivência de determinados conceitos e marcadores políticos entre os membros da corporação diplomática nacional.

O ex-chanceler Mário Gibson Barboza, por exemplo, explicitou o desagrado, logo que as alterações começaram a ser postas em prática. No referente à supressão do caráter eliminatório da prova de inglês no CACD, proferiu: “O Brasil tem, infelizmente, um vasto número de analfabetos. Não me parece conveniente, contudo, abrir as portas de nossa carreira diplomática ao analfabetismo” (2005, p. A2). O também ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia engrossou o coro: “o inglês é para a diplomacia como a matemática para a engenharia” (*apud* JANINE RIBEIRO, 2005)<sup>66</sup>. Outro que reagiu fortemente à nova forma de cobrança do inglês no teste de admissão foi o experiente embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, para quem “a aposta na mediocridade dos quadros diplomáticos é uma aposta equivocada que

---

(66) Em reportagem veiculada no telejornal “Bom Dia Brasil”, da Rede Globo de Televisão, em 13 de janeiro de 2005.

nos tolherá em termos de atuação externa” (FOLHA DE S. PAULO, 2005)<sup>67</sup>. No tocante ao incremento do contingente diplomático, Barboza (2008) voltou à carga, acusando o golpe da “absurda e desnecessária criação de novos 400 cargos de diplomatas” (p. 172)<sup>68</sup>. O embaixador aposentado Márcio Dias (2007) expressou, de modo mais genérico, mas igualmente contundente, o seu descontentamento com os novos rumos gerenciais da Casa de Rio Branco: “difícil engolir calado a série de estrepolias [sic] administrativas que vêm sendo praticadas. E que já se iniciavam com a falta de legitimidade do Secretário Geral, que não preenchia os requisitos legais para ocupar o cargo” (p. A11).

## 4.5 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DO ITAMARATY SEGUNDO OS “JOVENS DIPLOMATAS”

O impacto dessas mudanças institucionais ainda não foi objeto de investigação empírica mais sistemática, excetuando-se o trabalho de Puntigliano (2008), dedicado à apreciação dos objetivos das reformas organizacionais pelas quais passou o Itamaraty nos últimos anos. Como visto, essas mudanças tiveram como objetivo ampliar a capacidade institucional do MRE, promover a sua modernização administrativa, garantindo uma maior diversificação étnica e social dos quadros diplomáticos, e uma maior capacidade do órgão de sustentar, sem perda de qualidade, o adensamento e o maior ativismo das relações internacionais do país. Contudo, como discutido anteriormente, parece haver também a possibilidade de que essas mudanças possam impactar a coesão do corpo burocrático e, indiretamente, a sua capacidade de manutenção, se não de seu insulamento, pelo menos de sua autonomia de ação.

Com o intuito de aferir a plausibilidade desta hipótese, mas reconhecendo as limitações de tal método, decidimos averiguar a percepção de alguns “jovens diplomatas” acerca do impacto possível de tais mudanças. Um questionário foi enviado por e-mail, nominalmente, em junho de 2010, a trinta e oito (38) diplomatas que iniciaram o Curso de Formação entre os anos 2005 e 2009. Esse questionário abordava questões relativas ao Exame de Admissão, à expansão dos quadros do Itamaraty e ao seu impacto sobre a carreira diplomática e sobre a coesão da corporação, bem como demandava uma apreciação sobre a problemática do insulamento

---

(67) Em carta endereçada à seção “Painel do Leitor” da *Folha de S. Paulo*, em 22 de janeiro de 2005.

(68) Em artigo publicado postumamente, em maio de 2008.

do Itamaraty e sobre as críticas, hoje correntes, endereçadas à suposta partidarização ou ideologização da atual [2010] política externa do país. Dada a sensibilidade das questões que nos interessam aqui, principalmente para neófitos em uma instituição tão consciente da relevância de seu espírito de corpo, a opção foi por encaminhar o questionário apenas para diplomatas que tivessem alguma proximidade com os autores deste trabalho. Mesmo assim, apenas quinze (15) questionários foram preenchidos e devolvidos (39,5% dos enviados). Trata-se, obviamente, de uma amostra que não se pretende representativa. No entanto, como se verá abaixo, o material coletado parece-nos da maior relevância.

Antes de analisarmos a percepção desses “jovens diplomatas” acerca das mudanças institucionais efetuadas há pouco e de seus desdobramentos no âmbito do próprio MRE, cabe destacarmos que prevalecem, entre os respondentes, os bacharéis em Direito (os 15 respondentes completaram 18 cursos de graduação, sendo que sete deles se graduaram em Direito). De todo modo, se há trabalhos que comprovam empiricamente que o Itamaraty tem, nos últimos anos, incorporado novos diplomatas de distintas regiões do país, de estratos sociais mais variados e com formação universitária também mais variada, o perfil de nossos respondentes (de nossa amostra não representativa) sinaliza a centralidade que continua tendo o Direito na trajetória acadêmica prévia dos diplomatas brasileiros.

Questionados acerca da possibilidade de as mudanças no Exame de Admissão terem “ocasionado a diversificação da base de recrutamento do Instituto Rio Branco”, os diplomatas, em sua maioria, responderam positivamente. Porém, mesmo reconhecendo os esforços que têm sido feitos pelo Itamaraty no sentido da democratização do acesso à carreira diplomática, vários dos respondentes enfatizaram sua percepção de que a carreira continuaria sendo relativamente elitizada, tendo havido, principalmente, mais diversificação da origem geográfica dos ingressantes e de sua formação prévia do que diversificação socioeconômica (ainda que já sejam visíveis os impactos do programa de ação afirmativa do MRE). Um respondente mencionou um ponto nem sempre lembrado, qual seja, o fato de que “a preparação para o concurso continua tão ou mais cara quanto antes”. Para outro “jovem diplomata”, ecoando a percepção geral da amostra de que o concurso continua difícil, “há uma certa histeria de que elas [as mudanças feitas em 2006] levaram a uma banalização do concurso, o que não é verdade”. Contudo, as

[...] mudanças procedimentais no próprio concurso também favoreceram o fortalecimento da percepção de que não é mais necessário ter uma origem aristocrática para ser diplomata. Isto é, não é necessário ser fluente em meia dúzia de línguas estrangeiras logo na entrada ou ser um *connoisseur* de balé clássico para ser aprovado no certame. Com isso, quero dizer [que] o fato de o concurso avaliar conhecimentos previstos no programa cria a percepção nos concursandos de que é necessário superar os desafios intelectuais impostos pelo próprio programa de estudos e não um caldo cultural

somente atingível para filhos de diplomatas e de famílias tradicionais da Zona Sul do Rio [de Janeiro]<sup>69</sup>.

No entanto, para alguns dos respondentes, outras mudanças, além daquelas feitas no Exame de Admissão e da ampliação no número de vagas, teriam contribuído tanto ou mais para a referida diversificação, quais sejam: o significativo aumento salarial, com a concomitante multiplicação do número de candidatos, a valorização do funcionalismo público e os avanços gerais no nível educacional da população brasileira, a maior visibilidade da carreira e da própria política externa, bem como a crescente internacionalização da sociedade brasileira.

Talvez desconsiderando os efeitos da socialização proporcionada pelo período de curso no Instituto Rio Branco e o peso inercial do *ethos* hierárquico do Itamaraty, um dos respondentes se posicionou de maneira que compensa a longa citação:

Mais do que a base de recrutamento, as mudanças no CACD [Curso de Admissão à Carreira Diplomática] estão levando a mudanças na mentalidade do corpo diplomático que provavelmente só serão sentidas daqui a 10 ou 15 anos, quando as atuais 'turmas de 100' tiverem algum comando sobre as principais divisões do Itamaraty.

Os atuais diplomatas entram com uma formação bastante diferente dos que hoje são seus chefes. Estes entraram em tempos diferentes, onde era realmente necessário que uma pessoa tivesse vocação para ser diplomata, já que, ao entrar no IRBr, o indivíduo não era ainda diplomata e, portanto, não recebia salário, apenas uma mísera bolsa de sustento. Hoje, com os novos diplomatas entrando no IRBr já como terceiros-secretários e com um salário consideravelmente maior do que antes, a diplomacia deixou de ser vocação para ser uma profissão. Uma profissão com carreira e hierarquia bem definidas, mas uma profissão ainda assim.

Isso, a longo prazo, é fundamentalmente contrário à noção de que o Itamaraty, como uma carreira de Estado, são 'os militares de terno'. Ao mesmo tempo em que aumenta o nível de profissionalização do Ministério, também corrói por baixo as estruturas bastante arcaicas mas ainda existentes no Itamaraty que estabelecem a hierarquia *for its own sake*, desligada das responsabilidades e funções daqueles que chefiam divisões. Os diplomatas que entram hoje têm experiência na iniciativa privada, ou experiência de trabalho e/ou de vida no exterior, são inteiramente familiares com o mundo interconectado de hoje... Em suma, são fundamentalmente diferentes mesmo de pessoas que entraram na carreira há dez anos. Isso gerará um considerável choque de gerações quando essas novas turmas forem incorporadas à cadeia de comando.

---

(69) Consistentemente com a metodologia empregada na coleta dos dados, todos os trechos reproduzidos nesta seção foram deliberadamente *desidentificados*.

Instados a se posicionar acerca da “necessidade de expansão dos quadros do Itamaraty”, os respondentes foram unânimes em ressaltar sua pertinência, relevância e oportunidade. Alguns apontaram, inclusive, a sua insuficiência e o número também baixo daqueles que ocupam as demais carreiras do serviço exterior. As justificativas para a expansão em curso foram, basicamente, aquelas apresentadas pelo governo brasileiro e pelo próprio MRE: o fato de, comparativamente, o corpo diplomático do país ser bastante exíguo; a necessidade de profissionais para preencher os novos cargos tanto nas embaixadas e representações abertas há pouco pelo Brasil como na própria Secretaria de Estado; e o fato de o país hoje elevar “aceleradamente seu perfil internacional”. Um dos respondentes, porém, enfatizou também a necessidade de um “melhor aproveitamento dos quadros já existentes” e de uma “melhor divisão de tarefas entre diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria”. Outro afirmou que a expansão “parece ter sido feita sem que houvesse qualquer preocupação com a maneira com que esses novos diplomatas seriam incorporados à carreira”.

No que diz respeito aos efeitos intraorganizacionais da expansão do corpo diplomático, o questionário demandava, inicialmente, uma apreciação acerca do impacto da expansão sobre as “dinâmicas do Curso de Formação”. Há uma quase unanimidade quanto ao fato de o Curso não ter recebido as “adaptações devidas”. Porém, adaptações foram feitas, como a ampliação do número de disciplinas optativas e de níveis de idioma e a transformação de outras em “grandes palestras”. Há que se ressaltar, também, o aumento do período de estágio, que teria sido o resultado, na opinião de um respondente, da “grande necessidade do MRE por empregar, rapidamente, os recursos humanos disponíveis”. Não obstante, o impacto disso é visto de distintas maneiras. Se para muitos o impacto é pequeno e/ou inevitável, para outros, transformações importantes seriam decorrentes. Citemos alguns trechos relevantes, por vezes contundentes:

Sinto que turmas maiores diluem o sentido de competição entre os colegas. Sinto que turmas maiores premiam comportamentos desviantes e subversivos. Isto é, estimulam um tipo de conduta discente mais próxima àquela do segundo grau do que à da universidade. Sinto que turmas grandes permitem exposição a um grande leque de talentos, experiências de vida, contatos humanos. Pelo exposto, a passagem pelo Instituto Rio Branco tem mais valor como lócus de socialização entre os jovens diplomatas do que propriamente como instância de qualificação profissional ou de aprimoramento acadêmico.

Algumas disciplinas (as obrigatórias) se transformaram em verdadeiros ‘ciclos de palestras’, e com isso perdemos no debate e na possibilidade de aprofundar determinados assuntos. Por outro lado, a inovação das disciplinas optativas, que foram introduzidas como solução para ‘dividir’ as turmas em grupos menores, possibilitaram uma formação bem mais eclética,



e permitiram que assuntos que normalmente seriam específicos demais pudessem entrar na grade do IRBr como opções para quem se interessa por eles.

Do ponto de vista psicossocial, o mais importante, as turmas de cem diplomatas são certamente menos coesas do que as classes menores; no entanto, essa perda de unidade é compensada por ganhos em diversidade.

Ainda no que diz respeito ao impacto intraorganizacional da expansão dos quadros diplomáticos, o questionário perguntava se ela “está alterando o ambiente e os processos de trabalho no Itamaraty”. Muitos dos respondentes reconheceram, explicitamente, o caráter “conservador” da Casa de Rio Branco e o fato de não se poder, ainda, avaliar tais mudanças em sua plenitude. Contudo, também neste ponto as percepções foram bastante divergentes. Se, para alguns, o peso da hierarquia e das rotinas estabelecidas impede quaisquer mudanças mais significativas, para outros há, em gestação, rupturas potencialmente decisivas. Citemos, uma vez mais, alguns posicionamentos importantes:

Está quebrando um pouco a hierarquia, a formalidade, as regras não escritas. Tira o foco sobre a vida pessoal de cada um, que é muito forte no MRE.

Há mais pessoas para atender ao alargamento da agenda do MRE e, ademais, pessoas com maior experiência profissional fora do Itamaraty, o que deverá modificar sua cultura de trabalho.

Em alguma medida, nota-se a perda da perspectiva de ‘carreira’ para a de ‘emprego’.

[Há a] percepção de que, em uma carreira mais numerosa, é difícil se destacar e que, portanto, colher os benefícios de servir em postos C e D em primeira remoção é um atalho para ascender profissionalmente. Diria mais: a própria diversificação de perfis dos novos diplomatas favoreceu a criação de uma percepção de que não existe mais um *career track* de sucesso ou fracasso. Outra conclusão preliminar sobre a mudança nos métodos de trabalho do Itamaraty – esta compartilhada por muitos dos jovens colegas – é que ter mais colegas de turma espalhados por divisões, departamentos, subsecretarias e postos no exterior desburocratiza e, portanto, agiliza o trabalho e a tomada de decisões.

Com certeza começou a arejar o ambiente, com uma rápida inclusão de muitos pontos de vista contemporâneos e mais diversidade de classes, regiões, formações, etc. A alteração profunda, no entanto, vai começar a ocorrer quando esses jovens diplomatas começarem a subir na hierarquia e assumir posições de comando.

Avalio que a principal mudança nem é o aumento das vagas ou a mudança no processo de seleção, mas o aumento da idade média dos candidatos aprovados, o que não é de hoje. Isso trouxe ao Itamaraty gente com experiência profissional prévia, o que difere muito das turmas de 20 anos

atrás, que tinham em média 20-22 anos e nunca tinham tido experiências profissionais diversas da do Itamaraty.

Questionados acerca da maneira como funcionários e diplomatas mais antigos têm reagido “às novas turmas do Instituto Rio Branco, substantivamente maiores”, a maioria dos respondentes afirmou haver variações, mas detectou alguma forma de resistência. Contudo, na avaliação geral, não foram vislumbrados impactos mais significativos. Como a percepção dos “jovens diplomatas” da amostra é também variada, tomemos como exemplos três trechos, representativos das distintas percepções:

A meu ver, a maioria compreende a necessidade de turmas maiores, e dado o nível de sobrecarga em que algumas divisões trabalhavam, recebem de braços abertos os novos diplomatas. E mesmo que uma minoria tenha reservas às turmas maiores, a polidez e a liturgia da carreira diplomática impedem que tais reservas se materializem em reações concretas.

O MRE é um ambiente institucional particularmente refratário a mudanças. Há, assim, uma certa aversão à nova forma como é feita a seleção de diplomatas – um pouco de desprezo pelas turmas de 100, que pode ser sentido especialmente por parte daqueles que estão num ponto mais avançado na carreira. Por outro lado, a expansão do número de secretários levou a uma rápida ascensão de secretários, conselheiros e ministros mais jovens, com uma visão diferente da carreira e do papel do diplomata. Com isso, há, cada vez mais, pessoas com novas ideias em cargos de chefia.

Há todo tipo de reação. Os mais antigos, sobretudo os embaixadores aposentados, parecem perceber a ampliação como a maculação da casa imperial de que, um dia, fizeram parte. ‘Esses negrinhos que tiram foto cerrando pulso, esses analfabetos na francofonia, esses cabeludos e barbudos transitando pelos corredores, francamente’. Os chefes atuais, que se beneficiaram tanto da maior disponibilidade de colaboradores como de suas próprias promoções (por ‘pressão demográfica’ vindo de baixo), parecem julgar os jovens colegas individualmente. E há os colegas de turmas pouco anteriores às turmas grandes que se sentem lesados por terem sido submetidos a certames supostamente mais difíceis...

No âmbito intracorporativo, a questão dos mecanismos de progressão na carreira diplomática gerou (ou voltou a gerar) alguma polêmica nos últimos anos, como testemunhado pela carta apócrifa citada anteriormente (cf. a nota de rodapé n.º 61). A grande mídia também reverberou a questão. Perguntados acerca das razões de haver “tanta polêmica”, os respondentes se posicionaram, também nesse ponto, de maneira divergente. As respostas variaram da negação (“qual polêmica?”) à crítica aos mecanismos de progressão na carreira (“não há regras claras... segurança institucional ou previsibilidade”), passando por tentativas de justificar os processos em questão. Para alguns, o problema seria antigo, advindo também do caráter naturalmente competitivo da carreira diplomática. O que teria aconte-

cido, segundo um de nossos “jovens diplomatas”, foi:

Em um plano de carreira dirigido pela proporcionalidade entre os diversos níveis hierárquicos, a ampliação da base provocou a imediata expansão das demais classes. Concomitantemente, foi adotada a flexibilização dos critérios requeridos para promoção, permitindo, assim, a promoção de servidores que, normalmente, não poderiam pleitear a promoção.

A seguinte interpretação, particularmente ácida, merece ser reproduzida:

As regras concernentes à promoção na carreira são claras na lei, mas pouco postas em prática. No dia a dia, o que acaba acontecendo é que, na melhor maneira brasileira, quem segue as regras é porque ‘não tem amigos’ que possam fazer as indicações políticas relevantes para ir a um posto que te interesse ou para trabalhar com uma pessoa que você considere. Assim, a progressão torna-se algo totalmente imprevisível, diferentemente da carreira militar, assim como suscetível a ‘golpes’ aplicados por aqueles que, embora tenham menos tempo de casa, conhecem as pessoas certas e conseguem promoções mais rapidamente. Obviamente há casos de promoção por mérito, mas a regra geral – em detrimento da regra legal – é que o lobby pessoal surte mais efeitos do que apenas o mérito ou a antiguidade.

Outro respondente, contudo, apresentou uma variação interpretativa interessante:

O que existe hoje – e que vai de encontro à percepção sobre privilégios concedidos aos ‘amigos do rei’ – é uma estratégia de incentivo para que os diplomatas sirvam em postos estratégicos. E, naturalmente, um dos principais incentivos é a promoção. Diplomatas das várias classes têm sido sistematicamente promovidos por terem topado servir em determinados postos fora do circuito Elizabeth Arden.

Em função das divergências nas percepções dos “jovens diplomatas”, observadas até aqui, não é surpreendente o fato de os respondentes estarem também em desacordo acerca da possibilidade de as mudanças impactarem a tão propalada coesão do corpo diplomático. Há, também, aqueles que acreditam que:

A tal ‘coesão’ nunca existiu, sempre houve clivagens de diferentes matizes dentro do Itamaraty. Talvez, com a explosão das mídias sociais, e a ubiquidade da imprensa moderna, as clivagens que já existiam se tornem mais evidentes para o público externo.

A maioria dos respondentes, contudo, afirmou não vislumbrar riscos significativos de perda de coesão. Essa percepção pode ser ilustrada pelas seguintes respostas:

Os mecanismos institucionais já são bastante eficientes. Rio Branco, *dress code*, linguagem diplomática. Diplomatas são uma tribo e se reconhecem como tal.

O fim do elitismo na carreira diplomática não pode, a meu ver, ser confundido com perda de coesão do corpo diplomático. Pelo contrário, o maior protagonismo do Brasil nas relações internacionais tende a se refletir em um corpo diplomático mais dinâmico e mais ligado às realidades brasileira e internacional.

Não creio que a coesão seja reduzida, mas com o tempo ela se dará não em torno do corporativismo quase militar de hoje, mas sim em torno das responsabilidades e do profissionalismo de um corpo diplomático renovado e bem mais variado do que o habitual.

Talvez as coisas fiquem um pouco mais soltas, mas a lavagem cerebral corporativa não permitirá que isso ocorra em demasia.

Citemos, como contraponto, um trecho da resposta de um representante da minoria que antevê riscos à coesão do corpo diplomático:

Um fenômeno que vem a reboque dessa ‘redução da coesão’, que eu chamaria de redução do corporativismo, é a consciência de que o Itamaraty precisa trabalhar mais em coordenação com as outras pastas.

Sendo majoritária a percepção acerca da ausência de riscos significativos à coesão, e também da própria existência dessa coesão, incitados a apontar as “clivagens e divergências” hoje existentes no âmbito da corporação, os respondentes, de uma maneira geral, deixaram subentendido que coesão não é sinônimo de ausência de divergências internas.

Embora não pareça para quem vê de fora, há sim muitas diferenças de pensamento entre os diplomatas. Em termos de ideologia política, há pessoas de todos os espectros imagináveis em maior ou menor grau. Naturalmente, há também pessoas que pensam de maneiras diferentes quanto à organização e ao futuro do Itamaraty.

A clivagem principal se dá na linha tradicional esquerda-direita, ou seja, há aqueles que prefeririam uma inserção internacional do Brasil no marco de um liberalismo mais acentuado, que ajudasse a firmar o Brasil como membro do Ocidente, e há aqueles partidários de um latino-americanismo/anti-americanismo tradicional das esquerdas brasileiras, e que defendem um Estado grande e poderoso para promover o desenvolvimento nacional.

[...] se há debate interno? Pouco. A carreira ainda é hierarquizada. As decisões são tomadas na altíssima cúpula. Mas não percebo ou sinto qualquer tipo de perseguição pelo fato de um ou outro ter discordâncias sobre a condução da política externa. O problema mais grave seria a manifestação de opiniões dissonantes em público. Recentemente, um jovem colega publicou artigos de opinião em jornais de circulação nacional cujo teor era francamente contrário às linhas de ação da atual política externa.

Não me parece diferente do que ocorre em outros órgãos de governos, empresas e escritórios em que trabalhei.

Em contraponto a esta última percepção, contudo, outro respondente afirmou que tais clivagens ocorreriam em “bases personalistas, feudais”.

Partindo do suposto de que o *ethos* e a coesão do corpo diplomático poderiam ser minados não apenas por mudanças institucionais, mas também por questões políticas ou relativas à própria política externa, demandou-se que os respondentes avaliassem “as críticas, correntes nestes últimos anos, acerca de uma suposta partidarização ou ideologização da política externa brasileira”. As opiniões se dividiram entre a negação incisiva (“infundadas”) e a consideração da inevitabilidade dessas críticas, em função de que “política externa, apesar de externa, atende a determinações internas de governo. Isso não é partidarização ou ideologização, mas simplesmente opção política, natural em qualquer país”. O que se percebe, porém, é uma certa incapacidade de distinção entre a partidarização/ideologização da política e do Itamaraty, o que talvez possa ser visto como extremamente significativo, posto que, mesmo reconhecendo tratar-se de uma política que, inevitavelmente, é de Estado e de governo, a diplomacia aparenta ser vista pelos “jovens diplomatas” como **sinônimo** de política externa, e não como seu **instrumento**.

São infundadas. A diplomacia brasileira orgulha-se de seu pragmatismo histórico e de seu comprometimento com o Estado do Brasil, não com governos. Poucos foram os momentos na história do Brasil em que nossa diplomacia agiu de forma explicitamente ideologizada. Nesses momentos, geralmente de alinhamento automático aos Estados Unidos, como nos primeiros anos da ditadura militar, o país rapidamente ressentiu-se de haver prescindido de sua independência externa e rapidamente retomou o norte pragmático de sua diplomacia. A diplomacia brasileira é hoje dirigida por um diplomata de carreira e, pela primeira vez na história, tem diplomatas de carreira chefiando todos os Postos no exterior. Trata-se de um corpo cioso de seu caráter técnico e avesso a intromissões externas.

Na minha avaliação, essa crítica parte daqueles que, por 8 anos, também ideologizaram e partidarizaram a PEB, só que pelo outro lado. Há uma hipocrisia, nem tão velada, nessas críticas, acompanhadas em muitas ocasiões de verdadeira desonestidade intelectual.

É natural que a política externa de um governo responda ao conjunto de ideias e valores do governo incumbente. É exatamente o que ocorre hoje, mas o fenômeno não é inédito. O Itamaraty nunca foi exatamente descolado do Palácio do Planalto. Talvez no regime militar, a burocracia tenha desfrutado de mais autonomia – o que, em um regime de força, era uma coisa salutar. É, aliás, democrático que a política externa seja uma política pública, sensível à expressão das urnas. Afinal, o Presidente da República recebeu um mandato popular para governar. A política externa é uma das políticas sobre as quais o Chefe da Nação deve dar a direção. Acredito que as linhas da atual política embutem uma certa ideologia da classe dirigente

– o que não julgo como algo negativo. Agora, não sei se concordo com as críticas sobre uma suposta ‘partidarização’ da política externa – exceto talvez no que se refere a um assunto ou outro. O próprio programa de política externa do PT guarda muitas diferenças com o que o Itamaraty diz e faz.

Essas críticas provêm de setores que não vivem a realidade interna do Itamaraty. Primeiro que preferências políticas sempre houve, segundo que não há ideologização. Não há alinhamento automático com nenhum grupo de ideias, ou algo que o valha. O que existe é o diagnóstico que o Brasil precisa ganhar espaço nos fóruns de decisão globais, pois os países que decidem as regras internacionais sempre o fazem em benefício próprio. Se não participarmos dessas decisões, sempre obteremos resultados piores do jogo global. A partir desse diagnóstico, medidas e ações são tomadas nesse sentido. Não há antiamericanismo ou antieuropeísmo. O que acontece é que nas negociações e ações por mais espaço na arena internacional, muitas vezes contrariaremos interesses desses países [...]. Como não há vácuo na política, sempre que pretendemos ocupar algum espaço, esse espaço não está vazio. Temos de disputar o espaço com alguma nação que o ocupava anteriormente.

São improcedentes, na maioria dos casos. Ainda que pensada como atividade de Estado e não de Governo, a política externa sempre refletiu, ainda que de maneira sutil, as percepções e prioridades dos governantes *en pied* – o que é absolutamente natural em um regime democrático. Isso posto, a imensa maioria das atitudes, políticas, posicionamentos e iniciativas do Itamaraty reflete um genuíno consenso entre os diplomatas brasileiros. As críticas externas de partidarização, recorrentes na mídia, frequentemente atendem a interesses eleitorais específicos.

Por fim, foi perguntado, no questionário, como os diplomatas se posicionavam “diante das críticas, também recorrentes, acerca do suposto insulamento do Itamaraty”. Também aqui as respostas variaram de maneira significativa, indo desde a negação até o explícito reconhecimento e crítica ao insulamento do MRE, tendo alguns dos respondentes assinalado as suas virtudes. Note-se, porém, que poucos deles se referiram ao insulamento em sua dupla dimensão: no âmbito intragovernamental e no que diz respeito às interações do Itamaraty com a sociedade. Os trechos abaixo ilustram este amplo espectro:

Certo insulamento é bom. Não é à toa que o Itamaraty é comparado ao serviço militar. São carreiras de Estado, e uma certa blindagem é importante. Compare, por exemplo, com o caso do San Martín argentino, em que há indicação política para Conselheiros. Esvazia a carreira. Mas não sei se há de fato um insulamento – é só ver o número de funcionários do Itamaraty cedidos a outros órgãos.

Ainda falta uma maior participação setorial nos processos de decisão internos. Mas entendo que este é um processo que já começou e que tem dado resultados. Os Diretores de Departamento fazem consultas com outros

órgãos públicos, com a FIESP, com a CNI, com a Única, com uma grande variedade de movimentos sociais. É possível fazer mais? Sim. Mas acho que a Casa está disposta a caminhar nesta direção.

Concordo em parte. Mas, como disse, [com] o aumento da idade média e do número de diplomatas, esse insulamento tende a desaparecer. Primeiro porque cresce a consciência de que os diplomatas fazem parte de um corpo muito maior, segundo que muitas pessoas estão chegando com passagem por outras pastas, o que facilita o diálogo.

Acredito que, em razão de um movimento de democratização amplo do governo brasileiro, que não inclui apenas o Itamaraty, há mais contato do Ministério com a sociedade civil e a imprensa do que no passado.

Tais críticas são parcialmente corretas. O Itamaraty é apelidado ‘caixa-preta’ por certos círculos em Brasília. Seu envolvimento com outros órgãos do Governo é limitado, o que é justificado por suposto monopólio funcional sobre a política externa. Todavia, diante da inevitável diversificação da atuação internacional do Brasil, outros Ministérios [...] tendem a desenvolver agendas externas próprias, o que força o Itamaraty a se aproximar deles. Enfim, o insulamento do MRE ainda é palpável, mas tende a diminuir.

Concordo inteiramente. O Itamaraty é uma caixa-preta, sem sombra de dúvidas. Isso decorre, em parte, da competência que o Ministério muitas vezes exhibe (arrogantemente, para muitos na Esplanada) no exercício de suas funções. O longo histórico do serviço exterior brasileiro desde o Império e a figura do Barão do Rio Branco contribuem para isso. Mas esse insulamento leva à endogenia, e disso brota a incapacidade de autocrítica, o autoelogio e o conservadorismo tacanho. Há muitas coisas no Itamaraty que assombram aqueles que já trabalharam em outros ramos do serviço público: o respeito cego e robótico à hierarquia, o excessivo formalismo (em detrimento, por vezes, do cumprimento das funções às quais um diplomata é treinado a fazer, qual seja, defender a política externa do país), a rejeição à modernidade, entre outros. É possível que as novas turmas, bem mais variadas e abertas, tragam mudanças nessa mentalidade, mas isso demorará a aparecer.

## 4.6 REFLEXÕES FINAIS

A expressa intenção dos autores, ao conduzir este empreendimento de pesquisa de natureza teórico-empírica, relacionava-se com o diagnóstico de que (i) a literatura acadêmica brasileira carece de material com fundamentação empírica sobre o relacionamento entre a política externa e a democracia no período da Nova

República; (ii) as dinâmicas e rotinas intraorganizacionais da corporação diplomática brasileira, o Itamaraty, ainda são muito pouco conhecidas, quando não completamente ignoradas; (iii) não há qualquer trabalho de nosso conhecimento que se tenha prestado a lidar analiticamente com as recentes mudanças institucionais implementadas durante a gestão presidencial de Lula da Silva, incidentes sobre os processos de recrutamento, formação e promoção no interior do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Dessa maneira, buscou-se, no percurso deste trabalho, prover algumas das respostas pendentes na produção literária especializada e, sempre que possível, iluminar determinados “pontos cegos” que a temática envolve. Nada que nos tenha aproximado, todavia, de esgotar o assunto. Muito antes o contrário. A investigação preliminar que deu origem a este artigo vincula-se a uma agenda de pesquisa que, com toda certeza, ainda tem muito por ser explorada.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, 2010. pp. 27-71.

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

ALMEIDA, P. R. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Unimarco Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

BALBACHEVSKY, E.; HOLZHACKER, D.; DELIBERATOR, G. O Status das Questões Transnacionais na Política Externa do Governo Lula. *In*: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **A política externa do Governo Lula: 2003-2005**. São Paulo: NUPRI, 2005. pp. 249-272.

BARBOZA, M. G. Portas abertas para o analfabetismo. **Jornal do Brasil**, 14 jan. 2005, p. A2.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o eixo do Pacífico. **Ideias em Destaque**, n. 27, pp. 170-173, mai.-jun. 2008.



BARROS, A. S. C. A Formação das Elites e a Continuação da Construção do Estado Nacional Brasileiro. **Dados**, n. 15, 1977.

\_\_\_\_\_. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Ed.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 29-42.

BATISTA, P. N. A Política Externa de Collor: modernização ou retrocesso?. **Política Externa**, v. 1, n. 4, 1993.

BELÉM LOPES, D. E. Erro tático, acerto estratégico. **O Debatedouro**, 2006. 75 ed. Disponível em: <<http://www.odebatedouro.org/editorial75.html>>. Acesso em: 16 fev. 2008.

BELÉM LOPES, D. E. **Da razão de Estado ao republicanismo mitigado**. A plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada no Brasil contemporâneo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, pp. 117-140, 2009.

CERVO, A. L. Política de Comércio Exterior e Desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 2, 1997.

CHEIBUB, Z. B. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, pp. 97-128, 1989.

\_\_\_\_\_. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

CRUZ, S. C. V. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. Campinas/São Paulo: Editora Unicamp/ Editora UNESP, 2004.

DAHL, R. **Poliarquia**: Participação e Oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DANESE, S. F. **Diplomacia Presidencial**: História e Crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DIAS, M. Carta aberta ao chanceler Celso Amorim. **Jornal do Brasil**, 16 dez. 2007, p. A11.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. O. The role of the Brazilian Congress in foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, pp. 10-38, 2008.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. Porto Alegre; Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Globo, 1958.

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

FARIA, C. A. P. **O Itamaraty e a política externa brasileira**: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 22-24 jul. 2009.

FLECHA DE LIMA, P. T. Modernização e obstáculos para a Internacionalização da Economia Brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 123-4, ano XXXI 1988.

FRANÇA, C.; SANCHEZ, M. R. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.google.com/notebook/public/03904464067865211657/BDQtiSwoQ4J3vvY0k>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

FREYRE, G. Sobrados e Mucambos. *In*: SANTIAGO, S. (Org.). **Intérpretes do Brasil**. v. 2. São Paulo: Nova Aguilar, 2000.

**GUERRA E PAZ NO ITAMARATY**. Documento apócrifo. 2007.

GUERREIRO RAMOS, A. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento**: Elementos de uma Sociologia Especial da Administração. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1966.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, 1995.

JANINE RIBEIRO, R. O Itamaraty e o inglês. **Centro de Mídia Independente**, 22 jan. 2005. Disponível em: <<http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2005/01/303867.shtml>>. Acesso em: 27 mai. 2010.

JESUS, D. Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? **Política Externa**, v. 18, n. 3, pp. 189-204, 2009.

LIMA, M. R. S. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, 1994.

\_\_\_\_\_. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL – MRE. **Organograma resumido do Ministério das Relações Exteriores do Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 30 dez. 2009.

MOURA, C. P. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. **Cena Internacional**, ano 8, n. 1, pp. 20-34, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEVES, J. A. C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 365-388.

NOGUEIRA, J. L.; FARIA, C. A. P.; LOPES, D. E. B. **O Itamaraty e a coordenação intragovernamental para a implementação dos acordos de cooperação do Fórum IBAS**. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 22-24 jul. 2009.

NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**: Clientelismo e Insulamento Burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 389-428.

ONUKE, J.; OLIVEIRA, A. J. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, pp. 145-155, 2006.

PÉCAUT, D. **Os intelectuais e a política no Brasil**. São Paulo: Ática, 1990.

PEREIRA, J. A. L. O federalismo na diplomacia brasileira: o interesse do Itamaraty nas ações externas de governos subnacionais. **Cena Internacional**, v. 6, n. 2, pp. 144-159, 2004.

PINHEIRO, L. Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil. **IRI Textos**, Rio de Janeiro, n. 25, pp. 1-18, 2003.

\_\_\_\_\_.; NOGUEIRA, D.; MACEDO, V. R. **Brazilian foreign policy**: a tale of several voices? Trabalho apresentado na BISA Annual Conference. Cambridge, UK, 17-19 dec. 2007.

PUNTIGLIANO, A. R. Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, pp. 28-52, 2008.

RAMA, A. **A Cidade das Letras**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, pp. 99-147, 2007.

SANTANA, H. R. P. Grupos de Interesse e Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, pp. 167-196, 2001.

SARAIVA, J. F. S. Federalismo e relações internacionais do Brasil. *In*: ALTEMANI, H.;

LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 429-456.

SOARES, A. T. **Organização e administração do ministério dos estrangeiros**. Brasília: Funcep, 1984.

STEPAN, A. **Os Militares na Política**. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1975.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasi-leiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, pp. 127-139, 2006.

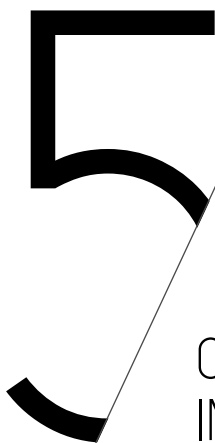
\_\_\_\_\_.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

\_\_\_\_\_.; MARIANO, K. L. P. A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no Processo Decisório. **Contexto Internacional**, v. 19, n. 2, pp. 267-305, 1997.

VISENTINI, P. G. F. A Política Externa Brasileira em Transição: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. *In*: MARTINS, E. C. R. (Org.). **Relações Internacionais**: visões do Brasil e da América Latina. Brasília: IBRI, 2003.

// PARTE 2 //

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA  
EXTERNA BRASILEIRA: TRÊS ZOOMS



# COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O CASO DO FÓRUM IBAS\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

DAWISSON BELÉM LOPES

JOANA LAURA MARINHO NOGUEIRA

*Bacharel em Direito pela UNIFOR, Especialista e Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas e Mestre em Gestão de Cooperativas pela Universidade de Mondragón. Coordenadora adjunta na Coordenadoria Especial de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura Municipal de Fortaleza*

(\*) Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, na cidade do Rio de Janeiro, em julho de 2009. A pesquisa que deu origem a este trabalho contou com o financiamento do CNPq e da FAPEMIG, a quem os autores gostariam de agradecer. Este trabalho foi publicado originalmente em 2012 como um dos capítulos da seguinte coletânea: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2012. pp. 350-404. No mesmo ano, ele foi publicado também em: *Dados*, v. 55, n.1, pp. 173-220, 2012. Republicação autorizada.

No presente contexto [2012] de progressivo adensamento das relações internacionais do Brasil, que tem acarretado a sua crescente politização e a emergência de novos *stakeholders*, diversos estudos detectam uma perda, ainda que relativa, da capacidade do Itamaraty de coordenar a política externa brasileira. Contudo, se nos últimos anos a comunidade acadêmica brasileira tem se dedicado, de maneira mais sistemática, à análise do modo como o Ministério das Relações Exteriores interage com o poder legislativo (ALEXANDRE, 2006 e 2007; DINIZ; RIBEIRO, 2008 e 2010; FERREIRA, 2010; LIMA, 2002; LIMA; SANTOS, 2001; MAIA; CÉSAR, 2004; NEVES, 2003 e 2006; e OLIVEIRA, 2003) e com os grupos de interesse domésticos (CARVALHO, 2003; CASON; POWER, 2006; OLIVEIRA; PFEIFER, 2006; OLIVEIRA; ONUKI, 2007; OLIVEIRA, M.F., 2003; e SANTANA, 2001), na agenda de trabalho dos pesquisadores da área ainda há, claramente, uma lacuna importante, relativa à maneira como o Itamaraty procura, na produção da política exterior, articular os demais atores governamentais, que não raro têm interesses e métodos divergentes daqueles da diplomacia do país.

Na verdade, existe hoje [2012] uma bibliografia já significativa que, reconhecendo a centralidade do Itamaraty na produção da política exterior brasileira (ou quase monopólio, segundo alguns críticos), se dedica à apreciação empírica do papel efetivamente desempenhado pelo Itamaraty e à relevância de suas estruturas e dinâmicas organizacionais, qual seja: Barros (1986) e Cheibub (1985 e 1989) e, mais recentemente, Vigevani e Mariano (1997); Figueira (2010); Moura (2006 e 2007); Puntigliano (2008); Silva, Spécie e Vitale (2010) e Belém Lopes (2011).

Note-se, contudo, que o interesse dos analistas da política externa brasileira tem, via de regra, se concentrado nos processos argumentativos, decisórios e de negociação com os parceiros internacionais. A exemplo do ocorrido anteriormente na academia estadunidense, onde a implementação era considerada, nos anos 1970, como o “elo perdido” do processo de produção das políticas públicas, no Brasil parecem ser ainda esparsos os esforços de compreensão dos estilos, impactos, condicionantes e resultados da *implementação*. Como questão conexa, parece também subapreciado o papel das burocracias públicas como atores na produção das políticas, capazes e muitas vezes legitimadas não apenas para a execução das diretrizes emanadas dos atores propriamente políticos, mas também atuando, em larga medida, como formuladoras (FARIA, 2011). O presente trabalho parte do reconhecimento daquela lacuna, centrando-se na apreciação dos mecanismos e estruturas organizacionais adotados pelo Itamaraty com o intuito de promover a coordenação dos demais atores governamentais, no nível doméstico, para a implementação das diretrizes do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), criado em 2003.

A inovadora iniciativa conjunta envolvendo os três Estados intermediários – Índia, Brasil e África do Sul – afigura-se peça fundamental da estratégia de cooperação entre os países do hemisfério Sul, a qual constituiu pilar da gestão de política

externa do presidente Lula da Silva e de seu chanceler Celso Amorim entre 2003 e 2010 (LIMA, 2005; CERVO, 2010). Importa notar também que a relativa maturidade do arranjo institucional do Fórum IBAS (já devidamente implementado e em funcionamento nos dias correntes - 2012) permitirá aos autores do artigo investigar com mais profundidade e detalhamento as dificuldades operacionais de levar a cabo a política externa tal como fora concebida, bem como as consequências momentâneas da sua implementação. Trata-se, afinal, de um caso que, apesar de recente e ainda por desdobrar-se, já apresenta contornos bem definidos, despertando o interesse dos estudiosos em função de sua relevância presente e, presumivelmente, futura.

Tendo em vista nosso objetivo principal, o capítulo está organizado da seguinte maneira: na primeira seção, são apresentados, mui brevemente, os fatos que parecem explicar o insulamento do Itamaraty. Nessa seção são também arroladas evidências recentes de um comportamento organizacional, por parte do Ministério das Relações Exteriores, no sentido da busca de superação desse insulamento. A segunda seção, igualmente breve, procura compreender o significado do Fórum IBAS nas estratégias de inserção internacional adotadas durante a gestão do presidente Lula da Silva. A terceira apresenta a estrutura organizacional do IBAS, destacando os distintos instrumentos de coordenação inter e intragovernamental adotados. Ênfase é dada a esses últimos, que têm o objetivo de garantir a coordenação da atuação de uma diversidade de agências do governo federal brasileiro, envolvidas na busca de concretização dos objetivos do Fórum. A quarta seção apresenta uma discussão sucinta acerca da necessidade e dos tipos de estruturas usualmente implantadas para a produção da coordenação das atividades das agências estatais no plano intragovernamental. Na quinta seção do trabalho, os mecanismos de coordenação adotados pelo governo brasileiro para a implementação doméstica das diretrizes do IBAS são classificados, sendo a sua dinâmica brevemente analisada. Nas considerações finais, é questionada a suposta perda de capacidade de coordenação intragovernamental do Itamaraty.

## 5.1 O ITAMARATY: DO INSULAMENTO À BUSCA DE COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL, INTERGOVERNAMENTAL E INTERSETORIAL

Como discutido por Faria [2008, reproduzido como o 2º capítulo da presente coletânea], parece haver hoje um quase consenso entre os analistas da política



exterior do Brasil, bem como entre diversos de seus *stakeholders* da sociedade civil, acerca do caráter insulado do processo de produção de tal política no país. De maneira sumária, é possível afirmarmos que a tradicional centralização do processo de formação da política externa no Itamaraty pode ser compreendida pela confluência de distintos fatores, quais sejam: (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo nesta matéria, relegando o legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) o fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir do início da década de 1990; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional.

Tais fatores, somados, parecem explicar o baixo grau de politização da política externa do país, pelo menos até o final dos anos 80, o que reforça e justifica o insulamento do Itamaraty, que parece ainda encarar a política externa principalmente como uma política de Estado.

Desde a década de 1990, contudo, a aceleração do processo de globalização, a mudança no paradigma de inserção internacional do país, o adensamento das relações internacionais do Brasil e a politização de sua política externa têm redundado em crescentes pressões, políticas, societárias e também intragovernamentais, para que a produção da política externa do país passe a ser menos centralizada no Itamaraty. Elemento central neste processo é, como discutido por Lima (2000), o aumento do impacto distributivo da política externa do país. Como demonstra a literatura sobre o papel do empresariado nacional e do legislativo na produção de tal política, listada há pouco, há mobilizações de diversas ordens voltadas ao questionamento da postura do Ministério das Relações Exteriores, tida como excessivamente insulada.

Há, contudo, diversas evidências recentes que apontam, se não para a plena superação deste padrão insulado de formação da política, pelo menos para um comportamento organizacional, por parte do Ministério das Relações Exteriores, no sentido da adoção de um padrão mais cooperativo. Tais evidências, analisadas em maior detalhe por Faria [2009, cuja versão final é reproduzida como o 3º capítulo desta coletânea], serão rapidamente arroladas aqui. Elas apontam mudanças no comportamento do Itamaraty em diversas direções, quais sejam: (a) na busca

por uma maior coordenação intragovernamental, isto é, de uma maior articulação com os demais ministérios e agências do governo federal; (b) na intensificação da busca por uma maior cooperação intergovernamental, isto é, de maior articulação entre o Itamaraty e os governos subnacionais, que têm demonstrado grande ativismo em suas ações internacionais; e (c) no plano intersetorial, ou seja, de articulação entre o governo federal e as entidades do mercado (segundo setor) e a sociedade civil (onde proliferam as entidades do chamado terceiro setor).

No que diz respeito à busca, por parte do Itamaraty, de uma maior coordenação intragovernamental, pode-se mencionar, muito sumariamente, não apenas as próprias estruturas de articulação instituídas pelo MRE para a implementação das diretrizes e políticas do IBAS, como será discutido neste trabalho, mas também iniciativas como: os Cursos de Capacitação em Relações Internacionais ministrados para altos funcionários do governo federal, das autarquias e das agências reguladoras pela FUNAG, vinculada ao Itamaraty; a oferta de apoio, doméstico e no exterior, a uma ampla gama de atividades internacionais desenvolvidas pelos vários órgãos do governo federal, incluindo a cessão de diplomatas para atuarem junto às assessorias de relações internacionais, presentes hoje na maior parte dos organismos da administração federal, entre outras. Cabe reiterarmos que esta área de atuação do MRE ainda é virtualmente inexplorada pelos analistas acadêmicos da política externa do país, sendo exceção o trabalho de Figueira (2010).

No plano intergovernamental, as iniciativas do Itamaraty são concentradas no âmbito da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), cuja atuação ainda precisa ser mais bem investigada. Nesse plano, têm papel de destaque os oito Escritórios Regionais do Itamaraty, quais sejam: EREMINAS (Escritório de Representação em Minas Gerais); EREPAR (Escritório de Representação no Paraná); ERESC (Escritório de Representação em Santa Catarina); ERESUL (Escritório de Representação no Rio Grande do Sul); ERERIO (Escritório de Representação no Rio de Janeiro); ERESP (Escritório de Representação em São Paulo), todos com sede nas capitais dos respectivos estados, e o ERENOR (Escritório de Representação na Região Norte, antigo EREMA), com sede em Manaus, e o ERENE (Escritório de Representação no Nordeste), com sede em Recife. Parece haver indícios de que é crescente o ativismo desses escritórios, criados a partir de 1995. Cabe destacar que os EREs buscam cooperar, em uma vasta gama de assuntos internacionais, não apenas com os governos subnacionais, mas também com toda a sorte de atores societários, indivíduos e organizações.

No que concerne às articulações intersetoriais, ou seja, às interações entre o governo federal e as entidades do mercado e a sociedade civil, as evidências talvez sejam contraditórias. No primeiro caso, Oliveira e Pfeifer (2006) afirmam ter

havido não apenas uma mudança no padrão de relacionamento entre o empresário e o Itamaraty durante o governo Lula da Silva, mas também uma certa retração, após um processo de maior institucionalização das interações durante o governo precedente [de FHC], a despeito do fato de que, em “alguns aspectos, houve uma aproximação estreita e resultados auspiciosos” (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006, p. 400). Seja como for, no caso das interações entre primeiro e segundo setor, no âmbito da política externa, a literatura existente é quase unânime ao enfatizar a vigência de interações ainda aquém das desejáveis.

Contudo, no que diz respeito às articulações do Itamaraty com a sociedade civil, parece pertinente sugerirmos uma sensível ampliação da diplomacia pública durante o governo Lula, não apenas no sentido da projeção de uma dada imagem do Brasil no exterior, mas também de divulgação da política externa do país no âmbito doméstico. É esta segunda vertente da diplomacia pública brasileira que mais se associa com a temática explorada no presente artigo. Nesse campo, cabe, inicialmente, mencionarmos a criação do canal oficial do MRE no YouTube <<http://www.youtube.com/mrebrasil>>, onde é possível ter acesso a vídeos e áudios de programas, entrevistas e coletivas do Ministro de Estado, diplomatas e outras autoridades sobre temas de política externa. A página é relativamente nova (foi criada em 18 de fevereiro de 2009), mas já tem 227.037 vídeos, que foram exibidos 287.708 vezes (dado do dia 08/04/2011, às 15h).

Destaque-se, ainda, o crescente ativismo da FUNAG, criada em 1971. Em recente balanço feito pela Fundação em seu *Newsletter* de 18/06/2009, são listadas as inúmeras atividades realizadas em 2008 com o intuito de “popularizar a política internacional”, de “aproximar a política internacional do cotidiano do cidadão”. Os números do balanço feito pela FUNAG são expressivos: em 2008 a Fundação “publicou 116 títulos [dos 620 em catálogo, todos disponíveis na internet], realizou 20 eventos, ministrou cinco cursos e criou bibliotecas em todas as regiões do país”<sup>70</sup>. A Fundação também criou programas para a distribuição gratuita de livros relacionados à diplomacia do país e à sua política externa, bem como passou a fomentar um diálogo mais sistemático com a comunidade de investigadores acadêmicos das relações internacionais do país. Cabe recordarmos, ainda, que, a exemplo do que acontecia antes, o ministro das relações exteriores do governo Lula da Silva procurou divulgar, com intensidade significativa, as estratégias e resultados da política externa, por intermédio de artigos publicados na mídia impressa. Uma eventual maior receptividade do MRE aos aportes e demandas externos, ou o caráter bidirecional destas interações, contudo, ainda é questão a merecer estudos específicos.

---

(70) Fonte: *Newsletter* da FUNAG de 18/06/2009, capturado em 08/07/2009, disponível em: <<http://www.funag.gov.br/newsletter/newslettertheme/newsletter.2009-06-18.7639762201/view>>.

## 5.2 O FÓRUM IBAS E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O Fórum Trilateral de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) foi criado em 2003, pela Declaração de Brasília. Seus objetivos principais são: promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e a convergência do posicionamento de seus membros em assuntos de importância internacional; desenvolver oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões, trabalhar a redução internacional da pobreza e em favor do desenvolvimento social; promover a troca de informação trilateral, melhores práticas internacionais, o intercâmbio de tecnologias e habilidades, assim como complementar os respectivos esforços de sinergia coletiva, buscando a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança do clima, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte<sup>71</sup>.

Se, em um primeiro momento, a política externa brasileira (PEB) esteve visceralmente ligada à defesa da independência e do recém-formatado território nacional, pode-se afirmar que o início do século XX inaugurou um outro *modus* para a inserção internacional do Brasil: o país assume, de forma flagrante, a tática de aproximação com o centro do poder mundial (com Londres e, mais destacadamente, com Washington), tática essa que seria retomada por praticamente todos os presidentes da República. O grau dessa aproximação e a forma pela qual ela se desenvolveu vão variar com o tempo. Todavia, o que se manteve mais ou menos constante, no curso de nossa história republicana, foi o emprego da PEB a serviço do desenvolvimento econômico nacional (LIMA, 2000; CERVO; BUENO, 1992). Assim, independentemente do modo como se dava a inserção brasileira em um momento específico da história (equidistante, pragmática, autônoma, associada, responsável, altiva etc.), as preocupações quanto ao desenvolvimento nacional estiveram conectadas às relações com o Norte – a força motriz da economia mundial.

Em regra, as relações com o Sul observaram sua função “complementar ao Norte” (CERVO; BUENO, 1992, p. 374). Situações muito específicas constituíram exceção a essa regra. No campo da segurança (regional, hemisférica ou global), por exemplo, a tendência não foi a de associação com o Norte, por razões já bem conhecidas. Na América do Sul, as consternações acerca da segurança regional, da balança de poder e da manutenção do *status quo*, quando ocorreram, nunca desfavoreceram o Brasil. O país apenas manteve seu horizonte de política exterior no Sul quando questões de vizinhança (normalmente ligadas à segurança) estiveram

---

(71) Sitio eletrônico do Fórum IBAS. Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org/>>.

no centro da agenda nacional, ou seja, quando se precisou agregar força de barganha em fóruns multilaterais pela “causa sulista” ou quando o Sul se transformou em único trampolim para voos mais altos (rumo ao Norte), como se nota nas décadas de 1970 e 80 (BELÉM LOPES; VELLOZO JR, 2004).

De forma inovadora, portanto, a gestão da PEB de Lula da Silva parece ter encontrado, no Sul, o local; e na tática de aproximação, via eixo Sul-Sul, a oportunidade para implementar uma estratégia maior: pensar os ganhos e o relacionamento do Brasil em relação ao Sul não apenas como complementares às suas relações com o Norte. O governo Lula da Silva identificava nessas incursões – dentre as quais se destaca o Fórum IBAS – a oportunidade de “unir semelhantes” para suprir o atraso tecnológico e econômico nacional, por intermédio de alianças, e de pressionar por uma nova governança global, capaz de espelhar e promover uma maior simetria entre Norte e Sul.

Em um contexto de extrema concentração da renda mundial no hemisfério Norte, que benefício pode haver nas chamadas estratégias de desenvolvimento Sul-Sul? É necessário aplacar a alegação de pretensa irracionalidade econômica e política dessas estratégias. Conforme aponta o relatório anual do Banco Mundial, os países em desenvolvimento (PEDs), tomados em conjunto, contabilizam aproximadamente 25% do Produto Bruto (PNB) mundial (WORLD BANK INDICATORS, 2002). Ainda há de se ter em conta que os índices (nos últimos vinte anos) e projeções de crescimento dos PEDs em muito superam aqueles dos países do Norte desenvolvido. Além disso, os PEDs concentram mais da metade do mercado consumidor global. Ante o gigantismo demográfico do Sul não desenvolvido, aumentos nos níveis de renda per capita das populações de economias periféricas significam um enorme potencial multiplicador de consumo (vertido em aumento de exportações ou de produção no mercado interno, para os empreendedores que nesses mercados puderem penetrar) (BELÉM LOPES; VELLOZO JR, Idem). Rubens Ricupero (2004) endossa o argumento: “tem razão o presidente Lula: uma nova geografia do comércio se delinea. Para japoneses e americanos, os mercados das economias emergentes se aproximam de 50% de suas exportações e importações”.

Partindo de uma concepção ampliada do desenvolvimento, que privilegia os seus aspectos não econômicos, qual vem a ser a atratividade das parcerias desenvolvimentistas Sul-Sul, tais como o Fórum IBAS? Aqui, os motivos são mais intuitivos, porém não óbvios. Dividamo-los em três frentes: (i) os desafios comuns da globalização; (ii) a reforma do sistema internacional; e (iii) o diálogo sobre governança nacional. Questões como a liberalização de mercados financeiros, a competitividade (espúria) no comércio internacional, os fluxos migratórios e a destinação de investimentos internacionais demarcam o campo de reflexão da primeira categoria. No tocante à governança global, o eixo Sul-Sul permanece valio-

so para a cooperação política. A esse respeito, Ignacy Sachs (1997) vislumbra: “a competição provável entre os três blocos de países industrializados – América do Norte, Europa e Japão – possivelmente criará oportunidades de um novo tipo de neoneutralismo” (p. 73). O pleito pela reforma da ONU e as ações concertadas na Organização Mundial do Comércio (OMC) dão corpo a esse conceito. Por fim, no relativo ao compartilhamento de “melhores práticas” de gestão interna dos PEDs, Ricupero, novamente, toma a palavra: “não podemos [países em desenvolvimento] nos comparar aos Estados Unidos ou à União Europeia, porque estes inventaram e plasmaram a globalização”. O emparelhamento de estratégias de desenvolvimento dos PEDs ajuda a compreender “como estão resolvendo seus problemas de inserção” (RICUPERO, 2002, p. 36).

## 5.3 O FÓRUM IBAS: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E MECANISMOS DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E DE COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL

Para a definição e implementação das diretrizes de ação do Fórum IBAS, foram criadas três instâncias principais de articulação intergovernamental entre os três países membros, quais sejam: (a) a de articulação entre os Chefes de Estado, por intermédio das Cúpulas Presidenciais, principalmente; (b) as Comissões Mistas Trilaterais, que organizam a interação entre os ministérios temáticos dos três países, por intermédio dos Encontros Ministeriais; e (c) a dos chamados Pontos Focais, que são oficiais seniores responsáveis pela coordenação institucional das atividades dos Grupos de Trabalho e pelas ações de concertação política dos Chanceleres e dos Chefes de Estado, bem como por gerenciar as atividades do Fundo IBAS. Para dar maior capilaridade doméstica à busca de cooperação trilateral, foram criados também grupos específicos de trabalho (os GTs), que se dedicam aos temas prioritários definidos no Guia de Ações, estabelecido em 2004, cujo objetivo é possibilitar a troca de informações e facilitar as interações e a cooperação técnica entre as burocracias dos países membros.

Antes de examinarmos os mecanismos e dinâmicas que têm sido adotados para a implementação doméstica, no Brasil, das diretrizes de atuação do IBAS, ou seja, as formas de articulação intragovernamental para a concretização dos objeti-

vos propostos, cabe comentarmos, brevemente, o funcionamento destas três instâncias de articulação intergovernamental. Na base desta estrutura de articulação intergovernamental, que conecta lideranças políticas e parte do aparato burocrático-administrativo dos países membros, encontram-se os Pontos Focais, que são altos funcionários da Chancelaria dos três países, responsáveis pela supervisão dos Grupos de Trabalho, que serão discutidos adiante, e de seu adequado funcionamento, seguindo as prioridades e cursos de ação definidos nas duas instâncias superiores da hierarquia. Os Pontos Focais de cada um dos países se reúnem regularmente, buscando a harmonização e o gerenciamento das atividades do Fórum, de modo a monitorar e aprimorar o intercâmbio e garantir a evolução do diálogo e da cooperação entre as partes. Para tanto, foram realizadas, até abril de 2009, quatorze (14) reuniões dos Pontos Focais.

Os Encontros de Chanceleres (ou Comistas) ocorrem no mínimo uma vez ao ano (sendo normalmente realizados no primeiro semestre, preliminarmente às Cúpulas Presidenciais) e são fundamentalmente baseados nas Reuniões de Pontos Focais, que verificam previamente os pontos de interesse para o aprimoramento da concertação política entre as partes. Nesses encontros são debatidos temas de interesse global como: comércio, clima, desenvolvimento e gênero, além de questões regionais e outros assuntos inerentes ao Fórum IBAS, como o andamento das atividades do Fundo IBAS. Nesses encontros, normalmente são apresentados documentos oficiais, denominados Comunicados Ministeriais, que resumem as propostas de atuação do Fórum IBAS em âmbito global e regional, em termos de cooperação técnica e política.

O nível mais alto da hierarquia do IBAS é o das Cúpulas Presidenciais. Tais reuniões têm sido realizadas anualmente desde 2006, quando os presidentes dos três países se encontraram em Brasília. Nesses encontros são assinados os acordos de cooperação entre as partes e os três Chefes de Estado pronunciam-se sobre o futuro do Fórum e sobre o seu posicionamento perante os principais acontecimentos do sistema internacional de seu interesse mais imediato e sobre temas globais e/ou regionais, além de explicitarem os objetivos de longo prazo para o Fórum. Após cada encontro é publicada uma declaração oficial, contendo as projeções futuras para a cooperação entre as partes.

Para a concretização das diretrizes definidas no âmbito intergovernamental, foi fundamental a criação e institucionalização de mecanismos de coordenação no plano intragovernamental, em cada um dos países membros. Interessa-nos neste trabalho compreender a maneira como o Brasil, buscando implementar os cursos de ação definidos, procura reconfigurar a sua estrutura burocrática para a efetivação da cooperação trilateral no âmbito do Fórum IBAS. A implementação das diretrizes de cooperação demanda mudanças organizacionais, para a dinami-

zação da coordenação das ações no plano intragovernamental, notadamente através da criação dos Grupos de Trabalhos (GTs).

No caso brasileiro, a institucionalização inicia-se em 2004, com a designação de um diplomata como responsável pela coordenação das ações do IBAS nos âmbitos doméstico e internacional. Foi criada uma coordenação específica das atividades do Fórum, dentro do organograma do Ministério das Relações Exteriores (MRE), qual seja, a Coordenação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (CIBAS), regulamentada pelo Decreto 5979, de dezembro de 2006, que era parte da Subsecretaria Geral Política II (SGAP II), do MRE. No entanto, o progressivo fortalecimento da iniciativa, o incremento da cooperação e a ampliação das áreas de ação do Fórum exigiram do governo brasileiro uma estrutura ainda mais robusta. Em 2008, para substituir a CIBAS, foi criada a Divisão do Fórum Índia Brasil e África do Sul (DIBAS), responsável pela coordenação das ações do Fórum IBAS, que estava subordinada ao Departamento de Mecanismos Regionais (DMR), ainda sob a égide institucional da SGAP II. Em 2010, o Departamento de Mecanismos Regionais transformou-se em Departamento de Mecanismos Interregionais e a DIBAS transformou-se em Divisão do Fórum IBAS e Agrupamento BRICS.

Desde o fim da Guerra Fria, e com a mudança no paradigma de inserção internacional do Brasil, no início da década de 1990, tem havido significativas alterações na estrutura organizacional do Itamaraty, com a criação, fusão e/ou expansão de Coordenações, Divisões e Departamentos (ver o trabalho de Puntigliano, 2008). As constantes reformulações na estrutura do MRE refletem, assim, não apenas as inflexões da política externa brasileira, mas também as alterações no seu modo de ação e a multiplicação das relações internacionais do país. A criação da DIBAS, menos de dois anos após o surgimento da CIBAS, com a consequente ampliação do quadro funcional do MRE dedicado ao IBAS, reflete, por certo, a própria dinamização do Fórum neste período.

Até 2007, a CIBAS contava com apenas um diplomata, responsável pelo trabalho de articulação doméstica para a implementação das ações de cooperação no âmbito do Fórum, a quem se somava o Ponto Focal no Brasil. Em fevereiro de 2008, a DIBAS, que substituiu a CIBAS, passou a ser composta por três diplomatas. Em julho do mesmo ano, juntou-se à equipe mais um diplomata, que exerceria a chefia da DIBAS. Em 2009, foram agregados mais três servidores, sendo um designado para assumir a Subchefia da Divisão, e dois novos estagiários substituíram os antigos, que agora estão efetivamente lotados na DIBAS. Assim, em meados de 2009 o quadro funcional do MRE dedicado ao IBAS era composto por 6 pessoas, sendo quatro diplomatas efetivamente lotados na DIBAS e mais dois estagiários do IRBr, auxiliados pelos da DMR, além do próprio Chefe do Departamento, que era o Coordenador Nacional Brasileiro do IBAS, somado ainda ao Ponto Focal Brasileiro,



lotado na SGAP II. Cabe destacar, porém, que outros funcionários lotados na SGAP II e na DMR também auxiliam nas atividades do IBAS, no plano administrativo.

A SGAP II, segundo o artigo 16 do Decreto 5.979, de 6 de dezembro de 2006, é a Subsecretaria responsável por assessorar o Secretário-Geral de Relações Exteriores nas questões de política exterior de natureza bilateral, birregional e multilateral com os países ou o conjunto de países das áreas geográficas por ela abrangidas, quais sejam, Ásia, África, Oceania e Oriente Médio. A DIBAS, que funciona como instituição coordenadora brasileira do Fórum IBAS, foi instituída, em janeiro de 2008, pela Circular Telegráfica n° 66881, dentro da estrutura da SGAP II, justificando-se, desse modo, a escolha do Subsecretário Geral de Política II como Ponto Focal do IBAS no Brasil. No mesmo sentido, justifica-se a escolha do chefe do DMR como Coordenador Nacional do IBAS no Brasil, uma vez que a DIBAS está subordinada ao DMR.

Em 2010, a DIBAS transformou-se em DIB, agregando também o agrupamento BRIC, uma vez que são coincidentes os países participantes - lembrando que em 2011 a África do Sul foi incorporada ao BRICS.

Entre 2010 e 2011, verificou-se uma diminuição no efetivo diplomático para tratar desses mecanismos, restando, em abril de 2011, o Chefe da divisão, diplomata responsável pelo Fórum IBAS e Aglomerado BRIC, e mais três diplomatas lotados para auxiliá-lo.

Tanto o Ponto Focal como o Coordenador Nacional do IBAS no Brasil são altos funcionários do MRE, responsáveis pela articulação e gestão das atividades do Fórum tanto no plano doméstico quanto pelas interações com os outros dois Estados-membros. O Ponto Focal e o Coordenador Nacional do IBAS são responsáveis por assessorar o Ministro das Relações Exteriores e o Presidente da República no que concerne ao IBAS, por monitorar as atividades dos Grupos de Trabalho, preparar encontros ministeriais e presidenciais, além de verificar o andamento das políticas desenvolvidas pelo Fórum IBAS em outros países, por intermédio das atividades do Fundo IBAS<sup>72</sup>.

Auxiliam ainda na execução das ações do IBAS as diversas Divisões e Departamentos do MRE envolvidos nos vários Grupos de Trabalho. As informações sobre as ações desenvolvidas pelo Fórum IBAS são mantidas atualizadas e disponíveis no sítio eletrônico da DIB<sup>73</sup> e de outras Divisões, bem como

---

(72) O Fundo IBAS é um Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, criado e financiado pelos três países do IBAS, que objetivam desenvolver projetos auto-sustentáveis para beneficiar países em desenvolvimento. Este é mais um dos ineditismos do IBAS, pois altera o círculo tradicional de doadores. Os recursos do Fundo são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do PNUD.

(73) Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas>>.

nas páginas eletrônicas dos Ministérios e de outros órgãos envolvidos nas atividades do Fórum.

As Embaixadas do Brasil localizadas em Nova Déli e Pretória também contribuem ativamente, fazendo a intermediação entre a Chancelaria brasileira e seus pares nos outros dois membros do Fórum. Colaboram, ainda, os consulados localizados em outras cidades da África do Sul e da Índia, como o da Cidade do Cabo e o de Mumbai.

Em um nível hierárquico inferior da estrutura organizacional do Fórum IBAS, encontram-se os 16 (dezesesseis) Grupos de Trabalho (GTs), que são gerenciados, em cada um dos três países, pelos Pontos Nodais. Estes são funcionários de alto escalão da burocracia federal, podendo ser lotados no próprio MRE ou em Órgãos Federais ou outros Ministérios. Os Pontos Nodais atuam como coordenadores domésticos dos Grupos de Trabalho, fazendo, além do gerenciamento doméstico das atividades, a coordenação das interações intergovernamentais dos GTs.

A escolha do Ponto Nodal é feita a partir das atividades desenvolvidas por cada GT, ou seja, caso as políticas trabalhadas nos GTs estejam sob responsabilidade principal de um Órgão Federal ou Ministério específico, espera-se que o Ponto Nodal seja, portanto, um funcionário lotado neste órgão ou ministério; caso as ações desenvolvidas pelo GT estejam relacionadas mais diretamente ao MRE, o Ponto Nodal deverá ser proveniente do MRE. Tal escolha tem por objetivo facilitar tanto o relacionamento entre as instituições envolvidas nos GTs quanto aproximar as burocracias dos outros dois países envolvidos no IBAS, uma vez que as ações dos GTs, para serem implementadas, necessitam da cooperação intragovernamental e intergovernamental.

Cada um dos dezesseis Grupos de Trabalho do IBAS é formado por representantes dos três países, existindo, pois, um único GT do IBAS para cada uma das áreas em que se busca a cooperação, do qual participam representantes dos três países.

Conforme anteriormente anunciado, para cada GT há um Ponto Nodal em cada um dos países, que é o responsável pela articulação doméstica em cada país, bem como pela coordenação entre as delegações dos outros dois países-membros. Cabe, no entanto, diferenciar os Pontos Nodais dos coordenadores *ad hoc* que são escolhidos em cada encontro trilateral dos GTs, momento em que estão presentes representantes dos três países. Isso ocorre para facilitar o andamento do encontro, bem como para possibilitar o secretariado da reunião, de modo que seja possível a produção uma ata final, na qual estarão definidos os projetos a serem executados.

Os Pontos Nodais brasileiros coordenam as atividades dos GTs no plano doméstico, intragovernamental, e as interações, na temática objeto de cada GT, com as outras duas delegações da Índia e da África do Sul, devendo, ainda, manter a DIBAS informada acerca de todas as atividades dos grupos.

Cabe destacar que alguns dos GTs mantêm atividades que envolvem a sociedade civil (especialmente no Fórum entre Povos), como ocorre no GT de Comércio e Investimentos, que está sempre em contato com o Fórum Empresarial do IBAS, cuja coordenação no Brasil é feita através da CNI (Confederação Nacional das Indústrias), bem como com o Fórum de Pequenas Empresas, que reúne as instituições que gerenciam as atividades das pequenas empresas nos três países (no Brasil, o SEBRAE; na África do Sul, a Seda, *Small Enterprise Development Agency*; e na Índia, a NSIC, *National Small Industries Corporation Ltd.*).

A cooperação entre e no interior dos três países funciona de modo independente em cada uma das áreas definidas nos GTs, como especificado nos Memorandos de Entendimentos<sup>74</sup> assinados pelos três países, bem como nos planos de ações definidos e implementados por cada GT, que agem de modo particular, com ritmos e estratégias próprias de ação. Esse fato se explica pelos diferentes tipos de cooperação desenvolvidos por cada um dos GTs. A atuação dos GTs tem, algumas vezes, implicação mais direta na sociedade, enquanto em outros casos ela demanda alteração legal, o que resulta em distintos processos, envolvendo ritmos igualmente variados.

As diversas instâncias de concertação política, relativas aos três níveis institucionais, reúnem-se periodicamente, e mesmo sem uma estrutura supranacional, como uma Secretaria Geral ou mesmo uma Presidência, no IBAS convencionou-se a existência de uma secretaria informal, gerida por cada um dos países num revezamento anual, ou seja, a cada ano um país fica responsável pela realização de encontros ministeriais e cúpulas presidenciais.

Se neste trabalho a nossa preocupação central é com a cooperação intragovernamental, no Brasil, para a implementação das diretrizes do IBAS, cabe mencionarmos, brevemente, o papel dos agentes societários nesta estrutura, para além da participação de alguns grupos de interesse nos GTs, como será ressaltado abaixo. Buscando expandir o processo de aproximação entre os países e com o objetivo de incrementar a participação da sociedade civil no Fórum IBAS, as chancelarias dos três países conceberam ações que envolvem entidades e organizações de fora da esfera governamental. Destacam-se algumas iniciativas, que se tornaram permanentes, devido às suas sucessivas edições, como os Fóruns de Mulheres, Acadêmico, Empresarial, de Parlamentares e de Editores.

---

(74) Disponíveis para consulta em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/view>>.

## 5.4 MECANISMOS E PROCESSOS DE COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na presente seção, o nosso objetivo é explicitar, de maneira quase telegráfica, os processos que levaram à fragmentação do planejamento e da gestão no setor público; os fatores que têm gerado a pressão para o rompimento deste padrão inercial; as dificuldades e barreiras à coordenação entre as agências estatais<sup>75</sup>; e os mecanismos mais frequentemente adotados para a produção da coordenação intragovernamental.

A definição de “coordenação” proposta por Alexander parece-nos pertinente neste nosso esforço analítico:

[...] coordination is defined as a deliberate activity undertaken by an organization or an interorganizational system to concert the decisions and actions of their subunits or constituent organizations. Such coordination is manifested both in process and structure (ALEXANDER, 1993, p. 331).

Inicialmente, é necessário que fique claro que a preocupação com a coordenação intragovernamental é um fenômeno relativamente antigo. Como sugerido por Guy Peters, desde o tempo em que as estruturas governamentais começaram a se diferenciar, com a criação de uma variedade de ministérios e departamentos, muitos têm afirmado que uma agência desconhece o trabalho realizado pelas outras e que os seus programas são contraditórios, redundantes ou ambos (PETERS, 1998, p. 295).

Processos de distinta natureza têm sido responsáveis pela fragmentação do planejamento e da gestão no setor público. Dentre eles, talvez sejam os seguintes aqueles que mais diretamente têm obstaculizado a capacidade de coordenação das agências estatais: (a) o fato de os governos terem progressivamente ampliado o leque de suas atribuições; (b) os processos de descentralização, devolução e/ou privatização; (c) o aumento da complexidade e do caráter técnico de parte significativa dos assuntos e questões com as quais se defronta o Estado; (d) as diretrizes de reforma do Estado, amplamente adotadas nas décadas de 1980 e 1990, que via de regra se espelharam no funcionamento das organizações do mercado e/ou buscaram a ampliação da participação dos cidadãos ou “clientes”. Como afirma Peters, esse “foco nos clientes e nos servidores no interior de uma única organização torna menos provável a coordenação” (PETERS, 1998, p. 296).

---

(75) A discussão destes três pontos iniciais da seção sintetiza, em ampla medida, a argumentação de Faria, Rocha e Filgueiras (2006).

Os fatores que têm gerado a pressão para o rompimento do padrão inercial de planejamento e gestão, em geral fragmentado, podem ser sintetizados da seguinte maneira: (a) os recorrentes problemas fiscais com os quais têm se deparado os governos, os quais, somados às crescentes demandas por eficiência, transparência e *accountability*, fazem com que a coordenação seja percebida como uma forma aparentemente simples de se eliminar a redundância e a inconsistência dos programas governamentais; (b) ainda que a visão prevaiente destaque a tendência das organizações em geral e das burocracias públicas muito particularmente de preservar ou de buscar a ampliação de suas próprias prerrogativas, de sua autonomia e de seus orçamentos, alguns outros fatores parecem operar no sentido do fomento à coordenação, tais como: a definição do papel do técnico/profissional e a ênfase dada aos beneficiários/clientes, os quais sentiriam em primeiro lugar o impacto positivo de tal mudança no comportamento das organizações e de seus profissionais (PETERS, 1998, p. 305); (c) por fim, o reconhecimento de que a complexificação dos processos sociais tornou obsoletas e ultrapassadas determinadas concepções que informavam o planejamento governamental.

Contudo, são diversas as dificuldades e barreiras à coordenação entre as agências públicas. Jennings Jr. e Krane (1994) sugerem a necessidade de reconhecermos a existência de barreiras organizacionais, legais/técnicas e políticas. As barreiras de ordem organizacional estariam relacionadas às distintas missões, orientações profissionais, estruturas e processos das agências públicas. As várias missões e orientações profissionais incidem sobre a definição dos objetivos e das prioridades das organizações, podendo levar a divergências acerca da maneira mais adequada de se atingir os fins propostos, o que, obviamente, pode dificultar a ação coordenada entre diferentes agências. Há também a possibilidade de que as organizações possam ignorar ou desconfiar do modo de operação e das finalidades das outras agências. No que diz respeito às estruturas e aos processos, obstáculos à cooperação podem ser derivados da limitação das conexões interorganizacionais, reproduzida por distintas estruturas e processos e pela eventual necessidade de que a aprovação de vários níveis da organização seja requerida e/ou pela existência de uma diversidade de “pontos de veto”. Ademais, a abrangência geográfica da provisão de serviços pode variar, podendo também haver incompatibilidade nos procedimentos e nos sistemas de incentivo.

As barreiras legais e técnicas à coordenação podem se originar da própria circunscrição, definida pela legislação pertinente, para a atuação da agência, assim como de regulamentos internos emanados dos escalões mais elevados das organizações e também da distinta capacitação tecnológica e da experiência acumulada das agências. Destacam-se aqui as restrições legais à utilização dos recursos financeiros e técnicos das organizações e a possibilidade de conflito entre as regulamentações dos vários níveis de governo.

Como também destacado por Jennings Jr. e Krane (1994), as barreiras políticas à coordenação podem estar lastreadas tanto no ambiente político externo às políticas e programas quanto na “política” interna da própria burocracia. No que diz respeito às disputas intraburocráticas e à política da burocracia, o conhecido termo “proteção do território” (*turf protection*) parece sintetizar com precisão um comportamento já amplamente estudado. A ideia expressa é que cada organização tem a sua área de atuação definida, hegemonia essa que ela vai lutar para preservar (ou ampliar), procurando excluir competidores potenciais, mesmo (ou principalmente) sendo eles outras organizações governamentais. Dito de outra forma, para que esta “hegemonia” seja preservada sobre o território, sobre uma clientela, sobre uma questão ou problema ou sobre uma dada forma de atuação, o comportamento esperado é a competição, não a cooperação.

As barreiras políticas externas, por sua vez, são também de várias ordens: podem ser oriundas de grupos de pressão que desejam proteger os seus interesses na produção da política pública; podem estar relacionadas a estruturas e processos do legislativo que têm incidência sobre a fragmentação das agências e das políticas ou programas, sendo também possível que o legislativo faça valer o seu interesse em privilegiar programas de maior visibilidade ou do interesse de alguns de seus atores mais relevantes. Ademais, é crucial o apoio das lideranças do executivo às diretrizes de coordenação.

Por fim, cabe-nos apresentar, muito sinteticamente, os mecanismos mais frequentemente adotados para a produção da coordenação intragovernamental. Em sua apresentação de um arcabouço conceitual para a compreensão da coordenação interorganizacional, Alexander (1993) nos alerta para a necessidade de distinguirmos as *estruturas* de coordenação dos *instrumentos* de coordenação. De acordo com o autor:

Coordination structures describe the form that has evolved among organizations (in the case of informal networks) or that has been designed or structured (in the case of formal coordination structures) [como as que estamos analisando neste trabalho] to bring about IOC [interorganizational coordination]. They are the linking mechanisms that transform uncoordinated or less coordinated interorganizational fields or networks into more coordinated ones. Coordination tools are the specific elements of organizational action, interaction, or behavior that enable IOC. Meetings or telephone calls are examples of tools in informal linkages; contracts or budget sign-off are examples of formal tools. IOC tools address the three basic coordination problems of feedback, guidance, and control (ALEXANDER, 1993, pp. 339-40).

Na Figura 1, abaixo, reproduzimos, em sua completude, a proposta, feita por Alexander, de um arcabouço conceitual para a compreensão da Coordenação Interorganizacional, que, contudo, não será plenamente explorado neste trabalho:

Figura 1 – Arcabouço conceitual para a compreensão da Coordenação Interorganizacional

	CONCRETE	←————→	ABSTRACT
	COORDINATION TOOLS	COORDINATION STRUCTURES	INTERORGANIZATIONAL NETWORK
INFORMAL	Informal linkages — telephone calls — correspondence — meetings	(1) Informal network	"Feudal" field — loosely linked network
FORMAL	Joint governance/board membership Joint planning Plan review/approval Budget review/sign-off Collocation Contract/agreement Statutes, regulations, ordinances	(2) Interorganizational group (3) Coordinator (4) Coordinating unit (5) Non-administered program (6) Lead organization (7) Single organization	"Mediated" field — "mutual organization" — joint venture — alliance — federation "Guided" field — corporate empire

Fonte: Alexander, 1993, p. 340.

Como forma de apresentação sucinta dos mecanismos de coordenação possíveis, complementando a proposta de Alexander de uma forma mais simples, re-produzimos abaixo os mecanismos arrolados por Regens (1988):

Quadro 1 – Tipos de mecanismos de coordenação

INTERCONEXÕES A PARTIR DE BAIXO	AUTOCONEXÕES ENTRE FUNCIONÁRIOS	ORQUESTRAÇÃO A PARTIR DE CIMA
Intercâmbio informal de informações	Intercâmbio formal de informações, <i>clearing houses</i>	Agência uni-integrada ( <i>single integrated</i> )
Reuniões periódicas	Conselhos consultivos	Agência principal/ coordenadora
Projetos <i>ad hoc</i> , acordos projeto-por-projeto	Forças-tarefa	Mandatos estatutários
	Copresença de escritórios	Comitês seletos de monitoramento
	Memorandos de entendimento	

Fonte: Regens, 1988, p. 148.

Antes de nos dedicarmos, na próxima seção, à análise das estruturas, dinâmicas e processos da coordenação intragovernamental para a implementação, no Brasil, das diretrizes do Fórum IBAS, cabe reiterarmos que a seção que aqui se encerra teve o objetivo de sinalizar, brevemente, para a complexidade dos processos de coordenação. No que se segue, várias das barreiras à coordenação, por exemplo, deveriam ser analisadas para que pudéssemos produzir uma apreciação menos sumária dos processos e estruturas em questão.

## 5.5 ESTRUTURAS, DINÂMICAS E PROCESSOS DA COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO, NO BRASIL, DAS DIRETRIZES DO FÓRUM IBAS

Antes de nos determos, mais especificamente, na apresentação dos Grupos de Trabalho do IBAS, serão classificadas as estruturas de coordenação intragovernamental instituídas. Se o nosso foco recairá, nesta seção, sobre o funcionamento dos GTs, o complexo arranjo adotado para a implementação da cooperação trilateral no âmbito doméstico deve ser mencionado, ainda que sumariamente (ver também a Figura 1).

(A) SECRETARIA INTERGOVERNAMENTAL DO IBAS: Institucionalizada de maneira não formal pelos três países que conformam o IBAS. Os Estados membros decidiram, de forma consensual, que a cada ano um dos membros será responsável pela coordenação das atividades do IBAS, como se ocupasse a presidência do Fórum. Nesse sentido, por não ser uma estrutura formalizada, considera-se que esta secretaria rotativa pode ser pensada como um “programa não administrado”, como definido por Alexander (1993). Esta é vista pelo autor como a mais simples estrutura de coordenação de uma rede interorganizacional, sendo que tal estrutura raramente é encontrada exercendo sozinha a coordenação, posto que é sempre respaldada por outras estruturas de coordenação interorganizacional, a exemplo do que ocorre no Fórum IBAS. Entretanto, cabe sugerir que a Secretaria do IBAS também pode ser pensada, ainda segundo as categorias propostas por Alexander, como equivalente às “redes informais”, pois esse tipo de rede dá suporte às demais estruturas de coordenação, utilizando-se de instrumentos diversos.



(B) DIB: Em função da complexidade e do caráter multifacetado das ações realizadas pela DIB, essa Divisão do Itamaraty pode ser vista como equivalente, em sua atuação como coordenadora geral das atividades do IBAS, como uma “organização líder”, ainda segundo as categorias de Alexander (1993). Para esse autor, a “organização líder” representa um arranjo em que uma organização assume as responsabilidades pela coordenação das atividades de uma rede interorganizacional, sendo dotada de um status especial perante as outras organizações parceiras, tendo ainda responsabilidades funcionais. Todavia, parte da implementação pode ser responsabilidade de outras organizações da rede, como fica evidente quando se estudam as atividades desenvolvidas pelos 16 Grupos de Trabalho do IBAS ou a implementação das atividades do Fundo IBAS.

The lead organization is a higher-level coordination structure. It describes an overall framework of institutional relations between major participants in an interorganizational system, rather than the detailed mechanism through which concerted decision-making is ensured (ALEXANDER, 1993, p. 338).

(C) PONTO FOCAL: As funções do Ponto Focal podem ser comparadas às de uma “unidade de coordenação”, já que ela existe para coordenar e implementar decisões relevantes para o sistema interorganizacional, sendo distinta do grupo interorganizacional por sua maior autonomia. “*The coordinating unit does not have any ‘line’ functions, nor does it implement any of the tasks it is charged with coordinating*” (ALEXANDER, 1993, p. 336). Sendo o Ponto Focal uma ponte entre o setor político, o Ministro das Relações Exteriores e o Presidente da República, por um lado, e o setor técnico dos GTs, através da DIB, por outro, parece-nos possível pensar que o Ponto Focal exerce funções e tem características semelhantes às de uma “unidade de coordenação”.

(D) COORDENADOR NACIONAL: O Coordenador Nacional do IBAS é um diplomata, designado para gerenciar as atividades do MRE relativas ao Fórum, que se mantém a par das atividades dos GTs desde o início, sendo o principal elo de articulação intragovernamental do IBAS. Cabe ao coordenador nacional esse papel de articulação política intragovernamental.

(E) PONTO NODAL: A função de coordenação do Ponto Nodal equivale à do “coordenador”, como descrita por Alexander (1993). Segundo esse autor, esta é uma estrutura utilizada em combinação com outras formas de coordenação, sendo apenas um instrumento de concertação interorganizacional para tomada de decisões. No funcionamento dos GTs, o Ponto Nodal é sem dúvida este instrumento de concertação entre as diferentes entidades envolvidas no Grupo de Trabalho em âmbito doméstico, como também entre os representantes do GT nos outros dois Estados Membros. Para tanto, conforme afirma Alexander (1993), a personalida-

de, a qualificação e o comprometimento burocrático são importantes fatores que influenciam o sucesso do coordenador.

Two independent factors seem related to the effectiveness of a coordinator. One is the individual's personality, qualifications, and commitment in this boundary-spanning role. The other is how the role is structured in the interorganizational network (ALEXANDER, 1993, p. 336).

No caso do IBAS, a localização burocrática do Ponto Nodal pode se somar às características apresentadas por Alexander (1993), uma vez que, estando este burocrata diretamente envolvido com o MRE, terá as diretrizes da política externa como linha prioritária de ação para implementação da cooperação mais técnica do IBAS. De outro modo, poderiam ser mais frequentes os conflitos entre os interesses domésticos mais particulares de cada um dos agentes governamentais, em detrimento das ações de cooperação internacional mais diretamente definidas pelo Itamaraty.

(F) GRUPOS DE TRABALHO: Parece inquestionável que, como estruturas de coordenação, os GTs do IBAS possam ser classificados, segundo as categorias de Alexander, como “grupos interorganizacionais”.

Interorganizational groups may come into existence through the routinization over time of ad hoc meetings or working groups and in response to the need to address ongoing problems arising from perceived or actual interdependencies (ALEXANDER, 1993, p. 335).

Formados por diferentes agentes governamentais, distribuídos horizontalmente no organograma do governo federal, os GTs preenchem, desse modo, um segundo requisito apresentado por Alexander (1993), o de que os “grupos interorganizacionais” devem ser utilizados para coordenação horizontal entre agências.

Os Grupos de Trabalho concentram, tanto no plano intergovernamental como no intragovernamental, as atividades setoriais de cooperação/coordenação do Fórum IBAS, chamado Fórum de Diálogo, o qual pretende incentivar e ampliar a cooperação entre os três países membros. Assim, os GTs têm por função desenvolver ações concretas de implementação das diretrizes de cooperação estabelecidas nas instâncias de articulação política do IBAS. Eles foram criados com o intuito de gerar um maior intercâmbio de experiências e práticas governamentais, possibilitando a execução de ações conjuntas. Atualmente [2012] são 16 os Grupos de Trabalho do IBAS. Este número, porém, não é fixo, existindo hoje propostas de criação de outros grupos e de reestruturação daqueles já implantados.

Em cada um dos GTs podem existir subgrupos, que são especializações do tema central do GT, como, por exemplo, o de Educação, que conta com o subgrupo de cooperação esportiva e um de cooperação entre academias diplomáticas. O de

Agricultura tem os subgrupos de saúde animal, de medidas sanitárias e fitossanitárias, de agroprocessamento, de políticas públicas e pesquisa e de capacitação. No GT de Ciência e Tecnologia há o subgrupo de pesquisa antártica. Ainda que se estude hoje a possibilidade de ampliação do número de GTs, há um consenso entre os países que neste momento importa mais fortalecer as parcerias existentes do que ampliar o número de áreas de trabalho. Portanto, alguns dos novos temas a serem inseridos para cooperação entre as partes têm sido incorporados como subgrupos dos GTs já existentes.

Cada GT funciona de maneira autônoma, tendo seu próprio ritmo de trabalho e formas de atuação. Cabe ainda considerar as diferenças estruturais das burocracias dos três Estados, uma vez que o andamento dos trabalhos nos GTs pode ser obstaculizado ou facilitado pelas especificidades do aparato burocrático-administrativo específico de cada país e setor de atuação. Todos os GTs encontram-se em um mesmo nível hierárquico dentro da estrutura organizacional do IBAS, não havendo participação direta das instâncias políticas no funcionamento dos GTs. Em cada país há um coordenador nacional para cada GT, que são os chamados Pontos Nodais. Estes são funcionários de um dos órgãos governamentais envolvidos no GT naquele país, designados para facilitar o acompanhamento e a implementação das atividades do Grupo.

No entanto, segundo telegramas e outras correspondências trocadas pelos três países, além de atas e declarações oficiais dos três Estados, há dificuldades de coordenação e acompanhamento das atividades dos grupos, devido ao grande número de instituições envolvidas, bem como em razão da priorização de interesses próprios por parte de cada um dos órgãos envolvidos. Para facilitar este gerenciamento, foi proposta a criação de três grandes “clusters” ou comissões, nas quais os GTs estariam divididos por áreas de atuação, sendo que a coordenação de cada uma dessas comissões ficaria a cargo de um dos países, por um período determinado, havendo rotatividade periódica das responsabilidades. Todavia, tal proposta ainda vem sendo debatida nas reuniões do IBAS.

Segundo uma proposta apresentada pelo Brasil, tais “clusters” seriam divididos da seguinte maneira: (a) Temas Sociais, o que incluiria os GTs de Administração Pública, Assentamentos Humanos, Cultura, Desenvolvimento Social, Educação, Saúde e os que posteriormente possam ser criados; (b) Temas Econômicos, englobando os GTs de Administração Tributária e Aduaneira, de Comércio e Investimentos, de Transportes, de Turismo e de Sociedade da Informação; e (c) Temas de Recursos Naturais, envolvendo Agricultura, Ciência e Tecnologia, Defesa, Energia e Meio Ambiente.

Os GTs mantêm encontros periódicos, de modo a controlar melhor suas ações e definir planos de ações a serem implementados em cada um dos países ou

nos três Estados simultaneamente. Os encontros podem ocorrer tanto em paralelo a eventos multilaterais de organizações internacionais sobre temas mais específicos, quanto durante os eventos gerais do IBAS, como reuniões de Pontos Focais, Comistas ou Cúpulas Presidenciais.

Os três países participantes do IBAS têm representação em todos os 16 GTs. No Brasil, que nos interessa particularmente, os participantes são tanto funcionários do MRE quanto de outros ministérios e demais órgãos federais. Como nem sempre o MRE tem departamentos ou especialistas nas áreas de atuação dos GTs, o acompanhamento das atividades dos grupos fica, então, em alguns casos, sob a responsabilidade de outro ministério ou órgão federal, como exemplificado pelo GT de Administração Pública. Também existem GTs que não mantêm correspondentes nos órgãos e ministérios, ficando as atividades do grupo sob responsabilidade apenas do MRE. No caso do GT de Cultura, mesmo existindo um Ministério específico, não há neste órgão um funcionário designado para tratar especificamente dos assuntos do IBAS, sendo o seu Ponto Nodal, portanto, lotado no Itamaraty. Os outros GTs, além de contarem com representantes do MRE, contam com representantes de órgãos ou de outros ministérios, atuando todos em conjunto para a implementação das políticas do Fórum IBAS.

Existe um Ponto Nodal para cada GT, que é um funcionário designado para representar o GT em encontros trilaterais. Eles também gerenciam as atividades dos Grupos, além de atuarem na interlocução entre os órgãos envolvidos nas atividades do GT, bem como entre os representantes dos outros dois Estados participantes do Fórum. Constatam-se uma certa independência na atuação dos GTs, uma vez que há uma interlocução direta feita entre os grupos e seus representantes em cada um dos países, havendo também autonomia dos grupos para decidir sobre os prazos e o modo de implementação de políticas e para marcar encontros e atividades do GT, sem maiores interferências externas.

A seguir serão descritas e analisadas, de forma sucinta, as atividades dos 16 Grupos de Trabalho, apresentados por ordem alfabética<sup>76</sup>. Serão enfatizadas, por óbvio, as questões relativas à implementação da iniciativa IBAS por parte do Estado brasileiro.

### 5.5.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Criado em 2006, durante a I Cúpula do IBAS, teve seu Memorando de Entendimento assinado em 2007 (durante a II Cúpula). Realiza atividades constan-

(76) São as seguintes das fontes utilizadas nesta seção: entrevistas concedidas a Joana Laura Nogueira por diplomatas do DMR e Pontos Nodais do IBAS entre 2008 e 2009, além de pesquisa realizada nos arquivos setoriais da DIB/MRE. Ver, para maiores detalhes, Nogueira (2009).

tes. Destacam-se como instituições participantes do GT, além do Ministério do Planejamento (MPOG), como órgão coordenador do GT, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Controladoria-Geral da União, além da presença constante do MRE, representado por funcionários da DIB.

Existem em atividade neste GT oito subgrupos, dedicados aos seguintes temas: a) centros virtuais de excelência, b) estatuto sobre administração pública, c) governança eletrônica, d) desenvolvimento de recursos humanos, e) prestação de serviços direcionados ao cidadão, f) ética e combate à corrupção, g) responsabilidade social e transparência e h) monitoramento e avaliação. Cada um desses subgrupos está sob a responsabilidade de um dos três países. Ao Brasil cabe a responsabilidade pelos subgrupos dedicados ao estatuto sobre administração pública, prestação de serviços direcionados ao cidadão e responsabilidade social e transparência.

Como parte das atividades de implementação das políticas de cooperação entre os três Estados na temática de administração pública, além do Memorando de Entendimento, que já foi assinado pelos países, mas ainda não entrou em vigor, aguarda-se atualmente a aprovação pelos outros países da minuta do Estatuto do IBAS sobre Administração Pública, que, como vimos, está sob a responsabilidade do Brasil.

Ainda no sentido de implementar ações efetivas de cooperação na área, foi realizado em São Paulo e em Brasília, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em setembro de 2008, o Seminário “Práticas Sul-Sul em Gestão de Escolas de Governo, Desenvolvimento de Dirigentes e Prestação de Serviços ao Cidadão”, do qual participaram as escolas de administração pública dos três países: a ENAP do Brasil; a *Administrative Staff College of India* (ASCI), da Índia; e a *Public Administration Leadership and Management Academy* (Palama), da África do Sul. O objetivo do evento foi dar início ao intercâmbio de experiências, possibilitando a efetiva cooperação regional.

O Ponto Nodal do GT de Administração Pública encontra-se no MPOG, por não haver contraparte dentro das divisões do MRE, ficando a cargo da própria DIB a tarefa de articulação com o MPOG para a implementação das ações do GT.

## 5.5.2 ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA E TRIBUTÁRIA

Criado em 2006, teve seu primeiro encontro realizado em julho de 2007, precedido por uma reunião preparatória, realizada em novembro de 2006, quando foram discutidas as estruturas organizacionais do aparato fiscal dos três Estados. Já durante a II Cúpula do IBAS, realizada em outubro de 2007, foi assinado um Acordo de Cooperação Trilateral, ainda em processo de ratificação pelo Estado brasileiro.

O GT trabalha diferentes áreas de cooperação tributária, a saber: informações em bases contínuas; gestão de risco; construção de novas capacidades; operação de arrecadação de grandes contribuintes; conhecimentos nas áreas de preços de transferências e tributação internacional e tecnologia da informação. Já no aspecto aduaneiro, os temas são: abordagem comum em procedimentos e cooperação em matéria aduaneira; valoração aduaneira; análise de operadores econômicos autorizados; e linhas seguras no comércio associado ao intercâmbio de dados e à gestão de riscos.

O GT é denominado de *Revenue Administration Steering Group* (RASG). No encontro do grupo ocorrido em setembro de 2008, em Nova Délhi, houve uma reunião dos Chefes das Administrações Aduaneiras e Tributárias dos três países. Emergiram do encontro posições comuns sobre arrecadação de grandes contribuintes e sobre auditoria e investigação, além de ter sido sugerida a formalização de um mecanismo de compartilhamento de informações, que reforçaria a cooperação já existente.

Também é parte do trabalho do GT a busca por superação de barreiras ao comércio dos países e ao investimento, de modo que os Estados devem buscar a cooperação para o reconhecimento mútuo de operações econômicas e de estratégias de gestão das fronteiras e aduanas, de modo a facilitar os fluxos comerciais entre os envolvidos.

Em 2009, foram instituídas no organograma do MRE a Divisão de Acesso aos Mercados (DACESS), responsável pelas relações aduaneiras, e a Divisão de Cooperação Financeira e Tributária (DCF), que assume a responsabilidade pelas relações tributárias. Destaca-se a criação da Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros, responsável pela agenda externa de negociações e acordos nesse setor.

Todavia, o Ponto Nodal deste GT ainda se encontra na Receita Federal, que é o órgão responsável pelas principais ações de cooperação desenvolvidas por este GT. A criação destas novas divisões no MRE aponta a emergência destes temas na agenda internacional do país, devido à multiplicação dos fluxos não apenas comerciais e financeiros, mas também de serviços e de trabalhadores entre os países.

### 5.5.3 AGRICULTURA

O GT de Agricultura teve seu Memorando de Entendimento assinado em 2006. Faz parte desse GT, além do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Divisão de Produtos de Base (DPB) do MRE. O GT está dividido em seis subgrupos, coordenados por cada um dos Estados e assim divididos: sob responsabilidade do Brasil fica o de Produção e Saúde Animal, o de Agroenergia

(em parceria com o GT de Energia); sob coordenação da África do Sul estão o de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, o de Agroprocessamento e o de Agronegócio, sendo que o de Pesquisa e Capacitação e o de Políticas Públicas estão sob a responsabilidade da Índia.

As reuniões do GT vêm sendo realizadas periodicamente. Em reunião ocorrida em maio de 2008, cada uma das partes se comprometeu a realizar 10 seminários e/ou programas de treinamentos no sentido de ampliar e avançar na cooperação trilateral.

Foi realizado em Brasília, em agosto de 2008, um seminário sobre rastreabilidade e melhoramento genético animal, mas nesse evento a parte sul-africana não pôde enviar representante. Houve a tentativa de realização de um seminário sobre influenza aviária. Entretanto, isso não foi possível, em função de divergências de datas entre os Estados. Houve ainda, por parte dos indianos, a apresentação de documento intitulado “*The future of agricultural co-operation in IBSA*”.

O GT parece funcionar com um bom ritmo de trabalho. Porém, as partes têm dificuldades de executar os projetos e de implementar os acordos, especialmente devido à diversidade de interesses quanto aos temas tratados no GT, especialmente sobre o agronegócio.

Cabe destacar que, em cooperação com o MAPA, a Divisão de Produtos de Base (DPB), do MRE, é uma das instituições vinculadas à execução das políticas propostas para o GT, havendo também participação da sociedade civil, através de instituições como a Confederação Nacional de Agricultura.

#### 5.5.4 ASSENTAMENTOS HUMANOS

Com responsabilidade dividida entre o Ministério das Cidades e a Divisão de Temas Sociais (DTS) do MRE, este GT foi criado em 2005, ainda de modo *ad hoc*, ou seja, provisório, quando os três países estavam reunidos num evento da ONU sobre assentamentos humanos em países de renda média. Desse modo, apenas em 2007 ele foi efetivamente criado, durante a IV Reunião Ministerial do IBAS, a partir de uma proposta da África do Sul, aceita pelos dois outros países. Contudo, para agilizar a cooperação na área, os acordos iniciais articulados pelo GT foram feitos de modo bilateral, e não trilateral, o que pode ser visto como evidência da autonomia dos GTs.

O Ponto Nodal desse GT está no Ministério das Cidades. O GT trata especialmente da melhoria das condições de vida da população de áreas urbanas mais pobres, como nas favelas. Também é parte das ações de implementação das políticas do GT a assinatura do Memorando de Entendimento sobre Desenvolvimento

e Assentamentos Humanos. Busca-se também a realização de estudos comparativos de projetos bem sucedidos nos três países, nesse caso com a possibilidade de ampliação dos estudos para as áreas de obras públicas e águas, incluindo questões de saneamento. Ainda como parte da implementação das políticas do GT, a Índia ficou responsável pela organização de um seminário sobre “O desafio das favelas”, no ano de 2010.

### 5.5.5 CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O GT de Ciência e Tecnologia (C&T) é um dos mais atuantes do IBAS. Dele participam, no plano doméstico brasileiro, o Ministério da Ciência e Tecnologia e a Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) do MRE. Cabe ainda destacar a participação do CNPq e, mais recentemente, da Academia Brasileira de Ciências (ABC), nos eventos e reuniões organizados pelo GT. Participa também a Divisão do Mar, da Antártica e do Espaço (DMAE), do MRE, uma vez que, neste GT, foi criado recentemente o subgrupo de pesquisa antártica.

Com um rol bastante diferenciado de assuntos a serem trabalhados, o GT divide-se em vários subgrupos, e em alguns aspectos parece “invadir” a área temática de outros GTs, como o de Saúde, na questão das pesquisas sobre doenças, e o de Meio Ambiente, na pesquisa antártica. Esses dois assuntos são prioritários para as ações do GT, assim como o são a biotecnologia e a biossegurança, nanotecnologia e novas fontes de energia – neste último caso, numa interface com o GT de Energia. Percebe-se, assim, que há sobreposições temáticas que demandam uma maior articulação entre os GTs, o que adensa e complexifica o trabalho de coordenação intragovernamental, para que seja evitada a duplicidade de trabalho ou a divergência de posicionamentos e estratégias.

A primeira reunião do Grupo foi realizada em 2004, em Nova Déli, quando foram identificadas as áreas prioritárias a serem desenvolvidas no Grupo de Trabalho. Em 2005, na II Reunião de Chanceleres do IBAS, assinou-se a “Declaração do Rio sobre Ciência e Tecnologia”, quando foi definido o plano de trabalho de 2005-2007, que definia as principais linhas de cooperação para o GT, além de programar alguns seminários e eventos a serem executados durante esse intervalo. Em 2006 foi realizada, em Angra dos Reis, a III Reunião de Ministros de Ciência e Tecnologia do IBAS, ocasião em que ficou acordada a criação de um fundo de apoio a medidas concretas de cooperação trilateral, financiado pelos três países com um montante total de US\$ 3 milhões.

A questão da pesquisa antártica foi incorporada às atividades do GT em junho de 2008, durante a 31ª Reunião Consultiva do Tratado da Antártida (ATCM), e vem ganhando importância. Neste sentido, o Brasil e a África do Sul já disponi-



bilizaram suas estações para intercâmbio de técnicos entre os países, tendo sido realizado o primeiro intercâmbio em março de 2009. Foi realizado também o “Sim-pósio IBAS Antártida”, no Brasil, aproveitando a definição de 2009 como o Ano Polar Internacional.

Cabe destacar que existem alguns temas comuns entre o GT de Ciência e Tecnologia e o de Saúde, como a questão dos fármacos, ficando a pesquisa por conta do primeiro e o segundo por conta da distribuição dos medicamentos. E ainda com o GT de Meio Ambiente, na questão antártica, no referente ao tema da mudança climática.

Apesar de toda essa sobreposição temática, o responsável pela coordenação do GT, ou seja, o Ponto Nodal do GT, encontra-se no MCT, em sua Secretaria de Relações Internacionais. Cumpre, todavia, registrar que o MRE tem hoje em seu organograma uma Subsecretaria Geral de Energia e Alta Tecnologia.

## 5.5.6 COMÉRCIO E INVESTIMENTOS

O GT de Comércio e Investimentos é constituído por três segmentos principais: um responsável pelos acordos comerciais entre os blocos econômicos (MERCOSUL – SACU<sup>77</sup> – Índia), sob responsabilidade da DNC (Divisão de Negociações Extrarregionais do Mercosul I); outro que cuida do comércio em geral; e um terceiro, responsável pelos investimentos, ambos sob coordenação, no Brasil, da Divisão Informação Comercial (DIC), do MRE. Também compõem o organograma brasileiro do GT, além dessas Divisões, o MDIC e a própria DIB.

Criado em 2004, com o propósito principal de desenvolver as ações conjuntas para o acordo entre os blocos econômicos, o GT de Comércio e Investimentos trabalha, desde o início das ações do Fórum IBAS, no sentido de concretizar o enorme potencial de cooperação entre as partes, demonstrado pelo aumento das trocas comerciais, no período entre 2003 e 2006, de US\$ 600 milhões para US\$ 1,7 bilhão entre Brasil e África do Sul; e de US\$ 1 bilhão para US\$ 2,4 bilhões entre Brasil e Índia. Estava previsto para 2010 o volume de US\$ 15 bilhões para o comércio entre os três países.

A facilitação do comércio passa, também, pela diminuição de entraves burocráticos à exportação, um dos temas mais importantes das políticas de cooperação desenvolvidas no GT. Todavia, o comércio está relacionado também com a regulamentação das Normas e dos Regulamentos Técnicos. Nesse sentido, além do MDIC e do MRE, importa ressaltar a participação da ABNT e do Inmetro como órgãos parceiros neste GT.

---

(77) *Southern African Customs Union*, organização estabelecida em 1970 e integrada, hoje, por África do Sul, Botsuana, Lesotho, Suazilândia e Namíbia.

No que diz respeito às negociações para a criação da área de livre comércio que poderá vir a unir MERCOSUL-Índia-SACU, as negociações estão bem avançadas. Caso concretizado, este acordo gerará a maior área de livre comércio entre países em desenvolvimento, com quase um bilhão e meio de pessoas e um PIB de mais de dois trilhões de dólares.

Um aspecto importante da atuação do GT de Comércio e Investimento é a cooperação entre pequenas empresas, iniciativa essa oriunda da articulação entre três órgãos, o SEBRAE, o *Small Enterprise Development Agency* (SEDA), da África do Sul, e o *National Small Industry Corporation* (NISC), da Índia, que agora é parte do GT. Para a incorporação desta temática, foi criado um subgrupo específico.

Com a criação da Subsecretaria Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos ficou como responsável pela coordenação das ações do GT no Brasil.

## 5.5.7 CULTURA

Funcionando desde 2005, o GT de Cultura aos poucos amplia suas ações e incrementa a cooperação cultural entre as partes, sob a égide do Departamento Cultural do MRE, uma vez que faz parte de suas atividades a divulgação da cultura nacional. O Ministério da Cultura tem pouca participação no GT, por estar mais voltado ao desenvolvimento de políticas públicas direcionadas ao incentivo à cultura no plano interno do que à divulgação da cultura brasileira em âmbito internacional. Assim, o Ponto Nodal do GT está sob responsabilidade da Divisão de Operações de Difusão Cultural, dentro do Departamento Cultural.

Já foram realizados Festivais de Dança (realizado no Brasil em outubro de 2007), de Cinema (realizado na Índia, nas cidades de Mumbai, Goa e Déli, em outubro de 2008) e de Gastronomia (realizado durante a III Cúpula de Presidentes, em outubro de 2008) para divulgação da cultura dos países. Cabe ainda destacar a participação do Brasil em feiras e eventos de promoção cultural nos outros dois países.

Para o futuro o GT espera realizar seminários sobre conservação do patrimônio cultural dos países membros. Para tanto haverá participação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), como instituição que irá auxiliar o MRE neste projeto. Prepara-se, também, um seminário sobre conhecimentos tradicionais e cultura indígena (*Indigenous Knowledge Systems*).

## 5.5.8 DEFESA

Desde 2004, quando foi realizada a primeira reunião de Ministros da Defesa do IBAS, o GT de Defesa foi instituído, tendo como principais temas de coo-

peração o intercâmbio de pessoal; oportunidades de treinamento; intercâmbio de experiências em operações de paz e cooperação em indústria bélica.

Em maio de 2008, foi realizado, na costa sul-africana, o I IBASMAR, uma operação naval conjunta entre os três Estados. O Brasil enviou as fragatas “Defensora” e “Independência” para participarem da operação. O exercício foi considerado um sucesso. Outros exercícios conjuntos foram propostos, que seriam realizados no Brasil, em 2009, e o segundo na Índia, em 2010. Cabe ainda destacar o intercâmbio e os cursos de treinamento de oficiais, principalmente a visita do navio-escola “Brasil” a Mumbai, e o envio de cadetes da FAB para treinamento na escola de aviação sul-africana.

Uma das questões mais sensíveis ao GT é a cooperação em temas nucleares. Nesse aspecto a cooperação bilateral entre Brasil e África do Sul está num nível mais avançado, posto que está em curso o desenvolvimento do projeto de criação de um míssil de curto alcance. No entanto, cabe registrar a preferência do Ministério da Defesa brasileiro pelos mecanismos trilaterais para o tratamento de certas áreas de cooperação, que vinham sendo previamente realizadas de modo bilateral com cada um dos Estados.

No âmbito organizacional doméstico, a gerência do GT de Defesa está sob a responsabilidade do Ministério da Defesa, em cooperação com a Secretaria Geral (SG) do MRE, bem como com a própria DIB. O Ponto Focal do GT, contudo, está localizado no Ministério da Defesa. A cooperação em questões nucleares também fica sob a responsabilidade do GT de Defesa, e não do GT de Energia, que tem trabalhado principalmente com fontes alternativas.

## 5.5.9 DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Em 2005, após a realização do Seminário “Desenvolvimento Econômico com Equidade Social”, foram fundadas as primeiras bases do GT de Desenvolvimento Social, que trata de temas relativos às necessidades das pessoas mais vulneráveis, atingidas pela fome e pela pobreza nos três países. Todavia, apenas em março de 2006, à margem da Reunião de Chanceleres realizadas no Rio de Janeiro, o GT foi efetivamente instituído, tendo sido recomendação da Reunião de Pontos Focais ocorrida em Vereeniging, África do Sul, em novembro de 2005.

Desde 2007, está em vigor o Memorando de Entendimento sobre o tema, que estabelece, entre outras coisas, a periodicidade anual para as reuniões do GT. Foi realizado em outubro de 2008, em Nova Déli, o Seminário sobre Estratégia de Desenvolvimento Social do IBAS. Fizeram parte da comitiva brasileira representantes de diversos órgãos, como: Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Centro Internacional Celso Furtado.

São temas importantes para o GT: estratégias de alívio à pobreza, microfinanças, sistema de conhecimentos tradicionais, seguridade social, políticas sociais e desenvolvimento de capacidade institucional, todos visando o monitoramento e avaliação das atividades, bem como a cooperação em outros foros multilaterais. Cabe destacar que importa principalmente para o GT o intercâmbio de experiências entre as partes, uma vez que há problemas comuns aos países e que cada um mantém uma série de projetos bem sucedidos, passíveis de serem compartilhados.

Fazem parte da estrutura do GT funcionários da Divisão de Temas Sociais do MRE, bem como do MDS, estando o Ponto Nodal localizado na Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O Fundo IBAS trabalha em parceria com o GT de Desenvolvimento Social, mesmo não havendo ações do Fundo nos países membros do Fórum.

## 5.5.10 EDUCAÇÃO

Os primeiros encontros sobre temas educacionais no âmbito do IBAS foram realizados durante reuniões da UNESCO, ainda em 2005. Todavia, apenas em 2006 foi oficialmente criado o GT de Educação do IBAS.

Faz parte dos temas debatidos pelo GT a cooperação esportiva, além de serem realizados encontros de academias diplomáticas, bem como seminários acadêmicos. Cabe aqui destacar que esses são distintos dos Fóruns Acadêmicos realizados pelo Fórum entre Povos.

Além da Divisão de Temas Educacionais do MRE, é parte do organograma institucional do GT no Brasil o MEC, em especial a Capes, além do Instituto Rio Branco, quando o assunto é a cooperação entre academias diplomáticas. Deve-se destacar que a cooperação esportiva realizada no âmbito do GT fica a cargo do Ministério do Esporte. O Ponto Nodal encontra-se no Ministério da Educação, apesar da forte participação do Ministério dos Esportes nesse GT.

Em julho de 2007 foi realizado um seminário acadêmico junto da reunião do GT. Durante a II Cúpula foram definidas as grandes áreas temáticas da cooperação científica entre as partes, a saber: transformação e coesão social; governança global e comércio e investimentos; engenharia, matemática e ciências da computação; biotecnologia, agricultura e pecuária; desenvolvimento sustentável; e educação superior.

Já no âmbito da cooperação de academias diplomáticas, houve dois encontros entre seus diretores, um no Brasil, em setembro de 2007, e outro em setembro de 2008, já tendo ocorrido intercâmbio entre diplomatas dessas academias. Existe em vigor um Memorando de Entendimento (ME) em Educação

Superior. O ME sobre Cooperação de Academias Diplomáticas está sendo negociado entre os países.

No Memorando de Entendimento em Educação Superior estão delineados os objetivos a serem seguidos para a efetiva cooperação do GT. Em resumo, eles tratam da criação de condições para a cooperação entre instituições acadêmicas, faculdades, pesquisadores e estudantes, buscando fomentar o desenvolvimento de projetos conjuntos de pesquisa. Procura-se, também, o alinhamento dos respectivos sistemas de educação superior, buscando o desenvolvimento social e econômico das comunidades locais, bem como o fortalecimento do treinamento e do desenvolvimento de programas com recursos humanos de alto nível.

## 5.5.11 ENERGIA

Já durante a I Cúpula Presidencial, em 2006, foi assinado o Memorando de Entendimento para o estabelecimento de uma Força-Tarefa sobre Biocombustíveis, um dos temas mais centrais para o GT. Todavia, este memorando ainda aguarda ratificação indiana para entrar em vigor.

Durante a Reunião do GT de 2007, destacou-se a proposta indiana de promoção do biodiesel, pois para as três partes o desenvolvimento de fontes de energia renováveis apresenta-se como política importante a ser fomentada. Além do biodiesel, fazem parte das ações de cooperação a busca de desenvolvimento dos recursos eólicos, que conta com um Memorando de Entendimento, em vigor desde outubro de 2007 – tendo sido oferecida pelo lado indiano sua tecnologia de produção de energia eólica, biomassa e solar, tema de grande centralidade na Índia, que tem um Ministério específico dedicado às energias limpas e renováveis.

Quanto à questão dos biocombustíveis, a Índia comprometeu-se, durante a reunião do GT realizada em Nova Déli em setembro de 2008, a finalizar a tramitação referente à ratificação do Memorando de Entendimento. Também houve interesse das petrolíferas indianas na produção de etanol a partir de cana de açúcar, tendo sido criado, para tanto, um subgrupo de agroenergia.

Coube ainda à representação indiana apresentar suas preocupações sobre segurança alimentar e produção de biocombustíveis, tendo sido proposta a realização de um seminário. Foram propostos também projetos conjuntos nos termos de Comércio de Carbono e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, sendo, assim, os biocombustíveis o foco principal do GT. Por parte do MRE, o tema está sendo tratado pela Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis (DNR), do Departamento de Energia. O Ponto Nodal é, contudo, a Chefe da Assessoria Internacional do Ministério das Minas e Energia (MME).

## 5.5.12 MEIO AMBIENTE E MUDANÇA CLIMÁTICA

O GT de Meio Ambiente foi criado durante a III Reunião Ministerial do IBAS, em 2006. Não obstante, apenas em setembro de 2008 houve uma reunião oficial do GT, devido às diferentes posições das partes sobre o tema Meio Ambiente, ficando inicialmente acordado que o enfoque do GT deveria recair sobre as mudanças climáticas.

Após o acordo sobre o tratamento a ser dado às mudanças climáticas, uma reunião informal (devido à ausência indiana) foi realizada à margem da V Comista, em maio de 2008. Nela acertou-se que os três Estados deveriam se encontrar paralelamente às reuniões multilaterais sobre o tema, a fim de buscarem posições comuns, devendo ser criados três subgrupos: um de mudança de clima, outro de biodiversidade e um sobre florestas. Cabe destacar que este GT tem relação direta com o GT de C&T, bem como com o de Energia, devendo haver constante cooperação entre eles, de modo a evitar duplicação de esforços e/ou definição de propostas divergentes.

Para o futuro busca-se inserir nos temas abordados pelo GT a cooperação em termos de espécies invasoras (ou seja, espécies não nativas), proteção dos países megadiversos, além do melhor aproveitamento do conhecimento tradicional, recursos biológicos e biossegurança.

Administra este GT, no Brasil, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em cooperação com a Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD) do MRE. Todavia, cabe ao MRE a responsabilidade central sobre o tema, uma vez que é parte das atribuições do MMA a execução de políticas domésticas de conservação ambiental, ficando a cargo do MRE a execução das relações exteriores sobre o tema. Em outubro de 2008 foi assinado, durante a III Cúpula, o Memorando de Entendimento sobre a questão.

## 5.5.13 SAÚDE

O GT de Saúde reuniu-se pela primeira vez às margens da 58ª Assembleia Mundial de Saúde, ocorrida em 2005. A partir de então, inicia-se o período de reconhecimento e troca de experiências entre as partes. Em fevereiro de 2006, o Brasil foi o único representante latino-americano no Seminário sobre Medicina Tradicional realizado na Índia, o que demonstra uma maior aproximação entre os países, sustentada por iniciativas do Fórum.

Entre os principais assuntos trabalhados pelo GT estão: serviços laboratoriais, medicina tradicional, vigilância epidemiológica, desenvolvimento de ações nas áreas de HIV/AIDS, tuberculose e malária e contrafação (falsificação) de medicamentos. Nos temas concernentes a doenças como AIDS, tuberculose e malária, o

programa do GT de Saúde confunde-se com o GT de Ciência e Tecnologia, que trabalha na pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos para essas doenças. Deste modo, fica por conta do GT de Saúde a prevenção, o controle e a distribuição de medicamentos, ao passo que o GT de Ciência e Tecnologia se encarrega do fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias.

Estão envolvidos no GT de Saúde, em âmbito doméstico, por parte do MRE, o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS), mais especificamente sob a tutela da Divisão de Temas Sociais (DTS); e o Ministério da Saúde (MS), a partir da sua Assessoria Internacional, contando ainda com as parcerias da ANVISA e da Fiocruz. A coordenação do GT é realizada a partir do MS, em cooperação com os outros agentes envolvidos. Cabe destacar que o Ponto Nodal desse GT é o Chefe da Assessoria Internacional do MS, sendo importante considerar que, funcionalmente, sua lotação é no MRE, tornando assim mais fácil e próximo o relacionamento entre MRE e MS.

É parte do plano de ação do GT a realização de Oficinas sobre Sistema de Vigilância Sanitária e Epidemiológica. Neste sentido, a ANVISA torna-se responsável pela organização. Com o objetivo de ampliar a troca de informações sobre o sistema de saúde dos três países, seus projetos sociais e laboratórios públicos, é parte do plano de ação realizar visitas técnicas entre as partes. Pode-se, portanto, afirmar que as partes ainda se encontram numa etapa de reconhecimento das ações e dos projetos desenvolvidos por cada membro, e só após esse período espera-se o desenvolvimento de ações conjuntas.

Contudo, já se encontra em vigor o Memorando de Entendimento sobre Saúde e Medicina, que define, no seu artigo 5o, que “o Ministério da Saúde e Bem Estar da Família da República da Índia, o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Departamento da Saúde da República da África do Sul serão as agências implementadoras das ações estabelecidas por este Memorando de Entendimento”. Afirma-se, ainda, que a

cooperação entre as Partes será implementada por meio de: troca, disseminação e compartilhamento de informação na área de saúde e medicina, inclusive inovações médicas; intercâmbio de profissionais de saúde, com a finalidade de compartilhar novas técnicas e tecnologias, inclusive treinamento em programas educacionais, conforme estabelecido pelas Partes; programas de cooperação científica, por meio de seminários, oficinas e projetos de cooperação; transferência de tecnologia (Artigo 3, Memorando de Entendimento em Saúde e Medicina).

Percebe-se pelo texto do artigo terceiro que as atividades de cooperação se concentram na busca de reconhecimento entre as partes, e não em programas conjuntos de implementação de políticas. Essa aproximação entre os países busca a conformação de um bloco mais coeso de interesses entre as partes, a fim

de que em reuniões multilaterais seja possível obter melhores resultados nas negociações.

Vejamos o caso da Propriedade Intelectual, relacionada à questão da saúde, apontado no item 9 do artigo 1o do Memorando Trilateral de Entendimento. Há, no âmbito da OMC, debates sobre a questão dos conhecimentos tradicionais e da propriedade intelectual, havendo uma convergência entre os interesses de Índia, Brasil e África do Sul, que foram previamente negociados entre as partes por meio das reuniões do IBAS. Importa, portanto, este compartilhamento de informações entre os países não apenas para cooperação técnica entre os mesmos, mas também para a concertação política entre eles, de modo a fortalecer suas posições e interesses no sistema internacional e em fóruns multilaterais. Busca-se tanto obter resultados mais favoráveis para o Fórum IBAS como um bloco único de interesses, como a consecução de objetivos mais particulares de cada um dos países. Assim, podemos apresentar o tema HIV/AIDS como exemplo de que, em alguns casos, há diferentes interesses entre os países, no caso complementares, na busca pela possibilidade de quebra de patentes farmacêuticas, a saber: para a Índia interessa a fabricação dos fármacos, para o Brasil a quebra de patentes e, para a África do Sul, a possibilidade de usar esses medicamentos no atendimento da sua imensa população infectada.

#### 5.5.14 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Segundo informações do Ministério da Ciência e Tecnologia, o GT de Sociedade da Informação (SI) foi criado em março de 2005, quando ocorreu a primeira reunião do GT, realizada durante um encontro de preparação da II Comista do IBAS, sediada na Cidade do Cabo, África do Sul. Já a II reunião do GT de Sociedade da Informação do IBAS realizou-se em paralelo à II Conferência Regional América Latina e Caribe, momento em que foi elaborada a minuta do acordo denominado de Moldura de Cooperação sobre Sociedade da Informação do IBAS. Esse acordo seria assinado em setembro de 2006, durante a I Cúpula do IBAS, quando foi conjuntamente assinado outro acordo que criaria a “Estrutura em Sociedade da Informação”.

O GT funciona principalmente baseado nos Planos de Ação, elaborados ao longo de diversos encontros. Durante a III Comista, realizada no Rio de Janeiro em março de 2006, foram avaliados os resultados do Plano de Ação 2005/2006 e delineadas novas metas para 2006/2007. O novo Plano de Ação previa um programa de inclusão digital, o desenvolvimento de uma página eletrônica e uma série de Oficinas em Sociedade de Informação.

Nesse Plano de Ação houve a designação *ad hoc* dos países que ficariam responsáveis pelo desenvolvimento das atividades, restando ao Brasil o ponto sobre



inclusão digital, que deve ser desenvolvido a partir de projetos para a implantação de várias formas de inclusão digital, com a criação de centros de acesso, especialmente em áreas rurais mais remotas. O tema do governo eletrônico também ficou sob coordenação brasileira. Para esse tema importa buscar o desenvolvimento de uma metodologia para a administração da qualidade total das informações sobre dados governamentais.

Sob responsabilidade da África do Sul ficou a criação do site oficial, a criação de um Fórum IBAS de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), para que as municipalidades e os governos locais possam trocar informações, além da criação de uma metodologia para os padrões de indicadores de governo eletrônico. Já para a Índia ficou a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma arquitetura de Integração e Operabilidade das Normas Governamentais sobre Sociedade da Informação.

Foi também prevista no Plano de Ação a realização de três Oficinas de Sociedade de Informação e Governo Eletrônico, a serem realizadas em cada um dos países. Nas oficinas foram apresentados os projetos e as capacidades de cada país. Cobrou-se nesses encontros o desenvolvimento do website a ser utilizado como ferramenta para facilitar a troca de informações entre os países ([www.ibas-trilateral.org](http://www.ibas-trilateral.org)).

Na Estrutura de Cooperação em Sociedade da Informação está definido que seriam responsáveis pelo GT, na Índia, o Ministério das Comunicações e Tecnologias da Informação; na África do Sul, o Ministério das Comunicações; e, no Brasil, todos os Ministérios e Agências Governamentais envolvidos diretamente com a Sociedade da Informação e as TICs, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores. Todavia, hoje, devido a um maior desenvolvimento do tema, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) assumiu a coordenação do GT, fazendo-o a partir do Departamento de Governo Eletrônico.

## 5.5.15 TRANSPORTE

Este é um dos primeiros GTs do IBAS, em funcionamento desde 2005. Há um Memorando de Entendimento relativo à aviação civil, que se encontra em vigor e foi o primeiro instrumento sobre o assunto no âmbito trilateral. Há também um acordo sobre marinha mercante, firmado em 2006, durante a I Cúpula do IBAS, tendo sido aprovado pelo Congresso brasileiro em 2008.

É parte essencial das ações deste grupo aumentar a quantidade de rotas marítimas e aéreas entre os países, de modo a fomentar as trocas comerciais, turísticas e culturais entre os três Estados. A necessidade de maior conectividade física entre os países membros é um dos problemas apontados pelo Fórum Empresarial do IBAS.

Foi elaborado um plano de trabalho para o subgrupo de transporte marítimo que apresenta oito grandes projetos, a saber: cooperação entre empresas de navegação; capacitação de recursos humanos; intercâmbio sobre fluxo entre portos; regulação do setor; cooperação entre estaleiros; operação portuária e desenvolvimento de “hubs”.

Já os projetos previstos para o setor aéreo incluem: arranjos de “code share”; investigação de acidentes; segurança; certificação de produtos; intercâmbio de tecnologias; treinamentos e cooperação no transporte de cargas. Busca-se ampliar para o setor o número de rotas comerciais entre os três Estados.

Participam do GT, no subgrupo marítimo, a Agência Nacional Transportes Aquáticos (ANTAQ), a Secretaria Especial de Portos da Presidência (SEP), o MDIC e a Marinha. No subgrupo de transporte aéreo encontramos a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) e o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), além da Divisão de Negociações de Serviços (DNS) do MRE, que é a responsável por gerenciar as atividades do GT. Cabe destacar, ainda, que não há uma participação efetiva e direta do Ministério dos Transportes, pois há uma grande fragmentação das atividades deste Ministério em Agências Reguladoras, que são responsáveis pelas políticas do setor, sendo sua participação nas atividades do GT mais apropriada do que a do próprio Ministério dos Transportes.

## 5.5.16 TURISMO

O GT de Turismo é um dos mais recentes, sendo que o seu primeiro encontro foi realizado em 2005. Devido ao pouco conhecimento em termos turísticos entre as partes, não há uma atividade constante no GT, uma vez que existe uma lacuna operacional entre os Estados. Isso porque poucas linhas que fazem a ligação direta entre os países, posto que não há, até hoje, linhas aéreas que liguem as cidades brasileiras diretamente à Índia e porque há problemas na ligação entre a Índia e a África do Sul.

Nesta área, mais uma vez, há sobreposição de conteúdos entre os GTs, neste caso com o GT de Transportes, para que o problema logístico de conexão aérea entre os países possa ser solucionado. Também em função desse impasse, o intercâmbio turístico entre os países é pequeno, apesar de se verificar um grande potencial a ser explorado não apenas em termos de fluxos turísticos, mas em políticas de incentivo às atividades da área, com destaque para a exploração de parques naturais na África do Sul, cujo *know-how* pode ser facilmente aplicado no Brasil. A Índia, em especial, está interessada em inverter seu fluxo turístico, que é maior no

envio do que na recepção de turistas. No mesmo sentido, parece interessante para o Brasil aumentar o fluxo de turistas indianos, que em sua maioria preferem visitar a Europa e a América do Norte.

Como atividades mais práticas, foram realizados seminários para operadores de turismo, com participação da Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV), de modo que nesta primeira etapa os países pudessem ser divulgados domesticamente, com o intuito de possibilitar um aumento dos fluxos turísticos entre os países. Nesse sentido, foram realizadas, no ano de 2008, diversas atividades de divulgação cultural, como festivais de cinema e gastronomia, além da participação brasileira numa feira de artesanato na Índia (tendo o Brasil sido o único país da América a ser convidado para participar), entre outros eventos.

A Divisão de Feiras e Turismo (DFT) do MRE é a responsável pela coordenação das atividades do GT, trabalhando em parceria com o Ministério do Turismo. Existe ainda, embora em fase de desenvolvimento, um acordo trilateral para o GT de Turismo, sob os cuidados da EMBRATUR, que foi assinado durante a III Cúpula do IBAS, realizada em outubro de 2008, cuja internalização ainda está sendo debatida pelo legislativo brasileiro.

Estão previstas como futuras atividades do GT a realização de Feiras de Turismo, a serem realizadas nos países para divulgar seus potenciais turísticos e aumentar o intercâmbio entre as partes. Outro tema emergente no GT de Turismo é o compartilhamento de informações e experiências entre África do Sul e Brasil, em virtude da realização das Copas do Mundo de Futebol de 2010 e 2014, respectivamente.

## 5.6 BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

É interessante destacarmos que, na estrutura brasileira dos GTs, temos hoje 16 grupos em funcionamento, com 16 Pontos Nodais existentes (na Índia são 19 e na África do Sul são 21 os Pontos Nodais do IBAS). Essa flexibilidade organizacional resta evidente pela maneira singular como evoluiu cada área temática no âmbito da iniciativa IBAS (vide a descrição feita ao longo da seção anterior do trabalho), demonstrando assim a autonomia desfrutada pelos GTs e/ou as dificuldades de criação ou subdivisão dos grupos; e denotando, ainda, que é sempre possível fazer avançar as prioridades políticas estabelecidas, a despeito (ou por causa) da estrutura de coordenação e de suas especificidades.

Como visto, é a partir da estrutura dos Grupos de Trabalho que podemos verificar como se dá a implementação das ações do IBAS. Fica patente a sua grande capilaridade intragovernamental, ou seja, a densa articulação doméstica entre os diversos órgãos governamentais que se faz necessária para que tal iniciativa da política externa brasileira possa, enfim, ganhar concretude. São os seguintes os ministérios diretamente envolvidos nos GTs: (i) Planejamento, Orçamento e Gestão, (ii) Fazenda, (iii) Agricultura, Pecuária e Abastecimento, (iv) Cidades, (v) Ciência e Tecnologia, (vi) Desenvolvimento, Indústria e Comércio, (vii) Cultura, (viii) Defesa, (ix) Desenvolvimento Social, (x) Esportes, (xi) Educação, (xii) Minas e Energia, (xiii) Meio Ambiente, (xiv) Saúde e (xv) Turismo. Há também, por certo, o envolvimento de diversos outros órgãos e secretarias do governo federal. Na estrutura organizacional da administração federal brasileira, todos os principais órgãos que compõem os GTs estão num mesmo nível hierárquico, ou seja, são ministérios ou órgãos do executivo federal que atuam de modo independente, submetidos apenas à Presidência da República – o que, com certa frequência, levou a sobreposições e redundâncias em ações implementadas no âmbito da iniciativa IBAS. Ademais, se as clivagens organizacionais são temáticas, há que se considerar também, em função do presidencialismo de coalizão brasileiro, que esta estrutura é “loteada” entre os partidos que compõem a base política do presidente de turno, o que agrega outro elemento complicador para os esforços de coordenação intragovernamental.

Deve-se considerar, também, a existência de ministérios tradicionais, com burocracias e processos já consolidados, e outros de criação mais recente, o que sugere, por si só, modos de atuação mais ou menos cristalizados e, portanto, propensões diferentes ao insulamento e à cooperação. Em estruturas mais convencionais de Estado, ainda se parte do suposto de que toda política pública cujos efeitos estejam projetados para fora do território nacional deva ser implementada pelo respectivo ministério dos negócios estrangeiros, espécie de “guardião” (*gatekeeper*) da inserção internacional do país (MOSES; KNUTSEN, 2001). O caso do IBAS ultrapassa, naturalmente, essa concepção tradicional. Há, assim, no âmbito dos GTs, dificuldades de coordenação e acompanhamento das atividades dos grupos, pesando também sobre o desenvolvimento das atividades os interesses de cada órgão específico frente às necessidades relativas às ações de política externa.

Alexander (1993) afirma que sistemas interorganizacionais e intraorganizacionais devem buscar a coordenação de suas atividades quando seu escopo e complexidade crescerem a ponto de não mais estarem contidos nos limites do simples controle hierárquico. No caso da coordenação doméstica das ações de política externa, uma multiplicação de temas da agenda internacional exigiu nos últimos anos, dos organismos formuladores e condutores, a busca por intercâmbios e parcerias em áreas e setores técnicos mais específicos, justificando-se, desse modo, a multiplicidade de atores envolvidos nas atividades domésticas do Fórum IBAS.

Diferentemente do que postulam alguns teóricos clássicos da disciplina acadêmica das Relações Internacionais, que tratam os governos como um bloco único de decisão e interesses, uma “caixa preta” lacrada e unitária, a estrutura do governo para implementação da política externa é constituída por um corpo burocrático extremamente complexo, por funcionários que têm posições, percepções e interesses muitas vezes distintos e incompatíveis entre si.

Todavia, apesar da diversidade de objetivos entre os órgãos burocráticos envolvidos no IBAS, deve-se buscar a prevalência dos objetivos gerais delimitados pelos acordos assinados no Fórum. Todos os membros do IBAS buscam a cooperação para o desenvolvimento, sendo importante para a materialização da iniciativa não apenas a formulação, mas, sobretudo, a implementação das políticas nos três países.

A pluralidade de agências em interação para a implementação da política externa, considerando suas percepções, expectativas, recursos institucionais e rotinas organizacionais, pode gerar conflito de interesses e divergências no posicionamento dos atores governamentais. Alexander (1993) reforça que as estruturas de coordenação, como os coordenadores formais, são necessárias quando há horizontalidade entre as organizações envolvidas, situação que ocorre no âmbito intragovernamental.

Dos 16 GTs do IBAS, cinco estão sob a coordenação direta do MRE, isto é, os Pontos Nodais são funcionários do Itamaraty (GTs de Comércio, Cultura, Meio Ambiente, Transporte e Turismo). Talvez se possa pensar que essas cinco áreas são, precisamente, aquelas de interesse prioritário do MRE. Vale notarmos, ainda, que dos 11 GTs que não estão sob a coordenação direta do Itamaraty, em apenas dois (Assentamentos Humanos e Sociedade da Informação) o Ponto Nodal não é parte da assessoria internacional, ou equivalente, do Ministério ou outro órgão federal responsável pelo GT (dados referentes a 2011). Este dado é significativo porque indica que os trabalhos estão sendo coordenados por pessoas que, mesmo não fazendo parte do corpo de funcionários do MRE, provavelmente têm interações frequentes com o Itamaraty, em razão de suas próprias atividades em seus órgãos de origem. Ademais, vale recordarmos que a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao MRE, ministra Cursos de Capacitação em Relações Internacionais especificamente para altos funcionários do governo federal, das autarquias e das agências reguladoras, os quais têm, por certo, objetivo de capacitação, de produção de visões e interesses convergentes e também de expansão e consolidação de uma rede intragovernamental de especialistas que tenha o Itamaraty como instituição de referência.

Cabe aqui uma breve menção sobre as assessorias internacionais dos diversos órgãos do governo federal brasileiro. Como destacado por Faria [2009,

cuja versão final foi reproduzida como o 3º capítulo desta coletânea], dos 23 Ministérios do governo Lula da Silva (dados de junho de 2009), todos, à exceção do MRE, por motivos óbvios, e do Ministério da Integração Nacional, tinham instituídas Secretarias de Relações Internacionais, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais, ou órgãos semelhantes. Ademais, todas as oito Secretarias que tinham status de Ministério também possuíam instâncias com as mesmas funções, bem como os seis outros órgãos do governo federal que desfrutavam do mesmo status.

Esta “horizontalização da política externa brasileira”, nos termos de França e Sanchez (2009), deve ser vista, obviamente, como evidência clara da perda do quase monopólio do Itamaraty sobre a agenda internacional brasileira, derivada do indefectível processo de globalização, da consequente fragilização generalizada das fronteiras entre o doméstico e o internacional e do adensamento das relações internacionais do país. Contudo, como evidenciado pela experiência da implementação das diretrizes do IBAS no país, o MRE parece estar atuando intensamente no sentido da ampliação de sua capacidade de coordenação interministerial. Dito de outra maneira, o que pode ser visto, por um lado, como concorrência intragovernamental na definição da agenda internacional do país parece estar redundando, por outro lado, em uma maior atenção do MRE não apenas aos atores societários, mas também ao nível intragovernamental, para além de suas tradicionais atribuições no plano internacional.

Em síntese, o caso que estudamos neste capítulo traz indícios consistentes de que a histórica relação tutelar que o Itamaraty mantém com a política externa brasileira permaneceu por meio de outras fórmulas, em que pesem a aparição de novos *stakeholders* nas relações internacionais do país e o crescente compartilhamento de papéis institucionais (no relativo à condução da PEB) no seio do aparelho de Estado. O exemplo do Fórum IBAS bem ilustra como a fase da implementação passou a constituir, para o MRE, um dos nervos mais sensíveis do processo de fabricação da política exterior, dada a complexidade técnica dos assuntos envolvidos e a diversidade dos interesses que se cruzam no interior das burocracias governamentais. A necessidade de uma coordenação intragovernamental eficiente entre essas agências tem levado o Ministério das Relações Exteriores a reposicionar-se no ciclo de *policymaking* da PEB – passando da condição de operador preferencial e praticamente onipresente, pela via diplomática, para uma função mais propriamente supervisora e articuladora das dinâmicas de cooperação internacional do Brasil.

# REFERÊNCIAS

ALEXANDER, E. R. Interorganizational coordination: theory and practice. **Journal of Planning Literature**, v. 7, n. 4, pp. 328-343, 1993.

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

\_\_\_\_\_. **O papel do Poder Legislativo na política externa brasileira**: o caso dos acordos referentes ao Centro de Lançamentos de Alcântara. Trabalho apresentado no 1º Encontro da ABRI. Brasília, 25-27 de jul. 2007.

BARROS, A. S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Ed.). **A América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 29-42.

BRASIL. Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 7 dez. 2006.

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

BELÉM LOPES, D. E.; VELLOZO JR, J. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. **Contexto Internacional**, v. 26, n. 2, pp. 317-353, 2004.

CARVALHO, M. I. V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 2, pp. 363-401, 2003.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. In: **Regional Powers in Ásia, África, Latin América, The Near and Middle East**. Hamburg, GIGA, 11-12 dec. 2006.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1992.

\_\_\_\_\_. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. especial, pp. 7-32, 2010.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

\_\_\_\_\_. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, pp. 97-128, 1989.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. The role of the Brazilian Congress in foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, pp. 10-38, 2008.

\_\_\_\_\_. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, pp. 75-92, 2010.

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

\_\_\_\_\_. **O Itamaraty e a política externa brasileira**: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais/ISA. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 22-24 jul. 2009.

\_\_\_\_\_. **Implementação**: ainda o 'elo perdido' da Análise de Políticas Públicas no Brasil? Resumo expandido de trabalho aprovado para apresentação no 35º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais. Caxambu, Minas Gerais, 24-28 out. 2011. Inédito.

\_\_\_\_\_.; ROCHA, C. A. V.; FILGUEIRAS, C. A. C. Cooperação interorganizacional e resiliência das instituições: notas sobre a intersetorialidade na gestão das políticas públicas. **Pensar BH: Política Social**, Belo Horizonte, PBH, n. 15, pp. 5-7, 2006.

FERREIRA, M. C. Os processos constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, pp. 23-48, 2010.

FIGUEIRA, A. C. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, pp. 5-22, 2010.

FRANÇA, C.; SANCHEZ, M. R. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.google.com/notebook/public/03904464067865211657/BDQtSwoQ4J3vvY0k>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

JENNINGS JR, E. T.; KRANE, D. Coordination and welfare: the question for the philosopher's stone. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, 1994.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

\_\_\_\_\_. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, pp. 24-59, 2005.



\_\_\_\_\_. O Legislativo e a política externa. *In*: REBELO, A.; FERNANDES, L.; CARDIM, C. H. (Org.). **Seminário política externa do Brasil para o século XXI**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. pp. 41-51.

\_\_\_\_\_.; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, pp. 121-150, 2001.

MAIA, C. C.; CESAR, S. E. M. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política externa. **Revista de Informação Legislativa**, ano 41, n. 163, jul./set. 2004, pp. 363-388, 2004.

MOSES, J.; KNUTSEN, T. Inside out: globalization and the reorganization of foreign affairs ministries. **Cooperation and Conflict**, v. 36, n. 4, p. 355-380, 2001.

MOURA, C. P. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. **Cena Internacional**, ano 8, n. 1, pp. 20-34, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEVES, J. A. C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 365-388.

\_\_\_\_\_. O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Cena Internacional**, ano 5, n. 3, 2003.

NOGUEIRA, J. L. M. **A articulação doméstica da burocracia brasileira para a implementação das ações do Fórum IBAS**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas, Belo Horizonte, 2009.

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

\_\_\_\_\_.; ONUKI, J. Grupos de interesse e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**, IUPERJ/OPSA/NECON, n. 8, 2007.

\_\_\_\_\_.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. pp. 389-428.

OLIVEIRA, M. F. **Mercosul**: atores políticos e grupos de interesse brasileiros. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

PETERS, B. G. Managing horizontal government: the politics of co-ordination. **Public Administration**, v. 76, pp. 295-311, 1998.

PUNTIGLIANO, A. R. Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, pp. 28-52, 2008.

REGENS, J. L. Institutional coordination of program action: a conceptual analysis. **International Journal of Public Administration**, v. 11, n. 2, pp. 135-154, 1988.

RICUPERO, R. Diversidade e desenvolvimento. In: ARBIX, G. *et al.* **Brasil, México, Índia, África do Sul e China: Diálogos entre os que chegaram depois**. São Paulo: Edusp/Edunesp, 2002. pp. 25-42.

\_\_\_\_\_. Oportunidade que não se repetirá tão cedo. **Folha de S.Paulo**, 9 mai. 2004.

SACHS, I. Brasil e Índia: duas baleias no oceano global. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.), **Estratégias: Índia e Brasil**. Brasília: IPRI, 1997. pp. 69-78.

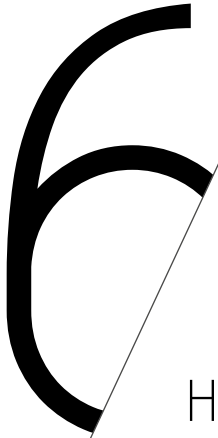
SANTANA, H. R. P. Grupos de Interesse a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, v. 23, n. 1, pp. 167-196, 2001.

SILVA, E. C. G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1.489, 2010.

VIGEVANI, T.; MARIANO, K. L. P. A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): Influência no Processo Decisório. **Contexto Internacional**, v. 19, n. 2, pp. 267-305, 1997.

WORLD BANK. **World Bank Indicators**, 2002. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 01 mar. 2004.





# HUMANISM AND SOLIDARITY IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY UNDER LULA (2003-2010): THEORY AND PRACTICE\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

CLARISSE GOULART PARADIS

*Professora adjunta da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB/Bahia) e pesquisadora do FEMPOS (Pós-colonialidade, feminismos e epistemologias anti-hegemônicas). É mestre e doutora em Ciência Política pela UFMG e bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas*

(\*) The research that led to this paper had the financial support of CNPq and FAPEMIG, whom the authors wish to acknowledge. An earlier version of the article was presented at the World International Studies Committee WISC 2011. Porto, Portugal, 17-20 August 2011. The comments made by the anonymous reviewers of BPSR were much appreciated. Este artigo foi publicado originalmente em 2013 pela *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 2, pp. 8-36. Republicação autorizada.

By the end of the first decade of the twentieth first century, Brazil had attained unprecedented visibility and prestige in international affairs (DAUVERGNE; FARIAS, 2012; HURRELL, 2008; ROUQUIÉ, 2008), a position long aspired by Brazilian elites (LIMA, 2005a). Evidences of that are so numerous as to make exemplifications unnecessary. Such a shift was made possible both by international and domestic factors.

In such a context, a lot has been said and written about the foreign policy put into practice during the Lula administration (2003-2010): that it was “committed” (*engajada*) (ALMEIDA, 2004); that it sought a “sovereign presence” in the world system (SOUTO MAIOR, 2004); that it was based on a search for a new “diplomatic architecture” (ALMEIDA, 2005); that it followed a strategy of reaching “autonomy through diversification” [of partners] (VIGEVANI; CEPULANI, 2007); that it was based on a “charismatic diplomacy” that was “impossible to transfer” (RICUPERO, 2010); among many other labels and adjectives<sup>78</sup>. Celso Amorim, minister of foreign affairs during Lula’s two terms in office, said in an interview right after his appointment to lead Itamaraty once again<sup>79</sup>, that the country’s foreign policy would be “proud and active” (*altiva e ativa*). In another interview, by the end of his eight years as Lula’s foreign affairs minister, Amorim stated that he would rather label it *desassombrada* and *solidária* (fearless and adopting an emphasis on solidarity) (AMORIM, 2010).

Until quite recently, few analysts of Brazilian foreign policy had stressed the importance such an emphasis on “humanism” and “solidarity” had on Lula’s strategy of international insertion. Even if, as we will see, it was strongly present in public speeches made both by Lula and Amorim since the very beginning, and even if it has also been almost immediately translated into practice. Lima and Hirst (2006), however, stated that the “inclusion of the social agenda as a major topic of foreign affairs was one of the first and most important innovations” (p. 22).

This new tendency of the country’s foreign policy, regarded as innovative, consolidated the objective of prioritizing the South-South axis. With such an objective, Brazil established closer ties to countries in the periphery of capitalism, what can be explained by domestic, regional, and systemic reasons. That strategy was put into practice, *inter alia*, by the increase of international aid granted by the country, by the transference of resources and technology, and by the emphasis placed on transmitting, to partner countries, some of the social policies and

---

(78) Notice that the labels and qualifications just quoted were formulated by both diplomats, retired and active (Almeida, Souto-Maior, and Ricupero), and by academic analysts (Vigevani and Cepulani). Their contribution to the constitution of the study field of foreign policy in Brazil was recently discussed by Pinheiro and Vedoveli (2012).

(79) Celso Amorim had also been Minister of Foreign Affairs from June 1993 to December 1994, during Itamar Franco Presidency.

programs developed successfully by the Brazilian government domestically. This paper has the purpose of analyzing this aspect of the country's foreign policy in discourse, analytical, and empirical dimensions. In other words, its objectives are: (1) to check the way in which this "humanism" and "solidarity" appeared in the discourse of Brazilian authorities; (2) to discuss their reasons and logic, in the national, regional, and systemic dimensions; and (3) to map the initiatives adopted, the preferred partners and areas, the resources used, and the intragovernmental connections necessary for its implementation. The structure of the paper will follow these objectives, trying to unveil both the theory and the practice of Brazilian self-proclaimed "humanistic" foreign policy during that period (2003-2010).

## 6.1 THE RHETORIC OF SOLIDARITY AND HUMANISM IN LULA'S FOREIGN POLICY

The activism of Brazilian foreign policy under Lula may be gauged by the intensity of the so-called presidential diplomacy during his time in office. Table 1 compares the official presidential trips to foreign countries made by Cardoso (1995-2002) and Lula (2003-2010).

Table 1 – Official presidential trips abroad: Cardoso and Lula

(continues)

	CARDOSO (1995-2002)		LULA (2003-2010)	
Total of trips abroad	94		146	
Number of countries visited	44		85	
Number of visits	135		254	
NUMBER OF COUNTRIES VISITED AND NUMBER OF VISITS BY REGION				
	Countries	No. of visits	Countries	No. of visits
Africa	3	5	21	32
Antarctic	0	0	1	1
Asia	8	8	10	19

Table 1 – Official presidential trips abroad: Cardoso and Lula

(conclusion)

NUMBER OF COUNTRIES VISITED AND NUMBER OF VISITS BY REGION				
	CARDOSO (1995-2002)		LULA (2003-2010)	
Europe	14	44	18	57
Central America & Caribbean	4	6	11	21
Midle East	1	1	10	12
North America	3	15	2	20
South America	11	56	12	92
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>135</b>	<b>85</b>	<b>254</b>

Source: Adapted from Faria and Ribas (2011)

If Cardoso’s presidential diplomacy had been widely praised in Brazil (DANESE, 1999), the intensity of Lula’s personal engagement in international affairs at first caught many of his fellow citizens by surprise, largely due to prejudice, since the former industrial worker had no university degree and spoke only Portuguese<sup>80</sup>. As a matter of fact, the comparison presented above not only illustrates the priority Lula gave to foreign affairs, but also shows that the South-South axis really became a special concern during his administration.

Our objective in this section is not to present a quantitative analysis of the frequency or analyze the circumstances under which Lula and Amorim made reference in their innumerable public speeches, abroad and at home, to their intention to develop foreign policy strategies based on solidarity and humanism. Neither do we intend to perform any kind of formal discourse analysis. Our goal here is much more modest: to select and present a few passages in order to show that such a strategy was conceived since the very beginning of Lula administration, that it was clearly presented and frequently exposed, and to highlight how powerful such rhetoric was at times. And powerful, as one will see, not only because the President could claim, as he did several times, that he himself had experienced poverty, hunger, exclusion and migration motivated by economic reasons<sup>81</sup>.

(80) That was the perception one would have after reading the editorials of the leading Brazilian newspapers during the presidential race of 2002 and during the first months of Lula’s presidency.

(81) The pieces of discourse presented and discussed bellow were selected from the public speeches made by both Lula and Amorim during their eight years in office (2003-2010)

In the speech Lula made in his entrance into office, on January 1st 2003, the recently elected president made clear that in his government the link between domestic and foreign policies would not be just “developmental”. And one must remind that in Brazil foreign policy has traditionally been faced as an instrument to promote economic development at home. Lima and Hirst also stressed that point: “the government’s fight against poverty and unequal income distribution at home and its assertive and activist foreign policy can be viewed as two sides of the same coin” (2006, p. 21).

In that inaugural speech, Lula claimed the nation to transform the “end of hunger into a great national cause”, into a “crusade”. “Our foreign policy will also reflect the desires that were expressed in the streets. In my government, Brazilian diplomatic action will be oriented by a humanist perspective and will be, before anything, an instrument for national development”. The great priority would be to build a “South America that is politically stable, prosperous and united, on the basis of the ideals of democracy and social justice”. The country would back the efforts to make the United Nations and its agencies efficient instruments to promote “social and economic development, to combat poverty and inequalities”. “We are starting today a new chapter in Brazilian History, not as a submissive nation, [...] not as an unjust nation, passively watching the suffering of the poorest, but as a proud (*altiva*) and noble nation that will affirm itself courageously in the world as a nation of all, with no class, ethnic, sex and belief distinctions”<sup>82</sup>.

The message Lula carried to Porto Alegre (*III World Social Forum*) and to Davos (*World Economic Forum*) later that same January 2003 was not different: recognizing that his electoral victory meant hope not just for Brazilians but also for the leftist forces from all over the world, Lula stated that it was no longer possible to keep up an economic order that allowed kids to go to sleep in starvation. “The truth is that the social problems of the world had never been discussed in Davos”, said Lula in Porto Alegre. Two days later, the Brazilian president said in Davos that “the construction of a new international economic order, one that is more just and democratic, is not just an act of generosity, but also, and mainly, an attitude of political intelligence”. To justify his proposition to create an international fund to combat misery and hunger in the third world, Lula stated that “it is necessary to admit that many times hunger and misery are the cultural environment (*caldo*

---

that focused on the country’s foreign policy and that are available in the website of the Brazilian Foreign Affairs Ministry, which tries to make available all of the official pronouncements. They were all read and the quotations analyzed in this paper were selected in order to achieve the objectives just mentioned.

(82) All the discourses quoted in this section were accessed in the website of Brazilian Foreign Affairs Ministry: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Downloaded on February 3rd, 2011. Translation by the authors.



*de cultura*) where fanaticism and intolerance evolve". The speech at Davos was finished this way: "We urgently need to unite ourselves around a world pact for peace and against hunger. And be sure that Brazil will do its part".

Lula regarded as part of his bit the task of convincing leaders, sensitizing audiences and setting the international agenda, as it becomes immediately clear when one looks at his agenda and reads his discourses. But Lula had more than a moral discourse, personal charm, charisma and his own life story to support his "crusade". He would also insistently present, as a sort of best practice to be emulated, Brazilian social policies, created or improved by his government, such as Zero Hunger (*Fome Zero*) and the conditional cash transfer program called *Bolsa Família*, which would become the world's largest. In 2011, Lula's former minister José Graziano da Silva would be elected Director-General of the UN Food and Agriculture Organization (FAO). Lula once said that "Brazil wants to be proud to be the first country to accomplish all the Millennium Goals established in Rome" (30<sup>th</sup> Regional Conference of FAO for Latin America and Caribbean. Brasília, 04/16/2008). And in fact, Brazil managed to accomplish the first Goal ("eradicate extreme poverty and hunger") well before the deadline. But not only domestic policies were praised and given out. The social programs financed by the IBSA (India, Brazil and South Africa) Forum Fund in third countries, for example, received an award from the UN.

Both Lula and Amorim stressed several times the "humanistic" spirit that characterized Brazilian mobilization in the domestic and international spheres. According to the rationale that was being diffused, "the fight against exclusion and inequality is not a mere consequence of growth, but its mainspring" (*mola mestra*). As Lula had strongly condemned the invasion of Iraq, which happened on March 20, 2003, he would repeatedly say that, "our war is against hunger and poverty, and that is the only war that interests us". But maybe the most striking piece of argument deployed by Lula, innumerable times in his speeches around the world, was that it is possible to consider hunger as the most lethal weapon of mass destruction, since it killed "twenty thousand people a day and eleven children per minute", affecting nearly one quarter of humanity. As it became explicit and was many times recognized, the goal was to "transform hunger into a political issue". "We will not be successful in the fight against hunger if we do not change radically the standards of international cooperation. It is necessary to turn that page of the models imposed from the outside" (Lula, *World Summit on Food Security*. Rome, 11/16/2009). "With the IBSA Fund we are proving that it is not necessary to be rich in order to show solidarity, that it is possible to help without interfering in other nations' internal affairs" (Lula, *4th Summit of IBSA*. Brasília, 04/15/2010).

The rhetoric of solidarity was also frequently presented as part of the defense of Brazilian national interest, that was defined once by Amorim as "the well being of the Brazilian people". Brazilian diplomatic efforts in multilateral insti-

tutions, particularly the World Trade Organization (WTO), where the country led the articulation of G20 in 2003, to liberalize the international commerce of agricultural goods, was also linked to the search not only of a more equitable international system, but also of social justice. As Lula mentioned several times, “there will be no peace and security [in the world] without economic development and social justice” (Lula, *Press conference at the World Fund to Combat Poverty*. Geneva, 01/30/2004). Targeting the heavy subsidies to agriculture put into practice by the USA and Europe, both Lula and Amorim emphasized many times that “it is not possible that the cows, in a few developed countries, earn more than two dollars a day in subsidies, while half of the world’s population have to survive with less than that” (Lula, *World Bank Conference on the Fight against Poverty*. Shanghai, 05/26/2004).

In another speech, Lula said that “the sum of resources spent on subsidies to agriculture is the equivalent to six times the additional value necessary, yearly, to make possible the achievement of the Millennium Goals. Such a situation must change” (*Celebration of the 60th anniversary of FAO*. Rome, 10/17/2005). According to Amorim, “we have managed, for the first time in the history of trading diplomacy, to put together [through G20] two objectives that seemed antagonistic: commercial liberalization and social justice. It was possible only with this background that, in a manner, President Lula created with his crusade against hunger” (*Meeting of the National Council on Food Security*. Brasilia, 10/26/2004).

Lastly, but not the least important, we must mention the relevance and opportunity of a term/concept coined by the Minister Amorim: “non indifference”. If non intervention and the defense of self determination have been traditional hallmarks of Brazilian diplomacy, as several analysts have stressed, the new concept “non indifference” was first used to justify Brazilian leadership of MINUSTAH in Haiti, the UN mission that was established in 2004 under Chapter 7 of the UN Charter. The term was later used by Brazilian diplomatic authorities to try to legitimate not only humanitarian assistance, but also debt relief and technical cooperation with the official goal of promoting social development in other third world countries. If after the Iraq war the “right to intervene” was largely used by the USA in their War against Terror, “non indifference” also legitimated a sort of intervention, but for the sake of social justice (LIMA, 2005b). And in Haiti, Amorim believed that Brazil was “creating a new paradigm in international cooperation to solve conflicts. [...] What we desire is that our action in Haiti turns out to be a model, in this moment that the UN goes through profound transformations” (Amorim, *High Level Seminar on Peace Keeping Operations*. Brasilia, 02/05/2007).

It is possible to say, then, that Lula, in his “crusade” (or “apostolate”, as Amorim said once), worked hard to set the international agenda and to diffuse Brazilian policies, becoming a kind of international policy entrepreneur. And a

very successful one, according to many observers and analysts<sup>83</sup>. But how can one explain such a “crusade”? What are the reasons behind the humanistic and solidarity-based foreign policy developed by Brazil during Lula’s presidency? We will try to answer these questions in the next section.

## 6.2 THE DOMESTIC, REGIONAL, AND SYSTEMIC REASONS THAT GUIDED LULA’S HUMANISTIC FOREIGN POLICY

Although individual, psychological motivations to the launch of this innovation in Brazilian foreign policy could be employed in our search for an explanation, as it became clear in the previous section, in the following discussion we will emphasize the domestic, regional and systemic variables<sup>84</sup>.

It must be initially said that, if the Workers Party rule in Brazil and “*Lu-lismo*” have been viewed as “pragmatic”, at least in comparison to other Latin American left-wing governments that rose to power, conforming what has been labeled as a “pink wave” that swept the region in the first decade of the century (PANIZZA, 2006), it is hard to distinguish the political/ideological reasons behind the emergence of that humanistic trend in Brazilian foreign policy from the more pragmatic ones. Be that as it may, we should always ask ourselves if there really is politics without ideology.

Lula won the presidential elections in 2002 after having also disputed the three previous ones. His victory was possible not only due to a nationwide mass mobilization led by his party (*Partido dos Trabalhadores - PT*) and to his charismatic personality. His appeals to social justice during the campaign were combined with a promise to preserve the orthodoxy of the country’s economic policies, in order to calm down the markets and to gain the confidence of the middle classes.

---

(83) In May 2010, Lula won the Medal of the Food Day from FAO and was declared “World Champion of the Fight Against Hunger”. In the following year he won the 2011 World Food Prize.

(84) In the “Colloquy Brazil: Global Actor”, held in Paris on July 13th 2005, Lula said: “Given my own life story and political experience, [the fight against hunger and misery] is a personal priority”. The importance of political psychology to the development of Foreign Policy Analyzes as a subfield of International Relations is discussed by Ripley (1993) and Hudson (2007).

The neoliberal policies of Lula's predecessor, Cardoso (*Partido da Social Democracia Brasileira*), would not be outdone at the cost of instability. As economic orthodoxy marked Lula's first term in office, the new administration, besides departing from the privatizations that took place during the government of the social democrats, immediately started putting into practice the long aspired foreign and social policies preached by the Workers Party.

These two policies, the "two sides of the same coin", would be, according to official expectations, the trailblazers of a project of social and economic transformation of the country. If social and economic change would inevitably come out slowly, self esteem could be quickly induced by the forcefulness of the social justice discourse and by a reappraisal of the country's role in a changing world. If sustained national economic improvement ensued, it was due both to external good fortune (particularly the commodities boom) and the progressive expansion of the internal market, fueled by the social policies, the successive increases in the minimal wage, novel forms of access to credit, and the creation of millions of new job positions. Upward social mobility, material betterment and a sense of collective pride in the country (BURGES, 2005; ANDERSON, 2011) strengthened the leading role Brazil was playing on several international stages. These were to be compared, according to the new formulators of the Brazilian foreign policy, to the increased social inequalities produced during the previous government and to the diplomatic fidelity to the United States, with no visible domestic impact, that was the guideline of the Social Democrats.

Then, domestically the strategy of a solidarity-based international insertion, stressing the South-South axis, was produced, legitimized and reinforced both by the character of the Brazilian political leader, by political competition, and by the need to produce economic improvements. After the crash of Wall Street in 2008, during Lula's second term, Brazilian economy was among the world's first to recover. And such a performance was attributed, to a large extent, to both foreign and social policies, as domestic demand kept the machine working and as Brazilian exports were no longer mainly dependent on the developed countries (China became the main commercial partner of Brazil in 2009).

Regional factors also played an important role, as the new Brazilian foreign policy sought to reinforce the traditional priority given to South America, giving it a whole novel stress. It quickly became evident that the kind of bold regional leadership initially preached by Lula and the PT would not work out. If the huge regional asymmetries, nearly by themselves, made suspicious most of Brazilian initiatives, Venezuelan president, Hugo Chávez, through ALBA (Bolivarian Alternative for the Americas) and his petro-diplomacy, was also expanding his regional ambitions (BURGES, 2007).

Brazilian regional leadership had several interconnected purposes: to transform the open regionalism of the 1990s into a post-liberal one, which would promote supposedly common political, strategic and social objectives; to reduce or prevent US hegemony over the continent; to promote regional trade and the interests of Brazilian companies (and Lula government strongly backed the internationalization of the country's companies); to support, directly and indirectly, like-minded political leaders in neighboring countries; and finally, but not least important, on the contrary, to make the region a platform to the consolidation of Brazil as a global player (SPEKTOR, 2011). Brazilian leadership then, according to that rationale, ought to be based on solidarity and humanism, which also demanded a disposition, from the part of Brazil, to act as a paymaster of the regional integration<sup>85</sup>.

When it comes to the understanding of the opportunities provided by the international system to the development of the Brazilian strategies, the global impact of the September 11 2001 events is of central relevance. As the launch of US-led War on Terror strongly promoted the securitization of the international agenda and made the US target elsewhere, Latin American countries found themselves free to pursue more autonomous objectives. The mostly ruinous legacy of the neoliberal policies of the 1980s and 1990s (or at least such a perception) certainly played an important role, as it made possible the upsurge of the “pink wave” mentioned earlier (PANIZZA, 2006; VILAS, 2005). The rhetoric of the Brazilian authorities, stressing humanism and solidarity, as well as the policies promoted by the country in both domestic and international spheres, helped to revive the North-South divide. The War against Terror was contrasted to the war against poverty, and the selfish objectives of trade liberalization and the hegemony of the few developed nations started to be forcefully denounced, in the streets and by dozens of leaders of developing countries.

Traditional Brazilian ambitions of reforming the institutional structure of the international system, particularly the UN, where Brazil demands a permanent seat in the Security Council, are also said by many to be an important motivation for the priority given to the South-South axis. That is so because new partners and the new beneficiaries of the cooperation Brazil was implementing could lead to greater political support and possibly to new favorable votes.

The 2008 outbreak of the profound financial crisis that still limits the international impetus and the influence of the developed nations has been interpreted in the periphery as a sign and as an opportunity. The transformation of BRIC (Brazil, Russia, India, China) from an acronym into a group of emerging countries

---

(85) It is important to note that Brazil's real disposition to act as a regional paymaster is still a controversial question among the analysts of Brazilian foreign policy, since evidences are contradictory.

that try to coordinate their international positions, and its subsequent expansion to include South Africa, should be regarded as one of the many manifestations of that perception.

Having analyzed the rhetoric of solidarity and humanism in Lula's foreign policy and presented quite briefly the domestic, regional, and systemic reasons that drove such an innovation, our task in the next section is to discuss how it was translated into practice.

## 6.3 THE HUMANISTIC AND SOLIDARITY-BASED BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN LULA'S GOVERNMENT: PRIORITIES, PROJECTS AND INTRAGOVERNMENTAL COORDINATION

The "humanistic" and "solidarity-based" trend of Brazilian foreign policy was brought to life by a series of projects, activities and programs, implemented through a network of governmental and nongovernmental organizations. These projects and actions include: the transfer of some of Brazilian main policies to partner countries, through the provision of South-South technical cooperation; debt relief for poorer countries; and Brazil's commitment to help countries affected by natural disasters or conflict, by means of international humanitarian assistance. The purpose of this section is to map these initiatives, the key partners, the resources and the intragovernmental connections that were necessary for their implementation<sup>86</sup>.

The policies and projects in question are considered "humanistic" and "solidarity-based" because, as stated earlier, they were justified in the Lula government by the sharing of values and interests with other countries of the South; by the sense of duty or "moral obligation" in relation to the protection of individuals from other developing countries; by the guiding principle of asking no counter-

---

(86) It must be emphasized that the mapping that follows does not include all of the initiatives that comprise this trend. The Brazilian government itself, despite some initiatives implemented, such as the research done by the Institute for Applied Economic Research (IPEA), in conjunction with the Brazilian Cooperation Agency (ABC) (IPEA, ABC, 2010), does not have a systematization of all these actions, since they are recent, numerous, growing fast and involve many actors. As pointed out by Puente (2010), the cooperation activities developed by the ABC are poorly publicized, even within the very Ministry of Foreign Affairs (MRE).

part to these actions from recipient countries; and by the Brazilian government's involvement in actions that seek to alleviate poverty, hunger and misery of other people. The next subsections will briefly approach the priorities, policies and programs of the following three main areas: (1) South-South technical cooperation; (2) humanitarian assistance; and (3) financial cooperation. Afterwards, closing the article, we present the intragovernmental coordination efforts and structures necessary to the implementation of these policies and programs.

Before examining the practice of international solidarity in Lula's foreign policy, however, another comparative exercise may be useful, in order to make even clearer the administration priorities. The great emphasis given by the Lula government to the "social question" in its international agenda may also be attested by a content analysis of the bilateral "international acts" signed by Brazil during 2003-2010. Such a research is greatly facilitated by the fact that Itamaraty's Department of International Acts (Departamento de Atos Internacionais) displays, in its internet site, a database that makes possible the access to all the acts signed and to look for specific key words. In that regard, a comparison between the governments by Cardoso (1995-2002) and Lula (2003-2010) is revealing. The site just mentioned registers the signature of 845 bilateral acts during Cardoso's years in office, a number that was more than doubled during the next government (1896 bilateral acts signed), a difference that proves the great international activism of Lula administration. For our purposes in this article, however, it is more important to compare the result of the search for the key word "social development" in the text of those agreements. Such an expression appears in 576 of the bilateral acts signed during Cardoso administration (68,2% of the total), while it appears in 1546 of the 1896 bilateral acts signed during Lula's government (81,6%)<sup>87</sup>.

### 6.3.1 THE SOUTH-SOUTH TECHNICAL COOPERATION IN LULA'S GOVERNMENT

South-South cooperation is not a new phenomenon, but it has been deeply reformulated and enhanced in the last decade or so. According to Silva (2010), the motivation for undertaking South-South cooperation is the sharing of interests and mutual benefits of cooperation. In this sense, South-South cooperation has had an important role during the Cold War, after the articulation of the Non-Aligned Movement, at the Bandung Conference in 1955, and for the operation of G-77, that was created in 1964. The oil crisis, the international recession and the debt crisis in peripheral countries, during the 1970s and 1980s, caused a significant reduction in development cooperation, which affected both North-South

---

(87) Source: Sistema Consular Integrado in the site of Ministério das Relações Exteriores. In: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil)>. Access in: 25 apr. 2012.



and South-South cooperation. Only in the twenty-first century can we observe the South-South cooperation entering into a new phase. According to the author, several factors contributed to this revival. The rise of some developing countries through economic growth and social betterments enabled them to exercise leadership roles in the periphery of capitalism and become providers of cooperation. The creation of the Millennium Goals in 2000 gave urgency to the problems of the South. Finally, the crisis and disappointment with the initiatives of cooperation emanated from the North, which has frequently ended up with not very encouraging results to the recipient countries, making even more evident the asymmetries of power and strengthening the dependence of peripheral countries (SILVA, 2010).

The South-South Technical Cooperation, also known as technical cooperation for development or horizontal cooperation, is one of the modalities of cooperation delivered by Brazil<sup>88</sup>. Since the beginning of Lula government, it started to be “reinvigorated”, as pointed out by Puente (2010). This was due to the expansion of relations and approximation with the countries of the periphery, as well as to the growing human and financial resources allocated to the Brazilian Agency for Cooperation (ABC)<sup>89</sup>. The following chart shows the evolution of the ABC’s budget from 1995 to 2010. One can see that, from 2004 to 2005, there was a significant budget increase, from nearly eight million dollars to approximately thirty-seven million (PUENTE, 2010). One explanation for that sudden increase was the Brazilian development of cooperation projects in Haiti, where it leads the UN peace-keeping mission, MINUSTAH, which began in 2004. In the following years the budget fell in relation to 2005 and increased again in 2009. Nevertheless, since the last year of Cardoso’s presidency<sup>90</sup> (2002) and during Lula administration, the amount of resources allocated to ABC increased significantly. Notice, however, that a study conducted by ECOSOC and OECD showed that, in 2008, Brazil was only the eighth donor among the developing countries, being responsible for just 2.6% of the resources mobilized (*apud* SOUZA, 2012, p. 90)

---

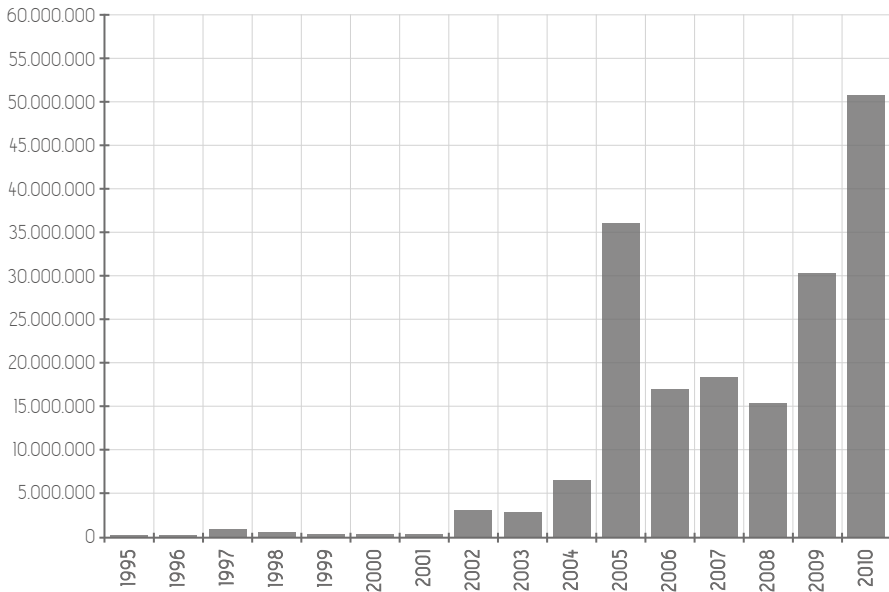
(88) Technical cooperation is understood as a “multidimensional process, which can be bilateral or multilateral in scope, regional or interregional in character. Should be held by and between governments and may count on the participation of public and private organizations. Although it is an initiative among developing countries, it should not dismiss the support in their implementation of the developed countries and international organizations” (UN *apud* PUENTE, 2010, p. 78).

(89) Brazilian agency responsible for international cooperation, linked to the Ministry of Foreign Affairs.

(90) According to Puente, in 2002 the recovery process of ABC budget started, after the inclusion of ordinary resources in the financing of activities for horizontal cooperation. From 1998 to 2001 the agency’s budget came from unused resources in projects of other government agencies with the UNDP. These funds were very low and from 1999 to 2001 served only to cover administrative costs and the conditionalities of received cooperation (PUENTE, 2010, p. 145-146).



Chart 1 – ABC Budget (1995 – 2010), in R\$



Source: Elaborated by the authors, from two charts: (PUENTE, 2010, p. 294) and (FARANI, 2010, slide 9).

According to the ABC, the Brazilian technical cooperation for development sought, since 2004, to strengthen Brazil's relations with developing countries, supporting projects that were national development priorities of recipient countries and projects that had involvement of local institutions, producing greater impact and a multiplying effect over those countries (ABC, 2010).

According to a report presented by the Ministry of Foreign Affairs (MRE), the number of projects implemented by ABC increased greatly during the Lula government. In 2003, ABC had started thirty-four projects. In 2009, ninety-six projects were started (MRE, 2011). Regarding the recipient countries in 2009, 50% of the projects were implemented in African countries, 39% in countries of South and Central America and the Caribbean and 11% in Asia and the Middle East. The main areas covered by such projects and activities were: agriculture (21.86%), health (16.28%), education (12.12%), environment (7.43%), and public safety (6, 28%). The projects in the area of social development represented 5.31% of the initiatives (MRE, 2011)<sup>91</sup>.

(91) For a very interesting comparison between Brazilian, Chinese and Indian South-South development cooperation, that reveals the distinctiveness of the Brazilian cooperation, see Souza (2012).

## 6.3.2 HUMANITARIAN ASSISTANCE IN LULA'S GOVERNMENT

The Brazilian Ministry of Foreign Affairs defines international humanitarian assistance as:

Any action that contributes, in an immediate and effective way, to prevent, to protect, to prepare, to reduce, to alleviate suffering and to provide assistance to other countries or regions that are, temporarily or otherwise, in situations of emergency, public calamity, imminent or serious threat to life, to health, to protection of human rights or humanitarian rights of its population (MRE, 2010).

Brazil's performance as a provider of international humanitarian assistance is based on two resolutions of the UN General Assembly which are complementary: 46/182 and 58/114. The first (46/182), from 1991, sets out the principles to be observed in the provision of that sort of assistance: humanity, neutrality and impartiality. Once the sovereignty of states must never be violated, humanitarian assistance should be provided only by consent of the affected country. The second resolution (58/114), from 2003, emphasizes the need for cooperation on humanitarian assistance. It encourages governments, international organizations and NGOs (Non-Governmental Organizations) to cooperate with the Emergency Relief Coordination, of UN Secretary-General, and to follow the resolutions of the UN Economic and Social Council (ECOSOC).

In the Lula government, Brazilian humanitarian assistance went through an increasing process of institutionalization and there was greater concern for its operation. This took place after the creation of the General Coordination of International Actions Against Hunger (CGFOME), that was linked to the General Secretariat of the Ministry of Foreign Affairs, through Decree No. 4759, of June 21, 2003. According to the General Coordinator of CGFOME, Minister Milton Rondó Filho, CGFOME was created to be an "external interface" of the Zero Hunger Program<sup>92</sup>, providing humanitarian assistance and emergency actions on food security<sup>93</sup>.

Moreover, by way of a Decree published June 21, 2006, the Inter-Ministerial Working Group on Humanitarian Assistance (GTIAHI) was created in order to coordinate the efforts of Brazilian international humanitarian aid and to formulate a bill that would permanently authorize the donation of food, medicines and other items, coming from Brazilian public stocks, to international humanitarian actions. Thus, on April 17, 2007 it was presented the bill No. 737<sup>94</sup> for this pur-

---

(92) The Zero Hunger Program was a strategy driven by the federal government to ensure the right to adequate food to people with poor access to it. It was the main social policy during Lula's first mandate.

(93) Interview recorded at CGFOME, in Brasília, on Oct. 7, 2010.

(94) This Bill of Law is still pending at the House of Representatives.

pose, as these donations have currently been sent by means of Provisory Measure<sup>95</sup>, which authorizes the shipment. In addition, in 2009, with the aim of giving more speed to humanitarian assistance, it was inaugurated the first humanitarian warehouse in Brazil, at the International Airport of Rio de Janeiro.

Humanitarian assistance, as other actions comprising the “humanistic” and “solidarity-based” trend of Brazilian foreign policy, divides opinions within the country. The Observatory of Metropolis, in partnership with other national and international organizations, conducted a survey in major metropolitan areas of Brazil to understand the practice of citizenship in these regions. The survey was also conducted in six other countries: Canada, United States, France, Sweden, Spain and Portugal. In that survey, respondents were asked about the importance of “helping people around the world who live under a precarious situation”. The indicator varies from one to seven (seven = Very important; and zero = Not important at all), and Brazil came out in first place in the ranking, with an average of 6.23, followed by Spain, Portugal, Canada and Sweden (AZEVEDO; SANTOS; RIBEIRO, 2009, p. 353). Since only 43% out of the Brazilian population live in metropolitan areas, the results can not be generalized to the whole of the population. Nevertheless, they suggest a strong internal support for the “humanistic” and “solidarity-based” foreign policy actions. On the other hand, according to Milton Rondó Filho, coordinator of CGFOME, the opposition parties have been against the approval of Bill 737/2007. The controversy may be illustrated by the declaration of separate voting by Congressman Fernando Coruja (PPS – Socialist Popular Party):

Although the intention is commendable, this House cannot give up its prerogative to review the allocation and type of humanitarian aid to be granted case by case, otherwise we will succumb to a logic of executive power that often goes beyond common sense and can reach borders on the absurd, penalizing the Brazilian people (BRAZIL, 2008a).

The initiative was also subject to pressure from other leftist parties. Heloisa Helena, then a Senator for the Party of Socialism and Liberty (PSOL), made a speech in 2004 criticizing the humanitarian assistance to other countries, instead of providing aid to needy states in Brazil:

I appeal once more to humanitarian aid for the Brazilian states that are victims of emergency and flood. Of course, I have all the sympathy for the people of Africa, Arabia and Latin America. There is no problem about that. I just want humanitarian aid to be also provided to Brazil. A government that throws in the mud of speculation 70% of the public budget, which

---

(95) A “provisory measure” is a legal act in Brazil through which the President can enact laws without approval by the National Congress. There are two requirements for a “provisory measure” to be issued: urgency and relevance of the matter to be regulated.

makes the choice to fill the banker's belly while empties the plate, the jobs and the dignity of Brazilian people, have no moral authority to charge humanitarian aid, saying that someone in this House was against. No one is against. Lie! [...]. Solidarity to others, yes, but also solidarity with the Brazilian people! (BRAZIL, 2004).

The humanitarian assistance provided by Brazil, during the Lula Administration, consisted of donations in kind (food, medicines, and basic items in general), sending of Brazilian professionals<sup>96</sup>, donations in cash<sup>97</sup> and participation in multilateral dialogue on humanitarian assistance<sup>98</sup>. The funds for international humanitarian assistance are authorized by the Annual Budget Law (LOA), under the responsibility of the Ministry of Foreign Affairs (MRE). In 2010, the international humanitarian assistance budget was fifty million Reais. According to a study of the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and ABC, the countries of Latin America and the Caribbean received 76.27% of Brazilian humanitarian aid between 2005 and 2009. The Asian continent received 16.44% and Africa received 7.26% of these resources. Oceania received 0.02% of the Brazilian aid in that period (IPEA; ABC, 2010).

### 6.3.3 FINANCIAL COOPERATION

In addition to the initiatives briefly presented and summarized in the previous sections, Brazil has made other efforts that enhance the “humanistic” and “solidarity-based” character of its foreign policy strategy. Within the scope of financial cooperation, Brazilian government discounted significant amount of the debt of poorer countries, mainly African ones, with Brazil. Among the beneficiaries were Mozambique, Nigeria, Gabon, Cape Verde, and Bolivia, among others. As the national monitoring of the Millennium Goals Report points out, “the discounts granted to developing countries debtors to Brazil amounted one billion and twenty five million dollars, out of which more than one billion dollar concerned heavily indebted poor countries” (MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS, 2010, p. 159).

---

(96) As doctors, psychologists, coroners, military, civil defense professionals, among others.

(97) These funds are used to pay for flights that transport items of humanitarian assistance; for the purchase of items in the recipient countries and for voluntary contributions to UN offices and organizations involved in humanitarian assistance.

(98) Brazil's participation in the Global Platform for Disaster Reduction, within the UN International Strategy for Disaster Reduction, the participation as a donor of the Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), the Brazilian organization of the Second Regional Meeting on International Mechanisms of Humanitarian Assistance and the participation in the MERCOSUR Specialized Meeting on Reducing Disaster Risk, Civil Defense, Civil Protection and Humanitarian Assistance (REHU) in 2008.

This policy has also generated controversy. There are many questions whether Brazil should have canceled some of the debt of these countries. In September 2004, Congressman Antonio Carlos Mendes Thame, from Brazilian Social Democratic Party (PSDB), presented the bill No. 4128, which would require the Executive to obtain specific and express permission from Congress to relieve debt. In justification, the representative argued:

Despite the merits of the announced motivation for such international acts - solidarity - we agree with the chairman of the Federal Bar Association of Brazil, who has publicly declared that he did not find any device in the Federal Constitution which gives powers to the President of the Republic to unilaterally forgive debts or make donations with public money to other countries (THAME, 2004).

The bill was in process until 2010, when it was declared unconstitutional by means of a report of the Committee on Constitution, Justice and Citizenship (CCJC) of the National Congress (CONGRESS, 2010).

In addition to debt relief, Lula proposed the “Action against Hunger and Poverty” in 2004, an attempt to diversify the international agenda. This action was supported by Heads of Government such as Jacques Chirac (France), Ricardo Lagos (Chile) and Zapatero (Spain), as well as the UN Secretary-General Kofi Annan. The unprecedented nature of this initiative was the proposal to create and implement innovative financing mechanisms, able to finance actions to eradicate hunger and poverty. In 2006, the proposal has evolved to a pilot project. It was created the UNITAID, a central medicine purchasing facility at the headquarters of the World Health Organization, sustained by a solidarity tax on airline tickets.

In the next section we will present the intragovernmental coordination efforts put into practice to the implementation of technical cooperation and international humanitarian assistance, highlighting the most relevant actors involved at the domestic level.

#### 6.3.4 THE INTRAGOVERNMENTAL COORDINATION FOR THE IMPLEMENTATION OF SOUTH-SOUTH TECHNICAL COOPERATION AND INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE

To understand the process of implementing the foreign policy in Brazil it is necessary to contextualize the especial dynamics of this policy. Itamaraty has historically centralized that process. Its high level of professionalization, bureaucratic autonomy and insulation enabled MRE to reach an almost monopolistic control over the conduct of foreign policy (CASON; POWER, 2009;

CHEIBUB, 1985; FARIA, 2012; PINHEIRO, 2009). According to Faria (2008), other factors contributed to that centralization: the dominance of the Executive in Brazilian foreign policy; the fact that Brazilian legislators had delegated the responsibility for its formulation to the Executive<sup>99</sup>; the country's international isolation, which was also an outcome of the adoption of the development model through import substitution; and the traditional "non conflictive" practice of Brazilian diplomacy (FARIA, 2008, p. 81).

However, Itamaraty's insulation has become relative since the redemocratization of the country, in 1985, and after the economic liberalization that took place in the beginning of the 1990s, which have led to the appearance of new stakeholders that tend to achieve greater influence on foreign policy decisions, in a context of emergence of new internal distributional conflicts (LIMA, 2000). This trend highlights the increasing politicization of foreign policy in Brazil, reducing the monopoly of foreign policy production by the Ministry of Foreign Affairs (FARIA, 2012), which also reflects the expansion and diversification of the country's international agenda. In this sense, new governmental actors also come into play and the participation of other ministries besides the MRE becomes recurrent. Silva, Spécie and Vitale (2010) pointed out that this process of "public fragmentation of diplomacy" provides an increase in the bureaucratic spaces of foreign policy formulation and a greater dialogue with society.

The study of the current institutional arrangement of Brazilian foreign policy undertaken by the authors demonstrated that today's competence regarding the production of foreign policy in Brazil is shared by the entire structure of the federal executive branch. Almost all ministries have a structure for international affairs. Moreover, this "horizontal decentralization" is verified both during the decision/formulation and implementing phases (SILVIA; SPÉCIE; VITALE, 2010). In the next subsection the activities undertaken by the various Ministries and governmental agencies mobilized to put into practice the solidarity-based foreign policy will be analyzed in what concerns the technical cooperation and international humanitarian assistance. Financial cooperation with less developed countries involves a much smaller number of governmental agencies, demanding an implementation structure that is not so complex, that being the reason why it will not be further discussed in this paper.

---

(99) This argument of a supposed legislative delegation was originally developed by Lima and Santos (2001). More recently the literature has emphasized the contribution given by the Brazilian legislative to the production of the country's foreign policy (e.g. ALEXANDRE, 2006; DINIZ; RIBEIRO, 2008; and ALMEIDA, 2013).

#### 6.3.4.1 THE INTRAGOVERNMENTAL COORDINATION FOR THE IMPLEMENTATION OF THE SOUTH-SOUTH TECHNICAL COOPERATION

According to Puente (2010), one of the hallmarks of Brazilian horizontal cooperation is the participation of a multitude of actors in the domestic conception and implementation of cooperation. The ABC, in addition to its role in coordinating Brazilian international cooperation, also acts in the “recruitment and mobilization” of cooperating institutions, which in most cases act as executors and are fundamental to the implementation of most actions.

It is estimated that more than one hundred twenty national institutions are involved in the delivery of technical cooperation. These include ministries, departments, foundations, universities, private companies, NGOs, and various sub-national entities (AYLLÓN; LEITE, 2010).

The network of agencies and organizations that delivers the Brazilian technical cooperation is coordinated by ABC. According to Decree n° 7304 of September 22, 2010, the Agency has the primary function of coordinating the activities of cooperation, but it is also responsible for negotiating, monitoring, evaluating, planning, etc. However, the Agency seldom acts as a direct executor of cooperation projects (BRASIL, 2010).

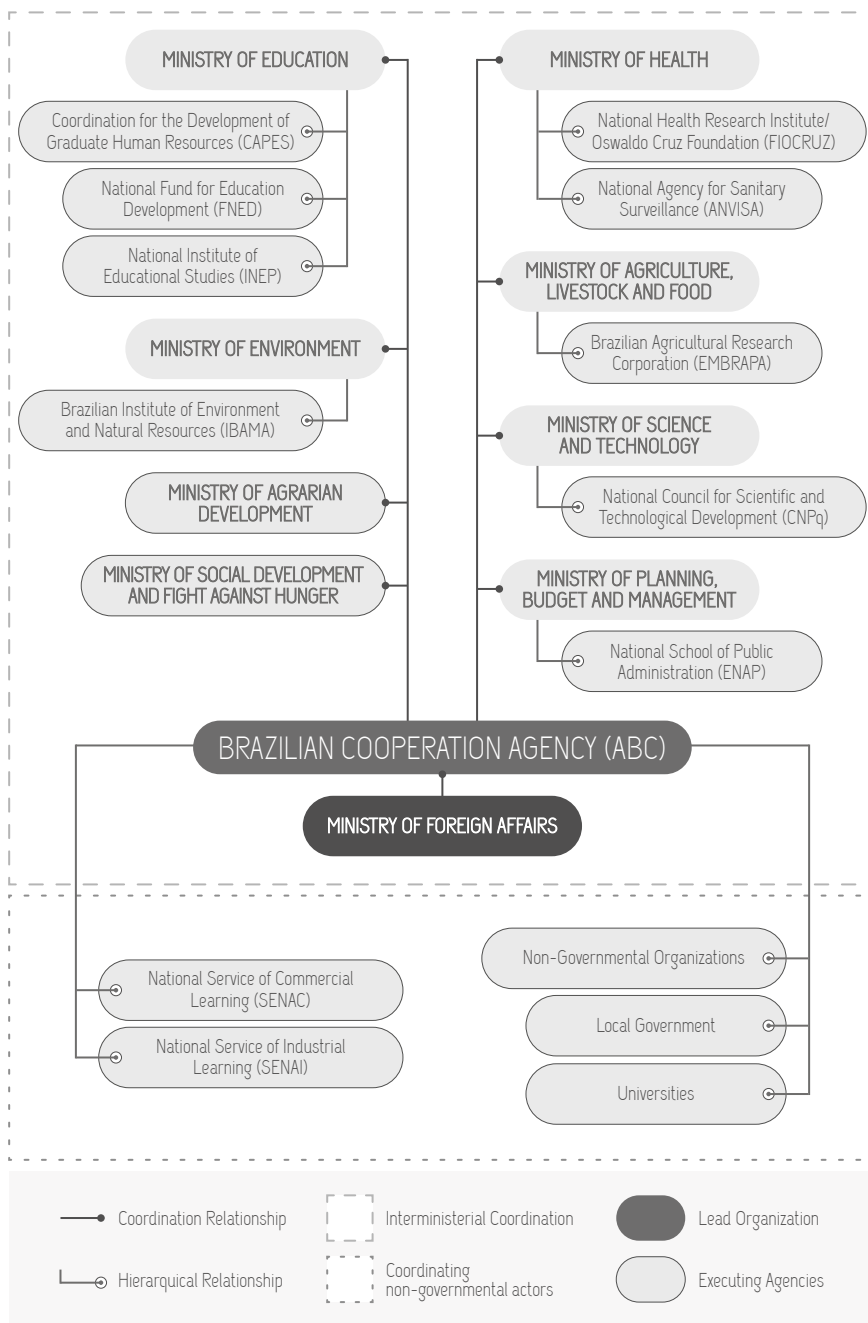
Figure 1 shows the institutional design of the Brazilian technical cooperation, as well as the intragovernmental network mobilized for its implementation. It depicts the main ministries and executing agencies of technical cooperation. Among them, Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA) stands out. Its expertise in the area of tropical agriculture enables the transfer of its technology to developing countries. According to Ayllón and Leite (2010), the company has technical cooperation agreements with more than fifty countries and runs 65% of the ABC projects in the area of tropical agriculture. An EMBRAPA regional office was recently opened in Ghana.

In the area of public health, the Ministry of Health (MS) plays a central role. In 2010, through Ordinance n° 2356, MS created the Working Group on International Cooperation on Health, in order to strengthen and expand the linkage and coordination of the Ministry’s partnerships with others actors. Projects to support the structuring of national programs to prevent and heal diseases like HIV/Aids are noteworthy; so are the implementation of human milk banks and the support for the production of medicines, in collaboration with the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz), that recently established a branch in Mozambique<sup>100</sup> (FARANI, 2009).

---

(100) Oswaldo Cruz Foundation is a Brazilian scientific institution for research and development in biomedical science.

Figure 1 – Institutional Setup of Brazilian Technical Cooperation



Source: Own elaboration.



Other form of Brazilian technical cooperation is the transfer of methodology of some of the social policies that were considered the most successful in the Lula government. The Ministry of Social Development and Struggle against Hunger (MDS) has a significant involvement in the development of technical cooperation to developing countries, since some of these social policies fall under the responsibility of this ministry<sup>101</sup>. Until 2010, the MDS had signed sixty-two international cooperation agreements, in the form of memorandums, cooperation projects, letters of intent and other related documents. Most of them are part of the South-South cooperation delivered by the country (MDS, 2010).

In the area of professional qualification, there is the involvement of institutions such as the National Service for Commercial Learning (SENAC) and the National Service for Industrial Learning (SENAI). The latter has projects for restructuring education systems and for creating professional training centers in Portuguese-speaking countries (Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, East Timor) and Latin America (Paraguay and Colombia) (SENAI, 2011).

In the area of education, Brazil transfers the methodology of the National School Feeding Program (PNAE), which operates under the control of the National Fund for Educational Development (FNDE). In 2010, thirteen countries maintained cooperative agreements with the Fund (FNDE, 2011). Furthermore, in this same area, the NGO Solidarity in Literacy (Alfasol) develops a project along with ABC that provides training of teachers and technical staff of initial literacy and education of young people and adults in Cape Verde (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 2009).

#### 6.3.4.2 THE INTRAGOVERNMENTAL COORDINATION FOR THE IMPLEMENTATION OF BRAZILIAN INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE

The main institutional mechanism that operates the international humanitarian assistance provided by Brazil is the Interministerial Working Group on Humanitarian Assistance (GTIAH). The Brazilian system of international humanitarian assistance includes a set of activities developed by a series of ministries and agencies of the federal government<sup>102</sup>. Figure 2 shows the actors involved in the

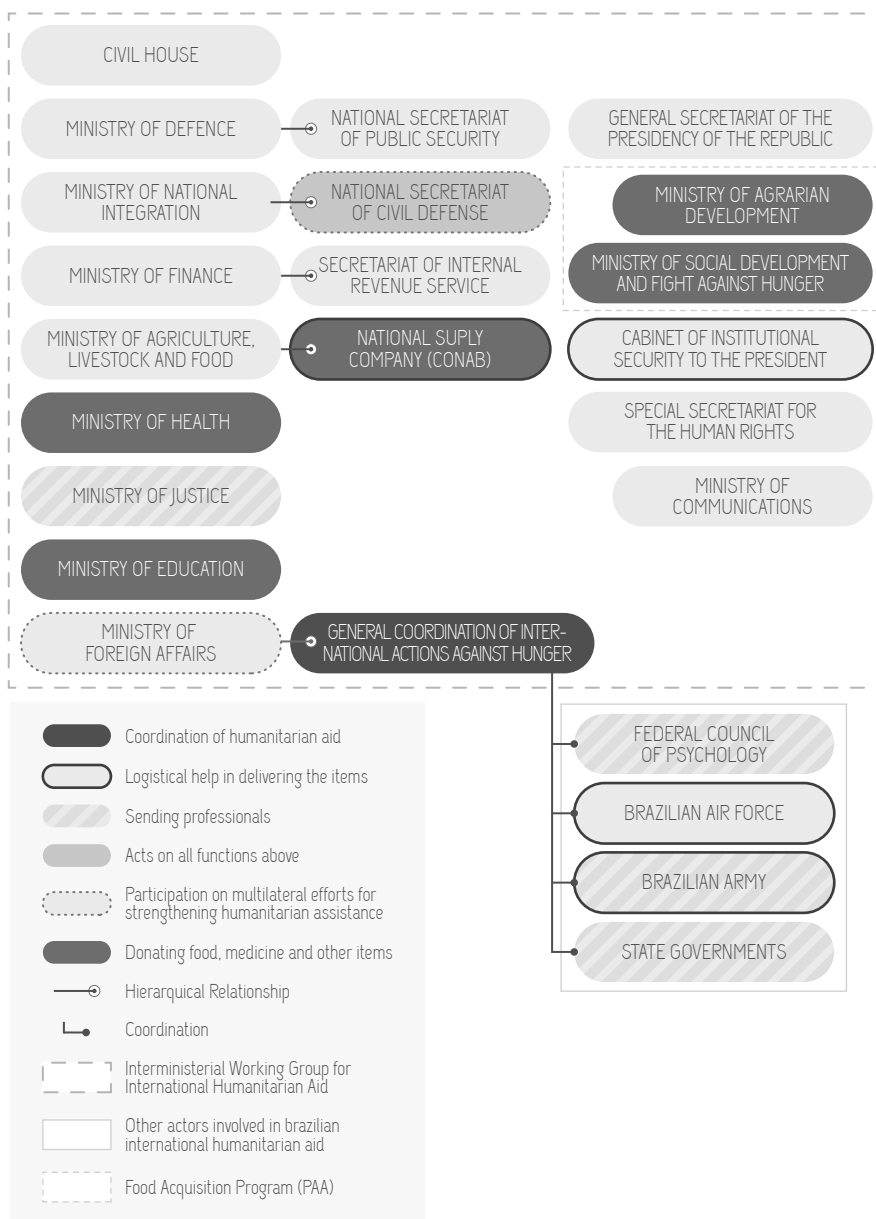
---

(101) E.G: Zero Hunger Program (promoting food security and nutrition), “Bolsa Família” (program of conditional cash transfer, which benefits families in poverty and extreme poverty), construction of cisterns (a receptacle for water, built to catch and store Rainwater) etc.

(102) GTIAH is coordinated by CGFOME, linked to MRE, and composed of the following agencies: Civil House; Ministry of Defense; Ministry of Justice, represented by National Secretariat of Public Security; Ministry of Finance, represented by Secretariat of Internal Revenue Service; Ministry of Agriculture, Culture, Livestock and Food, represented by National Supply Company (CONAB); Ministry of Health, Ministry of Social Development and Fight against Hunger; Ministry of National Integration, represented by National Secretariat of Civil Defense; General Secretariat of The Presidency of Republic; Cabinet of Institutional Security to The President; Ministry of Education; Ministry of Agrarian Development; Ministry of Communications; and Special Secretariat for the Human Rights.

provision of humanitarian assistance, as well as the mode of their participation.

Figure 2 – Institutional Setup of Brazilian International Humanitarian Aid



Source: Own elaboration.

The National Supply Company (CONAB) - linked to the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply - has an important role in international humanitarian assistance. Its general function is to manage the outflow of domestic harvest, to build public stocks and to sell them according to market movements (CONAB, 2010). The role of CONAB in international humanitarian aid is acting in the purchase of food, storage and distribution logistics. Between 2004 and March 2007, CONAB allocated nearly 220 tons of food for humanitarian assistance (CONAB, 2007, p. 5).

Another important agency in the provision of international humanitarian assistance is the National Secretariat of Civil Defense, which is linked to the Ministry of National Integration. According to Decree nº 7257 of 2010, the Secretariat is responsible for articulating, coordinating and for technical supervision of the National System of Civil Defense (SINDEC), seeking to build preventive, rescue, and recuperative care, to prevent disasters and to minimize their impacts on the population. This agency is responsible for the humanitarian assistance provided by Brazil (BRASIL, 2010b). It operates internationally in the donation of some articles to countries affected by conflict or natural disasters; in sending trained professionals; and in the representation of Brazil in multilateral dialogue forums dedicated to humanitarian assistance, as the Brazilian participation in the Global Platform for Disaster Reduction, in 2009.

In addition, we should note the Cabinet of Institutional Security (GSI), linked to the Presidency. Its function is, among others, to prevent the occurrence of crises and coordinate their management (GSI, 2010). In international humanitarian assistance, its role is to liaise with other agencies to provide the logistics of assistance. In January 2010, the Office gave support to victims of earthquake in Chile and Haiti (AGUILAR, 2012).

The role of the Ministry of Agrarian Development (MDA) and the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) in international humanitarian assistance manifests mainly through the Food Acquisition Program (PAA)<sup>103</sup>. They operate the donation of food coming from government stocks, bought from family farmers.

This brief mapping of programs, projects, activities and priorities that make concrete the “humanistic” and “solidarity-based” foreign policy of Lula adminis-

---

(103) “Created in 2003, the Food Acquisition Program (PAA) is one of the actions of the Zero Hunger Program and aims to ensure access to food in quantity and regularity necessary for populations in situations of food and nutrition insecurity. It also aims to contribute to the formation of strategic stocks and allow family farmers to store their products to be sold at fair prices, and promote social inclusion in rural areas. It is run by the Ministries of Agrarian Development and Social Development and Fight against Hunger (MDS) with state and local governments and civil society organizations” (MDA, 2010).

tration allows us to understand its domestic operation. The creation of the General Coordination of Action Against Hunger International (CGFOME), linked to Itamaraty; the significant increase in both the number of projects and the budget of the Brazilian Cooperation Agency (ABC); the greater institutionalization of international humanitarian assistance, through the creation of the Interministerial Working Group for International Humanitarian Assistance (GTIAHI), are some of the ways the rhetoric of international solidarity has been translated into practice.

These initiatives rely on the participation of several ministries and other public agencies, which strengthens the thesis of “horizontal decentralization” in the production of foreign policy. Itamaraty has been losing exclusive control over external issues to other parts of state bureaucracy. Today, almost all ministries have their own institutional structures to handle their international interests. In addition, the expansion and greater complexity of the Brazilian international agenda during Lula government reinforced the need to involve other ministries, not only the MRE, which does not have sufficient organizational capacity, technical expertise nor the authority to implement, at the national level, many of the decisions taken at the international level. Coordination problems, however, are still legion (AYLLÓN; LEITE, 2010). The proper functioning of coordination mechanisms and the creation and institutionalization of new mechanisms are crucial for the maintenance and longevity of those policies on the top of the Brazilian government's international agenda.

Additionally, improving the accountability of these policies is essential, as it helps to assure transparency and legitimacy. The importance of accountability becomes even greater as these actions are not free of controversy. Assistance provided to other countries from the South, in the form of technical or humanitarian assistance, can and has been, as we saw, regarded as incompatible with the social obstacles still challenging Brazil.

## 6.4 CONCLUDING REMARKS

In order to discuss the theory and practice of the humanistic trend of Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010), we have mobilized different sorts of arguments (related to the three levels of analysis, the individual, the state, and the international - regional and global) and stressed the relevance of various actors (politicians, bureaucrats, political parties, domestic and international institutions). Not only International Relations Theory, but also Political Science, History,

Public Administration, Political Psychology and Sociology of Organizations would be necessary were it possible to display here more than the panoramic view that we provided. After all, foreign policy analysis is a multidisciplinary field nearly by definition<sup>104</sup>.

So what has been the effective impact of such an innovation in Brazilian foreign policy, considering also that its scope was not restricted to the national level? One could say that new institutions and social programs were created and that old ones were strengthened; that it helped to give Brazil a special place on the world stage, an outstanding one according to many; that it mobilized actors and institutions at home and abroad; that it helped change the international agenda; and that it promoted social improvement. Its sole impact on poverty and hunger alleviation is certainly very difficult to measure. It would not be absurd to say, then, that its most visible impact, at least from the viewpoint of 2013, has been essentially political.

As Brazilians tend to interpret the merits of the country's foreign policy in terms of economic gains and benefits, as suggested by Lima (2005), one could foresee that, as a policy innovation, such a humanistic trend would not endure the sequence of the electoral cycle. But Lula himself chose his successor, Dilma Rousseff, who was virtually unknown to most Brazilians just months before the 2010 presidential election. During the electoral campaign that gave victory to PT's/Lula's candidate, Lula repeatedly recalled the collective pride that his two terms in office supposedly managed to promote, which can be seen as a direct product of his foreign and social policies. The priority to the South-South axis is an entrenched tradition of the Workers Party. Rousseff kept as her advisor for international affairs the same Marco Aurélio Garcia, a member of the PT cadre who played that role during Lula's eight years in office.

In a recent seminar promoted by Fundação Perseu Abramo, a PT official think tank, Garcia said, in relation to Latin American integration, that "it needs to be different", that "we need a solidarity-based integration". "We Brazilians do not want to be Latin American Germany"<sup>105</sup>. And there are several other indications of policy continuity.

---

(104) According to Valerie Hudson, "Explanatory variables from all levels of analysis, from the most micro to the most macro, are of interest to the analyst to the extent that they affect the decisionmaking process. As a result, insights from many intellectual disciplines, such as psychology, sociology, organizational behavior, anthropology, economics, and so forth, will be useful for the foreign policy analyst in efforts to explain foreign policy decisionmaking, making **multi-/interdisciplinarity** a third hallmark of FPA [Foreign Policy Analysis]" (2007, p. 6).

(105) Source: <<http://www.fpabramo.org.br/noticias/governos-de-esquerda-debate-analisa-integracao-da-america-do-sul-e-aco-es-dos-governos>>. Access in: 01 jul. 2011.

Dilma Rousseff's government seems to preserve the foreign policy innovation it inherited from the previous President, which constitutes a policy orientation that does not reflect international altruism, but an international posture of "enlightened self-interest", according to the sympathetic suggestion of Lima (2005). However, if such a standing will result in Brazil becoming a "post-imperial power", as Brazilian leftist media has suggested, it is a possibility that will probably make entrenched realists smile and change the subject. An "offensive realist" might not react so politely... Be that as it may, Brazil has already been labeled "the soft power great power" (DAUVERGNE; FARIAS, 2012, p. 913).

## REFERENCES

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **CGPD - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento**. Available in: <<http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>>. Accessed in: 10 nov. 2010.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Projetos de Cooperação Sul-Sul**, [s.d.]. Available in: <<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>>. Accessed in: 12 set. 2010.

AGUILAR, S. Emerging powers, humanitarian assistance and foreign policy: the case of Brazil during earthquake crisis in Haiti. **International Journal of Humanities and Social Science**, n. 2, n. 16, pp. 93-101, 2012.

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

ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. **Alfabetização Solidária, 13 anos: percursos e parcerias**, 2010. Available in: <[http://www.alfabetizacao.org.br/aapas\\_site/adm/file/publicacao/201001281628\\_Alfasol\\_13anos.pdf](http://www.alfabetizacao.org.br/aapas_site/adm/file/publicacao/201001281628_Alfasol_13anos.pdf)>. Accessed in: 10 may 2010.

ALMEIDA, H. N. **O Congresso e a política externa: um estudo sobre a Câmara dos Deputados brasileira no governo Lula**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

ALMEIDA, P. R. Uma nova arquitetura diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, pp. 95-116, 2005.

\_\_\_\_\_. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, pp. 162-184, 2004.

AMORIM, C. Sempre digo que Pelé só teve um; igual a Lula não vai ter: entrevista concedida a Eliane Cantanhêde. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 nov. 2010. Available in: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/830614-celso-amorim-sempre-digo-que-pele-so-teve-um-igual-a-lula-nao-vai-ter.shtml>>. Accessed in: 19 nov. 2010.

ANDERSON, P. Lula's Brazil. **London Review of Books**, v. 33 n. 7, pp. 3-12, 2011.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, jan.-jun. 2010.

AZEVEDO, S.; SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q. Metrôpoles, cultura política e cidadania no Brasil. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, pp. 347-366, 2009.

BRASIL. **Decree n° 7.304, 22 set. 2010**. Available in: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6)>. Accessed in: 23 nov. 2010.

BRASIL. **Decree n° 7.257, 4 ago. 2010**. Available in: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm)>. Accessed in: 01 dec. 2010.

BRASIL. Senate. **Speech of Senator Heloisa Helena**. 30 nov. 2004. Available in: <<http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=350593>>. Accessed in: 5 nov. 2010.

BURGES, S. W. Auto-estima in Brazil: The logic of Lula's south-south foreign policy. **International Journal**, autumn, pp. 1133-1151, 2005.

\_\_\_\_\_. Building a global southern competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 7, pp. 1343-1358, 2007.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, pp. 117-140, 2009.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **A CONAB e a Assistência Humanitária Internacional**, mar. 2007. Available in: <<http://www.assistenciahumanitaria.mre.gov.br/documentos/CONAB.pdf>>. Accessed in: 19 feb. 2010.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Quem Somos**, 2010. Available in: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=11&t=>>>. Accessed in: 01 dec. 2010.

DANESE, S. F. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. B. L. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, pp. 903-917, 2012.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. The role of the Brazilian Congress in foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, pp. 10-38, 2008.

FARANI, M. **Agência Brasileira de Cooperação**. In: Seminário Brasil e China na África: Desafios da Cooperação para o Desenvolvimento. Brasília, 9 jun. 2010. 27 slides: Power point. Available in: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/minmarco-faranichinanaafrica972003.pdf>>. Accessed in: 10 nov. 2010.

FARANI, M. Cooperação Sul-Sul. **Boletim da Atuação Internacional Brasileira em Saúde**. Ministério da Saúde, n. 1, october, 2009.

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

\_\_\_\_\_. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.

\_\_\_\_\_.; RIBAS, L. D. **A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula**. Paper presented at III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas. São Paulo, Memorial da América Latina, nov. 2011.

FNDE. **Nações Unidas conhece alimentação escolar brasileira**. 7 mai. 2011. Available in: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/noticias-2010/1926-nacoes-unidas-conhece-experiencias-da-alimentacao-escolar-brasileira>>. Accessed in: 5 jun. 2011.

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. **O que é**, 2010. Available in:<<http://www.gsi.gov.br/sobre>>. Accessed in: 16 nov. 2010.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power, but going where? **Current History**, Feb. 2008. Available in: <[http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/english/content/rpn/pdf/current\\_history\\_hurrell.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/english/content/rpn/pdf/current_history_hurrell.pdf)>. Accessed in: 10 apr. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea/ABC, 2010. 78 p. Available in: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)>. Accessed in: 5 jun. 2011.



LIMA, M. R. S. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 19, n. 82, pp. 4-19, 2005a.

\_\_\_\_\_. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, pp. 16-20, 2005b.

\_\_\_\_\_. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

\_\_\_\_\_.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, pp. 21-40, 2006.

\_\_\_\_\_.; SANTOS, F. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, n. 52, pp. 121-150, 2001.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Assistência humanitária**, 2010. Available in: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistenciahumanitaria/assistencia-humanitaria/view>>. Accessed in: 10 nov. 2010.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Balço de Política Externa 2003/2010**, 2010. 7.1.1 Anexo - Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada. Available in: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-anexo-cooperacao-internacional.-cooperacao-bilateral-prestada/view>>. Accessed in: 28 may 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Secretaria da Agricultura Familiar**, 2010. Programas. PAA. Available in: <<http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa>>. Accessed: 10 nov. 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **O Fome Zero**, 2011. Available in: <<http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>>. Accessed in: 5, jun. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Sobre o Ministério**, 2010. Relações Internacionais. Available in: <<http://www.mds.gov.br/sobre-oministerio/relacoesinternacionais>>. Accessed in: 2 dec. 2010.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO. **Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília, Ipea, 2010. Available in: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408\\_relatoriiodm.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatoriiodm.pdf)>. Accessed in: 14 jun. 2010.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, ago. 2006.

PINHEIRO, L. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, n. 2, pp. 14-24, 2009.

\_\_\_\_\_.; VEDOVÉLI, P. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, pp. 211-254, 2012.

PUENTE, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RICUPERO, R. À sombra de Charles De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A PEB do governo Lula (2003-2010). **Novos Estudos**, n. 87, pp. 35-58, 2010.

RIPLEY, B. Psychology, foreign policy, and international relations theory. **Political Psychology**, v. 14, n. 3, pp. 403-416, 1993.

ROUQUIÉ, A. Brazil, a South American state among the key players. **Global insights**, 2008. Available in: <[http://www.ciaonet.org/book/cup/0016215/f\\_0016215\\_13994.pdf](http://www.ciaonet.org/book/cup/0016215/f_0016215_13994.pdf)>. Accessed in: 10 apr. 2012.

SENAI. **Cooperação Internacional**, 2011. Available in: <[http://www.senai.br/br/institucional/snai\\_coo.aspx](http://www.senai.br/br/institucional/snai_coo.aspx)>. Accessed in: 5 jun. 2011.

SILVA, M. M. S. How did we get here? The Pathways of South-South Cooperation. **Poverty in Focus**, International Policy Centre for Inclusive Growth, n. 20, 2010.

SILVA, E. C. G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1.489, 2010.

SPEKTOR, M. O regionalismo do Brasil. **Plataforma democrática**, Working Paper n. 16, jul. 2011.

SOUTO MAIOR, L. A. P. Dois anos de presença soberana: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula. **Revista Cena Internacional**, v. 6, n. 2, pp. 53-72, 2004.

SOUZA, A. M. A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China. **IPEA Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 9, pp. 89-99, 2012.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335, 2007.

VILAS, C. M. La izquierda latino-americana y el surgimiento de regímenes nacional-populares. **Nueva Sociedad**, n. 197, 2005.





7

A COOPERAÇÃO TÉCNICA  
DO BRASIL COM A ÁFRICA:  
COMPARANDO OS  
GOVERNOS FERNANDO  
HENRIQUE CARDOSO  
(1995-2002) E LULA DA  
SILVA (2003-2010)\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

WILSON MENDONÇA JÚNIOR

*Mestre e Doutorando em Relações Internacionais pela PUC Minas. É consultor, pesquisador, palestrante e professor de Política Externa, com passagens pela PUC Minas e IBMEC. Dirige atualmente a WM Global Intelligence*

(\*) Este artigo foi publicado originalmente em 2015 pela *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, pp. 5-22. Republicação autorizada.

Apenas muito recentemente, os estudos sobre a política externa brasileira têm buscado, de maneira mais sistemática, superar a sua tradição ensaística e normativa, no sentido da busca de um mais amplo lastreamento empírico. É também com o intuito de contribuir neste esforço de amadurecimento do subcampo que se apresenta este trabalho, cujo objetivo parece-nos tão singelo como relevante e inovador: analisar, comparativamente, a cooperação técnica provida pelo Brasil para os países africanos durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e Lula da Silva (2003 – 2010). Buscaremos identificar e comparar o número e os tipos de acordos firmados, a sua dispersão geográfica no continente africano e a diversidade temática dos projetos de cooperação técnica horizontal, desenvolvidos pelo Brasil junto a seus mais tradicionais e aos novos parceiros africanos. Pretende-se analisar os dados comparativos com o fim de identificar, principalmente, traços característicos de uma política externa que se orientou, em distintos momentos, por meio de um potencial – apesar de subutilizado – poder brando. Outro aspecto que nos motivou a escrutinar a dinâmica das atividades de cooperação técnica brasileira se relaciona à sua baixa politização, não obstante o evidente paradoxo, para grande parte da opinião pública, de um país em desenvolvimento como o Brasil ser reconhecido como referência internacional nas atividades de cooperação horizontal.

Para a consecução destes objetivos, o artigo está estruturado da seguinte maneira: na primeira seção, traçamos um breve panorama do desenvolvimento da Cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) do Brasil. A segunda seção é dedicada a uma apreciação geral das relações do Brasil com a África nos governos FHC e Lula. A terceira seção é iniciada por uma nota metodológica, onde apresentamos a maneira como foi feita a pesquisa no banco de dados do Departamento de Atos Internacionais (DAI) do Ministério das Relações Exteriores. Em seguida, procedemos à comparação da CTPD provida pelo Brasil na África durante os dois governos em questão. Nas considerações finais, os padrões descobertos são reconectados às diretrizes mais gerais da política externa dos governos FHC e Lula.

## 7.1 UM PANORAMA DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Desde a década de 1940, a missão social da cooperação técnica internacional (CTI) não significou, para os tomadores de decisões, a contrapartida ou o corretivo potencial que justificasse o seu pleno empreendimento, capaz, por exemplo,

de estabelecer o equilíbrio entre o crescimento econômico e o benefício social. Porém, foi este viés que orientou a organização e o gerenciamento da CTI do Brasil, sobretudo até a década de 80, com o objetivo de agregar sempre mais consumidores e produtos ao mercado nacional.

Além do papel histórico de captação do conhecimento e da tecnologia que coube à cooperação internacional brasileira, desde a transição para a industrialização no país, esta passaria a ser utilizada, tanto no nível bilateral, desde a década de 1930, quanto no nível multilateral, principalmente após a Segunda Guerra, “como financiadora social, valendo-se de estratégias e mecanismos para apoiar o desenvolvimento econômico, em razão da redução dos recursos multilaterais para o desenvolvimento” (VALLER FILHO, 2007, p. 91).

Durante o período áureo do sistema internacional de CTI – fim dos anos sessenta a início dos oitenta – condições quase ideais foram criadas no Brasil para o desempenho dos agentes de cooperação. Eram elas, segundo Cervo:

- a) inserção racional da CTI na política exterior; b) flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios definidos para a CTI pelos países avançados; c) montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação técnica; d) implantação de agências internas bem preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar; e) filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião pública (CERVO, 1994, p. 40).

A CTPD brasileira, desde o início, mas sobretudo a partir da criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987, procurou diferenciar-se consideravelmente da cooperação técnica tradicional (ou “vertical”). Procurou-se esvaziar o discurso de assimetria entre prestador e receptor, encurtando a distância entre os participantes da CTPD, justificando, assim, o sentimento de parceria que deveria forjar a aliança entre os membros do eixo Sul-Sul. Dessa forma, rejeitava-se o caráter de assimetria e de desigualdade entre prestador e receptor, tão presentes na cooperação Norte-Sul (VALLER FILHO, 2007).

Não obstante, no plano mais geral, é relevante ressaltar que, atualmente [2015], a CTPD brasileira está de certa forma baseada em práticas e expectativas consolidadas em fóruns e organismos multilaterais que atuam há décadas na cooperação para o desenvolvimento. O modelo de concepção e de execução da CTPD brasileira procura refletir a influência das categorias de análise, dos métodos de trabalho, do instrumental e da própria lógica prevalecente no ambiente da cooperação multilateral internacional, o que tende a reduzir o hiato entre os processos mais modernos de *accountability* da cooperação promovida por países desenvolvidos, classificados como doadores oficiais e membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, em comparação com a cooperação entre países em desenvolvimento.

Articular a cooperação para elevar a competitividade das bases produtivas nacionais, como país prestador e receptor de projetos, constituiu desafio à cooperação brasileira. Para tanto, foram adotadas como diretrizes pela ABC a priorização de programas e projetos escolhidos com base no critério de qualidade, para valorizar a excelência nos âmbitos espacial e temático; a escolha de iniciativas dentro do marco de referência maior da política externa e das prioridades nacionais (VALLER FILHO, 2007).

Após a constituição da ABC, elaborou-se no Brasil, de acordo com Valler Filho (2007), uma noção abrangente e complexa de cooperação internacional, ao ponto de se poder intercambiá-la com a noção de política exterior, haja vista a função de fomentadora do desenvolvimento nacional, requerida de ambas. Ademais, percebe-se uma evolução conceitual no pensamento brasileiro e na prática política do país, principalmente nas duas últimas décadas, quando a CTI transitou de sua acepção original, como assistência técnica, para a da cooperação para o desenvolvimento.

Essa evolução conceitual concluiu-se no momento em que se percebeu a potencialidade da CTI promovida pelo sistema da ONU, que incluía a CTPD (Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento). Sob o ponto de vista brasileiro, a cooperação assistencial passou a causar ojeriza, visto que se requeria da política exterior uma cooperação econômica, científica e tecnológica a implementar-se entre as partes, em condições cada vez mais igualitárias, em contraponto às alianças tradicionais. “A CTI prestada pelo Brasil passa a integrar, progressivamente, a política exterior brasileira com finalidades não-próprias, ou seja, para criar e aprofundar laços econômicos, tecnológicos e culturais” (CERVO, 1994, p. 43).

As motivações da CTPD brasileira estiveram, em sua origem, também associadas à necessidade de renovar o sistema de cooperação internacional, para reforçar as capacidades dos países em desenvolvimento e facilitar-lhes a busca do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, conforme explica Puente:

O Brasil identificou na CTPD uma forma de reforçar sua aproximação com países da América Latina e com países africanos de língua portuguesa. Houve, portanto, na origem da cooperação técnica horizontal do Brasil uma conjugação de elementos motivacionais geopolíticos (vizinhança, entorno geográfico), com fatores decorrentes de vínculos históricos e culturais, além de certo componente ético, baseado na solidariedade entre as nações em desenvolvimento (PUENTE, 2010, p. 114).

Antes de tratarmos, mais especificamente, da CTPD do Brasil com a África nos governos FHC e Lula, buscando comparar as iniciativas brasileiras nos dois períodos, apresentaremos a seguir, muito brevemente e de maneira geral, as relações bilaterais durante os dois governos em questão, destacando o seu significado no âmbito mais abrangente das relações internacionais do Brasil.

## 7.2 AS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E A ÁFRICA NOS GOVERNOS FHC E LULA DA SILVA

O período que corresponde à gestão presidencial de FHC (1995-2002) desenvolveu-se quando ainda se consolidava a nova ordem internacional do pós-Guerra Fria. A política externa brasileira, como é usual, não se restringiu ao âmbito comercial, mas levou em conta, ademais, certas estratégias políticas que, conforme o discurso oficial, justificaram a seletividade das parcerias do país com o continente africano. Conforme Ribeiro, essas estratégias “derivam de uma estratégia mais ampla, ou seja, do projeto de redefinição da inserção do país no sistema internacional” (RIBEIRO, 2008, p. 288). A institucionalização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, que vinha sendo articulada desde o governo Sarney (1985-1989), e a reaproximação com a África do Sul pós-*apartheid* são iniciativas que ilustram esse formato seletivo de parceria com a África, que, não obstante, contribuiu para o estreitamento de relações comerciais e para a concertação política entre as partes.

Contudo, acreditamos que foi o pragmatismo na esfera comercial, sobretudo, que norteou as ações de maior relevo na África, com destaque para as trocas comerciais do Brasil com a Nigéria e com Angola, concentradas, mormente, em óleo bruto. Sinal claro dessa orientação fora evidenciado quando FHC chefiava a pasta das relações exteriores, durante o governo Itamar Franco (1993-1994). Segundo o próprio FHC, chanceler à época:

[...] a insistência ou promoção de relações com países africanos haveria sido um equívoco, tendo servido apenas para os militares brasileiros afirmarem uma pretensa hegemonia no Atlântico Sul, sem que o Brasil nada ganhasse em termos econômicos (CARDOSO, 1993, p. 317).

Já como chefe do Executivo, após 1995, e dando prosseguimento ao processo seletivo de articulação de parcerias, que em ampla medida excluía a África de suas prioridades, embaixadas foram fechadas, durante sua gestão, em diversos países africanos: em Adis Abeba (Etiópia), Dar Es Salam (Tanzânia), Iaundé (Camarões), Kinshasa (República Democrática do Congo), Lomé (Togo) e Lusaka (Zâmbia) (RIBEIRO, 2010). A diminuição da participação do Estado na economia, componente estratégico do projeto político implementado no período, relegou a África ao restrito investimento privado no que toca ao fomento e à prospecção de investimentos no continente, principalmente no setor de construção civil. Essa condição reduziu drasticamente o volume de recursos transacionados, sendo que os esforços foram concentrados na regionalização Platina e nas trocas com os países desenvolvidos. De acordo com dados de Saraiva (2010), o volume de comércio



entre o Brasil e a África Negra na década de 1990 retornou ao que fora registrado nas décadas de 1950 e de 1960. Conforme o autor, em comparação com a década de 1980, na qual a corrente de comércio atingira 10%, na década em análise o montante não compreenderia o total de 2% de produtos transacionados.

Apesar dessa conjuntura, a consolidação da CPLP revelou-se paradigmática, porquanto se tratava de um projeto político, que se iniciou no governo Sarney, mas que se institucionalizou no governo FHC, corroborando, pois, as diretrizes seletivas de sua gestão. Os países lusófonos, inseridos na política de seletividade do período, deram modesto alento às reduzidas relações com a África, de onde podemos registrar, inclusive, alguns acordos de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD), dentre os quais podemos destacar a criação do centro de treinamento técnico de Cazenga, em Angola, construído em 1998. Desse modo, segundo Ribeiro, torna-se possível sugerir que “a política externa brasileira em relação ao continente africano não chega a registrar mudanças drásticas de agenda, mas de intensidade” (RIBEIRO, 2010, p. 74).

É digno de menção, também, o apoio brasileiro à estabilização da paz em Angola, sob a égide das Nações Unidas, haja vista que o país liderou, durante a década de 1990, a missão Unavem, o que ocorreria depois também em Moçambique, em consonância com a política de seletividade que incorporava os países lusófonos na esfera estratégica do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 2008).

Interessante material, que sintetiza com detalhes as relações do Brasil com a África durante o governo FHC, foi elaborado pelo embaixador e à época Diretor-Geral do Departamento de África e Oriente Próximo do Ministério das Relações Exteriores, José Vicente de Sá Pimentel, e publicado em revista especializada, no ano de 2000. Dando destaque ao maniqueísmo das relações com o continente africano, Pimentel estabelece dois grupos extremados de abordagem: os catastrofistas e os nostálgicos.

Os nostálgicos costumam sublinhar as nossas responsabilidades históricas e se queixam de que já não há uma política africana com brilho e ousadia comparáveis à dos anos 70. Proclamam que o Governo tem obrigação de fazer mais, em decorrência de nossa dívida irresgatável para com a África. Os catastrofistas brandem estatísticas e vociferam que o Brasil não tem mais nada a fazer com os africanos. [...] o que distingue, de fato, os catastrofistas é a descrença em que os africanos possam reverter esse quadro. Há gradações de racismo indisfarçáveis em seu pretenso realismo (PIMENTEL, 2000, p. 6).

Pimentel (2000) situa a política externa do Brasil para a África, em sentido amplo, entre os dois extremos, justificando essa postura com base na necessidade de seletividade das parcerias. Segundo o embaixador, seletividade

[...] não significa desinteresse pelas grandes causas comuns a todos os africanos – de resto, a toda a humanidade – como a busca da paz, o desenvolvimento econômico, a democracia, os direitos humanos. Denota, apenas, pragmatismo na alocação de recursos limitados (PIMENTEL, 2000, p. 7).

A falta de atratividade pelo continente africano, durante a gestão de FHC, é justificada pelo embaixador como decorrência dos seguintes condicionantes: do regionalismo no Cone Sul, da prioridade conferida às parcerias com os países desenvolvidos e de um ensaio de aproximação com o sudeste asiático. Outro ponto, entretanto, que é retomado como um óbice ao estreitamento de relações comerciais, principalmente, diz respeito ao vínculo privilegiado dos países africanos com a União Europeia, que fora recentemente constituída após o Tratado de Maastricht, em 1992.

Com base no contexto descrito acima, avalia-se que a conjuntura da década de 1990 não teria propiciado ao país vislumbrar outro formato, ao menos no curto prazo, de ruptura do *modus operandi* brasileiro no período pós-Guerra Fria. A leitura do texto de Pimentel (2000), pelo menos no tocante à África, sugere que, no período, foi feita uma leitura determinista e inexorável, o que justificaria uma postura passiva do Brasil ante o vizinho no Atlântico Sul. Fica subentendida, nesse sentido, a interpretação segundo a qual a responsabilidade por iniciativas proativas – com o fim de retirar a África da marginalidade das relações internacionais – caberia exclusivamente aos países ricos.

Há, no entanto, considerável mudança nas diretrizes das relações bilaterais entre o Brasil e a África ao longo dos dois mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003-2010), notadamente em regiões sem vínculo tradicional com a diplomacia pátria. Isso, pelo menos, se levarmos em consideração os princípios e iniciativas que predominaram em grande parte da década de 1990.

Na política externa de Lula da Silva, identifica-se, pois, o estreitamento de relações com o continente africano e com outras regiões do chamado Sul Global, pensado como uma possibilidade de ampliar o poder de barganha do Brasil no sistema internacional. Ademais, o governo Lula empreendeu medidas administrativas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores para dinamizar a ampliação da presença brasileira no continente africano, merecendo destaque o desmembramento do Departamento da África e do Oriente Médio, que veio dar lugar à reativação de um Departamento dedicado exclusivamente para o continente africano (RIBEIRO, 2010). Ainda acerca do Itamaraty, acrescenta Visentini (2005):

O governo Lula devolveu ao Itamaraty a posição estratégica que anteriormente ocupara na formulação e execução da política exterior do Brasil, pois, no governo anterior, FHC dominara a parte política (“diplomacia presidencial”), e o ministro Malan, a agenda econômica internacional, restando ao Ministério das Relações Exteriores apenas a parte técnico-burocrática das negociações e o recebimento das críticas (VISENTINI, 2005, p. 389).

A política externa de Lula da Silva, portanto, deu ênfase à diversificação de parcerias, embalada, também, pelos fins pragmáticos da busca de alternativas ao esgotamento do modelo vertical de inserção internacional, sem desconsiderar, entretanto, a vertente ideológica da diplomacia solidária, responsável pela legitimidade e pela boa aceitação de suas diretrizes por grande parte da comunidade internacional. Não se limita ela, no entanto, à mera reprodução da “Política Externa Independente” e do “Pragmatismo Responsável” do passado: a ampliação e a horizontalização do diálogo com os países africanos tornam-se, desde o início do século XXI, prementes para a consecução dos propósitos de ambos os interlocutores (HIRST; PINHEIRO, 2008). Os laços étnicos e culturais, exclusivamente, não são mais vistos como suficientes para o estreitamento de relações com a África – se já o foram algum dia –, a pujança da economia africana e a sua expressiva demanda por mão de obra qualificada responderão, a partir desta primeira década do século XXI, principalmente, como fator adicional a atrair a atenção brasileira, e não apenas, para o continente africano.

A (re)aproximação com a África, apesar do auspicioso crescimento de sua classe média e da enorme demanda por mão de obra qualificada, não responde apenas aos interesses e estratégias de curto prazo. O relançamento da política africana do Brasil durante o governo Lula inova desde a maneira de se abordar o relacionamento bilateral, não mais pelo discurso culturalista, mas agora pela abordagem da parceria horizontal, sem pré-condições inegociáveis, em um esforço simbiótico de superação de fragilidades sociais de ambas as regiões (SARAIVA, 2004). É por meio do reconhecimento da dívida do país com a África, contraída durante séculos de escravidão, que mancharam a nossa história, e pelo consentimento de que o Brasil não é uma fantasiosa “democracia racial” que agora regressa ao continente africano. Nesse sentido, uma política externa de associação anti-hegemônica, articulada ao Sul e ao Norte, de corte multipolar, pragmática e idealista, porém com interesses e valores comuns que necessitam ser tratados no plano prático, em especial nos múltiplos e simultâneos tabuleiros de negociação então em curso, mostrar-se-ia, segundo a percepção do período, a mais apta a promover o desenvolvimento social, no âmbito interno, e a justa representatividade, no plano internacional, de ambas as regiões em um sistema global de expressiva assimetria na esfera política e na econômica (MENDONÇA JR, 2013).

Na vertente diplomática, em consonância com a estratégia que buscava equilibrar idealismo (laços culturais e políticas sociais) com pragmatismo (certeza política e aumento no fluxo de comércio), verificou-se a abertura e/ou reativação de 19 novas embaixadas em solo africano (JORGE, 2011). No que diz respeito à chamada diplomacia presidencial, cabe recordarmos que, se FHC, como presidente, fez 5 viagens à África, tendo visitado apenas 3 países, Lula fez, durante os seus dois mandatos, 32 viagens, tendo visitado 21 países africanos (FARIA; PARADIS, 2013). Esses dados das viagens do presidente refletem o teor da mudança

de abordagem, tendo em vista a comparação com seu antecessor. Vale lembrarmos, ainda, que foi João Figueiredo o primeiro presidente sul-americano a visitar o continente africano, em novembro de 1983.

Em resposta a esta estratégia do governo Lula, foram abertas em Brasília, no período, 17 novas embaixadas de países africanos<sup>106</sup>. No que diz respeito ao seu chanceler, o Ministro Celso Amorim visitou, durante sua gestão no governo Lula, 31 países africanos, em 67 viagens ao continente (BRASIL, 2012c).

Além disso, observa-se que a execução da política externa brasileira para a África distinguiu-se da prática desenvolvida pelos governos predecessores, que enfocaram sobremaneira as relações do Brasil com os PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa). No governo de Lula da Silva, como será visto em mais detalhe na próxima seção, verificou-se um nítido esforço para a ampliação do raio de atuação da diplomacia brasileira no continente africano, apesar de grande parte dos esforços diplomáticos e de cooperação técnica terem continuado se concentrando nos países lusófonos daquele continente. De forma sintética, a mudança de abordagem é definida por Saraiva (2004) da seguinte maneira:

[...] a novidade do discurso do presidente Lula é a sua ruptura com o cinismo do discurso culturalista. [...] ao sugerir um Brasil menos exótico e artificialmente africanizado em favor de um Brasil mais verdadeiramente africano, por meio do reconhecimento da herança perversa da escravidão. [...] Essa linguagem é muito mais palatável para as lideranças africanas e mais próxima à realidade cotidiana dos descendentes dos africanos no Brasil. Ele propõe um encontro de iguais, relações horizontais entre parceiros, no esforço comum da superação das dificuldades sociais e econômicas dos mais enfraquecidos dos dois lados do Atlântico Sul (SARAIVA, 2004, p. 302).

Essa nova postura brasileira se coaduna com ambas as vertentes da dialética Idealismo-Pragmatismo, ao combinar o compromisso com uma ordem social e econômica mais justa e solidária, em uma postura dita “não-indiferente” às mazelas que afligem os países menos desenvolvidos, consoante o discurso do chanceler Celso Amorim, com o pragmatismo das coalizões plurilaterais. Na esfera idealista-solidária, por exemplo, o governo brasileiro perdoou a dívida africana de alguns países em quase US\$ 1 bilhão. Apenas em Moçambique, em 2004, a renúncia da dívida atingiu o montante de 95% (IPEA, 2010). Nesse mesmo país, verifica-se a vertente pragmática da política africana de Lula da Silva, ao analisarmos o financiamento, com juros subsidiados pelo BNDES, da construção do aeroporto de Nacala, conduzida pela empresa brasileira Odebrecht (DANTAS, 2011).

Na próxima seção, por fim, com o intuito de ampliar o lastro empírico das análises sobre a retomada e reprimização das relações entre Brasil e África, bus-

---

(106) Benim, Botsuana, Burkina Faso, Congo, Etiópia, Guiné-Conacri, Guiné-Equatorial, Guiné-Bissau, Mali, Malauí, Mauritânia, Namíbia, Quênia, Sudão.

caremos analisar comparativamente a cooperação técnica provida pelo Brasil para os países africanos durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. Procuraremos identificar e comparar o número e os tipos de acordos firmados, a dispersão geográfica desses acordos e a diversidade temática dos projetos de cooperação técnica horizontal desenvolvidos pelo Brasil naquele continente. A fonte principal das informações analisadas, ainda pouco explorada pela literatura acadêmica brasileira, é o banco de dados do Departamento de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

## 7.3 COMPARANDO A CTPD PROVIDA PELO BRASIL NA ÁFRICA DURANTE OS GOVERNOS FHC E LULA

Antes de procedermos à comparação entre os dois governos, faz-se necessário explicitarmos alguns detalhes da metodologia empregada, o que é importante até porque ainda é pouco usual o recurso à importante fonte oficial por nós utilizada. A análise feita a seguir foi baseada nos arquivos digitalizados do sítio eletrônico do Departamento de Atos Internacionais (DAI), do Ministério de Relações Exteriores. Essa escolha tornou o levantamento de dados e a análise dos acordos mais fidedigna, uma vez que o atual acervo de documentos sobre os acordos entre as duas regiões do próprio sítio eletrônico da ABC tende a privilegiar, predominantemente, o período correspondente ao governo de Lula da Silva, em detrimento do período correspondente ao governo FHC. Como não pretendemos avaliar montantes despendidos e previstos nos acordos de cooperação técnica (CT), o nosso propósito atém-se à análise da expansão ou retração geográfica dos acordos bilaterais brasileiros de CT, por meio do mapeamento dos países recipiendários e da identificação das áreas de atuação predominantes nesses projetos ofertados.

Utilizaremos, para tanto, principalmente, quatro formas de classificação dos atos internacionais que compreendem os acordos de cooperação técnica: acordo geral (AG), protocolo de intenções (PI), memorando de entendimento (ME) e ajuste complementar (AC). Ao longo do desenvolvimento da seção, detalharemos as peculiaridades de cada ato internacional e suas possíveis variações.

O Departamento de Atos Internacionais (DAI) incumbe-se da guarda dos tratados, convenções, acordos, declarações conjuntas, protocolos e emendas que obriguem internacionalmente o Estado brasileiro. Mantém, ainda, registros de

Atos Internacionais dos quais, embora não seja parte o Estado brasileiro, participou o Brasil em sua negociação ou que se revista de interesse para a política externa brasileira<sup>107</sup>. Desenvolvemos a pesquisa no DAI em decorrência de sua função precípua, qual seja, a de manter registros em banco de dados das etapas de tramitação legal dos atos celebrados, desde sua assinatura até a promulgação e eventual denúncia ou cessação, passando pela ratificação e entrada em vigor.

Após o ingresso na página principal do sítio eletrônico do DAÍ, utilizamos o campo “todos os atos” e, em seguida, preenchemos o campo “palavra-chave” com a expressão “acordos básicos de cooperação técnica”. Com o objetivo de tornar a pesquisa mais completa, utilizamos o filtro “no texto”, o que significa que a palavra-chave não será rastreada apenas no título dos documentos, mas em todo o conteúdo do acordo. Escolhemos, em seguida, a opção “todos os atos” em detrimento de “atos bilaterais” ou do campo “atos multilaterais”, em virtude da amplitude da busca e da complexidade que envolve o levantamento de dados de uma região composta por 53 países<sup>108</sup>. Consideramos, ainda, na escolha dessa opção, o fato de não estarmos interessados, neste trabalho, nos projetos multilaterais de cooperação.

Ao ingressarmos na página correspondente ao resultado da pesquisa por palavra-chave, submetemo-nos à seleção dos acordos por dois critérios: título do acordo ou assunto do acordo. No título, pudemos identificar a modalidade do acordo: acordo-quadro, memorando de entendimento, ajuste complementar. Vale destacar que os ajustes complementares não requerem aprovação do Legislativo e representam, na verdade, um aprofundamento do que fora estabelecido no acordo-quadro ou no memorando de entendimento. De qualquer forma, consideramos mais prudente a abertura dos arquivos de cada acordo para verificarmos, no corpo do texto, a natureza da parceria e quais órgãos administrativos nela se encontravam envolvidos.

### 7.3.1 A CTPD PROVIDA PELO BRASIL NA ÁFRICA NOS GOVERNOS FHC E LULA

A Tabela 1, abaixo, apresenta o número de acordos de CT firmados anualmente pelo Brasil com países africanos desde o primeiro ano do governo FHC (1995) até o final do governo Lula (2010), sendo também discriminados os países recipiendários.

---

(107) BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. *Quem somos*. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/apresentacao/quem-somos>>. Acesso em: 16 abr. 2012

(108) Não acrescentamos o Sudão do Sul, em virtude de sua independência ter ocorrido no dia 09 de julho de 2011, após o término, portanto, do segundo mandato de Lula da Silva.

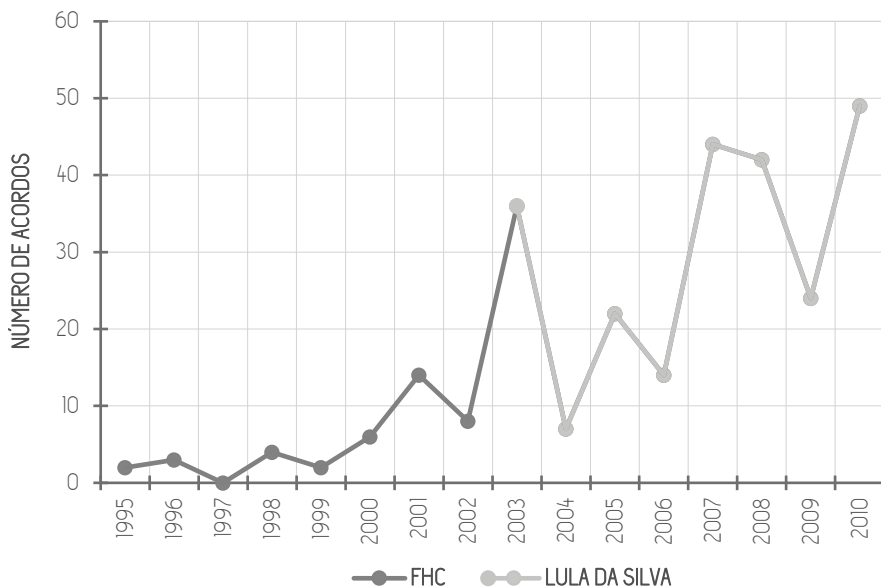
Tabela 1 – Países africanos recipiendários de CT brasileira

ANO	Nº DE ACORDOS	Nº DE PAÍSES	PAÍSES
1995	2	1	Namíbia
1996	3	3	África do Sul; Angola e Egito
1997	0	0	-
1998	4	3	Cabo Verde; Guiné-Bissau e Moçambique
1999	2	2	Angola e Moçambique
2000	6	4	África do Sul; Angola; Nigéria e São Tomé e Príncipe
2001	12	5	Guiné-Bissau; Moçambique; Namíbia; São Tomé e Príncipe e Tunísia
2002	7	5	Angola; Cabo Verde; Guiné-Bissau, Senegal e Tunísia
	36	23	SUBTOTAL FHC
2003	36	6	África do Sul; Angola; Burkina Faso; Moçambique; Namíbia e São Tomé e Príncipe
2004	7	4	Cabo Verde; Marrocos; Moçambique e Nigéria
2005	22	14	Angola; Argélia; Benim; Camarões; Etiópia; Gâmbia; Guiné-Bissau; Guiné-Equatorial; Moçambique; Nigéria; Quênia; São Tomé e Príncipe; Senegal e Sudão
2006	14	9	Angola; Argélia; Benim; Botsuana; Cabo Verde; Gana; Moçambique; Tunísia e Zâmbia
2007	44	11	Angola; Benim, Burkina Faso; Cabo Verde; Camarões; Congo; Gana; Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Senegal
2008	42	14	Angola; Argélia; Cabo Verde; Gana; Guiné-Bissau; Marrocos; Moçambique; Quênia; São Tomé e Príncipe; Seicheles; Serra Leoa; Suazilândia; Tanzânia e Congo
2009	24	14	Benim; Burundi; Cabo Verde; Congo; Guiné-Equatorial; Guiné-Bissau; Libéria; Líbia; Maláui; Mali; Moçambique; São Tomé e Príncipe; Senegal e Togo.
2010	49	18	Angola; Argélia; Botsuana; Burkina; Camarões, Congo, Guiné-Bissau; Lesoto; Libéria; Mali; Moçambique; Nigéria; Quênia; São Tomé e Príncipe; Tanzânia; Togo; Zâmbia e Zimbábue
	238	90	SUBTOTAL LULA
	274	113	TOTAL

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2014a).

Se, em seus oito anos de governo, FHC assinou 36 acordos de cooperação técnica com países africanos, Lula, em igual período de oito anos, firmou 238, ou seja, um número quase seis vezes superior. Note-se, ademais, a grande ampliação do número de parceiros, que foi de 23 no primeiro período e de 90 no governo Lula (como fica evidente na tabela, vários países foram contabilizados mais de uma vez, posto que beneficiários de vários acordos). O Gráfico 1, abaixo, apresenta esses dados de uma outra maneira, evidenciando duas questões importantes, quais sejam: que é a partir do final do segundo mandato de FHC que a CT com a África começa a deslançar e que, durante o governo Lula, há um forte crescimento, ainda que não linear.

Gráfico 1 – Número de acordos de CT bilaterais Brasil/África (1995-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2014a).

No que diz respeito aos países recipiendários, a Tabela 2, abaixo, apresenta apenas o que chamamos de “novos parceiros” africanos, ou seja, aqueles que, durante os dois governos em questão, firmaram, pela primeira vez, acordos de CT com o Brasil.



Tabela 2 – Novos Parceiros Africanos da CT Brasileira

FHC (1995 – 2002)	4	Namíbia; África do Sul; Zimbábue; Tunísia
LULA DA SILVA (2003 – 2010)	16	Burkina Faso; Sudão; Guiné-Equatorial; Gâmbia, Etiópia; Benim; Zâmbia; Suazilândia; Serra Leoa; Tanzânia; Maláui; Libéria; Líbia; Burundi; Lesoto; Botsuana

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2014a).

O que a Tabela 2 evidencia é a grande expansão das fronteiras da CT brasileira na África durante os anos Lula. Isso porque o número de “novos parceiros” em solo africano foi quadruplicado (de 4 para 16). Não obstante, é importante destacar que os 4 novos parceiros estabelecidos no governo FHC dinamizam uma suposta nova fronteira austral do Brasil na África.

De acordo com os dados compilados do sítio eletrônico do DAI, elaboramos a Tabela 3, abaixo, com a discriminação da natureza dos acordos de cooperação firmados com a África nos dois governos. Há quatro classificações principais de acordos de CT adotadas pelo Brasil: os protocolos de intenções (PI's), os memorandos de entendimentos (ME's), os ajustes complementares (AC's) e os acordos gerais (AG's). Este último diz respeito, em tese, à primeira manifestação de interesses das partes em promover a cooperação, o que, vale ressaltar, na prática nem sempre corresponde ao primeiro ato de cooperação entre os países.

O protocolo de intenções (PI) costuma ser utilizado para referir-se tanto aos acordos bilaterais quanto aos multilaterais. É utilizado para designar acordos menos formais que os tratados ou acordos complementares ou interpretativos de tratados ou convenções anteriores. Na atividade diplomática cotidiana, tem sido usado, muitas vezes, para sinalizar um início de compromisso entre as partes (BRASIL, 2012b).

O memorando de entendimento (ME), nomenclatura comum para atos redigidos de forma simplificada, é destinado a registrar princípios gerais que orientarão as relações entre as partes, seja nos planos político, econômico, cultural ou em outros. Contanto que não preveja “compromissos gravosos” para a União, pode normalmente entrar em vigor na data da assinatura (BRASIL, 2012b).

Os ajustes complementares (AC's) são assinados para dar execução a outro ato internacional, anterior, devidamente concluído e em vigor, ou para discriminar áreas de entendimento específicas, abrangidas por aquele ato. Em decorrência disso, são normalmente colocados ao abrigo de um acordo-quadro ou acordo-básico (BRASIL, 2012b).

Tabela 3 – Modalidades de Acordos na CT Bilateral (Brasil e África)

TIPO DE ACORDO	FHC (1995-2002)	LULA DA SILVA (2003-2010)
PI	6	41
ME	3	28
AC	24	160
AG	3	9
TOTAL	36	238

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2014b).

Ao analisarmos a tabela 3, verifica-se um aumento expressivo durante o governo Lula da Silva, sobretudo, dos acordos complementares (567%), o que, em tese, sinaliza para um aprofundamento dos protocolos de intenções (PI's) e dos memorandos de entendimento (ME's). Essa característica nos leva a inferir que parte desses acordos sofreu ajustes e incrementos, ressaltando a relevância dos acordos de cooperação técnica para o aprofundamento das relações inter-regionais.

Por fim, é importante analisarmos, também, as áreas temáticas dos acordos de cooperação técnica firmados entre Brasil e África nos dois períodos em questão. A Tabela 4, abaixo, sintetiza os resultados da pesquisa feita no banco de dados do DAI/MRE.

Tabela 4 – Área temática dos acordos de CT Brasil e África

(continua)

ÁREA TEMÁTICA	FHC	LULA DA SILVA
Administração Pública	2	13
Agricultura	2	29
Agropecuária	-	6
Científica e Técnica	2	1
Comissão Mista	-	3
Cultura	2	13
Defesa	2	2

Tabela 4 – Área temática dos acordos de CT Brasil e África

(conclusão)

ÁREA TEMÁTICA	FHC	LULA DA SILVA
Desporto	-	15
Direitos Humanos	-	3
Econômica e Comercial	-	1
Educação	10	23
Energia	-	9
Formação Profissional	4	22
Fortalecimento Institucional	1	1
Infraestrutura	-	3
Meio Ambiente	-	12
Mineração	1	3
Pecuária	-	7
Políticas Públicas	1	16
Saúde	4	44
Turismo	2	3
TOTAL	33	229*

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL (2014b).

(\*) Nestes montantes, incluímos apenas os acordos que já possuem uma área temática definida, excluindo, pois, os acordos genéricos de cooperação.

O que se percebe inicialmente dos dados apresentados é que a CTPD brasileira com a África foi expandida durante o governo Lula, em contraste com o ocorrido durante o período FHC, não apenas no que diz respeito ao número de acordos e à diversidade de parceiros, mas também no tocante às áreas temáticas envolvidas. Outro ponto importante evidenciado na Tabela 4 é que os acordos feitos durante o governo Lula abarcam todas as áreas envolvidas naqueles acordos firmados durante o governo anterior, tendo o arco temático se expandido em nove (09) novos campos. Ademais, no período Lula foi ampliado o número de acordos em todos os campos já desenvolvidos no governo FHC, com exceção da área “Científica e técnica”, que sofreu redução, e das áreas de “Fortalecimento institucional” e de “Defesa”, onde se manteve o mesmo número de acordos.

No que diz respeito aos dados da Tabela 4, vale ressaltar as áreas temáticas de maior concentração de acordos, ponto esse em que há distinções interessantes entre os dois governos. No período FHC, o campo da Educação foi o preponderante, com dez (10) acordos firmados, seguido pela área da Formação Profissional (4) e da Saúde (4). Durante o governo Lula, o campo de maior destaque é o da Saúde, com 44 acordos, seguido não muito de perto pela Agricultura (29) e pela Educação (23). Talvez possamos pensar que os três campos de cooperação mais acionados pela CTPD prestada pelo governo Lula aos países africanos reflitam o ideário de compartilhamento de tecnologias autóctones brasileiras, que seriam específicas, por exemplo, de países tropicais<sup>109</sup>. De qualquer forma, torna-se explícito, em decorrência do expressivo aumento da prestação de CT em algumas áreas destacadas na tabela 4, o papel de “exportador de tecnologia social” (STUENKEL, 2014), assumido pelo Brasil, em virtude, sobretudo, da busca de replicação de programas sociais bem sucedidos no âmbito nacional e que contam, progressivamente, com significativa expertise brasileira e com crescente aceitação por parte de países recipiendários. A exportação de “tecnologia social” e de expertise nos campos da agricultura e da saúde tropical tornou-se, durante o governo Lula da Silva, uma auspiciosa ferramenta de poder brando brasileira para o estreitamento das relações bilaterais [ver os capítulos 6 e 9 da presente coletânea].

## 7.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é amplamente reconhecido (SARAIVA, 2012; PUENTE, 2010; PENNA FILHO, 2013; PECEQUILO, 2012; VISENTINI, 2013; CERVO; BUENO, 2008), um dos pontos estratégicos da política externa de Lula da Silva foi a intensa retomada do universalismo, com ênfase no diálogo Sul-Sul. Em sintonia com essa diretriz, a CT brasileira prestada para a África, como ficou aqui evidenciado, traduziu para o plano prático o discurso da diplomacia solidária, que norteou a gestão deste presidente [FARIA; PARADIS, 2013, reproduzido como o 6º capítulo da presente coletânea]. Tornava-se premente a conquista de novos mercados e a aproximação de outros interlocutores, o que, segundo o discurso oficial, respondia pelos intentos de diversificação de parcerias e da reforma da governança global.

---

(109) Outra explicação possível, cuja pertinência não foi possível aos autores verificar, diz respeito a um possível diferencial no ativismo e na capacidade de articulação internacional dos distintos ministérios envolvidos.

Ao lado da ativa diplomacia presidencial, responsável pelo expressivo número de 21 países africanos visitados, durante os oito anos do governo Lula, constatou-se o também considerável número de acordos de CT firmados, principalmente com países sem vínculo tradicional com o Brasil, como apresentamos na Tabela 2. Apenas no governo Lula da Silva foram assinados 16 acordos pioneiros de CT com novos parceiros africanos, quais sejam: Zâmbia, Gâmbia, Burkina Faso, Benin, Guiné Equatorial, Sudão, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia, Zimbábue, Libéria, Lesoto, Burundi, Maláui, Líbia e Etiópia. Grande parte desses países, inclusive, inauguraram embaixadas em Brasília nos oito anos do governo de Lula da Silva (BRASIL, 2012c).

Ao analisarmos a Tabela 1, pudemos identificar, de forma clara, a expressiva dispersão geográfica dos acordos de CT brasileiros na África, notadamente os que representam as novas parcerias. Se compararmos essa tabela com os dados do sítio eletrônico do MRE, verificamos que apenas o Burundi e a Suazilândia não foram agraciados com novas representações diplomáticas brasileiras, inauguradas ou reabertas durante o governo de Lula da Silva, o que, por sua vez, corrobora o alinhamento dos acordos de CT com a agenda diplomática e com as estratégias propostas pela política externa de Lula da Silva. Identifica-se, ademais, a mencionada implementação da “diplomacia solidária”, que não esconde o propósito de busca de uma ampla projeção internacional para o país e de maior interlocução com os eixos horizontal e vertical, o que pode ser comprovado também pelo aumento na demanda por projetos trilaterais na África, com o envolvimento de países desenvolvidos em parceria com a expertise brasileira (BRASIL, 2012a).

Percebe-se, pois, que a Política Africana de Lula da Silva remonta aos princípios políticos e culturais que permearam a busca de articulação entre os países lusófonos desde a Política Externa Independente. Inova a política externa do ex-presidente, contudo, ao conciliar os ideais do universalismo, tradicionalmente caros à chancelaria brasileira, com os fins pragmáticos e estratégicos do diálogo Sul-Sul, ao propiciar o aumento, intensificação e diversificação da projeção do Brasil no continente africano. Segundo o Ministro Marco Farani, diretor-geral da ABC durante o governo Lula, a instituição previa o aporte de 65 milhões de dólares para pôr em prática a expansão dos projetos de CTPD para 37 países africanos, entre os anos de 2011 e 2013 (IPEA, 2010).

Apesar de os projetos de cooperação técnica (CT) para a África norteamericanos se pela demanda dos países recipiendários, sem a imposição de condicionantes para sua execução, consoante as palavras do Ministro Marco Farani<sup>110</sup>, podemos sugerir que os projetos de CTPD constituem-se em profícuos instrumentos

---

(110) O Ministro Marco Farani foi substituído pelo Ministro Fernando José Marroni de Abreu na direção da ABC no dia 21 de agosto de 2012.

de “poder brando”<sup>111</sup> da política externa brasileira (PUENTE, 2010; MENDONÇA JR, 2013). A agenda social do governo Lula, nesse sentido, coadunou-se com a sua diplomacia solidária (FARIA; PARADIS, 2013), o que parece ter-lhe garantido respaldo, por grande parte dos países do Sul, para exportar boas práticas para os países africanos, sobretudo nas áreas da saúde e da agricultura. Nesse sentido, não foi casual a abertura de uma sucursal da Embrapa em Gana, em 2007, e de uma sucursal da Fiocruz em Maputo/Moçambique, conforme acordo assinado em 2008.

De qualquer forma, ao retomarmos a dualidade idealismo-pragmatismo da política externa de Lula da Silva, deparamo-nos, mais uma vez, com os princípios de solidariedade na formulação da agenda externa de sua gestão, desenvolvendo-se, *pari passu*, com a intenção de consolidar uma imagem de prestígio na comunidade internacional. A cooperação técnica horizontal apresenta-se, pois, como ferramenta potencial para a política externa brasileira, que requer, contudo, maior aperfeiçoamento para se tornar mais abrangente e mais dinâmica no que diz respeito aos propósitos de estreitamento de relações bilaterais e de projeção internacional do país nos distintos foros multilaterais de negociação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ministério de Relações Exteriores**. Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em :<[http://www.abc.gov.br/ABC\\_por/WebForms/default.aspx](http://www.abc.gov.br/ABC_por/WebForms/default.aspx)>. Disponibilidade: 12 fev. 2014a.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Departamento de Atos Internacionais: Todos os atos. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_todos](http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_todos)>. Disponibilidade: 12 fev. 2014b.

BRASIL. **Ministério das Relações Exteriores**. Página inicial. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Disponibilidade: 25 abr. 2014c.

CERVO, A. L. Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, pp. 37-63, 1994.

---

(111) O conceito de *Soft Power* foi cunhado por Joseph Nye, em 2004, e contrapõe-se à ideia de *Hard Power*, ou seja, a obtenção de objetivos próprios por meio da coerção com recursos militares ou econômicos. *Soft Power*, no entanto, seria a habilidade de alcançar propósitos por meio da cooptação, sem práticas coercitivas, mas por métodos de atração e de convencimento (NYE, 2004).

DANTAS, L. A. BNDES: áreas de comércio exterior. In: **África e a agenda econômica do Brasil**, Rio de Janeiro, 2011.

FARIA, C. A. P.; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7 n. 2, 2013.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A Política Externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, pp. 5-23, 1995.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2010.

JORGE, N. A África na agenda econômica do Brasil: comércio e investimentos. In: **África e a agenda econômica do Brasil**, Rio de Janeiro, 2011.

MENDONÇA JR, W. (2013). **Política externa e cooperação técnica**: as relações do Brasil com a África durante os FHC e Lula da Silva. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2013. 167 p.

PECEQUILO, C. S. **As relações Brasil - Estados Unidos**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. 168 p.

PENNA FILHO, P. **A Parceria Africana**: as relações Brasil-África do Sul. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. 164 p.

PIMENTEL, J. V. S. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, n. 43, pp. 5-23, 2000.

PUENTE, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RIBEIRO, C. O. Crise e castigo: as relações Brasil-África no governo Sarney. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 51, pp. 39-59, 2008.

RIBEIRO, C. O. Adjustment changes: a política africana do Brasil no pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, pp. 55-79, 2010.

SARAIVA, J. F. S. África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula. In: COELHO, P. M. P.; \_\_\_\_\_. (Org.). **Fórum Brasil-África**: política, cooperação e comércio. Brasília: IBRI, 2004.

\_\_\_\_\_. **África parceira do Brasil atlântico**: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012. 168 p.

\_\_\_\_\_. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. especial, pp. 169-182, 2010.

STUENKEL, O. O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico? **Política Externa**, v. 22, n. 3, pp. 65-73, 2014.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007. 396 p.

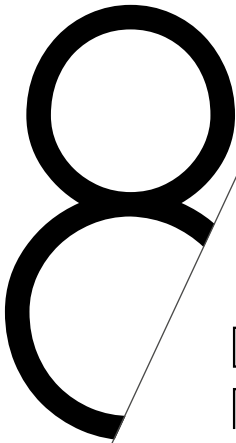
VISENTINI, P. F. De FHC a Lula, uma década de política externa (1995-2005). **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, pP. 381-397, 2005.

\_\_\_\_\_. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 224 p.



// PARTE 3 //

A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA:  
UMA GRANDE ANGULAR EMPÍRICO-NORMATIVA E  
DOIS EXERCÍCIOS DE COMPARAÇÃO



# DESENCAPSULAMENTO, POLITIZAÇÃO E NECESSIDADE DE (RE)LÉGITIMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: RAZÕES E PERCALÇOS PARA O SEU MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

(\*) Este trabalho foi desenvolvido com o auxílio de uma bolsa de pesquisa do Ipea, no âmbito do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB), recebida de janeiro a meados de agosto de 2016. Pelos comentários e sugestões feitos a uma versão anterior do texto, o autor agradece a Dawisson Belém Lopes e Luiz Feldman. Pelo auxílio na coleta dos dados, o autor agradece a Thales Leonardo de Carvalho e Pedro Zucheratto Castro. O artigo foi publicado originalmente em 2018 pela *Revista Tempo do Mundo*, IPEA, v. 4, n. 1, pp. 65-94. Republicação autorizada.

## 8.1 INTRODUÇÃO

No dia 16 de fevereiro de 2016, o senador do Partido da Social Democracia Brasileira do Ceará (PSDB-CE) Tasso Jereissati, membro titular da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado brasileiro, postou em seu Facebook a seguinte nota<sup>112</sup>:

A Comissão de Relações Exteriores aprovou esta manhã requerimento que apresentei solicitando a avaliação das políticas públicas conduzidas pelo Ministério de Relações Exteriores no decorrer do ano de 2016. O Brasil vive uma grave crise econômica causada por políticas equivocadas da presidente Dilma, e o Itamaraty, que tem 70% das suas despesas atreladas ao dólar, viu seus gastos aumentarem em 50% de um ano para o outro. Mesmo assim, o Ministério não anunciou nenhum programa de modernização gerencial para prestar mais e melhores serviços para os brasileiros no Brasil e no exterior.

Não é possível implementar política externa com um Ministério sem recursos e desconectado com os desafios do momento em que vivemos. Se há uma instituição responsável por avaliar e propor novos rumos para a política externa brasileira, é o Senado Federal. Por isso, a aprovação deste requerimento é apenas o início de uma ampla discussão com a sociedade sobre a política externa que queremos e que atenda ao interesse dos brasileiros.

O referido requerimento e sua aprovação podem ser interpretados de pelo menos duas maneiras distintas, ainda que complementares, conforme descrito a seguir.

1. Do ponto de vista institucional e legal, ambos podem ser vistos como expressão do pleno funcionamento dos mecanismos de “freios e contrapesos” do Estado brasileiro, como exemplo do controle recíproco entre os poderes da República. Isso porque, seguindo as determinações constitucionais e o Regimento Interno do Senado Federal (art. 96-B), compete ao legislativo, entre outros, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação das ações do executivo<sup>113</sup>, que é o responsável pela formulação e pela implementação da política externa<sup>114</sup>.

---

(112) Disponível em: <<http://www.facebook.com/tassocomvoce/posts/515838081952768>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

(113) A câmara alta do legislativo brasileiro chegou a elaborar um documento intitulado “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”, que está disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>>.

(114) Veja-se este outro exemplo, recente e interessante, de busca de controle do Ministério

2. Do ponto de vista político, é possível defender o argumento de que, quando devidamente contextualizados, esse requerimento e sua aprovação – por uma Comissão Legislativa permanente comandada por um senador opositor, como o requerente – são instrumentos de uma disputa política e eleitoral que, em um crescendo, levaria, alguns meses depois, ao impedimento da presidente Dilma Rousseff.

Não obstante, a avaliação das políticas públicas nem sempre é utilizada como crítica ao governo do dia. Para ficarmos com um paradigmático contraexemplo do antecessor de Dilma Rousseff, podemos recordar o crucial papel desempenhado pela avaliação na garantia da legitimidade de outra política polêmica – ou melhor, programa – iniciada durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva: o Bolsa Família. O programa gerencia um benefício não contributivo, implementado por um ministério então recém-criado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que promove significativa redistribuição em um país onde o gasto público regressivo sempre foi a tônica. O MDS nasceu tendo em seu organograma, com o mesmo status de suas distintas secretarias nacionais, uma especificamente dedicada à avaliação e à questão da informação, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)<sup>115</sup>. O uso que se fez do monitoramento e da avaliação do programa, que foram sistemáticos e avalizados por prestigiosas instituições, é sem dúvida um dos elementos que franqueou ao Bolsa Família, gradualmente, o status de “boa prática” propagandeada por organizações internacionais, de experiência emulada por distintos países e de componente inevitável do portfólio eleitoral até dos candidatos e partidos da oposição<sup>116</sup>.

O monitoramento e a avaliação (M&A), contudo, não têm apenas implicações políticas no plano extrainstitucional. No âmbito intraorganizacional, o M&A é também pensado, tradicionalmente, como instrumento de gestão, capaz

das Relações Exteriores (MRE), desta vez por parte do judiciário: “A Justiça Federal em São Paulo determinou liminarmente a suspensão dos passaportes diplomáticos concedidos ao pastor R. R. Soares e a sua mulher Maria Magdalena Ribeiro Soares, da Igreja Internacional da Graça de Deus, concedidos pelo ministro das Relações Exteriores José Serra (PSDB) na quarta-feira da semana passada, 29 de junho [2016]. A decisão liminar acata o pedido em ação popular movida pelo advogado Ricardo Amin Abrahão Nacle questionando a concessão do benefício aos pastores. [...] [O juiz] Tiago Bologna Dias contesta o argumento do Ministério das Relações Exteriores de que a concessão do benefício aos pastores atende ao ‘interesse do país’, uma das justificativas previstas na legislação sobre o tema” (ESTADO DE S. PAULO, 2016). A reportagem ressalta, também, o fato de esta ser uma prática comum, inclusive nos governos anteriores. Note-se que tal evento pontual pode ser visto como exemplo dos freios e contrapesos em ação ou como mais um episódio do processo de progressiva judicialização da política brasileira.

(115) Para uma apreciação oficial da importante experiência da SAGI/MDS, veja Brasil (2016).

(116) A este respeito, ver Paiva, Falcão e Bartolo (2013); Vaitzman e Paes-Sousa (2011); e Tapajós *et al.* (2010).

de promover tanto a legitimidade externa, como forma de prestação de contas à sociedade e aos contribuintes, quanto também capaz de prover as informações necessárias para eventuais correções de rumos e aprimoramentos.

No entanto, se o M&A tornou-se fundamental na concepção prevalecente de “boa governança”, fortemente apregoado tanto no plano doméstico como no internacional, tendo se tornado prática corrente e, em muitos casos, obrigatória, fato é que, no que concerne à política externa, a experiência acumulada ainda não é muito grande, mesmo nos países centrais<sup>117</sup>. Na verdade, de maneira geral, os ministérios de relações exteriores “ainda estão experimentando as melhores maneiras de se integrar o M&A nos processos e tradições organizacionais da política externa” (BINDER; ROTMANN, 2014, p. 2, tradução do autor, como todas as demais). Assim, não surpreende que, no âmbito acadêmico, no Brasil como alhures, o campo de estudos sobre a política externa “esteja preocupado com os processos de produção da política externa, tendo negligenciado os resultados (*outputs*) desses processos” (BALDWIN, 2000, p. 167), *outputs* entendidos como resultados, implicações ou impactos da política externa.

No entanto, não é apenas o Legislativo federal que, desde a redemocratização do país, vem pleiteando, com cada vez mais intensidade, se não a avaliação da política externa, seguramente o seu desencapsulamento (o que incluiria uma participação mais ativa do próprio Legislativo, por exemplo, autorizando previamente as negociações comerciais internacionais realizadas pelo Executivo). Isso porque a produção da política externa havia se tornado fortemente concentrada no Itamaraty, que é um ministério muitas vezes considerado como demasiadamente autônomo ou insulado. A atual demanda pelo desencapsulamento da política externa brasileira (PEB) – quando não por sua efetiva democratização – hoje parece ser generalizada, tanto no âmbito político como no societário e no acadêmico<sup>118</sup>. Tal fato é atestado pelos exemplos a seguir.

1. No plano político: pela crescente visibilidade da política externa no debate eleitoral, tendo se conformado no país uma nítida contraposição entre dois projetos distintos de inserção internacional para o Brasil, um tucano e o outro petista (LOPES; FARIA, 2014).
2. No plano societário: pela proposta de criação, pela sociedade civil organizada, do Conselho Nacional de Política Externa, de caráter consultivo,

---

(117) Como se discutirá adiante, na quarta seção deste trabalho, esta afirmação merece uma matização, posto que alguns subcampos ou instrumentos da política externa, como, por exemplo, o da ajuda oficial para o desenvolvimento e o das sanções internacionais, são monitorados e avaliados há décadas.

(118) Lopes (2012, p. 186) sustenta que, hoje, uma “política externa democrática não representa uma contradição lógica (oxímoro) ou uma impossibilidade fática (quimera) – como aparentava ser o caso em meados do século passado”.

proposta que tem sido liderada pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI); pelas variadas demandas de outras associações civis, como a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP), a Connectas Direitos Humanos e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG); e pela reiterada explicitação, por parte da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), de seus interesses e preferências no âmbito das negociações comerciais internacionais.

3. No âmbito acadêmico: onde, mais recentemente, passaram a proliferar tentativas de apresentar a política externa como uma das muitas políticas públicas a cargo do governo.

Todo esse processo, ao qual se soma a singular visibilidade pública da PEB proporcionada por sua forte presidencialização nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – bem como pela ampliação do impacto redistributivo doméstico do que é negociado no plano internacional –, acarretou uma notável politização da política externa, como amplamente reconhecido (CA-SON; POWER, 2009; LIMA, 2000). Este novo contexto, então, é caracterizado por: i) dispersão intragovernamental do interesse e da competência legal para a internacionalização da ação governamental; ii) incorporação da política externa na disputa eleitoral; iii) desacordo acerca do, muitas vezes elusivo, “interesse nacional”; e iv) conformação, no âmbito doméstico, de segmentos que ganham e que perdem com as negociações internacionais. Assim, a promoção sistemática do monitoramento e da avaliação da PEB talvez possa vir a significar não apenas um possível aprimoramento dos instrumentos de planejamento e da capacidade de implementação da política externa, mas, também, uma ampliação de sua legitimidade doméstica e, conseqüentemente, de sua credibilidade internacional.

Partindo do reconhecimento da relevância deste contexto – apresentado de maneira tão sucinta nos parágrafos anteriores – e do caráter talvez irreversível de alguns desses processos, este trabalho tem dois objetivos principais: i) introduzir e fomentar uma discussão mais sistemática sobre a questão do M&A da PEB junto aos especialistas do país, governamentais e não governamentais; e ii) analisar as implicações da compreensão da política externa como uma política pública, nos planos teórico e normativo e de acordo com as especificidades brasileiras, destacando a necessidade de que a produção da PEB também se beneficie e esteja sujeita ao monitoramento e à avaliação. Contudo, para além da questão normativa – pautada tanto pelos imperativos da produção de políticas públicas em contextos democráticos quanto pelo reconhecimento de que o M&A são essenciais para a promoção da *accountability* e do aprendizado –, pretende-se, também, analisar a experiência de M&A da política externa de alguns países selecionados.

Para tanto, o trabalho está organizado em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. Na segunda seção, após uma breve discussão acerca da caracterização da política externa como uma política pública, são arrolados e analisados os argumentos, de ordem empírica, normativa e analítica, que justificam a promoção do M&A da PEB. Na terceira seção, são apresentados e discutidos alguns dos principais problemas e obstáculos que podem ser esperados caso se passe a fazer o M&A da PEB de forma mais sistemática. Na quarta seção, é feita uma breve apreciação comparativa da experiência de M&A da política externa de alguns países selecionados. Por fim, uma última seção faz breves considerações conclusivas.

## 8.2 PARA ALÉM DA POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: RAZÕES PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA PEB

De um artigo recente, dedicado à análise dos processos decisórios no âmbito da PEB, extraímos a seguinte passagem sobre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil:

O próprio Itamaraty se mantém uma instituição muito fechada, quase impermeável ao escrutínio externo, pouco propensa a interagir ou a se deixar guiar por consultores ou analistas externos, seja na parte substantiva, seja até mesmo no que se refere aos aspectos mais logísticos e de procedimento. Acresce uma tradição baseada em regras estritas de hierarquia e disciplina, formas de tratamento do próprio pessoal da carreira – para promoção e para remoção, por exemplo – quase feudais, em seu espírito e funcionamento, e, também, certa arrogância intelectual que torna o relacionamento com as outras agências públicas (e mesmo com o setor privado) um delicado exercício político de convivência à distância.

Essas são características históricas, quase sistêmicas, da instituição, que parece trabalhar num sistema de organização e métodos que provavelmente merece receber reformas profundas (de fundo e de forma), se para tanto a cultura da ‘Casa’ fosse voltada para a produtividade e para os resultados, e não apenas para os rituais funcionais que combinam com – e servem ao – enclausuramento da carreira e de suas práticas (ALMEIDA, 2012, p. 40).

Essa apreciação é da lavra de Paulo Roberto de Almeida, diplomata de carreira e prolífico analista da política externa do país, crítico acérrimo da política externa petista, mas capaz, no mesmo texto (e sem ironia), de se referir ao Ita-

maraty como “venerável instituição” (p. 39). No âmbito mais acadêmico, o tradicional insulamento do MRE, bem como as suas qualidades como agência estatal especializada, é amplamente reconhecido, ainda que, via de regra, os termos do debate sejam mais comedidos<sup>119</sup>. Os motivos que levaram a tal comportamento institucional não devem nos interessar aqui<sup>120</sup>. Contudo, algumas das implicações práticas desse insulamento incidem direta e indiretamente sobre o nosso objeto neste trabalho e serão apresentadas e analisadas nesta seção e na subsequente.

Antes, porém, faz-se necessário sublinhar que, contemporaneamente, a política externa não mais deveria ser pensada como uma política setorial, mas sim como uma política transversal, posto que sua formulação e execução não estão restritas ao MRE. Muito pelo contrário, hoje parece ser unânime o reconhecimento do transbordamento da política externa para a grande maioria das agências do executivo federal, sendo este um processo que é parte do desencapsulamento da PEB mencionado há pouco. Esse deslocamento é hoje muito visível também na própria institucionalidade da política externa. Atualmente, quase todos os ministérios e demais agências do executivo federal brasileiro têm instituídas secretarias de relações internacionais, diretorias ou assessorias de assuntos internacionais ou órgãos semelhantes, como apontado por diversos autores. Esse processo é muitas vezes denominado, na literatura acadêmica, como “horizontalização da política externa”<sup>121</sup>, que tem não apenas um lastro organizacional, mas também um forte respaldo jurídico, como demonstrado por Silva, Spécie e Vitale (2010). Essas autoras mostraram como a competência legal no campo da política externa está hoje distribuída por “toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro” (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010, p. 31), competência essa não somente para a implementação das decisões, mas também para a formulação das políticas<sup>122</sup>.

O desencapsulamento do Itamaraty, que é simultaneamente causa e consequência da multiplicação dos atores e agendas da política externa, tem fomentado a percepção, por parte dos analistas acadêmicos da PEB, que a política externa deve ser compreendida como uma política pública. Ilustram essa percep-

---

(119) Note-se que o insulamento do Itamaraty não é sinônimo de imobilismo institucional. Para uma discussão acerca das reformas realizadas pelo MRE nos períodos mais recentes, ver Faria, Lopes e Casarões (2012 e 2013) e Puntigliano (2008). Lopes (2011) faz uma irônica e bem informada crônica da progressiva “resignação” do MRE com o debate público, com a “circunstância democrática” do país e com o desencapsulamento da PEB. Uma visão menos benevolente nos é oferecida por Burges (2012), para quem o Itamaraty pode até chegar a ser “um problema” para a PEB.

(120) A esse respeito, ver Faria, 2012a [reproduzido como o 3º capítulo da presente coletânea].

(121) Para uma importante e bem fundamentada crítica a essa literatura, ver Farias e Ramanzini Júnior (2015).

(122) Neste sentido, veja-se, também, França e Badin, 2010.



ção, hoje prevalente, os dois fragmentos abaixo, escritos por autores que bem representam essa tendência:

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despiando a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24).

[...] uma política externa [a PEB atual] não monolítica, não unânime, repleta de dissensos internos quanto a suas ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais bastante diversos entre si (LOPES, 2011, p. 83).

As especificidades da política externa, contudo, não são negligenciadas:

[...] a política externa, assim como a política de defesa, possui determinadas características, em particular os compromissos assumidos por cada um dos Estados, perante outros Estados e as organizações internacionais, que a diferem das demais políticas públicas e tendem a gerar maior efeito inercial (LIMA, 2013, pp. 152-153).

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41).

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 uma 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 [...], porém, como as demais políticas governamentais, nunca esteve e não está a salvo da “política doméstica, lugar de conflitos e das façções (MILANI, 2015, pp. 4-5).

Contudo, se na comunidade acadêmica brasileira de especialistas em política externa prevalece hoje o entendimento da PEB como uma política pública,

tal entendimento parece ainda não ter, no âmbito acadêmico, produzido todos os seus desdobramentos lógicos, como, por exemplo, o reconhecimento da necessidade do monitoramento e da avaliação da PEB. Porém, se essa literatura, em sua faceta normativa, está mais preocupada com a transparência, oxigenação e pluralização dos processos decisórios da PEB, ela parece não estar muito longe desse reconhecimento, como atestam os seguintes exemplos: “[...] a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 33); e “O que falta, no caso da diplomacia e da [PEB], são órgãos de controle da burocracia” (MILANI, 2015, p. 20). Outras vozes, mesmo que ainda esparsas, já fazem eco à demanda feita pelo senador Tasso Jereissati, como:

De resto, a diplomacia profissional se beneficiaria de uma ampla reforma em sua organização e métodos, de maneira a torná-la ainda mais institucionalizada e formalmente comprometida com resultados concretos, aferidos segundo análises de custo-oportunidade que são comuns em outras esferas de atividade pública (em todo caso, quando está envolvido o uso de recursos do Estado) (ALMEIDA, 2012, p. 42).

Neste caso específico [o financiamento do porto cubano de Mariel pelo BNDES], assim como nas críticas à cooperação internacional do Brasil em diferentes projetos de desenvolvimento e infraestrutura na África, são abundantes os espectros da desinformação e é abissal a distância a ser percorrida na fundamentação de uma cultura não apenas de solidariedade internacional, mas também de avaliação da política externa (CRIVELANTE, 2014, p. 2).

Se atualmente, no país, há pouca controvérsia acerca da necessidade de se levar em consideração a pluralização dos atores e agentes da PEB, seu desencapsulamento, horizontalização e politização – ainda que se reconheçam as suas especificidades –, parece haver menos preocupação com algumas das implicações de uma questão hoje trivial: a internacionalização das demais políticas públicas, outrora pensadas como exclusivamente domésticas (FARIA, 2018). Se a política externa é política transversal, se ela transbordou as fronteiras do Itamaraty e se os limites entre o doméstico e o internacional são cada vez mais tênues, como, então, definir “política externa”<sup>123</sup>?

Feitas essas ressalvas e assinaladas essas dificuldades, devemos agora apresentar as distintas razões que justificam o monitoramento e a avaliação da política externa. Em nome de uma maior clareza e do didatismo necessário, acreditamos

---

(123) Sabe-se que as ciências sociais, a despeito de todo o seu notável desenvolvimento teórico e metodológico, são ainda hoje assombradas por dificuldades conceituais que, à primeira vista, podem parecer elementares. Porém, não pretendemos nos arriscar por essa vereda aqui. Cabe destacarmos, apenas, que o dilema definicional constitui problema não desprezível quando se discute a necessidade de avaliação da política externa.

ser possível distinguir três tipos de justificativas: aquelas de ordem empírica, normativa e analítica/acadêmica. Essas razões são apresentadas a seguir, de maneira necessariamente sintética e esquemática.

São pelo menos três as justificativas de ordem empírica, conforme a seguir descrito.

1. O M&A da PEB tem o potencial de prover dados e informações para que, na prática da PEB, que deve ser pensada não como uma política setorial, mas como uma política transversal, as decisões não sejam tomadas de maneira intuitiva ou lastreadas apenas em precedentes, na experiência alheia ou nos “ensinamentos da tradição”. Ademais,

[...] sem um retorno (*feedback*) adequado e sem aprimoramentos, uma política pode se tornar crescentemente rígida e menos apropriada como resposta a circunstâncias cambiantes. Essas políticas são um desperdício de recursos escassos e talvez de oportunidades únicas. Elas podem mesmo aumentar as tensões e o conflito entre os Estados (BRUCE, 1991, p. 1).

2. O M&A da PEB é capaz de suscitar um debate público acerca dessa política, de seus objetivos, instrumentos e eventual impacto, um debate que seja mais informado e consistente e menos ideologizado do que aquele que presenciamos atualmente no Brasil. Contudo, é claro que esse não é um problema especificamente brasileiro. Em um breve artigo intitulado *Evaluating foreign policy is hard*, Stephen Walt (2011, p. 2) afirma que:

[...] é possível justificar quase qualquer política confrontacional argumentando que ela tem amplos efeitos positivos para além de uma disputa particular. E esta é uma razão que faz dos debates acerca da política externa tão difíceis de resolver: é muito fácil para qualquer participante fazer reivindicações auto interessadas sobre o impacto positivo das políticas que eles preferem e muito difícil chegar a uma resposta definitiva.

3. Ao colocar em circulação dados e informações técnicas acerca da PEB, o M&A pode garantir não apenas uma maior legitimidade doméstica para a atuação internacional do país, mas também ampliar a capacidade de barganha do Brasil no plano internacional e a sua credibilidade, uma vez que os negociadores nacionais estariam lastreados por um apoio doméstico mais circunstanciado<sup>124</sup>. Como salientam Page e Bouton, a falta de respaldo público para a política externa pode “enviar sinais ambíguos (*bad signals*) aos adversários internacionais, constranger as opções de políticas, perturbar a continuidade das políticas e desestabilizar as lideranças” (2006, p. 201).

---

(124) Cabe ressaltar que este argumento busca matizar uma percepção, mais tradicional, segundo a qual muita transparência na política externa pode, ao contrário, municiar o adversário.

No que diz respeito às justificativas de ordem normativa para o M&A da política externa, podemos listar as seguintes:

4. Em um contexto de recursos escassos e de eventual ampliação dos gastos com a política externa (com as representações no exterior, com a cooperação técnica para o desenvolvimento, com as contribuições do país para as organizações internacionais e com a ajuda humanitária, por exemplo) torna-se imprescindível a prestação de contas do Estado, que pode ser viabilizada pelo M&A.
5. Dada a aparente inevitabilidade da ampliação da interdependência no plano internacional e o provável aumento do impacto redistributivo doméstico da política externa, pode ser muito relevante que os sucessos e os equívocos da PEB produzam aprendizado para os atores domésticos, tanto estatais como não estatais, aprendizado esse que é um dos resultados tradicionalmente esperados do M&A. Ainda no que diz respeito à “função aprendizado” do M&A, devemos recordar que o uso da avaliação de políticas públicas engloba três dimensões, todas relevantes para o aprimoramento da PEB: i) uso “instrumental” (relativo ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas); ii), uso “conceitual” (ou função “educativa” da avaliação); e iii) uso “simbólico” ou político (SHULHA; COUSINS, 1997).
6. Em um momento como o atual, de profundas mudanças na estrutura do sistema internacional, aumentar e redistribuir a expertise nacional sobre a política externa é algo que pode ser pensado como crucial para a garantia de realização do “interesse nacional”, mesmo que se reconheça o seu caráter elusivo para além da questão da segurança. Isso para que a massa crítica doméstica sobre a PEB não se concentre em determinados grupos ou corporações, em um contexto, como dito, de um provável aumento do impacto redistributivo doméstico da política exterior;
7. Uma última razão de ordem normativa, mas certamente não menos relevante, foi assim apresentada por Santos, para quem a “razão do Estado” ou “razão do príncipe”

[...] são razões que os cidadãos, geralmente, desconhecem ou não compreendem por ausência deliberada de informação e sobre as quais não são chamados a pronunciar-se. Apesar disso, é sobre esses mesmos cidadãos que recaem os efeitos e as consequências decorrentes das decisões e das ações dos respectivos representantes mandatados e democraticamente legitimados (SANTOS, 2000, p. 95).

Por fim, devemos arrolar, também, uma última razão, de ordem analítica ou acadêmica, que justifica a realização mais sistemática do monitoramento e da

avaliação da política externa:

8. Se a primeira geração de estudos sobre a PEB teve um caráter mais ensaístico e doutrinário, com um forte cunho histórico, os trabalhos mais recentes têm sido cada vez mais informados por um questionamento teórico mais robusto e por um mais claro lastro empírico, sendo elaborados a partir de um diálogo transdisciplinar mais explícito [FARIA, 2012b, reproduzido como o 1º capítulo da presente coletânea]<sup>125</sup>. A adoção sistemática do M&A da PEB pode potencializar ainda mais esse processo de melhoria da qualidade das análises acerca da inserção internacional do país e de suas opções.

## 8.3 PROBLEMAS E EMPECILHOS PARA O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DA PEB

A discussão desta seção, acerca das dificuldades e obstáculos para o M&A da PEB, será feita de maneira igualmente sintética e esquemática. Podemos pensar que, quando passar a ser feito de modo mais sistemático e com maior visibilidade extragovernamental, o M&A da PEB vai enfrentar dificuldades de pelo menos três ordens distintas, porém complementares: i) as enfrentadas no M&A da maior parte das políticas públicas; ii) as específicas do campo da política externa; e iii) as que podem ser consideradas como derivadas das ou associadas às singularidades da PEB.

No caso dos problemas e empecilhos para o M&A das políticas públicas no geral, há uma ampla e diversificada literatura disponível. Como essas são questões mais tradicionais e detalhadamente investigadas, a listagem apresentada a seguir é particularmente objetiva. Cabe recordarmos, inicialmente, que a avaliação de políticas públicas enfrenta desafios de distintas ordens, quais sejam: de ordem normativa, metodológica e política (BOVENS; HART; KUIPERS, 2006). Também preocupadas com as dificuldades, Ramos e Schabbach (2012) listam as seguintes: i) o fato de ser comum que políticas e programas não sejam desenhados para serem avaliados; ii) a falta de dados disponíveis ou dados limitados ou com periodicidade irregular; e iii) a resistência na administração pública. Nas palavras de Garcia (2001, p. 11): “A avaliação é vista ou como estorvo ou como obrigação contratual [ou legal, pode-

---

(125) Ressalte-se que Maria Regina Soares de Lima, talvez a principal referência acadêmica brasileira no campo da análise da política externa, distingue três gerações de estudos sobre a PEB, quais sejam: aquela precursora, das décadas de 1950, 1960 e 1970; uma segunda, da década de 1980; e uma terceira, a partir dos anos 1990 (LIMA, 2013).

mos acrescentar] a ser cumprida ou como forma de ajudar amigos ou instituições”. Outro empecilho frequentemente mencionado é que “metas e objetivos que sirvam como padrão de medida são difíceis de identificar” (WOLLMANN, 2007, p. 398).

No que diz respeito ao amplamente reconhecido temor da avaliação, que é um tremendo obstáculo para a sua realização e utilização, vale escutarmos Michael Scriven (1998, p. 81), um dos principais teóricos da área:

Eu acredito que a avaliação produz esta resposta esquizofrênica porque ela atinge em cheio fontes primitivas de ansiedade e medo. Na nomenclatura padrão revisada da classificação psiquiátrica, há agora uma doença denominada ansiedade pela avaliação (*evaluation anxiety*).

É evidente, contudo, que nem toda a avaliação apresenta esse caráter confrontacional. O M&A pode ser pensado e instituído como busca de colaboração e de consenso, como forma de aproximar atores e *stakeholders*, como amplamente discutido na literatura específica (ver, por exemplo, o caso da experiência francesa em Meldolesi, 1996). De toda maneira, não se deve negligenciar o fato de que “a avaliação das políticas é um ato inerentemente normativo, uma questão de julgamento político. Quando muito, ela pode ser informada, mas jamais plenamente controlada pelos esforços acadêmicos no sentido de infundir razão, cálculo e busca desapaixonada da verdade nos processos de produção das políticas” (BOVENS; HART; KUIPERS, 2006, p. 319). Compreende-se, assim, a provocativa afirmação desses autores, para quem “é apenas levemente exagerado afirmar, parafraseando Clausewitz, que a avaliação das políticas nada mais é do que a continuação da política por outros meios” (BOVENS; HART; KUIPERS, 2006, p. 321).

Ainda na categoria dos obstáculos gerais, cabe recordarmos que “mesmo tecnocrática e aparentemente inócua, toda política pública tem múltiplos envolvidos (*stakeholders*) que têm interesse no resultado da avaliação” (BOVENS; HART; KUIPERS, 2006, p. 319). Esse interesse diversificado irá implicar, muito provavelmente, toda a sorte de pressões sobre o processo avaliativo.

Além dessas dificuldades e obstáculos mais gerais para o M&A das políticas públicas, aqueles preocupados com a tradução do M&A em maior controle sobre as políticas, em sua melhoria efetiva e/ou no aprendizado que o processo pode proporcionar não devem negligenciar o fato de que tal tradução não se dá natural e automaticamente. Isso porque há todo um amplo e diversificado leque de questões que condicionam o uso que se faz ou que pode ser feito do M&A<sup>126</sup>.

No que se refere mais especificamente aos obstáculos para o M&A da política externa – além dos relacionados à própria dificuldade de se definir política externa, como já foi discutido –, podemos listar conforme a seguir.

(126) Essa, contudo, é uma importante dimensão da questão que não poderemos explorar neste trabalho (a esse respeito, ver Shulha e Cousins, 1997; e Faria, 2005).

1. Se, como visto, o mais comum é que as políticas no geral não sejam desenhadas para serem avaliadas, talvez se possa dizer que esse é um problema particularmente agudo no caso da política externa, que é frequentemente definida em reação a *inputs* externos, sendo fruto mais de “reflexo” do que de planejamento (CABLE, 1994). Segundo este autor, haveria mesmo uma “lei de ferro das relações internacionais”, qual seja: “a maioria das decisões em política externa é inevitavelmente responsiva, porque a maioria dos impulsos que as provoca tem, pela simples aritmética, uma origem exterior. Nenhum planejamento jamais será capaz de eliminar da conduta da política externa a predominância do reflexo condicionado” (CABLE, 1994, p. 115).
2. Estreitamente relacionado à dificuldade anterior, devemos recordar também, como outro elemento que dificulta a avaliação da política externa, o fato de que os instrumentos da mesma são usados “em situações caracterizadas pela interação estratégica. Os objetos que se pretende influenciar não são passivos ou inertes. Possivelmente eles irão reagir” (BALDWIN, 2000, p. 177).
3. Contudo, mesmo antes da definição dos “instrumentos” da política externa, devemos ressaltar os problemas advindos da enorme complexidade de seus próprios “objetivos”. Clark (1995) dedica todo um artigo a essa complexidade, que ele chama “de tirar o fôlego” (*breath-taking*). O objetivo clássico de defesa ou promoção do “interesse nacional”, ainda hoje amplamente utilizado no discurso político, passou a ser fortemente questionado com a valorização do caráter pluralista e multicultural das sociedades de massa contemporâneas e, após o fim da Guerra Fria, com a própria ampliação da agenda internacional, antes fortemente concentrada na questão da segurança. Para tornarmos breve uma longa discussão, reproduzimos abaixo parte do *abstract* do artigo de Clark (1995, p. 559):

[...] a grande complexidade dos objetivos da política externa é frequentemente subestimada. Como um padrão para a avaliação da política externa, estes objetivos devem ser especificados em seu escopo geográfico e conceitual, em seu alcance temporal e em sua classificação (ranking). Uma dificuldade metodológica adicional é derivar estes objetivos das palavras e ações dos líderes nacionais. Entre os problemas nesta área está a falta de clareza acerca de quais objetivos são objetivos nacionais e em que momento devemos identificá-los.

Outra importante questão salientada pelo autor é que, desde que os objetivos da política externa “e as políticas formuladas para atingi-los, pelo menos no nível tático, estão em um fluxo quase constante, dificilmente se pode esperar

fazer um julgamento dos seus resultados no mundo real de acordo com o objetivo padrão” (CLARK, 1995, p. 574).

Em um trabalho mais antigo, e menos técnico, Kratochwill (1981) chamou a atenção para outra dimensão importante da questão dos objetivos da política externa e da sua avaliação:

No passado, muito frequentemente o único critério utilizado para se julgar a propriedade da política externa era a sua racionalidade ou a sua “eficiência” em maximizar os objetivos propostos. Esta suposta racionalidade tem servido apenas para camuflar as preferências subjacentes que determinam os objetivos daqueles encarregados de tomar a decisão. Assim, o debate acerca dos objetivos da política, mesmo quando revestido como um problema de maximização de objetivos, é realmente relativo às preferências e valores (KRATOCHWILL, 1981, p. 105).

4. No que concerne especificamente à diplomacia, que, no caso brasileiro, muito provavelmente é o principal instrumento da política externa, devemos salientar, como destacado por Milani (2015, p. 8), que ela “não é uma ciência exata, cujos benefícios podem dificilmente ser contabilizados em planilhas ou simbolizados por meio da econometria”. Isso constitui, evidentemente, uma dificuldade significativa para o seu M&A. Afinal, se os impactos econômicos de uma dada iniciativa podem ser simples de aferir, como avaliar os seus resultados políticos ou o seu impacto no longo prazo, por exemplo, na ampliação da credibilidade internacional do país? Ou as implicações do ingresso do país em um determinado grupo ou coalizão que trabalha em prol de uma agenda específica?
5. Há dificuldades, também, no âmbito acadêmico/análítico. Já em 1975, o *Handbook of Political Science* apontava como uma das “maiores deficiências no estudo da política externa” a “concentração na produção das políticas (*policy process*) e uma negligência de seus resultados (*policy output*)” (*apud* BALDWIN, 2000, p. 167). Como já ressaltado, o panorama não é muito diferente hoje. E isso é um dificultador importante porque, dessa maneira, as pesquisas avaliativas no campo da política externa carecem de um lastro analítico já consolidado.
6. Ademais, tanto no plano analítico como no empírico, há muitas divergências acerca de como compreender o “sucesso” no campo da política externa. Ele pode ser entendido, por exemplo, em termos dos objetivos dos atores ou em termos de valores mais abstratos, como paz e justiça globais (BALDWIN, 2000). Nas sintéticas palavras desse autor: estimar o sucesso ou o fracasso dos instrumentos da política externa “é difícil porque o conceito de sucesso é escorregadio, as receitas para o sucesso são enganosas, as dimensões do sucesso são múltiplas e porque



são poucas as vitórias e derrotas inquestionáveis” (BALDWIN, 2000, p. 171). Baldwin discute com mais detalhes cada uma dessas questões. Para os nossos interesses aqui, importa salientar as seguintes implicações das decisões em política externa: i) os seus efeitos sobre os aliados e sobre os adversários; e ii) os *trade-offs* entre os distintos interesses nacionais (BALDWIN, 2000, p. 172). Acrescente-se, ainda, o fato de, no campo da política externa, os tomadores de decisão usualmente perseguirem múltiplos objetivos relacionados a alvos distintos (BALDWIN, 2000, p. 173). Além disso, o fato de um instrumento de política externa ser possivelmente útil não significa que ele realmente deva ser empregado (BALDWIN, p. 176).

Por fim, gostaríamos de listar alguns dos problemas que nos parecem específicos do M&A da PEB. Recorde-se antes, porém, que a nossa argumentação neste trabalho partiu do reconhecimento de que a PEB não é monopólio do Itamaraty. Sendo assim, precisamos alertar o leitor quanto ao fato de que os sintéticos comentários críticos reproduzidos abaixo, que encerram esta terceira seção do artigo, idealmente deveriam abarcar também as demais agências governamentais encarregadas dessa política externa transversal.

[O] Itamaraty é, fundamentalmente, uma instituição conservadora e resistente a qualquer inovação que possa acarretar algum tipo de risco imprevisível (BURGES, 2012, p. 144).

[...] se para tanto a cultura da ‘Casa’ [o Itamaraty] fosse voltada para a produtividade e para os resultados, e não apenas para os rituais funcionais que combinam com – e servem ao – enclausuramento da carreira e de suas práticas (ALMEIDA, 2012, p. 40)<sup>127</sup>.

## 8.4 UM PANORAMA GERAL DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Como prática política e administrativa, o M&A da política externa desfrutam de um status ambíguo no mundo contemporâneo. Inexistentes em alguns países ou setores, mas compulsórios em outros. Bem institucionalizados, rotinizados

(127) Para uma abrangente e qualificada discussão acerca da avaliação e do aprendizado organizacional, ver Torres e Preskill (2001).

e por vezes quase imperceptíveis, mas *ad hoc*, polêmicos e altamente visíveis em outros casos. Desprezado ou negligenciado por algumas organizações internacionais, o M&A de alguns instrumentos da política externa é promovido sistematicamente por outras organizações internacionais. No que diz respeito à abordagem acadêmica ou analítica, o panorama geral é rarefeito, mas em alguns casos mais específicos o quadro é de notável e sistemática ênfase nas técnicas e nos métodos. Alguns exemplos são necessários para que este comentário panorâmico ganhe algum lastro empírico.

Se não há notícias (ou elas são muito periféricas e residuais) de M&A da política externa nos sítios eletrônicos oficiais dos MREs de diversos países, nos Estados Unidos, reagindo ao *Government Performance and Results Act* (GPRRA), de 1993, e ao *GPRRA Modernization Act* (GPRAMA), de 2010, o Departamento de Estado instituiu e publiciza a sua *Department of State Program Evaluation Policy*, bem como diversas avaliações (US DEPARTMENT OF STATE, 2012). De maneira similar, o Ministério de Assuntos Estrangeiros holandês, dando maior institucionalidade a uma experiência que se iniciou na década de 1970, instituiu, na esteira da *Order on Periodic Evaluation and Policy Information*, de 2006, o seu *Policy and Operations Evaluation Department* (IOB, 2009).

Se há casos de sólida (ainda que recente) institucionalização do M&A da política externa em alguns países, também há exemplos de avaliações *ad hoc*, realizadas por comissões ou organismos independentes, que tiveram grande visibilidade pública e relevância política. Este é o caso do já célebre *Iraq Inquiry*, também conhecido como *Chilcot Report*, comissionado pelo governo inglês para avaliar a participação do país na invasão e posterior ocupação do Iraque, iniciada em 2003, relatório esse que foi divulgado em 6 de julho de 2016. Por sete anos, uma comissão independente investigou o papel desempenhado pelo país, tendo chegado a resultados impactantes, ainda que em ampla medida esperados, como, por exemplo, que o governo manipulou a opinião pública e falhou em atingir seus objetivos<sup>128</sup>. O então primeiro ministro, Tony Blair, chegou mesmo a se desculpar perante a nação.

No que diz respeito ao papel das organizações internacionais na promoção e eventual realização do M&A da política externa, destaca-se, por sua relevância, pioneirismo e centralidade, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que criou, em 1960, seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC – *Development Assistance Committee*), que atua na área de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), na qual a demanda por avaliação já é razoavelmente antiga. Os critérios, termos de referência e metodologias para a avaliação da AOD,

---

(128) Todos os dados da investigação, incluindo sua metodologia, seus custos e fontes, foram divulgados no sítio eletrônico oficial, disponível em: <<http://www.iraqinquiry.org.uk/>>.

definidos pelo DAC/OCDE, têm sido amplamente utilizados por diversos países (BINDER; ROTMANN, 2014).

Se entendermos “avaliação” no sentido mais amplo, de apreciação do valor e julgamento da qualidade, podemos dizer que parte significativa da literatura acadêmica ou analítica acerca da política externa está dedicada a essa tarefa. Porém, se pensamos em “avaliação” no sentido mais estrito, como apreciação sistemática lastreada em critérios e métodos consistentes, precisaremos admitir, então, que o panorama é bem mais rarefeito. Há, não obstante, uma significativa bibliografia de caráter mais técnico, com forte ênfase nas metodologias de avaliação, dedicada a algumas áreas específicas, como à avaliação da AOD e das sanções internacionais<sup>129</sup>.

Esboçado este panorama mais geral do M&A da política externa no plano internacional, na sequência apresentaremos os resultados de uma análise comparativa um pouco mais sistemática – ainda que exploratória – da experiência de alguns países selecionados, dos cinco continentes. A investigação foi feita com base nos seguintes critérios e métodos. Na ausência de qualquer estudo similar que pudesse nos pautar, para a seleção dos casos a serem examinados partimos do suposto (ou da expectativa) de que a realização do M&A seria mais frequente e robusta em países com sólida experiência democrática. Por seu prestígio internacional e sua simplicidade e abrangência, foi escolhido o índice de liberdades civis e de direitos políticos desenvolvido pela Freedom House, que é publicado desde 1973. Em seu relatório anual, de 2016 (*Freedom in the World*, 2016)<sup>130</sup>, a Freedom House analisou 195 países. Dentre os 86 países considerados “livres”, selecionamos aqueles cuja pontuação estivesse entre 96 e 100. Nesse estrato superior encontram-se 21 países. Pela necessidade de uma redução ainda maior do número de países a serem tratados, optamos por excluir aqueles cuja população fosse inferior a 5 milhões de habitantes<sup>131</sup>. Restaram os seguintes onze países: Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Japão, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça.

Para a apreciação da experiência desses onze países “mais livres” e populosos, segundo os critérios adotados, foi feita uma minuciosa pesquisa nos sítios eletrônicos de seus ministérios de relações ou de assuntos estrangeiros, a qual se concentrou nos seguintes aspectos relativos ao M&A: existência; objetivos; ca-

---

(129) Veja, por exemplo, Taylor (2013); Giumelli (2013); e Jakupec e Kelly (2016).

(130) Disponível em: <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FITW\\_Report\\_2016.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2016.

(131) Assim, dos 21 países “mais livres” foram excluídos os dez menos populosos, quais sejam: Andorra, Barbados, Irlanda, Islândia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Nova Zelândia, San Marino e Uruguai.

racterização; incidência; frequência; e institucionalidade<sup>132</sup>. Os resultados da investigação, que não se pretende exaustiva nem rigorosamente comparativa, são apresentados nos próximos parágrafos. Com o objetivo de apresentar alguns contrapontos à experiência desses países “mais livres”, o mesmo levantamento foi feito também para as duas principais economias do globo (Estados Unidos e China) e para os demais países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ditos emergentes. Esse significativo contraponto será apresentado na sequência.

A pesquisa chegou a resultados que nos parecem importantes. Inicialmente, os dados a que tivemos acesso nos permitem afirmar, com muita segurança, que o monitoramento e a avaliação da política externa são feitos de maneira sistemática e corriqueira em nossa amostra dos países “mais livres”, processo esse que goza de grande institucionalidade. Na estrutura organizacional dos MREs em dez dos nossos onze países existem departamentos, divisões ou seções dedicados ao M&A<sup>133</sup>. Em alguns casos, há, inclusive, mais de um organismo específico. Esse é o cenário nos seguintes países: i) do MRE australiano, que tem uma estrutura particularmente complexa, com sete organismos dedicados à gestão e um à avaliação; ii) do MRE holandês, que tem dois departamentos para realizar avaliações; iii) do MRE japonês, que tem duas divisões que fazem a avaliação e uma encarregada da gestão; iv) do MRE norueguês, que não tem departamento de avaliação mas tem duas “seções” voltadas para a gestão; e v) do MRE suíço, que tem uma seção de gestão e uma de avaliação. No que concerne aos departamentos dedicados especificamente à avaliação, eles foram localizados em nove dos onze países (Noruega e Suécia foram as exceções).

No que diz respeito à questão da auditoria e do controle, que podem ser pensados como parte do M&A, departamentos específicos foram encontrados nos organogramas de nove dos onze MREs (Portugal e Suíça foram as exceções). De passagem, podemos mencionar também o fato, talvez curioso, de menos da metade dos MREs (cinco de onze) terem departamentos exclusivamente voltados ao

---

(132) Buscando reduzir as margens de erro, essa pesquisa nos sítios eletrônicos dos ministérios foi feita, paralelamente, por dois assistentes, Thales Leonardo de Carvalho e Pedro Zucheratto Castro, a quem o autor agradece novamente. O trabalho foi pautado por um roteiro elaborado e testado previamente. São muitas, no entanto, as limitações impostas pelo próprio método utilizado, como, por exemplo: i) aquelas derivadas da natural discrepância entre a prática governamental efetiva e a disponibilização das informações correlatas nos sítios eletrônicos dos MREs, em termos de quantidade, qualidade e viés; e ii) aquelas relativas ao problema da língua, uma vez que o conteúdo disponibilizado em inglês tende a ser mais restrito do que aquele ofertado na(s) língua(s) nativa(s).

(133) A Suécia foi a exceção aqui. Pelo bem da simplicidade, não tentaremos distinguir os tipos específicos de unidades administrativas em questão. Note-se, ainda, que se a avaliação é sempre mencionada explicitamente na denominação do organismo, o mesmo não acontece com o monitoramento. Assumimos aqui, cientes do risco, que as unidades encarregadas da gestão fazem também o monitoramento da política.

planejamento, o que talvez se deva, como discutido na seção anterior deste artigo, às próprias singularidades da política externa<sup>134</sup>.

Complementando esse panorama sobre a institucionalidade do M&A da política exterior nos onze países “mais livres”, devemos dizer que a nossa busca por alguma eventual legislação específica teve resultados muito insatisfatórios, o que talvez tenha se devido ao método utilizado. Porém, parece significativo o fato de nove dos onze MREs disponibilizarem em seus sítios eletrônicos os manuais ou documentos que guiam e dão os padrões para as avaliações realizadas (esses documentos não foram encontrados nos casos da Noruega e da Suécia). É também importante o fato de diversas avaliações serem disponibilizadas nos sítios de nove dos MREs (Portugal e Suécia foram as exceções).

No que diz respeito aos propósitos do M&A, parece não haver muita discrepância entre os casos. Busca de *accountability*, aprendizado, eficiência, eficácia, efetividade e melhoria das decisões são as questões frequentemente mencionadas, espelhando toda a discussão e debate sobre o M&A das políticas públicas. Assim, quanto aos propósitos, não nos pareceu possível singularizar qualquer uma das onze experiências.

O que talvez pareça surpreendente são as áreas objeto da avaliação (ou, pelo menos, os subcampos em que ela é feita de maneira rotinizada). Nossa pesquisa mostrou que, em sete dos onze casos, a avaliação (pelo menos a rotinizada) parece ser feita apenas no que concerne à AOD e ao uso dos recursos financeiros (auditoria financeira ou interna). As exceções foram Canadá, Holanda e Portugal, que afirmam fazer avaliação de todas as áreas, e a Noruega, para a qual não foram encontradas informações.

Traçado esse panorama – geral, mas significativo – do M&A da política externa nesse grupo de países ditos “mais livres”, apresentaremos agora os nossos contrapontos. Quanto às duas maiores economias do globo, Estados Unidos e China, a comparação certamente não surpreenderá. Se os Estados Unidos (pontuação 90 no relatório 2016 da Freedom House) em tudo se assemelham ao grupo dos onze analisado acima, a China (pontuação 16 e país considerado “não livre”) ocupa quase o extremo oposto. Se no organograma do Departamento de Estado norte-americano não há unidade específica de avaliação, há uma preocupação instituída com a gestão (*Under Secretary for Management*), havendo, também, duas unidades de controle e auditoria (*Office of Inspector General* e *Controller Global Financial Services*) e três escritórios de planejamento e informação (*Office of Policy Planning; Budget and Planning; e Intelligence and Research*). O Departamento de Estado tem uma *Evaluation Policy* própria, havendo também uma legislação nacional específica

---

(134) São os seguintes os 5 países, dos 11 “mais livres”, que têm departamento de planejamento no organograma de seu MRE: Austrália, Finlândia, Japão, Suécia e Suíça.

e uma série de avaliações divulgadas no sítio oficial. Os propósitos são semelhantes aos listados há pouco, mas as áreas da avaliação parecem ser apenas a *foreign assistance* e as organizações internacionais.

O MRE da China, por seu turno, também não tem departamento de avaliação, mas tem um *Department of Foreign Affairs Management* e um *Policy Planning Department*, não havendo nenhum órgão específico de controle e auditoria. Contudo, não existem ou não são disponibilizados dados acerca de: legislação específica, manual ou documento guia para avaliações, áreas de incidência da avaliação e seus propósitos e nem publicações de avaliações já realizadas.

Se Estados Unidos e China são muito discrepantes no que concerne ao M&A da política externa, os demais países dos BRICS, inclusive o Brasil, parecem ter um padrão muito mais próximo do chinês. Antes de apresentarmos os dados que justificam essa apreciação, cabe ressaltar os índices da Freedom House relativos aos BRICS: Brasil (pontuação 81); Rússia (pontuação 22, país considerado “não livre”); Índia (77); China (16, considerada “não livre”); e África do Sul (79). Nos organogramas de nenhum dos cinco há departamento ou divisão de avaliação. A China, contudo, como visto, tem um *Department of Foreign Affairs Management*, ao passo que a Rússia tem um *Department for Information Support*, cujas reais atribuições não conseguimos averiguar. No que diz respeito ao controle e à auditoria, há departamento específico nos organogramas dos MREs de Brasil, Índia e África do Sul, mas não nos da China e da Rússia, ambos BRICS considerados “não livres”. Quanto ao planejamento, há departamento específico nos MREs de quatro dos cinco países, sendo a África do Sul a exceção.

Nenhum dos BRICS tem (ou disponibiliza) legislação específica sobre a avaliação da política externa ou de parte dela; tem (ou está disponível no sítio do MRE) manual ou documento guia para avaliações da política externa; e publica ou disponibiliza avaliações já realizadas. Índia e África do Sul, contudo, disponibilizam, respectivamente, um relatório anual e um relatório e o plano estratégico. Desnecessário dizer, então, que não foram encontrados nos BRICS os propósitos e as áreas da avaliação.

Para finalizarmos esta quarta seção do trabalho, gostaríamos de sugerir a existência, no plano internacional, de determinados padrões e tendências no que concerne ao monitoramento e à avaliação da política externa. Primeiramente, cabe sublinharmos a clara distinção entre o padrão encontrado nos onze países “mais livres” e aquele dos BRICS. Se no primeiro grupo de países o M&A da política externa tem grande institucionalidade, ainda que o foco da avaliação pareça recair sobre um número pequeno dos diversos instrumentos da política externa, o que se encontrou nos BRICS foi quase um vácuo no quesito avaliação. Parece igualmente claro, como evidenciado pelos contrastantes exemplos de Estados

Unidos e China, que capacidade econômica ou estatal e ativismo internacional não são, necessariamente, determinantes do M&A da política externa. No que diz respeito à associação entre graus de liberdade civil e política e maior ou menor *accountability* da política externa, os resultados parecem ser mais ambíguos. Isso porque, se há uma clara diferença entre o padrão dos onze países “mais livres” e aquele dos BRICS, no quesito M&A da política externa os cinco países do BRICS têm padrões similares, tanto os considerados “livres” como aqueles considerados “não livres”

Talvez se possa sugerir que o panorama geral encontrado, de diversidade de padrões e de certa seletividade na realização das avaliações – até onde elas são mais frequentes e institucionalizadas –, dê lastro empírico para a seguinte percepção: mesmo que se considere a política externa como mais uma das diversas políticas públicas (e, como visto, há ótimas razões para tanto), tal caracterização ainda parece longe de poder ser levada ao ponto da completa eliminação das velhas “razões de Estado”, as quais talvez ainda garantam alguma blindagem para a política externa, mesmo nos contextos mais democráticos.

Olhando a mesma questão por outro ângulo, parece pertinente inquirirmos acerca das razões que fazem com que a AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento) (ou a cooperação técnica para o desenvolvimento) seja o instrumento da política externa mais sistematicamente acompanhado e avaliado. A resposta para tal questionamento, que não deixa de ser desconfortável, talvez resida na confluência de dois processos distintos, a saber: i) da necessidade, por parte dos governos nacionais, de prestarem contas acerca de um gasto público que aparenta beneficiar apenas o país recipiendário; e ii) do intenso e já antigo trabalho de organizações internacionais, como OCDE e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), preocupadas com a eficiência, eficácia e efetividade da cooperação ou da ajuda internacional ao desenvolvimento.

## 8.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de finalizarmos o trabalho, talvez seja importante fazermos algumas breves considerações adicionais acerca da experiência brasileira. Os apontamentos que se seguem podem ser lidos de pelo menos duas maneiras diferentes, ainda que complementares: singularizando um pouco o caso brasileiro, distinguindo-o da experiência dos demais BRICS; e/ou realçando as limitações do método de pesquisa que foi empregado em nossa investigação internacional comparativa.

Isso porque se a experiência brasileira de M&A da política externa, como visto, parece muito similar àquela dos demais BRICS, alguma diferença emerge quando são agregadas informações extraídas não do sítio oficial do Itamaraty, como foi o método adotado para todos os países aqui contemplados, mas também do sítio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao MRE. Note-se que não se fez averiguação similar nem para os onze “mais livres” nem para os Estados Unidos ou para os outros BRICS. Não que as informações disponíveis no sítio da ABC sejam capazes de mudar o padrão brasileiro, mas elas sugerem que, no país, no âmbito do executivo, já há alguma preocupação com a avaliação da PEB, relativa a: i) necessidade de legitimação de uma política que deixou de ser quase consensual no país, politizando-se acentuadamente; ii) o aprendizado organizacional com a experiência estrangeira; iii) a influência das organizações internacionais; e/ou iv) a necessidade de reagir aos mecanismos de freios e contrapesos da República brasileira.

No sítio da ABC, está disponibilizado apenas um documento de avaliação: o resultado da avaliação de impacto, feita por avaliadores externos e terminada em 2015, da primeira fase do Projeto Cotton-4. Segundo a própria ABC, em uma justificativa que bem poderia ser encontrada nos sítios oficiais dos MREs de qualquer um dos nossos onze países “mais livres”:

A avaliação tem a finalidade de aferir a eficácia, a eficiência e o potencial de sustentabilidade da iniciativa de cooperação, bem como mensurar seu desempenho; examinar a qualidade do desenho, do planejamento, da gestão, da coordenação e da execução das ações; prover lições aprendidas e recomendações para o aprimoramento da cooperação técnica sul-sul, para a segunda fase do projeto e para projetos similares<sup>135</sup>.

Além disso, há um documento que discrimina as 663 “missões” realizadas pela Agência entre os anos de 2003 e 2014. São três os tipos de missões realizadas: i) de prospecção; ii) de monitoramento; e iii) de avaliação. De acordo com a ABC, a missão de avaliação:

é um exercício fixo no tempo, pode ser de meio termo ou final; quando intermediária, tem a finalidade de comparar os efeitos esperados aos efeitos efetivamente alcançados por um projeto, com vistas a corrigir, modificar, ajustar ou mesmo acrescentar ou eliminar atividades. A avaliação final pode ser feita pelos atores envolvidos, avaliação interna, ou por avaliadores externos que não estiveram envolvidos na formulação, implementação ou gerenciamento do projeto<sup>136</sup>.

---

(135) Sítio eletrônico da ABC. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrar-noticia/638>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

(136) Sítio eletrônico da ABC. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/Missoes>>. Acesso em: 24 mar. 2016.



Dessas 663 missões, apenas dezoito foram de avaliação, o que talvez possa ser explicado não apenas pela falta de tradição de avaliação da PEB, mas também pelo fato de o país apenas recentemente ter se tornado um provedor sistemático de cooperação técnica para o desenvolvimento (FARIA; PARADIS, 2013).

Os dados extraídos do sítio da ABC podem, assim, ser vistos como evidências adicionais, ainda que esparsas, da efetiva transformação da PEB em uma política pública, da qual se demanda e se espera avaliação e prestação de contas. Diversos exemplos dessa reivindicação foram apresentados ao longo deste trabalho, oriundos de diversas fontes, demanda sustentada pelo fato de o Brasil seguir o “padrão BRICS” de não M&A da política externa, como discutido na última seção deste trabalho. Contudo, reforçando essas evidências esparsas e pouco visibilizadas pelo Itamaraty, posto que não disponíveis em seu próprio sítio eletrônico, é possível dizer que o Brasil tem sim uma experiência mais ampla de avaliação de sua política exterior do que a registrada neste trabalho até aqui. Isso porque o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão faz anualmente a avaliação do Plano Plurianual (PPA), que, por determinação legal, deve ser realizada pelo executivo e encaminhada ao legislativo federal<sup>137</sup>.

Com base no questionário de avaliação anual de programas do PPA 2005/2009, Serpa (2011) mostrou que, no ranking geral de trinta ministérios e secretarias especiais do governo federal, o Itamaraty está longe de ter sido o organismo governamental que menos avaliou as suas políticas e programas. Segundo essa fonte, que Serpa (2011) considera problemática, o MRE realizou um total de doze avaliações entre 2005 e 2009. Claro que, em casos como esse, os números absolutos podem ser enganadores. Porém, na falta de outros dados, o quadro comparativo não deixa de ser significativo, posto que dezenove agências fizeram mais de doze avaliações, ao passo que dez fizeram menos de doze, ou seja, menos que o MRE. Mas que avaliações são essas, sobre as quais não se comenta e que não são amplamente divulgadas pelo MRE, nem mesmo como demonstração de sua suposta disposição em ser *accountable*, moderno e auto-reflexivo? Seria esse mais um exemplo de avaliações que cumprem um papel exclusivamente formal ou ritualístico? Ou a demanda por avaliação da PEB não seria também, em grande medida, apenas parte da política da avaliação das políticas? Não nos cabe aqui buscar respostas para essas perguntas, mas parece pertinente encerrarmos a nossa discussão resgatando um trecho do trabalho de Bovens, Hart e Kuipers (2006, p. 320): “No mundo real da política, a avaliação de políticas públicas corre sempre o risco de degenerar em um ritual vazio ou jogo de culpabilização que obstrui mais do que fomenta a busca por uma melhor governança”.

---

(137) Para uma inovadora discussão acerca do lugar da política externa nos PPAs, ver Lessa, Couto e Farias (2009).

Não obstante, o caráter frequentemente ritualístico ou exclusivamente político da avaliação de políticas públicas não deveria obscurecer o fato de que a “avaliação e os avaliadores atuam interpretando o contexto e construindo este contexto, sendo ambos, assim, produtores do espaço daquilo que é público” (ESCOLAR; DOMENCH, 2002, p. 110). Nesse novo espaço do público, em um país que, como o Brasil, não mais se contenta com um isolamento herdado ou planejado e que espera não mais se iludir com o canto de sereia da globalização, talvez seja sim o momento de – também pela via do M&A– transformarmos o processo de politização e desencapsulamento da política externa não em fragilização ou perda de credibilidade da atuação internacional do país, mas em renovada legitimidade para a política e para os operadores da PEB.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. Processos decisórios no âmbito a política externa do Brasil. **Revista Porto**, v. 1, n. 2, pp. 24-43, 2012.

BALDWIN, D. A. Success and failure in foreign policy. **Annual Review of Political Science**, v. 3, pp. 167-182, 2000.

BINDER, A.; ROTMANN, P. Evaluating foreign policy measures in fragile contexts: lessons learned and recommendations. **Global Public Policy Institute**, 9 dec. 2014. Disponível em: <<http://www.gppi.net/publications/peace-security/article/evaluating-foreign-policy-measures-in-fragile-contexts/?L=424>>.

BOVENS, M.; HART, P.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Ed.). **The Oxford handbook of public policy**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2006. p. 319-335.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **SAGI: Informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social**. Brasília: MDS/SAGI, 2016.

BRUCE, R. H. **Critical evaluation of foreign and defense policies**. Perth, Australia: Paradigm Press, 1991.

BURGES, S. W. Seria o Itamaraty um problema para a política externa brasileira? **Política Externa**, v. 21, n. 3, pp. 133-148, 2012.

CABLE, J. Foreign policy-making: planning or reflex? In: HILL, C.; BESHOP, P. (Ed.). **Two worlds of international relations: academics, practitioners and the trade in ideas**. London: Routledge, 1994. pp. 93-117.

CASON, J.; POWER, T. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, pp. 117-140, 2009.

CLARK, J. F. Evaluating the efficacy of foreign policy: an essay on the complexity of foreign policy goals. **Politics and Policy**, v. 23, n. 4, pp. 559-579, 1995.

COUTINHO, M. Justiça manda pastor R. R. Soares entregar passaporte diplomático. **Estadão**, 7 jul. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-manda-r-r-soares-entregar-passaporte-diplomatico/>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

CRIVELANTE, M. Atividade debate política externa brasileira e participação popular. **Portal Vermelho**, 19 out. 2014. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/251689-1>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

ESCOLAR, C.; DOMENCH, P. Los proyectos y programas sociales y la evaluación. Reflexiones en torno a una experiencia. IPEA, **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, n. 5, pp. 106-110, 2002.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, pp. 97-110, 2005.

\_\_\_\_\_. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012a.

\_\_\_\_\_. Teaching and research on foreign policy in the field of International Relations of Brazil. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 1, n. 2, pp. 95-128, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: ENAP, 2018.

\_\_\_\_\_.; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 2, pp. 8-36, 2013.

FARIA, C. A. P.; LOPES, D. E. B.; CASARÕES, G. Mudanças institucionais no Itamaraty, *ethos* corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora da PUC Minas, 2012. pp. 298-349.

\_\_\_\_\_. 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**, v. 32, n. 4, pp. 468-482, 2013.

FARIAS, R. S.; RAMANZINI JR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 2, pp. 5-22, 2015.

FRANÇA, C. L.; BADIN, M. R. S. A inserção internacional do poder executivo brasileiro. **Análises e Propostas**, n. 40, ago. 2010.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, 2001.

GIUMELLI, F. **The success of sanctions**: lessons learned from the EU experience. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing, 2013.

IOB – POLICY AND OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT. Ministry of Foreign Affairs The Netherlands. **Evaluation policy and guidelines for evaluations**. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, 2009. Disponível em <<http://www.minbuza.nl>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

JAKUPEC, V.; KELLY, M. **Assessing the impact of foreign aid**. San Diego: Academic Press, 2016.

KRATOCHWILL, F. Alternative criteria for evaluating foreign policy. **International Interactions**, v. 8, n. 1-2, pp. 105-122, 1981.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, pp. 89-109, 2009.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da Análise de Política Externa. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 127-153.

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

\_\_\_\_\_. Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, pp. 185-202, 2012.

\_\_\_\_\_.; FARIA, C. A. P. Eleições presidenciais e política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 2, n. 2, pp. 139-148, 2014.

MELDOLESI, N. S. Avaliação das políticas públicas na França. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, pp. 83-111, 1996.

MILANI, C. R. S. **O Itamaraty diante da pergunta**: política externa é política pública? Mimeo, 2015.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, pp. 11-41, 2013.

PAGE, B.; BOUTON, M. M. **The foreign policy disconnect**: what Americans want from our leaders but don't get. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. pp. 25-46.

PUNTIGLIANO, A. R. Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, pp. 28-52, 2008.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, pp. 1271-1292, 2012.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, pp. 40-59, 2013.

SANTOS, V. M. Reflexões sobre a problemática da avaliação de resultados em Análise de Política Externa. **Discursos**, pp. 93-109, dez. 2000.

SERPA, S. M. H. C. Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, pp. 46-75, 2011.

SHULHA, L.; COUSINS, J.B. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 3, pp. 195-209, 1997.

SILVA, E. C. G.; SPÉCIE, P.; VITALE, D. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. IPEA, **Texto para Discussão**, n. 1.489, 2010.

SCRIVEN, M. The new science of evaluation. **Scandinavian Journal of Social Welfare**, v. 7, pp. 79-86, 1998.

TAPAJÓS, L. *et al.* A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. In: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. pp. 73-88.

TAYLOR, E. S. **Foreign aid**: analyses of efficiency, effectiveness and donor coordination. New York: Nova Publishers, 2013.

TORRES, R. T.; PRESKILL, H. Evaluation and organizational learning: past, present, and future. **American Journal of Evaluation**, v. 22, n. 3, pp. 387-395, 2001.

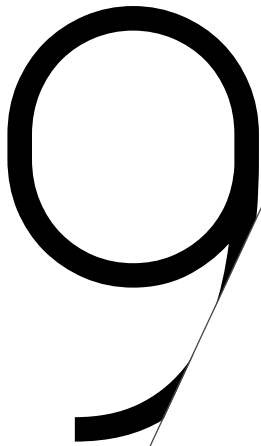
US DEPARTMENT OF STATE. **Evaluation policy**. Washington: US Department of State, 2012. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/d/rm/rls/evaluation/index.htm>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

VAITSMAN, J.; PAES-SOUSA, R. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, pp. 18-37, jan./jun. 2011.

WALT, S. M. Evaluating foreign policy is hard. **Foreign Policy**, 2001. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2011/06/20/evaluating-foreign-policy-is-hard/>>.

WOLLMANN, H. Policy evaluation and evaluation research. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M.S. (Ed.). **Handbook of public policy analysis**. Boca Raton, Florida: CRC Press, 2007. pp. 393-402.





# A DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: BRASIL E VENEZUELA COMPARADOS\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

(\*) O autor agradece o apoio financeiro recebido do CNPq e da FAPEMIG para o desenvolvimento da pesquisa que deu origem a este trabalho, que foi publicado anteriormente como um artigo em *Revista Interseções*, v. 14, n. 2, pp. 335-371, 2012, e como um capítulo em: FARIA, C. A. P.; COELHO, D. B.; SILVA, S. J. (Org.). *Difusão de políticas públicas*. São Paulo: Editora UFABC, 2016. pp. 315-360. Republicação autorizada.



Em função da ênfase dada pelas organizações internacionais, particularmente aquelas do chamado “Sistema ONU”, à problemática social durante os anos 1990, aquele período foi denominado de “década das conferências” (ALVES, 2001), que culminou no estabelecimento pela ONU, em 2000, dos Objetivos do Milênio. Se os atentados do dia 11 de setembro de 2001, nos EUA, redundaram em uma profunda (re)securitização da agenda internacional, na América Latina o início do novo século consolidou um processo que ficou conhecido como “onda rosa”, caracterizado pela ascensão ao poder, em diversos países da região, de lideranças que representavam agremiações situadas à esquerda no espectro partidário (PANIZZA, 2006). Esse processo foi compreendido como resultado, entre outros fatores, do generalizado repúdio ao legado neoliberal das décadas de 1980 e 1990, como uma refutação do regressivo impacto do chamado “Consenso de Washington”, que pregava, entre outros “imperativos”, a redução do gasto público social.

Em 2011, o presidente do Centro de Pesquisas do *Inter-American Dialogue* cunhou o termo “Consenso de Brasília” para se referir às novas diretrizes de políticas públicas que estariam sendo seguidas por diversos governos latino-americanos desde o início dos anos 2000 (e não apenas pelos governos esquerdistas da “onda rosa”), na esteira do propalado sucesso da experiência brasileira. O novo “modelo” estaria centrado na promoção da estabilidade macroeconômica, na valorização do salário mínimo, na ênfase na inclusão social e na adoção de programas de transferência condicional de renda, aos moldes do Programa Bolsa Família brasileiro (MELLO, 2011).

Ambos os “Consensos”, o de Washington e o de Brasília, parecem ter redundado em (ou são a expressão de) uma pronunciada convergência de diversas das políticas públicas adotadas pelos governos da região. Ambos os processos parecem exemplificar um fenômeno que, entre os analistas das políticas públicas, tem sido denominado de difusão ou transferência de políticas públicas. Se esse é um processo bastante antigo, havendo registros de difusão de políticas no Período Helenístico (DOLOWITZ, 2000), por exemplo, os estudiosos são unânimes em apontar que, com o advento da globalização e com a “revolução” promovida pelas novas tecnologias de informação e comunicação, tal processo seria hoje, nas suas distintas formas e graus, quase onipresente.

Sendo difícil a mensuração do fenômeno, que parece ter se intensificado tanto no plano internacional como no doméstico ou nacional, em um trabalho de caráter bibliométrico Graham, Shipan e Volden (2013, p. 1, tradução nossa<sup>138</sup>) mostraram que:

Ao longo dos últimos cinquenta anos, as revistas de ciência política publicaram aproximadamente 800 artigos sobre a política da propagação de

---

(138) O mesmo se aplica a todas as demais citações originalmente em língua estrangeira.

políticas públicas (*politics of public policy spreading*) de um governo a outro, um fenômeno normalmente denominado “difusão de políticas”. Mais da metade desses artigos foram publicados na última década, o que indica um aumento dramático no interesse pela difusão.

Na ciência política brasileira, ainda é escasso o interesse pela difusão/transferência de políticas públicas. E isso apesar de serem abundantes os exemplos de difusão/transferência de políticas no plano doméstico, havendo ou não indução por parte dos governos federal e estaduais, como exemplificado pela proliferação no país de programas de transferência de renda e de processos de orçamentação participativa, e apesar também de o Brasil ser, no plano internacional, um tradicional e ativo “importador” de políticas, tendo se tornado também, ao longo da primeira década do século, um prestigiado “exportador”<sup>139</sup> [PINO; LEITE, 2010, FARIA; PARADIS, 2013, reproduzido como o 6º capítulo da presente coletânea]. Os programas Fome Zero e Bolsa Família são hoje amplamente divulgados, pelos organismos internacionais, como práticas exitosas a serem adotadas por outros países em desenvolvimento. Dito de outra forma, tornaram-se *best practices* a serem emuladas pelos demais países em desenvolvimento. Neste contexto, não deixa de ser surpreendente o escasso número de trabalhos acadêmicos, escritos por autores brasileiros ou estrangeiros, dedicados à questão da difusão/transferência das políticas públicas no/do/para o Brasil (CHAHAD, 2004; COÊLHO, 2009, 2013; HOCHMAN, 1988, 2007; LANA; EVANS, 2004; MELO, 2004; MELO; COSTA, 1995; PINHEIRO, 2004; SUGIYAMA, 2007, 2008 e 2011; WAMPLER; AVRITZER, 2006).

A proposta deste trabalho é analisar, comparativamente, a maneira como Brasil e Venezuela têm procurado instrumentalizar os processos de difusão internacional de políticas sociais nos quais estão envolvidos em função da necessidade de concretização de suas estratégias de inserção internacional. Essa proposta parte do reconhecimento que os processos de difusão/transferência de políticas públicas, mesmo sendo cada vez mais intensos, ainda são pouco estudados no Brasil (e também na América Latina) e que a difusão transfronteiriça de políticas sociais poucas vezes tem sido tematizada levando-se em consideração os objetivos e estratégias internacionais dos países exportadores e importadores.

Ao explorar algumas das convergências entre política externa e política social, este artigo busca, também, contribuir para a superação de uma divisão do trabalho analítico/intelectual que tem tornado defasada a agenda de pesquisas dos cientistas sociais latino-americanos, posto que, na empiria, governos nacionais, burocracias públicas, especialistas setoriais e organizações internacionais têm, há tempos, evidenciado o caráter em ampla medida artificial das fronteiras entre as

---

(139) Os termos já canônicos na literatura especializada são: *borrowers* e *lenders*.

políticas públicas ditas setoriais. Nesse sentido, os internacionalistas por certo contribuem para a consolidação da convergência de agendas que aqui nos interessa ao definir como questão central da 54ª Convenção Anual da *International Studies Association* (ISA), ocorrida em abril de 2013, em São Francisco, EUA, *The Politics of International Diffusion: Regional and Global Dimensions*.

A investigação comparativa aqui proposta também é justificada em razão da centralidade assumida na pauta doméstica, tanto no Brasil quanto na Venezuela da Onda Rosa, pelas políticas social e externa. No caso do Brasil, a ênfase dada pelo governo Lula (2003-2010) ao “social” tem sido apontada não apenas como responsável – ainda que apenas em parte – pela redução da desigualdade social no país mas também como elemento decisivo nos processos eleitorais, e como estratégia central no fortalecimento do mercado de consumo doméstico, o qual contribuiu para a redução da vulnerabilidade internacional do país em um contexto de grandes turbulências econômicas e financeiras globais, desencadeadas pela crise de 2008. A política externa, por seu turno, assumiu, naquele período, grande proeminência na agenda pública brasileira, em função não apenas da progressiva internacionalização da economia e da sociedade do país mas também da ativa diplomacia presidencial exercida por FHC (1995-2002) e por Lula, presidente último desse que, ao enfatizar não apenas o aspecto comercial da inserção internacional do país mas também ao se empenhar na promoção de um regionalismo sul-americano de corte “pós-liberal” e ao fomentar o chamado eixo Sul-Sul das relações internacionais, ampliou o coeficiente propriamente político da política externa, produzindo inúmeras controvérsias no âmbito doméstico e amealhando para o país, no plano internacional, um prestígio inaudito. Também por isso, eu acredito, faz-se necessária a apreciação das interfaces entre política social e política externa, o que é um dos objetivos do presente capítulo.

Contudo, se as profundas mudanças políticas testemunhadas pela América Latina da “onda rosa” pareciam conferir sentido à ideia de um “Consenso de Brasília”, sustentada também, como veremos, pelo engajamento do governo brasileiro na difusão regional de suas próprias políticas, dificilmente será possível sugerir que a Venezuela tenha aderido ao suposto modelo. Basta recordarmos, por exemplo, que a Venezuela é um dos poucos países latino-americanos que não colocaram em prática programas de transferência condicionada de renda, cujos pioneiros na região são Brasil e México, que desenvolveram programas nessa área ainda hoje tidos como exemplares (OSORIO, 2012). Na verdade, como inúmeros trabalhos demonstram, Brasil e Venezuela competiam pela liderança regional naquele período, sustentados por projetos que, mesmo assemelhados em alguns pontos, apresentavam divergências significativas, o que pode ser atestado, por exemplo, pelas singularidades do projeto da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas), capitaneado por Venezuela e Cuba, como se verá adiante.

Este trabalho, que procura comparar os governos Lula (2003-2010) e Chávez (1999-2013), estrutura-se a partir da seguinte questão: como as transferências internacionais de políticas sociais, exportação e importação, foram instrumentalizadas na política externa de dois governos que pretenderam exercer liderança no contexto regional? O trabalho adota como pressupostos, amplamente respaldados pela literatura específica e que aqui não serão tratados com mais detalhe: (a) que as elites de ambos os países têm tradicionalmente aspirado à conquista de uma maior proeminência no cenário internacional (LIMA, 2005a; VILLA, 2011), o que conferiu uma maior legitimidade doméstica às estratégias de projeção externa de poder que foram colocadas em prática pelos dois governos em questão; (b) que as pretensões internacionais dos dois países puderam se beneficiar da ampliação da demanda internacional e da elevação dos preços das *commodities* produzidas por Brasil e Venezuela; (c) que os presidentes em questão eram lideranças carismáticas, que gozaram, durante os seus mandatos, de amplo respaldo político doméstico, consolidado também pelas políticas sociais que adotaram.

Cabe destacar, ainda, que a utilização de um termo tão vago quanto “instrumentalização” da difusão internacional de políticas sociais pretende ressaltar o fato que: por mais deliberada que possa ser a ação de um governo no sentido de comandar, dar direção e conferir racionalidade e utilidade política aos processos de difusão nos quais eles se veem envolvidos, esse é um processo em ampla medida multidirecional, que envolve uma série de atores, redes e iniciativas que possuem variados graus de coordenação, atuando sob jurisdições nem sempre passíveis de serem manipuladas pelos governantes. Ressalte-se, também, que os impactos da atuação dessa multiplicidade de atores e redes nem sempre estão circunscritos pela sua intencionalidade. Até porque a difusão envolve também aprendizagem e não apenas “compra” e “venda” de soluções ou modelos.

Para a consecução de nossos objetivos, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: a primeira seção apresenta um breve panorama do campo analítico da difusão ou transferência de políticas públicas, destacando a problemática conceitual e as variáveis usualmente ressaltadas pela literatura. Nessa primeira seção, apresentaremos, de maneira igualmente sintética, as variáveis que serão privilegiadas em nossa comparação, quais sejam: o que se transfere? Quem transfere? Quais os propósitos da transferência e como tais motivações se vinculam às estratégias internacionais dos dois países em questão? A segunda seção discute o lugar das políticas sociais na política externa desenvolvida pelo Brasil durante o governo Lula. A terceira aborda a mesma questão no que diz respeito à Venezuela de Hugo Chávez. A comparação entre as duas experiências é apresentada nas considerações finais.

## 9.1 A DIFUSÃO/TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÕES, VARIÁVEIS E EXPLICAÇÕES

Na ampla e diversificada bibliografia acadêmica dedicada ao estudo dos processos que aqui nos interessam, que mobiliza não apenas cientistas políticos mas também sociólogos, economistas e internacionalistas, prolifera uma Babel de termos correlatos, tais como: *policy diffusion*; *policy transfer*; *lesson-drawing*; *policy convergence*; *policy bandwagoning*; *emulation* e *policy learning*, entre muitos outros. Por vezes, tais termos são usados de forma intercambiável. Diversos estudiosos, contudo, procuram distingui-los. Mesmo não havendo consenso na literatura acerca da problemática conceitual, muitos autores assinalam que, entre os cientistas sociais, estes processos de mudança nas políticas públicas têm, normalmente, sido compreendidos a partir de dois paradigmas distintos, mas em certa medida complementares: o da transferência e o da difusão de políticas. O Quadro 1, a seguir, sintetiza a discussão de maneira pertinente:

Quadro 1 – Transferência e Difusão de Políticas

(continua)

PARADIGMA	TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	DIFUSÃO
<b>Definição</b>	“Transferência de políticas, emulação e lições aprendidas ( <i>lesson drawing</i> ) se referem ao processo por meio do qual o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político” (DOLWITZ; MARSH, 2000, p. 5)	“O processo pelo qual uma inovação é comunicada por intermédio de certos canais ao longo do tempo entre os membros do sistema social. Trata-se de um tipo especial de comunicação na qual as mensagens são relativas a novas ideias” (ROGERS, 1995, p. 5)
<b>Predominância</b>	Entre cientistas políticos, analistas de políticas públicas e da gestão pública ( <i>public management</i> )	Entre sociólogos, mas cada vez mais utilizado por cientistas políticos

Quadro 1 – Transferência e Difusão de Políticas

(conclusão)

PARADIGMA	TRANSFERÊNCIA DE POLÍTICAS	DIFUSÃO
<b>Orientação Metodológica</b>	Estudos de caso e análise comparativa	Quantitativa
<b>Principais termos e conceitos</b>	Aprendizado das políticas ( <i>policy learning</i> ), lições aprendidas ( <i>lesson drawing</i> ), aprendizado Bayesiano ( <i>Bayesian learning</i> )	Contágio, modismo ou tendência ( <i>bandwagoning</i> ), comportamento de manada ( <i>herding</i> ), isomorfismo
<b>Principal pressuposto</b>	O processo de mudança é político no sentido que o aprendizado das políticas é filtrado por instituições políticas.	O processo de mudança ocorre em redes sociais
<b>Mecanismo de mudança da política pública</b>	Varia entre coercitivo e voluntário; por ex. emulação, redes de elites, harmonização pela via dos regimes internacionais e penetração por atores e interesses externos (BENNETT, 1991)	Isomorfismo, cultura, normas internacionais, melhores práticas
<b>Resultados</b>	Viés pro-convergência	Forte viés pro-convergência
<b>Foco relativo ao processo das políticas</b>	Compreensivo: foco nos objetivos das políticas, no seu conteúdo, nos seus instrumentos, resultados, estilos	Seletivo: foco nos objetivos das políticas e no seu conteúdo

Fonte: Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2004, pp. 4-5).

Neste trabalho, denomino o processo como difusão/transferência, devido ao meu intuito de ressaltar a complementaridade entre as abordagens. Como o meu propósito aqui é apenas fazer uma breve síntese desta vasta literatura, para estabelecer alguns balizamentos para a compreensão do que há de inovador neste trabalho, apresento, no Quadro 2, o que os próprios autores, em um artigo amplamente citado, denominaram de “Modelo de Dolowitz e Marsh”, que se pretende um modelo analítico, mas que deve ser lido como uma síntese das principais indagações que têm sido endereçadas ao fenômeno da difusão/transferência e que têm informado a maior parte das investigações<sup>140</sup>. O “modelo” apresenta respostas sintéticas para oito importantes questões relativas ao processo de difu-

(140) Para uma contundente crítica ao trabalho de Dolowitz e Marsh (2000), ver James e Lodge (2003).

são/transferência, que devem ser verificadas na empiria, quais sejam: (a) por que ocorre a transferência de políticas públicas? As respostas a essa questão variam em um continuum que vai da opção voluntária à coerção; (b) quais atores estão envolvidos neste processo? (c) o que é transferido? (d) de onde são extraídas as lições ou de onde vem o aprendizado? (e) quais são os distintos graus da transferência? (f) quais são os constrangimentos sobre o processo de transferência? (g) como se pode demonstrar a ocorrência da transferência? (h) como a transferência pode levar ao fracasso da política?

A busca por soluções alhures para problemas domésticos (ou por inovações nas políticas públicas) tem sido explicada de diversas maneiras, que a primeira coluna do Quadro 2 procura apresentar de modo sintético, ainda que certamente lacunar. A ortodoxia ensinava que a mudança nas políticas públicas era derivada principalmente de pressões sociais. Essa visão tradicional, hoje amplamente questionada, complementada ou simplesmente relegada a um plano secundário, quer estivesse ancorada no pluralismo, no neopluralismo, no corporativismo ou no marxismo, pressupunha um governo relativamente passivo (BENNETT; HOWLETT, 1992). Como é bem sabido, a emergência do neo-institucionalismo se encarregou de resgatar, no plano analítico/acadêmico, a agência do Estado e de seus atores.

No subcampo da análise de políticas públicas, contudo, o trabalho de Heclo (1974) é muitas vezes pensado como outro divisor de águas, uma vez que, ao questionar as teorias baseadas no conflito, o autor, enfatizando o papel das ideias (FARIA, 2003), abre o caminho para o desenvolvimento de abordagens explicativas do processo de produção das políticas centradas na aquisição e utilização do conhecimento (BENNETT; HOWLETT, 1992). A seguinte passagem do trabalho de Hugh Heclo tem sido amplamente citada e merece ser reproduzida aqui:

A tradição nos ensina que a política é constituída pelo conflito e pelo poder. Essa é uma visão parcial (*blinkered view*) da política e particularmente ofuscante quando aplicada à política social. A política tem a sua fonte não apenas no poder, mas também na incerteza – homens se perguntando coletivamente sobre o que deve ser feito... Os governos não apenas exercem o “poder” [...] eles também quebram a cabeça (*they also puzzle*). O processo de produção das políticas públicas é uma forma de perplexidade (*puzzlement*) coletiva em benefício da sociedade; ele requer tanto decisão quanto conhecimento [...] Muito da interação política constituiu um processo de aprendizagem social expresso através das políticas (HECLO, 1974, pp. 305-306).





Eu acredito ser possível sugerir que a literatura sobre difusão/transferência de políticas permaneceu, por algum tempo, circunscrita à dicotomia opção/coerção ou simplesmente focada na problemática da incerteza, que justificava tanto o “empréstimo” ou a “importação” de políticas quanto o crescente papel das redes ou mesmo das comunidades epistêmicas (HAAS, 1992). Mais recentemente, porém, com a expansão, diversificação e sofisticação teórica e metodológica da subárea, diversas outras teorias foram desenvolvidas. Revisando a fortuna crítica do subcampo, Dobbin, Simmons e Garret (2007) apresentam as quatro principais teorias que foram desenvolvidas pelas Ciências Sociais para a compreensão da “difusão global de políticas públicas”, quais sejam: a abordagem construtivista; aquela dos “teóricos da coerção”; a teoria da competição; e a teoria do aprendizado. Weyland (2005), por seu turno, assinala, seguindo diversos outros autores, que se os estudiosos da subárea têm investigado em que medida “os modelos externos influenciam a produção das políticas” e através de quais canais eles exercem influência, “eles raramente enfocaram os mecanismos causais que conduzem a difusão” (p. 263-264). Com base em um estudo sobre a difusão da reforma previdenciária na América Latina, o autor conclui que:

contrariamente à abordagem da pressão externa, os tomadores de decisão do plano doméstico têm autonomia significativa; contrariamente à abordagem da imitação normativa (*normative imitation approach*), objetivos meramente utilitários guiam a formulação de políticas; e contrariamente à abordagem do aprendizado racional, os tomadores de decisão normalmente utilizam atalhos inferenciais (*inferential shortcuts*), especialmente os três principais heuristics documentados pelos psicólogos cognitivistas – disponibilidade (*availability*), representatividade (*representativeness*) e ancoragem (*anchoring*) (WEYLAND, 2005, p. 264).

Se na América Latina a proliferação de reformas previdenciárias espelhadas na experiência chilena, concentrada na década de 1990, pode ser considerada uma “onda de difusão” pautada pelo Consenso de Washington, talvez possamos considerar a difusão regional dos programas de transferência condicionada de renda, mais recente, como uma nova “onda de difusão” (BASTAGLI, 2009). Em que medida ela é “inspirada” nas experiências do Brasil e do México, que adotaram programas piloto em 1995, é uma questão que parece ainda carecer de investigação mais cuidadosa. O empenho do governo Lula em promover a difusão de políticas e programas sociais desenvolvidos no Brasil, porém, se hoje reconhecido, longe está de ser plenamente conhecido, mesmo sendo crescente a bibliografia dedicada à expansão e mudança de direção da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD) ofertada pelo país durante a gestão Lula (PINO; LEITE, 2010; FARIA; PARADIS, 2013).

A investigação aqui proposta, porém, não pretende procurar explicações para a convergência regional de políticas sociais, com o intuito de dar sentido a esta nova “onda de difusão” na região, até porque o foco da pesquisa não se restrin-

girá aos programas de transferência condicionada de renda. O meu objetivo principal, como já explicitado, é explorar, em um trabalho comparativo, as conexões possíveis entre política externa e difusão internacional de políticas sociais, em um empreendimento que me parece inovador.

## 9.2 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

A despeito da grande ênfase conferida pelo governo Lula, em sua estratégia internacional, às questões sociais, o que é perceptível tanto no plano retórico/discursivo como nas iniciativas de política externa do país, poucos analistas ressaltaram esse fato. Lima e Hirst (2006, p. 22), entretanto, afirmaram de modo pioneiro que a “[...] inclusão da agenda social como uma questão central dos assuntos internacionais foi uma das primeiras e mais importantes inovações”. No discurso das autoridades brasileiras do período, mencionava-se, frequentemente, o caráter “humanista” ou “solidário” da atuação internacional do país (FARIA; PARADIS, 2013)<sup>141</sup>. Essa nova ênfase da política externa brasileira deve ser vista como um instrumento para a consecução do objetivo de priorizar o eixo Sul-Sul, (re)aproximando o Brasil dos demais países da periferia do capitalismo, o que foi justificado, como veremos, tanto por motivos domésticos, como regionais e sistêmicos. Essa estratégia foi colocada em prática, *inter alia*, por intermédio da ampliação e redirecionamento da ajuda internacional concedida pelo país, pela transferência de recursos e de tecnologias e por uma ênfase na difusão, aos países parceiros, de algumas das políticas e programas, principalmente os sociais, mas não apenas, desenvolvidos com sucesso no plano doméstico. Nesta seção do trabalho, discutiremos: (a) a maneira como este viés “humanista” e “solidário” da política externa do governo Lula apareceu e foi instrumentalizado no discurso das autoridades do país; (b) as razões e lógicas desta inovação; além de (c) apresentarmos um mapeamento, muito sumário, dessas iniciativas, destacando áreas e parceiros preferenciais.

No plano discursivo, esta inovação na política externa do país seria anunciada reiteradas vezes, tanto pelo presidente como pelo seu ministro das relações

---

(141) O início desta segunda seção do trabalho sintetiza parte da discussão feita por este autor em Faria e Paradis (2013), trabalho este reproduzido como o 6º capítulo desta coletânea.

exteriores, frequentemente de maneira enfática, e desde o início da gestão presidencial, em 2003. Ainda que o viés humanista e solidário da inserção internacional do país possa ser justificado pelo fato de o próprio Lula ter, em sua infância e juventude, experimentado a pobreza, a fome e a exclusão, o que certamente emprestou credibilidade às iniciativas que seriam adotadas, tal ênfase encontra justificativa, também, nos planos doméstico e extranacional. É necessário que se note, como corretamente apontado por Lima e Hirst (2006, p. 21), que: “a luta do governo contra a pobreza e a desigualdade de renda no plano doméstico e a sua política externa assertiva e ativa podem ser vistas como os dois lados da mesma moeda”.

Já em seu discurso de posse, Lula conclamava a nação a transformar o “fim da fome em uma grande causa nacional”, em uma “cruzada”:

Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional<sup>142</sup>.

A grande prioridade seria construir uma “América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”. O Brasil iria respaldar os esforços para transformar as Nações Unidas e suas agências em instrumentos eficientes para promover o “desenvolvimento social e econômico, o combate à pobreza e às desigualdades”:

Estamos começando hoje um novo capítulo na História do Brasil, não como nação submissa, abrindo mão de sua soberania, não como nação injusta, assistindo passivamente ao sofrimento dos mais pobres, mas como nação altiva, nobre, afirmando-se corajosamente no mundo como nação de todos, sem distinção de classe, etnia, sexo e crença.

A mensagem que Lula levou a Porto Alegre (III Fórum Social Mundial) e para Davos (*World Economic Forum*) mais tarde, naquele mesmo janeiro de 2003, foi a mesma: ressaltando que a sua vitória eleitoral significava esperança não apenas para os brasileiros mas também para os movimentos de esquerda de todo o mundo, Lula afirmou que não era mais possível a manutenção de uma ordem econômica que permitisse que crianças fossem dormir com fome. “A verdade é que os problemas sociais do mundo nunca tinham sido discutidos em Davos”, disse Lula

---

(142) Todos os discursos citados nesta seção foram acessados no sítio do Ministério das Relações Exteriores <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa>>. Acesso em 14 de agosto de 2010. As citações foram selecionadas dos discursos proferidos por Lula e por seu chanceler Celso Amorim, durante os seus oito anos de governo (2003-2010), que tiveram por objeto a política externa e que estão disponíveis no sítio do MRE, o qual tenta publicizar todos os pronunciamentos oficiais. Todos os discursos foram lidos e as citações feitas neste artigo foram selecionadas tendo em vista os objetivos do trabalho, já mencionados.

em Porto Alegre. Dois dias depois, o novo presidente brasileiro afirmou em Davos que a “construção de uma nova ordem econômica internacional, mais justa e democrática, não é somente um ato de generosidade, mas, também, e principalmente, uma atitude de inteligência política”. Para justificar a sua proposição de se criar um fundo internacional para combater a miséria e a fome no terceiro mundo, Lula disse que: “É necessário admitir que, muitas vezes, a pobreza, a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolvem o fanatismo e a intolerância”. O seu discurso em Davos foi finalizado da seguinte maneira: “Precisamos, urgentemente, nos unir em torno de um pacto mundial pela paz e contra a fome. E, fiquem certos, o Brasil fará a sua parte”.

Lula via, como parte das suas atribuições, a tarefa de convencer lideranças, sensibilizar audiências e pautar a agenda internacional, o que fica imediatamente evidente quando se examina a sua agenda e quando se lê os seus inúmeros discursos. Mas Lula pôde contar com mais do que um discurso moral, o seu carisma pessoal e sua própria história de vida para sustentar a sua “cruzada”. Ele também apresentaria, de maneira recorrente, como boas práticas a serem emuladas, as políticas sociais criadas ou aprimoradas durante o seu governo, como o Programa Fome Zero e o programa brasileiro de transferência condicionada de renda, denominado Bolsa Família, que viria a se tornar o maior do mundo em sua categoria. Em 2011, o ex-ministro de Lula José Graziano da Silva seria eleito diretor-geral da FAO (*UN Food and Agriculture Organization*). Lula disse uma vez que o “Brasil quer se orgulhar de ser o primeiro país a cumprir todas as Metas do Milênio estabelecidas em Roma” (30ª Conferência Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, Brasília, 16/04/2008). De fato, o Brasil conseguiu cumprir a primeira meta (“erradicar a extrema pobreza e a fome”) bem antes do previsto. Mas não apenas as políticas domésticas foram louvadas e difundidas. Os programas sociais financiados pelo Fundo do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), por exemplo, foram premiados pela ONU e anunciados como uma “boa prática”.

Tanto Lula como seu chanceler Celso Amorim ressaltaram diversas vezes o caráter “humanista” que marcava a mobilização brasileira tanto no plano doméstico como no internacional. De acordo com a lógica que estava sendo difundida, a “luta contra a exclusão e a desigualdade, repito, não é mera decorrência do crescimento, mas, sim, sua mola mestra”. Como Lula havia recriminado, de maneira enfática, a invasão do Iraque, que aconteceu em 20 de março de 2003, ele diria, repetidas vezes, que: “nossa guerra [é] contra a fome e a pobreza. Aliás, a única guerra que nos interessa”. Mas talvez o argumento mais contundente utilizado por Lula – e igualmente repetido pelo presidente inúmeras vezes em seus discursos mundo afora – tenha sido que seria possível considerar a fome como a mais letal das armas de destruição em massa, uma vez que ela matava “24 mil pessoas por dia e 11 crianças por minuto”, afetando aproximadamente um quarto da humanida-

de. Como explicitado vezes sem conta, o objetivo era “transformar a fome em um problema político”: “Não teremos êxito no combate à fome se não mudarmos radicalmente os padrões de cooperação internacional. É preciso virar a página dos modelos impostos de fora” (Lula, *World Summit on Food Security*. Roma, 16/11/2009). “Com o Fundo IBAS, estamos provando que não é preciso ser rico para ser solidário, que é possível ajudar sem ingerência nos assuntos internos de outras nações” (Lula, *4<sup>th</sup> Summit of IBSA*. Brasília, 15/04/2010).

A retórica da solidariedade também foi frequentemente apresentada como parte da defesa do interesse nacional brasileiro, que foi definido uma vez por Celso Amorim como “o bem-estar do povo brasileiro”. Os esforços diplomáticos brasileiros nas organizações multilaterais, especialmente na Organização Mundial do Comércio (OMC), na qual o país liderou a articulação do G20, em 2003, procurando viabilizar a liberalização do comércio internacional de produtos agropecuários, também foram vinculados à necessidade de construção não apenas de um sistema internacional mais equitativo mas também da justiça social. Como Lula disse inúmeras vezes: “não haverá paz e segurança sem desenvolvimento econômico e justiça social” (Lula, *Press conference on the World Fund to Combat Poverty*. Genebra, 30/01/2004). Tendo como alvo os pesados subsídios ofertados pelos Estados Unidos e pela Europa aos seus produtores, tanto Lula como Amorim enfatizaram diversas vezes que “Não é possível que as vacas, em alguns países desenvolvidos, recebam mais de 2 dólares em subsídios a cada dia, enquanto metade da população do globo tem que sobreviver com menos do que isso” (Lula, *World Bank Conference on the Fight against Poverty*. Shanghai, 26/05/2004). Em outro discurso, Lula afirmou que o “montante de recursos gastos com subsídios agrícolas equivale a seis vezes o valor adicional necessário, a cada ano, para viabilizar o cumprimento das Metas do Milênio” (*Celebration of the 60<sup>th</sup> anniversary of FAO*. Roma, 17/10/2005).

De acordo com Amorim,

nós conseguimos, pela primeira vez na história da diplomacia comercial, juntar dois objetivos que pareciam antagônicos: a liberalização comercial e a justiça social. Isso só foi possível com este pano de fundo que o Presidente Lula, de certa maneira, criou com a sua verdadeira cruzada de combate à fome (Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília, 26/10/2004).

Finalmente, mas não menos relevante, devemos recordar a importância e oportunidade de um termo cunhado pelo chanceler Amorim: “não indiferença”. Se a não intervenção e a defesa da autodeterminação dos povos têm sido tradicionais balizas da diplomacia brasileira, como ressaltado por diversos analistas, o novo conceito da “não indiferença” foi inicialmente empregado para justificar a liderança da missão da ONU no Haiti (MINUSTAH), assumida pelo Brasil em 2004,

missão essa que foi estabelecida sob o capítulo 7 da Carta das Nações Unidas. O termo seria posteriormente utilizado, pelas autoridades diplomáticas brasileiras, na tentativa de legitimar não apenas a crescente assistência humanitária prestada pelo país mas também iniciativas internacionais como o perdão da dívida dos países mais pobres e a cooperação técnica para o desenvolvimento, prestada pelo Brasil com o objetivo de promover o desenvolvimento social em outros países do terceiro mundo. Se, depois da Guerra do Iraque, o *right to intervene* foi amplamente utilizado pelos EUA em sua Guerra contra o Terror, a “não indiferença” também procurava legitimar uma espécie de intervenção, mas em nome da justiça social (LIMA, 2005b).

Com a forte participação brasileira no Haiti, Amorim acreditava que o país estava “criando um novo paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos. [...] O que desejamos é que nossa ação no Haiti seja um modelo, neste momento em que a ONU passa por profundas transformações” (Amorim, Seminário de Alto Nível sobre Operações de Manutenção da Paz. Brasília, 05/02/2007).

É possível afirmarmos, então, que Lula, em sua “cruzada” (ou “apostolado”, como Amorim também disse uma vez), trabalhou arduamente para pautar a agenda internacional e para difundir o exemplo e as políticas brasileiras, tornando-se uma espécie de empreendedor internacional de políticas. Nessa tarefa, o ex-presidente brasileiro acabou sendo muito bem-sucedido, o que é evidenciado, por exemplo, pelo fato de Lula ter recebido da FAO, em maio de 2010, a *Medal of the Food Day*, tendo também sido declarado *World Champion of the Fight Against Hunger*. No ano subsequente, ele recebeu o *2011 World Food Prize*.

Mas como se pode compreender uma tal “cruzada”? Quais são as razões a sustentar o viés humanista e solidário da política externa desenvolvida pelo Brasil durante o governo Lula? Mesmo que motivações individuais, psicológicas, possam facilmente ser evocadas para se explicar o fato de a política externa brasileira ter sido pautada, no período em questão, pela questão social, como já ressaltado, nos parágrafos seguintes serão enfatizadas as variáveis doméstica, regional e sistêmica<sup>143</sup>.

Inicialmente, devemos ressaltar que, se o governo do Partido dos Trabalhadores e o “Lulismo” têm sido rotulados como “pragmáticos”, pelo menos em comparação com outros governos do “giro à esquerda” latino-americano dos anos 2000, parece-nos difícil distinguir as razões políticas e ideológicas por trás da adoção deste viés “humanista” da política externa do Brasil daquelas de ordem mais

(143) No “Colóquio Brasil: Ator Global”, acontecido em Paris no dia 13 de julho de 2005, Lula disse: “Pela minha própria trajetória de vida e experiência política, [a luta contra a fome e a miséria] é uma prioridade pessoal. Sempre tive consciência de que essa tarefa não era apenas dos brasileiros, mas de todas as nações. A fome e a pobreza têm determinações internacionais”.

pragmática. Seja como for, parece ser aconselhável nos perguntarmos se realmente existe política sem ideologia.

Lula venceu as eleições presidenciais de 2002 após ter disputado as três eleições anteriores. A sua vitória foi possível não apenas em função da grande mobilização nacional liderada por seu partido (Partido dos Trabalhadores – PT) e de seu carisma. Os seus apelos por justiça social durante a campanha foram combinados com a promessa de preservação da ortodoxia da política econômica do país, que teve o objetivo de acalmar os mercados e ganhar a confiança da classe média. As políticas neoliberais de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), não seriam superadas ao preço da instabilidade. Como a ortodoxia econômica caracterizou o primeiro mandato de Lula, a nova administração, além de estancar o processo de privatização que havia sido acelerado no governo anterior, imediatamente começou a colocar em prática as políticas externa e social há muito apregoadas pelo Partido dos Trabalhadores.

De acordo com o planejamento e as expectativas governistas, essas duas políticas, os “dois lados da mesma moeda”, abririam o caminho para o projeto de transformação econômica e social do país. Contudo, se a mudança social e econômica seria atingida de maneira gradual, a autoestima dos brasileiros poderia ser rapidamente elevada se induzida pela veemência do discurso acerca da justiça social e por uma reapreciação do lugar do Brasil em um mundo em transformação. Se o país efetivamente viveu anos de crescimento econômico sustentado, isso se deveu tanto à boa fortuna externa (particularmente ao *boom* das *commodities*) quanto à progressiva expansão do mercado interno, produzida pelas políticas sociais, pelos aumentos sucessivos do salário mínimo, por novas formas de acesso ao crédito e pela criação de milhões de novos postos de trabalho. A mobilidade social ascendente, a ampliação do consumo e da renda e um novo sentido de orgulho coletivo pelo país (BURGES, 2005; ANDERSON, 2011), por seu turno, fortaleceram o papel de liderança que o Brasil passou a exercer em diversas arenas internacionais. Esses elementos seriam comparados à crescente desigualdade produzida durante o governo anterior e à fidelidade diplomática aos EUA, com nenhum impacto doméstico visível, que, segundo a retórica petista, era a diretriz básica dos socialdemocratas.

Em resumo, podemos afirmar que, no plano doméstico, a estratégia de uma inserção internacional orientada pela solidariedade, que privilegiava o eixo Sul-Sul, foi produzida, legitimada e reforçada por uma diversidade de fatores, quais sejam: as singularidades da liderança política brasileira, pela competição político-eleitoral e pela necessidade de garantir o desenvolvimento econômico. Após a eclosão da crise financeira internacional, no final de 2008, durante o segundo

mandato de Lula, a economia brasileira foi uma das primeiras do mundo a se recuperar. Uma tal performance foi atribuída, em ampla medida, aos impactos tanto da política externa quanto da social, uma vez que a demanda interna manteve a máquina em funcionamento e que as exportações brasileiras não mais dependiam principalmente dos países desenvolvidos, que sentiram a crise mais imediata e drasticamente (recorde-se que a China se tornou o principal parceiro comercial do Brasil em 2009).

Fatores regionais também desempenharam um papel importante, uma vez que a nova política externa brasileira procurava reforçar a tradicional prioridade dada pelo país à América do Sul, dando à região toda uma nova ênfase. Rapidamente tornou-se evidente que o tipo de liderança regional inicialmente advogada por Lula e por outras lideranças do PT, um anseio por liderança abertamente explicitado e por vezes arrogante, não teria resultados positivos. Se as enormes assimetrias regionais, quase por si mesmas, tornavam suspeitas muitas das iniciativas brasileiras, o presidente venezuelano, Hugo Chávez, por intermédio da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) e de sua petro-diplomacia, também estava deixando evidentes as suas ambições regionais (BURGES, 2007).

Durante o governo Lula, as aspirações brasileiras pelo exercício da liderança regional foram sustentadas por diversas razões, que se reforçaram mutuamente, quais sejam: substituir o regionalismo aberto da década de 1990 por estruturas e arranjos pós-liberais, supostamente capazes de promover objetivos políticos, estratégicos e sociais tidos como compartilhados; minimizar os impactos da hegemonia norte-americana sobre a região; promover o comércio regional e os interesses internacionais das companhias brasileiras (e recorde-se que o governo Lula concedeu amplos e sistemáticos incentivos para a internacionalização das empresas brasileiras); respaldar, direta e indiretamente, lideranças políticas dos países vizinhos que demonstrassem sintonia com o projeto petista; e, finalmente, mas não menos importante, transformar a região em uma plataforma para a consolidação do Brasil como um ator global. Logo, a pretendida liderança brasileira teria de se pautar na solidariedade e no humanismo, o que também demandava uma disposição, por parte do Brasil, de agir como um *paymaster* da integração regional.

No que diz respeito aos constrangimentos e oportunidades, oriundos do sistema internacional, para o desenvolvimento das estratégias brasileiras, o impacto global dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 tem relevância central. Tendo a resposta norte-americana assumido a forma de uma Guerra ao Terror, que selou a (re)securitização da agenda internacional e fez com que os EUA concentrassem a sua atenção em outras partes do globo, os países latino-americanos viram-se livres para uma definição mais autônoma de seus objetivos nacionais.



O legado das políticas neoliberais das décadas de 1980 e 1990, muitas vezes considerado ruinoso, certamente cumpriu um papel importante, uma vez que tornou possível a emergência da chamada “onda rosa”, ou seja, do “giro à esquerda” na região. A retórica das autoridades brasileiras, ao sustentar uma postura humanista e solidária, bem como as políticas implementadas pelo país no plano doméstico e difundidas no âmbito internacional, contribuíram para uma redefinição das clivagens Norte-Sul. A Guerra ao Terror foi contrastada à guerra contra a pobreza e os objetivos auto-interessados da liberalização comercial, bem como a hegemonia das poucas nações desenvolvidas sobre os mais relevantes regimes internacionais, começaram a ser denunciados de maneira veemente tanto nas ruas como por intermédio das novas lideranças dos países em desenvolvimento.

As antigas ambições acalentadas pelo Brasil de reformar a estrutura institucional do sistema internacional, particularmente a ONU, em cujo Conselho de Segurança o país demanda um assento permanente, também são pensadas por muitos como uma importante motivação para a prioridade dada ao eixo Sul-Sul. Isso porque novas parcerias no plano internacional e a ampliação dos beneficiários da cooperação para o desenvolvimento prestada pelo Brasil poderiam, também, garantir um mais amplo respaldo político às ambições do país, podendo eventualmente redundar em apoio eleitoral nas organizações internacionais.

A eclosão da profunda crise financeira de 2008, que ainda limita o ímpeto internacional e a influência dos países desenvolvidos, tem sido interpretada na periferia como um sinal e como uma oportunidade. A transformação dos BRICs, de um acrônimo em um grupo de países emergentes que tentam coordenar o seu posicionamento internacional, e a sua subsequente expansão para incorporar a África do Sul são fenômenos que devem ser pensados como apenas mais uma manifestação daquela percepção.

Tendo analisado a retórica da solidariedade e do humanismo na política exterior do governo Lula e apresentado brevemente as razões domésticas, regionais e sistêmicas que justificam essa inovação na política, devemos agora discutir como essa inovação foi traduzida em prática.

O viés “humanista” da política externa brasileira ganhou materialidade por intermédio de uma série de projetos, atividades e programas, implementados por uma rede de organizações governamentais e não governamentais, com distintos graus de institucionalidade. Essas iniciativas incluíram: (a) a provisão de cooperação técnica Sul-Sul; (b) a ajuda humanitária a países vitimados por desastres naturais ou conflitos; e (c) o perdão da dívida de países mais pobres. Apresentaremos, a seguir, um mapeamento sintético, certamente não exaustivo, das iniciativas (a), que é onde se concentram, em grande medida, os esforços brasileiros de difusão ou de busca de exportação de suas políticas e programas sociais.

Desde o início do governo Lula, a chamada cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) (ou cooperação técnica Sul-Sul ou cooperação horizontal) passou a ser “reforçada”, como assinalado por Puente (2010), o que é evidenciado, por exemplo, pela ampliação do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério de Relações Exteriores. De acordo com a ABC, a CTPD brasileira procura fortalecer as relações do país com os demais países em desenvolvimento, apoiando projetos que sejam prioridades nacionais dos países parceiros, que tenham o envolvimento de instituições locais e sejam capazes de produzir um impacto significativo e multiplicar os seus efeitos nos países parceiros (ABC, 2010).

De acordo com um relatório do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o número de projetos implementados pela ABC aumentou muito durante o governo Lula. Em 2003, a ABC iniciou 34 projetos. Em 2009, foram iniciados 96 projetos (MRE, 2011). No que diz respeito aos países beneficiários, em 2009, 50% dos projetos foram implementados em países africanos, 39% em países da América do Sul e Central e no Caribe, e 11% na Ásia e no Oriente Médio. Esses projetos e iniciativas foram das seguintes áreas: agricultura (21,86%), saúde (16,28%), educação (12,12%), meio-ambiente (7,43%), e segurança pública (6,28%). Os projetos na área do desenvolvimento social representaram 5,31% das iniciativas (MRE, 2011).

Até 2010, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que foi criado em 2003, tinha assinado 62 acordos de cooperação internacional, na forma de memorandos, projetos de cooperação, cartas de intenção e outros formatos. A maioria desses acordos era parte da cooperação Sul-Sul provida pelo país (MDS, 2010).

A grande centralidade conferida pelo governo Lula à “questão social” em sua agenda internacional pode ser atestada, também, a partir de uma análise do conteúdo dos “atos internacionais” firmados pelo Brasil durante os seus oito anos de governo<sup>144</sup>. Essa pesquisa é facilitada pelo fato de o Departamento de Atos Internacionais (DAI) do MRE disponibilizar, em seu sítio na internet, um banco de dados que permite não apenas o acesso aos atos bilaterais e multilaterais assinados pelo país mas também a pesquisa através de palavras-chave e do cruzamento de distintos filtros. Uma comparação entre os dois mandatos de FHC (1995-2002) e os dois mandatos de Lula (2003-2010) mostra-se reveladora. A nossa comparação destacará apenas os atos bilaterais, dado o pressuposto de que fica reduzida a capacidade de influência do país nos atos multilaterais, quando compa-

---

(144) São as seguintes as distintas modalidades de “atos internacionais”: tratado; convenção; acordo; ajuste ou acordo complementar; protocolo; memorando de entendimento; convênio e acordo por troca de notas.

rada aos bilaterais. O referido sítio registra a assinatura de 845 acordos bilaterais durante o governo FHC, número esse que mais do que dobrou durante o governo Lula (1896 atos bilaterais firmados), o que também comprova o notável ativismo internacional do Brasil durante os anos Lula. Interessa-nos observar, porém, o resultado da pesquisa com a utilização da palavra-chave “desenvolvimento social”. Se a expressão “desenvolvimento social” aparece **no título** de apenas 3 atos bilaterais firmados durante o governo FHC e no título de 11 acordos bilaterais assinados durante o governo Lula, a busca por essa palavra-chave **no texto** dos atos bilaterais nos revela o seguinte quadro: enquanto a expressão aparece em 576 dos acordos firmados durante o governo FHC (ou 68,2% do total), ela aparece em 1546 dos 1896 acordos bilaterais firmados no governo Lula (81,2%)<sup>145</sup>. Mesmo admitindo a possibilidade de lacunas nesses registros oficiais do DAI, acredito que os dados apresentados comprovam a maior ênfase conferida pelo governo Lula, também em sua agenda internacional, às questões sociais, tendo o país assumido crescentes responsabilidades no combate à fome e à pobreza também no plano internacional, sempre com base na cooperação Sul-Sul.

Note-se, porém, que a nossa discussão, até aqui, esteve fortemente concentrada em um subcampo das políticas sociais que no Brasil é denominado da “assistência social”, o que, diga-se, não é sinônimo de desenvolvimento social. Deixando de enfrentar, neste trabalho, os problemas conceituais e aqueles relativos à classificação das distintas políticas sociais, também ela problemática, cabe recordarmos que: subáreas como a da Saúde e da Educação não apenas são mais institucionalizadas no Brasil como também no sistema internacional, o que envolve, por exemplo, organizações internacionais tão relevantes como a Organização Mundial da Saúde, a Organização Pan-Americana de Saúde e a Unesco. Cabe ressaltarmos, ainda, que nas organizações internacionais sul-americanas, de formação mais recente, a preocupação com a Saúde pública e com a Educação está também amplamente institucionalizada. Nessas duas subáreas, o Brasil tem protagonismo internacional já antigo, atuando não apenas no mercado de importação e exportação de políticas, programas, técnicas e formas de atuação mas também na construção das diretrizes e regras que pautam e estruturam os regimes internacionais da saúde e da educação.

No que diz respeito à Saúde, Cepik e Sousa (2011, p. 126) contabilizaram, para o ano de 2009, “[...] mais de 150 ações de cooperação internacional em saúde desenvolvidas pelo Brasil”. Este trabalho nos importa, ainda, na medida em que realiza um mapeamento da cooperação internacional do Ministério da Saúde (MS) quando do início do primeiro mandato de Lula (2003), ressaltando não apenas sua diversidade e intensidade mas também: (a) o fato de o ministé-

---

(145) Ver Ministério das Relações Exteriores, 2012.

rio receber diversas demandas de cooperação de outros países, em um processo que é, em ampla medida, paralelo ou desconectado da atuação do Ministério das Relações Exteriores e das diretrizes da política externa do país (dito de outra maneira, o MS tem, em ampla medida, uma agenda internacional que lhe é própria e que já era muito intensa mesmo antes do início do governo de Lula); e (b) a falta de coordenação intraorganizacional (no interior do MS) e intra-governamental (entre os diversos ministérios). Vale recordarmos, ainda, que o termo “diplomacia da saúde” tornou-se, também no Brasil, amplamente divulgado<sup>146</sup>. Parece possível afirmarmos que algo muito semelhante ocorra também na área da Educação<sup>147</sup>. Na verdade, os diversos ministérios brasileiros têm hoje autonomia legal e uma relativa capacidade institucional para atuarem na seara internacional, sendo um desafio para o Itamaraty (MRE) a coordenação dessa miríade de iniciativas internacionais e a sua instrumentalização em benefício da política externa do país [FARIA, 2012, reproduzido como o 3º capítulo da presente coletânea].

Ainda no que concerne o foco de nossa discussão, outra lacuna deve ser reconhecida e explicitada: uma análise exaustiva da difusão de políticas sociais do e para o Brasil deveria levar em consideração, também, o papel desempenhado pelas organizações internacionais (OIs), que têm hoje ampla atuação nesse sentido. Essa atuação e as relações triangulares que envolvem as OIs (Brasil-OIs-outros países) não serão consideradas aqui.

O que fica claro, contudo, é que, na estratégia de inserção internacional perseguida pelo governo Lula, a assistência social, entre as demais políticas sociais, parece ter sido aquela mais explícita e recorrentemente associada à política externa do Brasil<sup>148</sup>.

---

(146) Ver, entre muitos outros trabalhos: Souza (2012) e Buss e Ferreira (2012).

(147) Ver Pinheiro e Bechara (2012) e Candeas (2012).

(148) Lee e Gómez (2011), contudo, ressaltam a proeminência do Brasil na “diplomacia da saúde global” (*global health diplomacy*), sugerindo também que “a reputação do país como um campeão da saúde global foi uma parte importante dos esforços da administração Lula no sentido da elevação do status global do Brasil como um todo” (p. 64). Nesta subárea, contudo, o envolvimento direto do presidente e do seu chanceler foi seguramente menor do que o ocorrido na seara do combate à fome e à miséria, o que talvez possa ser explicado pela confluência dos seguintes fatores: a trajetória pessoal do presidente; ao sucesso, no plano doméstico, de políticas assistenciais (e de tecnologias sociais) que levavam a marca da nova administração, como o Bolsa Família, desenvolvido por um ministério (o MDS, Ministério do Desenvolvimento Social), criado no primeiro ano do governo Lula; e a possibilidade de transformar o combate à fome em um apelo moral capaz de sensibilizar os mais distintos atores, sendo uma “bandeira” que se encontrava carente de respaldo e de institucionalização no sistema internacional.

## 9.3 A DIFUSÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO CHÁVEZ (1999-2013)

O embaixador e analista venezuelano Edmundo Urrutia fez a seguinte apreciação acerca dos conflitantes projetos regionais acalentados (e liderados) pelo Brasil e pela Venezuela Bolivariana:

Um novo mapa geopolítico regional tende a se consolidar no espaço sul-americano em torno de novas lideranças e do surgimento de novas instâncias de integração. Nesse novo tabuleiro geopolítico, convergem duas visões contrapostas, com potenciais dimensões antagônicas: a visão geoestratégica, militarista, populista, confrontacional e ideologizada de Hugo Chávez, assumindo um crescente papel de protagonista com a construção de alianças intra-regionais (ALBA) e extrarregionais (Rússia, Irã, China), que utiliza o petróleo como ferramenta de suporte de suas políticas e um discurso ultraradical e de ruptura com os Estados Unidos. Em contraposição, está o modelo de Lula, com uma visão multidimensional, reformista, que evita a confrontação, cuja diplomacia se move com equilíbrio, maior planejamento, discrição e eficácia, e que soube não só neutralizar o discurso do mandatário venezuelano, mas impor-se sistematicamente aos seus ambiciosos e desmedidos projetos personalistas (URRUTIA, 2011, p. 10).

Ainda que esta síntese dos objetivos e métodos da política externa brasileira para a região possa não estar de acordo com o que pensam os seus críticos domésticos, notadamente aqueles diplomatas de carreira que assumiram posições de destaque durante o governo de FHC, no tocante às ambições e métodos do chavismo, a citação reflete com precisão as interpretações prevalecentes sobre a política exterior da República Bolivariana da Venezuela.

É comum, porém, que se defina o ano de 2004, quando o presidente Chávez saiu vitorioso do referendo revogatório e quando se acelerou a elevação dos preços internacionais do petróleo, como um “divisor de águas” também na política externa venezuelana. Nos primeiros anos do governo Chávez (1999-2004), que foram profundamente turbulentos no plano interno, cujo epicentro foi o golpe de 2002 e as greves de 2002-2003, a ação internacional do país teria preservado diretrizes tradicionais, como a busca de um maior equilíbrio internacional e o incentivo à integração regional (URRUTIA, 2006). Após 2004, porém, com o “trânsito da experiência venezuelana de uma revolução nacionalista para uma revolução socialista” (ROMERO; CORRALES, 2010, p. 15), Chávez pôe em prática uma “nova e ambiciosa estratégia internacional”, cujos lances mais visíveis, entre tantos outros, teriam

sido a retirada do país da CAN (Comunidade Andina de Nações), o seu ingresso no Mercosul, a criação da *Telesur* e do *Banco del Sur*, a proposta de criação de uma OTAN sul-americana e a compra de armamentos da China e da Rússia (URRUTIA, 2006, p. 159). Se não nos interessa, aqui, uma apreciação mais detalhada da evolução do regime chavista e de sua política exterior, parece-nos útil, em função de nossos propósitos, a sintética exposição das principais características do regime político venezuelano na era Chávez formulada por Sánchez (2006), que é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 1 – Características do regime político venezuelano no governo de Hugo Chávez

IDEÁRIO	Recuperação da noção de povo no discurso político e como sujeito das políticas públicas. Ideologia revolucionária. Discurso anti-imperialista.
MODELO POLÍTICO	Substituição formal do modelo de democracia representativa por outro modelo de democracia protagônica-participativa. Desmantelamento (ao menos no plano formal) da institucionalidade sobre a qual se estruturou o antigo regime representativo.
ATORES POLÍTICOS	Papel ativo dos militares na vida pública expressado no caráter cívico-militar do regime. Deslocamento da antiga elite política, dos partidos políticos que a representavam e de suas bases de apoio.
BASE DE APOIO	Existência de uma base de apoio ao governo pouco institucionalizada. Aumento da polarização social.
TIPO DE LIDERANÇA	Existência de um líder carismático que cultiva uma relação direta com as massas e se apoia nesse poder para promover um discurso populista e opositor a certos fatores da hegemonia mundial e ao que é qualificado como políticas neoliberais.

Fonte: Sánchez (2006, p. 21-22).

Sem renegar a tradicional identidade da Venezuela como um país andino, amazônico e caribenho, Hugo Chávez, em sua política exterior do pós-2004, “promoveu a visão estruturalista e anticapitalista dos assuntos internacionais”, fomentando a rivalidade entre centro e periferia, a luta anti-imperialista, o desenvolvimento endógeno, a concepção do Estado como instrumento central do desenvolvimento e a construção de um Estado socialista e comunitário (ROMERO; CORRALES, 2010, p. 3), ideais esses subsumidos no slogan do “socialismo do

século XXI”. Se o petróleo tem sido o principal instrumento da inserção internacional da Venezuela desde muito antes da ascensão de Chávez ao poder, o líder bolivariano inovou não apenas na intensidade do uso da chamada “petrodiplomacia” mas também ao transformar a companhia petrolífera estatal (PDVSA) em uma das principais agências executoras da política externa. Ressalte-se, também, o papel central que a PDVSA desempenhou no financiamento das novas políticas sociais do pós-2004<sup>149</sup>.

Por se sustentar simultaneamente no poderio energético do país (a Venezuela tem as maiores reservas mundiais de petróleo fora do Oriente Médio) e em seu compromisso revolucionário é que a política exterior de Chávez foi denominada “bifronte” (ROMERO; CORRALES, 2010).

No que diz respeito à dimensão das relações internacionais da Venezuela que nos interessa mais especificamente neste trabalho, qual seja, o papel nelas desempenhado pela transferência/difusão de políticas sociais, foi a partir da transição do regime rumo ao “socialismo do século XXI”, e em nome da “solidariedade revolucionária”, que essa vertente social da política externa chavista ganhou destaque, notadamente no plano regional.

É a partir de 2004, também, que a Venezuela de Chávez aprofunda os seus vínculos com Cuba (ALFONSO, 2006; ROMERO, 2008). Essa “aliança estratégica” é a catalisadora dos processos de difusão internacional de políticas sociais capitaneados por Chávez, os quais, como veremos, envolveram tanto a exportação como a importação. Foi após a ascensão de Chávez ao poder, em 1999, que se abriu um novo capítulo nas relações bilaterais, uma vez que, como nos recorda Serbin (2006, p. 80), “desde 1960 a Venezuela havia se constituído como a anti-Cuba por excelência”. Ainda de acordo com este autor:

Mesmo que forjada na conjuntura específica da Guerra Fria, a experiência cubana aporta dois elementos importantes para a política exterior de Chávez: a necessidade de ampliação da capacidade militar no marco de uma visão estratégica (o que está em sintonia com a formação militar do presidente e com a atribuição de um papel crucial às Forças Armadas) e o desenvolvimento de uma ideologia que inclui apelos à equidade, à solidariedade e à justiça internacional desde uma perspectiva nacionalista, que encontra sua expressão no bolivarianismo de Chávez (SERBIN, 2006, p. 84).

A ALBA, fundada em 2004 por Venezuela e por Cuba, e originalmente pensada por Fidel Castro como uma alternativa à ALCA (VILLA, 2011), desempenha, no âmbito regional, papel difusor fundamental, tanto da ideologia quanto da prática “revolucionária” e de suas políticas, incluindo as sociais. Note-se, antes

---

(149) Segundo Villa, “a nova filosofia da PDVSA é servir como um instrumento da política social por intermédio do Fundo de Investimento Social da companhia, por meio do qual o governo financia a maioria das políticas públicas no âmbito das missões” (2011, p. 320).

de apreciarmos esse papel difusor com mais detalhe, que a ALBA não se restringe à América do Sul, abarcando também países centro-americanos e caribenhos<sup>150</sup>. A Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América, denominada desde 2009 como Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), funda-se sobre os seguintes princípios: integração não capitalista dos povos e refutação do neoliberalismo; diversificação comercial; convênios e investimentos intragovernamentais, um sistema de alianças e de segurança comum entre governos progressivos e socialistas, e o fomento a formas não privadas de propriedade (ROMERO; CORRALES, 2010, p. 7).

De acordo com Villa:

até hoje a ALBA subsiste com base na mobilização dos recursos petrolíferos venezuelanos, capazes de subsidiar o petróleo consumido por Cuba e parte dos programas sociais em curso na Bolívia, Equador e Nicarágua. Em outras palavras, a ALBA é um tipo de clientelismo de política externa (*foreign policy clientelism*) que funciona com base na troca de petróleo (ou de seus recursos) por influência (VILLA, 2011, p. 313).

O fato de a ALBA ter sido inicialmente concebida como uma “Alternativa” à ALCA é também um reflexo da postura anti-americanista do chavismo, que é central nos processos que nos interessam neste trabalho. Romero e Corrales (2010) ressaltam a estratégia de *soft-balancing* adotada pela Venezuela: na tentativa de reduzir a influência norte-americana sobre a região, a qual envolve um forte coeficiente de *soft power*, Chávez, também pela via da ALBA, teria desenvolvido a sua diplomacia do *social power*<sup>151</sup>. Se os elementos centrais do *soft power* estadunidense incluem a difusão de valores liberais como o respeito pela democracia, o estado de Direito, os direitos humanos e a relevância do empreendedorismo, os autores assim definem a diplomacia do *social power* cultivada pela Venezuela:

[...] o valor de se investir em programas de desenvolvimento social e de empoderar novos grupos políticos acima de outros objetivos. Ao promover essa diplomacia do poder-social (*social-power diplomacy*), Chávez presta pouca atenção nos resultados efetivos dos programas sociais que ele ajuda a financiar (i.e., ele mal se preocupa com o coeficiente custo-benefício de seus investimentos). Ele também não se mostra preocupado em preservar o sistema de pesos e contrapesos que limita o poder dos presidentes [...]. E ele privilegia o setor público sem maiores preocupações com a transparência pública (ROMERO; CORRALES, 2010, p. 224).

---

(150) São 8 os membros da ALBA (junho 2012): Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, São Vicente y Granadinas, Antígua y Barbuda. Para uma discussão acerca do posicionamento do chavismo frente às instituições regionais, ver: Ruiz (2010) e Romero (2011). Para uma interessante análise da resistência dos países caribenhos à petrodiplomacia de Chávez, ver Serbin (2006).

(151) Veja-se ainda, para mais detalhes, Corrales (2009).



Villa (2011), por seu turno, ressaltando também os esforços de Venezuela e Cuba no sentido da “exportação da agenda social”, levanta uma questão interessante: o impacto positivo das iniciativas de cooperação social parece ter sido reconhecido também pelo governo de George W. Bush, que teria buscado contrabalançar essas iniciativas. Em sua última viagem à América do Sul, Bush definiu como um dos seus objetivos o apoio a programas nas áreas de educação, saúde e habitação. Outra questão importante salientada pelo autor é que, se Argentina e Brasil prometem investimentos e iniciativas de ajuda social e abrem os seus mercados para produtos sul-americanos no médio prazo, Chávez, lastreado pelos recursos do petróleo e libertado dos controles democráticos em casa, “investe, auxilia e compra no curto prazo” (VILLA, 2011, p. 318).

A partir de 2003/2004, as chamadas “*Misiones*” tornaram-se as principais políticas sociais desenvolvidas pelo governo chavista no âmbito doméstico (BURCHARDT, 2009; VERA, 2008). Suas conexões eleitorais e o papel desempenhado por Cuba na sua formulação e execução foram explicitados pelo próprio Chávez, sem meias-palavras, em um discurso proferido a aliados durante um *Taller de Alto Nivel* realizado em novembro de 2004, após a vitória governista no referendo revogatório:

houve um momento em que nós estivemos empatados (parejitos) ou talvez em desvantagem. Uma pesquisadora (encuestadora) internacional recomendada por um amigo, que veio em meados de 2003, passou uns dois meses aqui e foi ao Palácio e me deu a notícia bomba: “Presidente, se o referendo fosse hoje você perderia”. Eu recordei que aquela noite para mim foi uma bomba aquilo. [...] Então foi quando começamos a trabalhar com as missões, desenhamos aqui a primeira e eu comecei a pedir apoio a Fidel. Eu disse a ele: “Olha, tenho esta ideia, atacar por baixo com toda a força”. E ele me disse: “Se eu sei alguma coisa disso, conte com todo o meu apoio”. E começaram a chegar médicos às centenas, uma ponte aérea, aviões iam e vinham buscando recursos, [...] E começamos a inventar as missões (HUGO CHÁVEZ, 2004 *apud* URRUTIA, 2006, p. 164).

Desde que foi firmado o Convênio Integral de Cooperação entre Cuba e Venezuela, em 2000, a ilha passou a receber, da Venezuela, grandes quantidades de petróleo subsidiado, além de outros benefícios como: crédito mais acessível para importações e investimentos, incentivo para a criação de empresas mistas e proteção para alguns de seus produtos no mercado venezuelano. Em troca, Cuba:

provê à Venezuela, no marco de cerca de 200 projetos de cooperação, o seu recurso mais abundante: pessoal técnico, basicamente nas áreas de saúde, educação e esportes. Apenas na primeira área, foi reportada a presença na Venezuela de 26.000 profissionais da saúde, o que equi-

vale a mais da metade dos médicos que trabalhavam no subsistema de saúde primária na ilha (ALFONSO, 2006, p. 145)<sup>152</sup>.

No âmbito dessa aliança estratégica, assim, a Venezuela, exportadora de recursos financeiros e de ideias para a promoção do desenvolvimento social nos países aliados, importa técnicos da área social, decisivos na implementação de alguns dos programas das chamadas “missões”.

Mas, afinal, o que são as missões? De acordo com Sánchez (2006, p. 14):

Sob a denominação de missões sociais aparecem ou se reorganizam distintas políticas, programas e atividades de ordem social, os quais têm em comum a sua definição como formas de inclusão dos setores mais necessitados que tradicionalmente estiveram excluídos do acesso aos principais bens e serviços sociais (educação, saúde, moradia, emprego, entre outros).

No território venezuelano, as “missões sociais”, a despeito de sua abrangência e do impacto de sua atuação, têm sido criticadas pelo fato de terem sido desenvolvidas a partir de uma institucionalidade social paralela, de “corte notoriamente cívico-militar, autoritária e centralista” (MAINGON, 2004, p. 65)<sup>153</sup>. É importante, também, que se percebam as “missões” não apenas como instrumento de legitimação do regime, após as turbulências de 2002-2003, e como alavanca eleitoral para os candidatos chavistas, mas também tendo como objetivo a criação e reforço de novas identidades políticas e sociais. De acordo com Sánchez (2006), as “missões” dão um novo formato à velha cultura política venezuelana, pautada pelo modelo rentista-estatista. Segundo Vera (2008), pretendia-se também, com essa nova política social, implementada por mecanismos extrainstitucionais, reforçar as iniciativas governamentais de fomento a uma “economia social” baseada em novas formas de organização empresarial não privada, como, por exemplo, cooperativas e empresas de produção social. Este seria, nas palavras do autor, o “esqueleto de um novo modelo de desenvolvimento” (p. 111). A vulnerabilidade do modelo seria resultado, entre outros fatores, de sua originária e progressiva dependência em relação ao Estado petrolífero rentista e patrimonialista.

---

(152) “Em finais de 2007, as autoridades cubanas calculavam que havia na Venezuela 39.000 ‘colaboradores’ desse país, 31.000 deles no setor saúde, 75% do total mundial dos cooperadores internacionais de Cuba, cuja cifra total chegou nesse ano a 62.000. Estima-se que há 51.000 colaboradores cubanos na Venezuela no ano 2010” (ROMERO; CORRALES, 2010, p. 16).

(153) De acordo com Cabezas e D’Elia (2008, p. 15): “um sistema paralelo tão extenso em sua oferta, o que é possível apenas em função das vantagens especiais oferecidas pela renda petrolífera ao Estado venezuelano, foi deslocando e substituindo as medidas ou políticas sociais de caráter institucional. Em vez de políticas públicas de emprego, o sistema cria um mercado interno para dar trabalho àqueles que tenham formação ideológica; em vez de políticas sanitárias, são ofertados serviços médicos para atender às necessidades de saúde mais urgentes; em vez de políticas educacionais, criam-se vagas para os praticantes dos valores revolucionários”. Ver, também, Vera (2008) e Sánchez (2006).

Criticando a cooperação internacional provida pelo governo Chávez, que não se limita ao continente, diga-se, Cardozo (2010, p. 11) ressalta a sua “contaminação geopolítica e ideológica”, que teria pelo menos dois tipos de impactos domésticos mais relevantes: (a) na medida em que se passou de um modelo de cooperação pautado pela complementação de necessidades, como no caso dos primeiros convênios de cooperação energética, para modalidades pautadas pela busca de influência, por terem se tornado concessões ou doações, os compromissos teriam ficado mais onerosos para a Venezuela, não possibilitando a geração de oportunidades para os produtores ou prestadores de serviços do país; (b) tendo esses acordos internacionais sido definidos como “estratégicos”, os procedimentos constitucionais para sua aprovação e controle foram paulatinamente abandonados; sua falta de transparência teria dado margem à corrupção e ao financiamento (ilegal) de candidatos amigos em outros países. Isso em um contexto doméstico de proibição do financiamento público dos partidos políticos, de busca de controle dos recursos externos remetidos aos partidos e ONGs venezuelanos e de queda nos investimentos produtivos e em infraestrutura no país (CARDOZO, 2010, p. 11).

Em função de seu propósito de construção do “socialismo do século XXI”, alicerçado por um neo-bolivarianismo no plano regional e por um discurso e por alianças antiliberais, anti-imperialistas e antiestadunidenses no âmbito extrarregional, e em razão também dos inúmeros compromissos estabelecidos pelo regime chavista com organizações e personalidades da esquerda mundial, Caracas tornou-se, naqueles anos, a “nova Meca Revolucionária” (ROMERO; CORRALES, 2010, p. 30). Importado com adaptações o modelo cubano, bem como parte de seus recursos humanos, a Caracas chavista tornou-se, como o Brasil, ativa na cooperação internacional, mas, como veremos a seguir, exportando uma agenda social significativamente diferente daquela exportada pelo Brasil de Lula.

## 9.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como evidenciado nas duas últimas seções, a difusão/transferência internacional de políticas sociais cumpriu um papel de destaque na política externa e nas estratégias de inserção internacional tanto do Brasil de Lula quanto da Venezuela de Chávez, tendo objetivos relativamente similares. E isso vale também no que diz respeito ao seu impacto no plano doméstico de ambos os países, no sentido da legitimação das políticas redistributivas adotadas. Parece evidente que a trans-

ferência promovida pelos dois governos está intimamente associada à pretensão de ambos de exercer a liderança no contexto regional e de ampliar a sua capacidade de influência extrarregional. Buscaremos, a seguir, comparar as duas experiências, de maneira sintética, destacando as semelhanças e distinções entre os seus propósitos e métodos e as maneiras como tais motivações se vinculam às estratégias internacionais dos dois países em questão.

Cabe reiterar, inicialmente, que a questão social ganhou grande proeminência no posicionamento internacional dos dois presidentes, o que por si só se constituiu, no caso de ambos os países, como uma novidade. No que diz respeito às iniciativas concretas de cooperação internacional estabelecidas por Lula e Chávez, onde também se destaca a nova ênfase social conferida aos acordos firmados, é preciso apontar as seguintes diferenças: a cooperação internacional provida pelo Brasil, em comparação com aquela provida pela Venezuela, parece não apenas ser mais diversificada e mais focada na transferência disso que tem sido denominado “tecnologias sociais” (e de outras formas de tecnologia) mas também uma cooperação que conta com um maior grau de institucionalização, tanto no que se refere a suas bases organizacionais domésticas como no que concerne o seu respaldo por parte de organizações e instituições internacionais.

Sendo assim, dificilmente se poderá compreender como casual a inauguração em 2004, em Brasília, do *International Policy Centre for Inclusive Growth*, que pode ser pensado como um think tank encarregado de produzir e divulgar estudos e práticas capazes de promover o crescimento com inclusão. O IPC-IG é uma organização criada através de uma parceria do *United Nations Development Programme* (UNDP) com o governo brasileiro, por intermédio do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que se define como um fórum global para o “aprendizado Sul-Sul em políticas sociais com sede em Brasília, Brasil. Produz e divulga estudos e recomendações de políticas públicas para o crescimento inclusivo a partir de experiências inovadoras e de sucesso nos países em desenvolvimento”.

Se a política externa de ambos os presidentes foi criticada por seu personalismo, devemos recordar o elevado grau de profissionalismo e insulamento do serviço exterior brasileiro, o qual foi em alguns sentidos ampliado, a despeito da intensa diplomacia presidencial desenvolvida por Lula. Durante os seus dois mandatos, ou 8 anos de governo, o presidente Lula teve um único chanceler, Celso Amorim, que era diplomata de carreira e contava com grande prestígio e influência junto ao presidente. Com relação ao governo Chávez, Villa (2011, p. 309) chega, inclusive, a sugerir que seria possível afirmar que, a exemplo do que ocorre na política doméstica, “a política externa sou eu” (*foreign policy is me*). Até 2007, o seu governo já tinha tido seis chanceleres diferentes, sendo que nenhum deles era diplomata de carreira.

Essa diferença parece ter impactado não apenas na forma de gestão da cooperação, na sua eficácia e transparência, mas também na imagem internacional da agenda externa dos dois governos: sob o chavismo, a transferência de políticas sociais e de recursos financeiros, oriundos da renda petrolífera, beneficiava regimes e lideranças “amigas”, sintonizadas ideologicamente com a revolução bolivariana e com o “socialismo do século XXI”, que faziam dessa ajuda alavanca de suas plataformas eleitorais. A Venezuela também foi, como vimos, ativa importadora de recursos humanos provenientes de Cuba, que foram fundamentais para a implantação, no plano doméstico da Venezuela, das “*misiones*”, política essa também marcada por seu forte caráter extrainstitucional. A cooperação provida pelo Brasil, por seu turno, fortemente inclinada para a transferência, sem contrapartida, de recursos e tecnologias voltadas para o desenvolvimento social, procurou se pautar por um maior grau de institucionalidade<sup>154</sup>, inclusive buscando a triangulação com outros países e organizações internacionais, o que não apenas lhe confere mais eficácia e legitimidade mas também maior visibilidade internacional. Isso não significa afirmar, evidentemente, que a CTPD brasileira seja gerida de maneira exemplar, muito pelo contrário, segundo os seus críticos domésticos.

Ainda que neste capítulo não tenhamos explorado o ponto em maior detalhe, parece que ambos os governos se valeram das instituições regionais para a promoção de sua agenda externa específica, o que visava também, sem dúvida, a busca de **conformação** da própria agenda regional. No entanto, se tanto o Brasil como a Venezuela fazem parte da Unasul, o primeiro não é membro da ALBA e a Venezuela, cuja incorporação oficial ao MERCOSUL foi finalizada em 2012, parece ter, nos anos mais recentes, reduzido o seu engajamento e a sua aposta no bloco, segundo evidências arroladas por Ruiz (2010).

Fica evidenciado, assim, que, a despeito das semelhanças dos propósitos da difusão internacional de políticas sociais promovida por Brasil e Venezuela, e da centralidade que ela teve na agenda internacional de ambos, os seus métodos foram muito distintos. Eles estiveram a serviço de projetos de construção de liderança regional que eram, também eles, bastante distintos, ainda que estivessem, os dois, lastreados na busca de consolidação, na América Latina, de formas de regionalismo pós-liberais. Ambos os processos aqui estudados devem ser pensados, ainda, como expressão e produto da “onda rosa” experimentada pela região, sendo também capazes, pelo menos potencialmente, de emprestar-lhe maior vigor e longevidade.

---

(154) Nesse sentido, vale recordar a criação, ainda em 2003, da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), que era ligada à Secretaria Geral do Ministério das Relações Exteriores. O CGFOME foi criado para coordenar as ações das distintas agências governamentais e para ser a interface externa do Programa Fome Zero, que tinha o objetivo de prover assistência humanitária para a garantia de segurança alimentar.

# REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Projetos de Cooperação Sul-Sul**, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestada.asp>>. Acesso em: 12 set. 2010.
- ALFONSO, H. D. Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posposiciones fatales. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, ago 2006.
- ALVES, J. A. L. **Relações Internacionais e Temas Sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.
- ANDERSON, P. Lula's Brazil. **London Review of Books**, v. 33, n. 7, pp. 3-12, 31 mar. 2011.
- BASTAGLI, F. From Social Safety Net to Social Policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. **International Policy Centre for Inclusive Growth**, Brasília, n. 60, 2009.
- BENNETT, C. J. What is policy convergence and what causes it? **British Journal of Political Science**, v. 21, n. 2, pp. 215-233, 1991.
- \_\_\_\_\_.; HOWLETT, M. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, pp. 275-294, 1992.
- BURCHARDT, H. J. Un misionero y sus misiones: progresos y trabas de la nueva política social en Venezuela. **Revista Politeia**, v. 32, n. 42, pp. 79-96, 2009.
- BURGES, S. W. Auto-estima in Brazil: The logic of Lula's south-south foreign policy. **International Journal**, autumn, pp. 1133-1151, 2005.
- \_\_\_\_\_. Building a global southern competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. **Third World Quarterly**, v. 24, n. 7, pp. 1343-1358, 2007.
- BUSS, P. M.; FERREIRA, J. R. Brasil e saúde global. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Org.). **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. pp. 241-268.
- CABEZAS, L. F.; D'ELIA, Y. La política social em Venezuela. **Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)**, Caracas, pp. 1-18, jul. 2008.
- CANDEAS, A. Educação e política externa: por uma parceira diplomacia-universidade. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Org.). **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- CARDOZO, E. La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico. **Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)**, Caracas, pp. 1-16, ago. 2010.

CEPIK, M.; SOUSA, R. Pa. A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no começo do governo Lula. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, pp. 109-134, jan./jul. 2011.

CHAHAD, J. P. Z. Foreign models in the adoption of unemployment insurance in Brazil. In: WEYLAND, K. (Ed.). **Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform**. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004. pp. 139-165.

COÊLHO, D. B. **Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil**: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis. 2006. Tese (Doutorado Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

\_\_\_\_\_. A agenda social nos governos Cardoso e Lula: competição política e a difusão do modelo renda mínima. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2013. pp. 179-210.

CORRALES, J. Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy. **The Washington Quarterly**, v. 32, n. 4, pp. 97-114, out. 2009.

D'ELIA, Y.; CABEZAS, L. F. Las misiones sociales en Venezuela. **Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis)**, Caracas, pp. 1-15, Caracas, abr. 2008.

DOBBIN, F.; SIMMONS, B.; GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, pp. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, D. Introduction. **Governance**, v. 13, n. 1, pp. 1-4, jan. 2000.

\_\_\_\_\_.; MARSH, David. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance**, v. 13, n. 1. pp. 5-24, jan. 2000.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, pp. 21-30, 2003.

\_\_\_\_\_. A difusão de Políticas Sociais como Estratégia de Inserção Internacional: Brasil e Venezuela comparados. **Revista Interseções**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, pp. 335-371, jul./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.

\_\_\_\_\_.; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7 n. 2, pp. 8-36, 2013.

GRAHAM, E.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. **British Journal of Political Science**, v. 43, issue 3, pp. 673-701, 2013.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 4, n. 1, pp. 1-35, winter, 1992.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden**: from relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press, 1974.

HOCHMAN, G. Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 3, n. 7, pp. 84-97, 1988.

\_\_\_\_\_. Agenda Internacional e Políticas Nacionais: uma comparação histórica entre programas de erradicação da malária e da varíola no Brasil. *In*: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2007. pp. 369-397.

JAMES, O.; LODGE, M. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. **Political Studies Review**, v. 1, pp. 179-193, 2003.

LANA, X.; EVANS, M.. Policy transfer between developing countries: the transfer of the Bolsa-Família programme to Ecuador. *In*: EVANS, M. (Ed.). **Policy transfer in global perspective**. Burlington, V. T.: Ashgate, 2004. pp. 190-210.

LEE, K.; GÓMEZ, E. J. Brazil's Ascendance: The soft power role of global health diplomacy. **The European Business Review**, pp. 61-64, 2001.

LEVI-FAUR, D.; VIGODA-GADOT, E. The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries**. New York: Marcel Dekker, 2004, pp. 1-24.

LIMA, M. R. S. Aspiração internacional e política externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 19, n. 82, pp. 4-19, 2005a.

\_\_\_\_\_. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, pp. 16-20, 2005b.

\_\_\_\_\_.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, pp. 21-40, 2006.

MAINGON, T. Política social en Venezuela 1999-2003. **Cuadernos de CENDES**, v. 21, n. 55, pp. 7-73, 2004



MELO, M. A. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, pp. 169-206, 2004.

\_\_\_\_\_; COSTA, N. R. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. *In*: REIS, E.; ALMEIDA, M. H. T.; FRY, P. (Org.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1995. pp. 153-176.

MELLO, P. C. A cartilha do Consenso de Brasília. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 jul. 2011.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Balço de Política Externa 2003/2010**, [s.d.]. 7.1.1 Anexo – Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-anexo-cooperacao-internacional.-cooperacao-bilateral-prestada/view>>. Acesso em: 28 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. **Sistema Consular Integrado**, 2012. Disponível em: <[http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa\\_ato\\_bil](http://dai-mre.serpro.gov.br/pesquisa_ato_bil)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Sobre o Ministério**, [s.d.]. Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 2 dez. 2010.

OSORIO, C. **Cómo se difunden los Programas de Transferencia Condicionada em América Latina**. Uma propuesta de operacionalización de los mecanismos de difusión. 2012. *In*: 6º Congresso Latinoamericano de Ciência Política organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP), 12-14 jun. 2012, Quito.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, ago. 2006.

PINHEIRO, L.; BESHARA, G. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. *In*: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Org.). **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. pp. 149-180.

PINHEIRO, V. C. The politics of social security reform in Brazil. *In*: WEYLAND, K. (Ed.). **Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform**. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004. pp. 110-138.

AYLLÓN, B.; LEITE, I. C. La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿Instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional? **Mural Internacional**, ano 1, n. 1, jan.-jun. 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5262>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

PUENTE, C. A. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. New York: Free Press, 1995.

ROMERO, C. A. Venezuela y Cuba. Uma seguridade diferente. **Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales**, Caracas, pp. 1-13, dec. 2008.

\_\_\_\_\_. A política externa da Venezuela bolivariana. **Plataforma Democrática – working paper**, n. 4, pp. 1-36, jul. 2010.

\_\_\_\_\_. La integración como instrumento de la política exterior de Venezuela. In: CAMPOS, T. L. C.; VADELL, J. (Org.). **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2011. pp. 268- 302.

\_\_\_\_\_.; CORRALES, J. Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009: A Bridge in Need of Repairs. In: CASTRO, R. F.; DOMÍNGUEZ, J. I. (Org.). **Contemporary U. S. Latin American Relations**. New York: Routledge, 2010. pp. 218-246.

RUIZ, J. B. Venezuela y el proceso de construcción del modelo económico del Mercosur. El ALBA como variable. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo e Desarrollo**, v. 5, n. 10, pp. 85-111, jul./dec. 2010.

SÁNCHEZ, I. G. El papel de las misiones sociales em la construcción de identidades políticas en Venezuela. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 13, n. 1, pp. 13-34, 2006.

SERBIN, A. Cuando la limosna es grande: El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. **Revista Nueva Sociedad**, n. 205, pp. 75-91, set./out. 2006.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The Mechanisms of Policy Diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, pp. 840-857, out. 2008.

SOUZA, A. M. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids. In: MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. (Org.). **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. pp. 203-240.

SUGIYAMA, N. B. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism**, pp. 1-27, jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 2, pp. 193-216, feb. 2008.

\_\_\_\_\_. **Ideology and Social Networks: The Politics of Social Policy Diffusion in Brazil**. Ph. D. Dissertation, University of Texas at Austin, 2007.

VERA, L. V. Políticas sociales y productivas em un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 215, pp. 111-128, may. 2008.

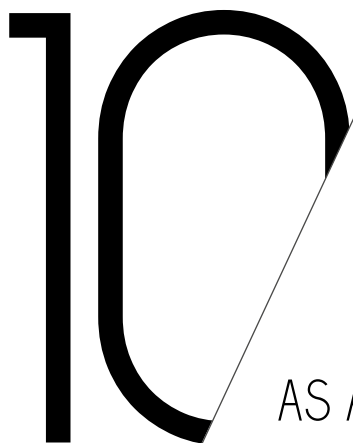
VILLA, R. D. South American Cleavages and Venezuela's Role. *In*: MOYO, S.; YEROS, P. (Org.). **Reclaiming the nation**. London: Pluto Press, 2011. pp. 299- 324.

URRUTIA, E. G. Las dos etapas de la política exterior de Chavéz. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, pp. 159-171, ago. 2006.

\_\_\_\_\_. As relações do Brasil com a Venezuela: da desconfiança à aliança estratégica. **Plataforma Democrática – working paper**, n. 15, pp. 1-24, jul. 2011.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government. **Journal of Latin American Urban Studies**, New York, v. 7, pp. 37-52, 2006.

WEYLAND, Kurt. Theories of Public Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, pp. 262-295, jan. 2005.



# 10

AS ASSIMETRIAS  
INTERNACIONAIS E  
AS DESIGUALDADES  
DOMÉSTICAS NA POLÍTICA  
EXTERNA DE FERNANDO  
HENRIQUE CARDOSO E DE  
LULA DA SILVA\*

CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA

DAWISSON BELÉM LOPES

(\*) Este trabalho foi publicado originalmente em: ARRETCHE, M.; MARQUES, E. C.; FARIA, C. A. P. (Org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora UNESP, 2019. pp. 297-320. Republicação autorizada.

Lastreada por uma concepção de “interesse nacional” supostamente acima de partidos e ideologias, a política externa brasileira (PEB) foi formulada, até o final do século XX, de uma maneira tipicamente insulada, o que se explica por uma diversidade de fatores, dentre os quais se destacam: o caráter introvertido do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, prevalecente no país durante a maior parte do século passado, e a centralidade que a corporação diplomática brasileira tem não apenas na gestão da política externa, mas também em sua formulação [FARIA, 2012, reproduzido como 3º capítulo da presente coletânea]. Nas últimas duas décadas e meia, porém, o que se testemunhou no Brasil foi uma progressiva politização da política exterior, que foi o resultado de distintos processos, sendo os principais: a ampliação do impacto distributivo doméstico da PEB, derivada da mudança no paradigma de inserção internacional do país após o esgotamento do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações (LIMA, 2000); a diversificação da agenda internacional proporcionada pelo fim da Guerra Fria; a maior visibilidade doméstica da PEB em função de um exercício mais ativo da chamada “diplomacia presidencial”, notadamente por Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e, principalmente, por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); a clara contraposição entre as propostas de inserção internacional do país advogadas pelo PSDB e pelo PT; e o rompimento do silêncio por parte de graduados membros da corporação diplomática nacional, que expôs ao país um Itamaraty muito menos coeso do que se supunha.

Este processo de politização da PEB reflete não apenas a falta de acordo, no plano doméstico, acerca de como lidar com a globalização para que ela amplie as oportunidades para o país, mas também acerca da melhor postura do país diante das assimetrias do sistema internacional. Não obstante, como se verá adiante, também as desigualdades domésticas passaram a ter um lugar de destaque nas estratégias internacionais do país, durante as gestões de Lula, o que não tem recebido, por parte dos analistas da política externa do país, a necessária atenção.

Partindo do reconhecimento da ressecuritização da agenda internacional promovida pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o presente capítulo pretende discutir a cambiante maneira como, nos governos de FHC e de Lula, as diretrizes da política externa brasileira foram articuladas para privilegiar a acomodação do país às novas configurações do sistema internacional ou para disputar a sua reestruturação, no sentido da busca de redução das assimetrias do sistema. O trabalho procura, ainda, compreender como a percepção das desigualdades domésticas, durante o período em questão, informa, ou não, os objetivos da política exterior do país, tanto no plano retórico como na própria definição dos objetivos e instrumentos da sua inserção internacional. Para

tanto, o capítulo está dividido em três seções. Na primeira, apresentamos de maneira sintética os principais antecedentes e legados da política externa brasileira desde o regime militar (1964-1985), cabendo notar aqui, de passagem, a grande relevância da redemocratização para a inserção internacional do país, que proporcionou ao Brasil mais legitimidade em seu posicionamento internacional, ainda que não tenha redundado, no plano doméstico, em um amplo desencapsulamento e oxigenação dos processos de produção da PEB. A primeira seção também apresenta, esquematicamente, os padrões de governança no campo da PEB. As seções dois e três são dedicadas, respectivamente, à política externa dos governos FHC e Lula. Nas considerações finais, comparamos brevemente os nossos achados acerca da maneira como a PEB dos dois governos lidou com as assimetrias internacionais e se posicionou sobre as desigualdades domésticas.

Para que o nosso exercício comparativo das distintas gestões ganhe dimensões mais concretas e parâmetros menos pautados pelas narrativas que informam a produção da política externa e que pululam entre os seus analistas, o nosso empreendimento será baseado na exploração das seguintes categorias analíticas:

- Visão do sistema internacional a pautar a PEB;
- O Brasil frente às assimetrias do sistema internacional;
- O lugar das desigualdades domésticas na PEB.

## 10.1 ANTECEDENTES E PADRÕES DE GOVERNANÇA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Os principais antecedentes e legados da política exterior do país, gestados, fundamentalmente, ao longo da segunda metade do século XX, são apresentados de maneira esquemática no quadro a seguir, que torna curta uma longa história.

## Quadro 1 – Antecedentes e legados da PEB

Convivência de baixa conflitividade com os vizinhos, em função, entre outros fatores, da precoce resolução dos problemas fronteiriços
Existência de uma significativa infraestrutura normativa e institucional para a cooperação regional
Burocracia diplomática forte e insulada, em que coesão e hierarquia se auto-alimentam
Tradição diplomática aclamada nos planos doméstico e internacional e histórico de participação ativa e continuada na institucionalização do sistema internacional
Forte lastro constitucional da PEB (artigo 4 da CF 1988)
Diplomacia como principal instrumento da PEB
Agenda nacional e partidos políticos pouco internacionalizados
Sociedade e Estado introvertidos e economia de baixa exposição aos fluxos internacionais
Existência de um variado estoque de modelos de inserção internacional, experimentados ao longo do século passado, dispersos ao longo do <i>continuum</i> que tem como polos o americanismo ideológico e o globalismo

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito aos padrões de governança da PEB, note-se, inicialmente, que é necessário pensar a ação internacional de um Estado como derivada da confluência de cambiantes fatores, que têm sua radicação em todos os três níveis de análise, quais sejam: o do sistema internacional, o do Estado e o dos tomadores de decisões. Porém, a política externa é, mais do que qualquer outra coisa, um produto governamental. Isso porque, como ressaltado por Kenneth Waltz (1996), são os fatores domésticos aqueles que usualmente determinam o comportamento internacional dos países. Vale notar, não obstante, a necessidade de se levar em consideração na análise da política externa as distintas maneiras como aqueles que tomam as decisões em nome do Estado interpretam os constrangimentos e oportunidades para o país das variadas conjunturas internacionais.

Apresentamos no quadro abaixo, de maneira inevitavelmente breve, o que podemos denominar como os principais padrões de governança da PEB:

## Quadro 2 – Padrões de governança da PEB

Processos decisórios insulados e de parca interface com a sociedade
Centralidade do Itamaraty na implementação e também, muitas vezes, na formulação da política
Padrão variável de engajamento do presidente na formulação e gestão da política
Legislativo federal pouco empoderado e tipicamente pouco ativo no campo da política externa
Política externa de baixo, mas crescente, interesse para os partidos políticos nacionais
Crescente internacionalização dos interesses e da agenda do empresário nacional
Baixa demanda e mobilização societárias em relação à PEB

Fonte: Elaboração própria.

Feita esta apresentação reconhecidamente esquemática dos antecedentes e legados da PEB, bem como de seus padrões de governança, passemos agora para nossa análise do lugar das desigualdades domésticas e das assimetrias internacionais na política externa dos governos FHC e Lula. Antes, porém, podem ser úteis algumas notas telegráficas sobre a caracterização do sistema internacional e sobre suas agendas no período em tela. Como é bem sabido, a queda do Muro de Berlim, em 1989, simboliza o fim da ordem bipolar das décadas de Guerra Fria. Inicia-se então o que muitos entenderam como um período de hegemonia global norte-americana ou como a emergência de uma ordem unipolar. Em razão dos nossos interesses neste trabalho, importa ressaltar que o triunfalismo liberal do pós-1989 implicou também uma significativa pluralização da agenda internacional, anteriormente quase monopolizada pela questão da segurança. Se democracia e livre comércio se tornam totens e tabus, os anos 1990 foram também denominados “década das conferências”, em função do grande protagonismo da Organização das Nações Unidas no sentido da inserção da problemática social na agenda internacional (ALVES, 2001). Se os atentados terroristas do 11 de setembro marcam a inapelável ressecuritização da agenda internacional, seus desdobramentos posteriores redundaram na gradativa erosão da hegemonia norte-americana e na constituição de um sistema, se não de fato multipolar, pelo menos de “polaridades indefinidas”. A questão social, contudo, permanece relevante na agenda interna-



cional, em função não apenas do ativismo das organizações internacionais (basta lembrarmos a enorme importância adquirida pelos Objetivos do Milênio e, depois, pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), mas também de países e grupos de países das periferias do capitalismo contemporâneo e da atuação e combatividade de uma miríade de movimentos sociais transnacionais.

## 10.2 FHC, A NATURALIZAÇÃO DAS ASSIMETRIAS INTERNACIONAIS E A SOCIALDEMOCRACIA PROTELADA

Diferentemente do que se passava nos anos do regime militar, sob a presidência de FHC (1995-2002) o país voltou a ser interlocutor em arranjos multilaterais, aderiu a importantes regimes normativos e passou a pleitear maiores responsabilidades na gestão conjunta da ordem internacional. O embaixador Fonseca Jr. (1998) entende que na raiz desta guinada de orientação da PEB está o contexto da Guerra Fria, que havia sido determinante para que o Brasil adotasse, durante o regime militar, um modelo de inserção internacional por ele batizado de “autonomia pela distância”. Este consistiu, segundo o autor, em um “não alinhamento específico”, que se aproximava das posições do Terceiro Mundo, mantendo, contudo, lealdade a alguns dos principais “valores ocidentais”.

O mundo do pós-Guerra Fria teria proporcionado as condições para um novo balizamento da política exterior do Brasil. Com a fragmentação e dispersão das temáticas e em função dos emergentes padrões de alinhamento e coalizões diplomáticas, abre-se “uma nova brecha para os países em desenvolvimento” (FONSECA JR, 1998, p. 365). Segundo FHC, o país pôde, enfim, distanciar-se de uma “predisposição arcaica à não participação e à não submissão às regras de convivência internacional, estratégia que havia sido elaborada com requintes de sofisticação intelectual para nos defendermos dos efeitos da Guerra Fria” (CARDOSO, 2006, pp. 616-617). Cita como exemplos deste novo posicionamento nacional, dito de “autonomia pela participação” (FONSECA JR, 1998), o ativo engajamento do país nas negociações referentes ao Protocolo de Kyoto, a assinatura tardia do Tratado de Não Proliferação Nuclear e o comprometimento com uma série de tratados internacionais de direitos humanos. Na sua autobiografia política, Cardoso (2006) chegou a admitir abertamente a influência exercida pela concepção de “autonomia pela participação” sobre a sua visão da PEB, tanto

como ministro das relações exteriores do governo Itamar Franco (1992-1993) quanto como presidente da república.

Vale chamar a atenção para o sentido que Fonseca Jr. (1998) imprime à noção de autonomia. Trata-se, segundo ele, da faculdade que cada Estado preserva de formular sua norma de conduta nas relações internacionais. Todo Estado deveria, por suposto, ser capaz de pensar e executar a própria estratégia de projeção internacional, sem interferência de outros Estados, desde que em adequação à normatividade vigente entre as nações. Para a diplomacia brasileira, o autor reconheceu como principal recurso à mão, para efeito de projeção internacional do país, a histórica legitimidade para persuadir os demais atores, não com armas, mas com ideias. Tal legitimidade se desdobraria em duas dimensões: uma bilateral (cumprimento dos acordos bilaterais, pacifismo, etc.) e outra multilateral (propensão à negociação, compromisso com a ordem). Resumidamente, parafraseando a célebre citação atribuída a San Tiago Dantas, é como se na intangibilidade dos princípios residisse nossa grande arma.

Sendo assim, tanto a volta à institucionalidade democrática quanto a promulgação da Constituição Federal de 1988 são marcos para a inflexão da PEB. Para um governo cioso por coerência entre o que se fazia internamente e o que se pregava internacionalmente, era *imperioso ajustar os termos da inserção internacional do Brasil ao demandado pelo meio ambiente internacional*. Donde, portanto, a adesão, sob a presidência de FHC, aos regimes normativos de não proliferação nuclear e de promoção e proteção de direitos humanos (de resto, mandamentos constitucionais, nos termos explícitos do artigo 4.º da Constituição). FHC reconheceu o nexo entre a democratização das sociedades nacionais e a democratização das relações internacionais. A via multilateral, tão incensada nos seus anos de gestão de PEB, representava o caminho “progressista” pelo qual se obteriam “valores universais” tais como “a preservação da paz e da democracia” em cada país; no que respeitava à ordem internacional, buscava-se maior transparência, institucionalização e “democratização crescente dos processos deliberativos nos órgãos internacionais” (CARDOSO, 2006, p. 602). *O multilateralismo era, por assim dizer, a projeção no nível sistêmico da democracia experimentada internamente*, marcada pelo “aspecto multirracial” e pela “cultura sincrética de nosso povo” (Ibidem, p. 603).

Luiz Felipe Lampreia, primeiro chanceler de FHC, foi explícito na proposição de uma correlação entre a inserção qualificada do Brasil no mundo e a adesão à normatividade do cânone ocidental. Viu na democratização do regime político um “ativo patrimonial” conquistado pelo Estado brasileiro – isto é, um elemento que distinguia os países integrados à rede de relações internacionais modernas de países atrasados ou periféricos; um traço corroborador do progresso do país e um indicador de civilidade e de sofisticação institucional (LAMPREIA, 1996).

No que talvez possa ser pensado como um balanço da PEB ao final do primeiro mandato de FHC, Lampreia é categórico ao afirmar que os “dados básicos de nossa presença internacional neste momento [...] são a democracia e a estabilidade econômica” (1998, p. 7). Ainda que de modo mais reticente, o chanceler também afirma que o país era, “em certa medida, um dos grandes beneficiários da chamada globalização, de sua face mais positiva, embora também tenhamos sofrido com os aspectos adversos do processo” (Idem). A redemocratização do país e a estabilidade econômica proporcionada pelo Plano Real teriam redundado em uma “maior credibilidade externa” do Brasil. Ainda segundo o chanceler, o “objetivo prioritário do Presidente” seria “resgatar as ‘hipotecas’ que ainda pesavam sobre a credibilidade externa do país” (Idem, p. 13). A recorrência dos termos “credibilidade” e “confiabilidade” na retórica oficial sobre a PEB do período denota uma quase obsessão com a questão, em função também, é claro, dos objetivos centrais de atrair para o país o capital internacional e os investimentos externos. Nas precisas palavras de um cacique petista, a PEB sob FHC teve como meta constante “refundar a credibilidade externa sobre a estabilidade interna” (JOSÉ GENOÍNO, 1999, *apud* VIGEVANI *et al*, 2003, p. 41).

Como salientado por diversos autores, a PEB de FHC era *instrumento de adaptação à globalização*, que era vista simultaneamente como uma força implacável e como uma oportunidade. Sendo o Brasil um país sem “excedente de poder”, na célebre expressão de Saraiva Guerreiro, chanceler do último general-presidente do regime militar, resgatada por Fonseca Jr. (1998), a legitimidade do posicionamento do país no sistema internacional seria fundamental para garantir ao Brasil alguma margem de manobra. Constatava-se que o país “não mais teria condições de arcar com os custos de transgressão dos regimes e tampouco capacidade de aspirar à construção da potência” (ALSINA JR, 2003, p. 8). Adaptar-se à globalização e aos seus imperativos, incluindo não apenas o saldo das “hipotecas”, mas também a continuação do processo de liberalização econômica que ganhou ímpeto no breve governo de Collor de Mello, seria essencial para que o país pudesse se modernizar, rompendo, enfim, com o legado varguista.

Se a inevitabilidade desta adaptação era sinal de realismo ou de pragmatismo para os seus formuladores, para os críticos ela “significava conformismo com o *mainstream* internacional e o pensamento único” (SILVA, 2012, p. 22). Para estes últimos, até o comércio exterior teria deixado de “ser instrumento estratégico de desenvolvimento” para se tornar “variável dependente da estabilidade monetária” (CERVO, 2002, p. 17) e, posteriormente, assumir a “nova função de prover recursos para os compromissos da dívida” (Idem, p. 20). Mas se os críticos detectavam uma “adesão subordinada à globalização neoliberal” (VISENTINI, 2005, p. 385), para o governo “buscar a convergência e evitar o isolamento” era, ao contrário, o “caminho a seguir para o fortalecimento da própria

posição relativa no sistema internacional” (VIGEVANI *et al*, 2003, p. 36).

Muitos dos analistas, contudo, sinalizam para uma inflexão que teria ocorrido na PEB durante o segundo mandato de FHC (1999-2002), o que teria feito que os seus oito anos de presidência fossem marcados pelo “apogeu e crise da matriz neoliberal de inserção internacional do Brasil” (SILVA, 2012, p. 20). Isso porque, de uma política pautada por uma percepção predominantemente benévola da globalização como oportunidade, mas que não deixava de ter as suas “incoerências”, “distorções” ou “excessos”, nos termos de Lampreia (1998), *o discurso oficial (e em alguma medida também a prática governamental) passa a sublinhar, de maneira mais sistemática e contundente, os efeitos deletérios da “globalização assimétrica”, para reproduzirmos aqui o termo síntese amplamente empregado pelo próprio FHC. No plano concreto, esta inflexão se materializou, por exemplo, na defesa da Taxa Tobin, em uma postura mais crítica em relação à ALCA e na iniciativa de integração sul-americana que, posteriormente, já no governo Lula, resultaria na criação da UNASUL.*

Teriam sido múltiplas as causas desta inflexão na PEB, quais sejam: a profunda crise que assola o Mercosul, que foi prioridade de FHC em seu primeiro mandato, após a desvalorização do Real no início de 1999; o fracasso da 3ª Conferência Ministerial da OMC em Seattle (dezembro de 1999), que evidenciou a injustiça das normas e o caráter oligárquico dos processos decisórios da organização; e a sequência de crises financeiras que varreu os países ditos “emergentes” a partir de 1997.

Esta inflexão por certo matiza o diagnóstico da PEB de FHC como pautada pela naturalização das assimetrias internacionais, tendo feito também com que alguns analistas entendessem a política externa “ativa e ativa” dos anos Lula não apenas como ruptura em relação ao período que lhe antecedeu, a despeito de sua grande criatividade. Mas se, como vimos, o governo FHC e sua PEB estavam tão preocupados com as “hipotecas” do país, devemos agora nos perguntar acerca do papel que tiveram, se algum, as nossas desigualdades domésticas, ou a nossa “dívida social”, nos termos do ex-presidente Sarney, nas estratégias internacionais formuladas e conduzidas pelo líder tucano.

Em abril de 1998, a grande imprensa brasileira celebrava o convite feito pelo primeiro ministro britânico Tony Blair para que FHC participasse, como único representante do “mundo em desenvolvimento”, da reunião que estava sendo organizada para discutir a chamada “Terceira Via” ou a “governança progressiva”. O encontro reuniria Bill Clinton e algumas poucas lideranças socialdemocratas europeias para discutir um “caminho intermediário entre o *laissez-faire* econômico, que diz que tudo deve ser deixado ao mercado, e controles estatais fora de moda” (ROSSI, 1998). Neste contexto, não deixa de ser significativo e até

mesmo surpreendente que, em editorial, a Folha de São Paulo afirmasse que “[s]eria necessária uma formidável dose de tolerância para classificar de social-democrata a administração FHC” (FHC..., 1998).

Ainda assim, persistem as controvérsias acerca de como entender e avaliar a política social e o combate à pobreza e à desigualdade no escopo mais geral das prioridades do governo FHC. Não obstante, para além do plano retórico *parece haver pouca dúvida acerca da baixíssima permeabilidade da política externa do período a esta agenda*. São estes os argumentos que serão desenvolvidos de maneira sintética nos parágrafos abaixo.

Para Draibe, a “política social proposta pelo governo FHC foi definida de modo ambicioso e apresentada sob uma armação complexa” (2003, p. 72), sendo os ministérios sociais, exceção feita ao da Previdência Social, “reservados ao PSDB” (p. 95). Já Cohn, por seu turno, mesmo reconhecendo os avanços ocorridos durante o período, ressalta o “traço pouco ousado, talvez mesmo tímido e convencional” das iniciativas do governo FHC na área social (1999, p. 184).

Contrapostas estas duas visões polares, devemos agora discutir, brevemente, o lugar da questão social doméstica na agenda da política externa do governo FHC. A se julgar apenas pelo elemento discursivo ou retórico da política exterior, que como se sabe é particularmente importante neste campo da atuação governamental, talvez pudéssemos constatar que a PEB do período mostrou sensibilidade para a questão social do país e que, de alguma maneira, ela teria pautado os objetivos e estratégias da política externa. Vejamos como se posicionaram sobre este ponto os dois chanceleres de FHC, diplomata de carreira o primeiro e professor, jurista e operador da PEB o segundo, e por isso insuspeitos de, como os políticos profissionais, incorporam mecânica e obrigatoriamente em seu discurso referências ao passivo social do país.

No seu artigo de balanço da PEB do primeiro mandato, em ampla medida sob a sua responsabilidade, Lampreia escreveu:

Para o Brasil, onde o desenvolvimento e a mudança, sobretudo de nossa própria realidade social, são os objetivos maiores, é compreensível que desejemos ter no mundo não um papel conservador, e sim uma participação transformadora (LAMPREIA, 1998, p. 8).

O Brasil jamais esteve tão próximo de tornar-se um ator realmente central no cenário mundial. É evidente que isto dependerá, em primeiro lugar, de conseguirmos superar os nossos problemas internos, especialmente na área social (Ibidem, p. 14).

Pouco antes de assumir o comando do Itamaraty pela segunda vez, posição que ocupou de janeiro de 2001 até o final do segundo mandato de FHC, Celso

Lafer publicou um artigo no qual discutia os “dilemas e desafios” da PEB. Deste artigo extraímos as seguintes passagens:

O desafio da nova agenda é o de transformá-la num caminho através do qual, no contexto de uma *globalização assimétrica*, o país amplie o poder de controle sobre seu destino e, com sensibilidade social-democrática, encaminhe o persistente problema da exclusão social (LAFER, 2000, p. 263).

Com efeito, do ponto de vista do desenvolvimento do espaço nacional e do tema da pobreza, que é um componente da nossa identidade internacional, como um “outro Ocidente”, mais pobre, mais problemático, mas não menos Ocidente, na formulação de José Guilherme Merquior, o desafio real que se coloca para o Brasil, no plano mundial, reside nas negociações da agenda financeira e da agenda de comércio exterior (Ibidem, p. 264).

Uma vez que a questão social (mas não explicitamente o problema das desigualdades domésticas) figura de maneira tão proeminente e prioritária no discurso daqueles mais diretamente responsáveis pela PEB do governo FHC, é lícito esperarmos que, também nas iniciativas concretas da política exterior encontrássemos tal destaque. Este, contudo, definitivamente não é o caso. É certo que no ativismo multilateral daquela “década das conferências” a diplomacia brasileira, por tradição, *ethos* e convicção, continuou jogando em várias posições e contribuindo com a sua expertise e capacidade de negociação nas tratativas levadas adiante em diversas organizações e regimes internacionais, nas várias temáticas em discussão.

Não obstante, *fato é que não há evidências claras de que a questão social brasileira tenha, de fato e com destaque, pautado as prioridades e iniciativas concretas da PEB durante os anos FHC*. Pelo que se depreende, então, na relação entre os dois campos parece ter prevalecido aquela velha lógica sequencial que marcou a relação entre o desenvolvimento econômico do país e a demanda por redistribuição: primeiro o bolo teria que crescer... Dito de outra forma, *o impacto da PEB sobre a questão social doméstica seria algo a se realizar apenas após o sucesso das estratégias que estavam sendo implementadas*. Como veremos na próxima seção, nos governos de Lula a aposta foi muito diferente. Isso porque tanto o status do Brasil como nação em desenvolvimento como os esforços que passaram a ser feitos no plano doméstico no sentido do combate e superação da pobreza e das desigualdades cumpriram um papel de primeira grandeza na política exterior do país.

## 10.3 LULA DA SILVA, A DEMOCRATIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO EXTRANACIONAL DA POLÍTICA SOCIAL DOMÉSTICA

Buscando compreender a PEB dos anos Lula e de seu chanceler Celso Amorim, Parola (2007) introduziu a noção de “pragmatismo democrático”. Desde o discurso de posse, em 2003, Lula colocou em destaque e estabeleceu como *bandeira de política externa do seu governo* a “democratização das relações internacionais” – ou seja, *a redução de desigualdades substantivas entre os países no plano sistêmico*. Por ser encarada como meta prioritária para as interações entre os Estados, e não somente como regime político doméstico desejável, *a democracia tornou-se ordenadora da diplomacia brasileira, servindo de plataforma para a elaboração de políticas no plano internacional*. Esta mudança na condução da PEB explica-se tentativamente da seguinte maneira: enquanto a democracia foi concebida, ao tempo de FHC, como o destino para o qual todas as nações convergiriam, mais cedo ou mais tarde, sob Lula ela se transformou em “argumento propositivo de crítica e reforma da ordem internacional” (PAROLA, 2007, p. 421).

Ao contrário da ótica Tucana acerca do sistema internacional, a PEB petista entendia a globalização não como um “dado inescapável da realidade”, mas como

um projeto político talhado pelas grandes potências do Atlântico Norte. Assim, a globalização podia e devia ser resistida e negociada. Segundo a tese dominante à época, ninguém faria isso melhor que grandes países em desenvolvimento como o Brasil, com capacidade de arrancar concessões dos mais poderosos em troca de sua adesão às normas e instituições internacionais (SPEKTOR, 2016, p. 19).

Reconhecidamente, um dos mais importantes formuladores da concepção lulista de política externa foi o secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, para quem o objetivo principal de grandes países periféricos, tais como o Brasil, deveria ser participar das “estruturas hegemônicas” – isto é, das organizações intergovernamentais multilaterais – de forma “soberana e não subordinada”, promovendo uma redução da “vulnerabilidade diante da ação dessas estruturas” (GUIMARÃES, 2007, p. 161). De certa maneira, os valores democráticos passaram a servir de alicerce pragmático para o pleito por mudanças nas instituições internacionais e para a defesa do que fosse percebido, em face das contingências, como o interesse nacional. Em poucas palavras: o mimetismo dava vez a uma espécie de *consequencialismo reformista*. Tratando do tema após a sua saída do governo, Lula

fez comentário que ajuda a iluminar a sua visão acerca da natureza das relações internacionais e do papel das instituições multilaterais no mundo contemporâneo:

Se você ler o meu discurso de posse, você vai descobrir que estava na minha cabeça a questão do multilateralismo, estava na minha cabeça a questão do fortalecimento da relação Sul-Sul, e estava na minha cabeça ter uma relação prioritária com o continente africano e com a América Latina [...], e por isso eu coloquei no meu discurso o compromisso do Brasil com o multilateralismo, com o continente africano e latino-americano – apesar de termos feito uma política muito abrangente e termos pensado em todo mundo (LULA DA SILVA, 2013).

A justaposição entre multilateralismo e cooperação Sul-Sul não é fortuita; como tampouco o é a menção à África e à América Latina. Nesta operação discursiva, o ex-presidente descortina o entendimento de que as instituições internacionais deveriam ser postas a serviço da revisão do *status quo* vigente, de modo a resgatar os menos desenvolvidos da condição periférica. A “*democratização das relações internacionais*” é, dentro de tal contexto simbólico, o *outro nome para a bandeira da redução das desigualdades entre as nações*.

As instâncias em que se concentraram esta intensa mobilização discursiva e o ativismo negociador da PEB naqueles anos foram: a Organização Mundial do Comércio (a partir da reunião interministerial de Cancún, em 2003, e da criação do G-20 agrícola, herdeiro do Grupo de Cairns), a Organização das Nações Unidas (vide o insistente pleito pela reforma de seu Conselho de Segurança e o incremento da participação do Brasil nas operações de paz da ONU), a Organização dos Estados Americanos (especialmente nas crises regionais que envolveram a Venezuela, o Equador e a Colômbia), o Mercosul e, a partir de 2008, a Unasul (criada em Brasília e concebida para ser o arrimo institucional da PEB regional).

Note-se que o revisionismo da PEB petista estava lastreado no reconhecimento de que se avolumava a pressão e a demanda mundial por “vozes alternativas”, o que havia sido evidenciado, por exemplo, pelos protestos de Seattle de 1999 e pela emergência dos movimentos ditos “altermundialistas” (SPEKTOR, 2016). Cabe ressaltarmos ainda que, ao contrário do revisionismo histriônico de Hugo Chávez, a PEB de Lula foi cautelosa, a despeito dos eventuais arroubos terceiro-mundistas. Spektor sintetiza o ponto com precisão:

Em vez de denunciar a dívida brasileira com o FMI como ilegítima, pagou-a. Em vez de chocar-se com os desmandos do governo Bush, aproximou-se da Casa Branca como nenhum outro presidente brasileiro. Quando Brasília propôs um Conselho de Defesa para a Unasul, o ministro da Defesa do governo do PT não começou seu périplo de consultas pelas capitais sul-americanas, mas por Washington. E, nas apostas mais arriscadas da diplomacia petista – a rodada Doha e a Declaração de Teerã –, Lula tentou uma conciliação com os americanos até o último minuto (SPEKTOR, 2016, p. 20).



Lima (2010) afirma que, depois de um “um momento em que a política externa foi concebida como função assessora e auxiliar da estabilidade macroeconômica no sentido de reforço à restauração da credibilidade internacional”, o governo Lula “restabeleceu a vinculação clássica entre política externa e estratégia de desenvolvimento” (p. 9). O desenvolvimento foi concebido, desde o início, também como desenvolvimento social e como busca de inclusão, o que valia tanto para as políticas domésticas como para a política exterior e para a ambicionada reconfiguração do sistema internacional.

Como já ressaltado, com a “guerra ao terror” capitaneada pelos EUA após o 11 de setembro, a agenda internacional volta a ter como epicentro a questão da segurança. Não obstante, desde o início de seu primeiro mandato Lula começa a apregoar, de maneira insistente, a necessidade de que a questão da justiça social e da redução da fome, da pobreza e das desigualdades ganhasse mais centralidade na agenda internacional, o que teria implicações tanto para o multilateralismo e para a cooperação internacional de uma maneira geral como para a(s) política(s) doméstica(s) dos Estados. Em seu périplo pelo mundo, isto é, na sua ativíssima diplomacia presidencial, Lula não cansava de repetir frases como: “Se queremos um mundo seguro, temos que lutar por um mundo mais justo, mais equitativo. A paz, o desenvolvimento econômico e a justiça social estão intimamente relacionados. Não haverá paz sem desenvolvimento econômico. E não haverá paz nem desenvolvimento econômico sem justiça social” (discurso na Conferência de Imprensa sobre o Fundo Mundial de Combate à Pobreza, Genebra, 30/01/2004) [apud FARIA; PARADIS, 2013, que é a fonte de todos os outros discursos citados abaixo. Trabalho este reproduzido como 6º capítulo da presente coletânea]. Em um contexto internacional de preocupação com as armas de destruição em massa, que levaria à invasão do Iraque em 2003, enfaticamente recriminada por Lula, o presidente brasileiro faria ecoar nos inúmeros fóruns internacionais de que participava que a guerra que interessava ao Brasil era a “guerra contra a fome e a pobreza”, posto que a fome podia ser considerada a “mais letal arma de destruição em massa”.

Lima e Hirst (2006) afirmaram que a “inclusão da agenda social como uma questão central dos assuntos internacionais foi uma das primeiras e mais importantes inovações” da PEB sob Lula (p. 22). As autoras notaram também que “a luta do governo contra a pobreza e a desigualdade de renda no plano doméstico e a sua política externa assertiva e ativa podem ser vistas como os dois lados da mesma moeda” (p. 21).

Em discurso feito em 2007, Amorim evocou o célebre dito de Theodore Roosevelt segundo o qual os Estados não têm amigos, têm interesses. Não obstante, admitiu a possibilidade de haver um equacionamento favorável entre o interesse nacional e a solidariedade, de modo que, no limite, a solidariedade (entendida aqui como a atenção ao interesse do “outro”) poderá corresponder ao auto interesse de

longo prazo (*apud* BELÉM LOPES, 2013). Este tipo de posicionamento, criticado muitas vezes no país como contrário aos interesses nacionais, como excessivamente benevolente ou como guiado por afinidades ideológicas ou partidárias, particularmente no caso das estreitas relações do Brasil com os demais governantes da chamada “onda rosa” latino-americana, foi definido por Lima (2005) como “auto interesse esclarecido”. Esta *postura autodenominada “humanista e solidária” da PEB* manifestou-se concretamente de diversas maneiras, como, por exemplo, na intensificação da cooperação técnica para o desenvolvimento provida pelo país e na prestação de ajuda humanitária para países de menor desenvolvimento (FARIA; PARADIS, 2013). No caso da política sul-americana do Brasil, ela se justificava também, entre diversos outros motivos, pelo *reconhecimento da enorme assimetria entre o país e os seus vizinhos*.

Assim, a busca pela redução das desigualdades entre as nações não ficou restrita às diversas articulações, de “geometria variável”, que buscaram coordenar a atuação sistêmica dos países do chamado Sul Global. Dito de outra maneira, estas preocupações não estiveram circunscritas às desigualdades entre o Norte desenvolvido e o Sul periférico, envolvendo também, em alguma medida, a *busca de redução das assimetrias entre os países do Sul Global*. Exemplo disto foi a criação em 2006, no âmbito do Mercosul, do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul), que buscava amenizar os impactos da grande assimetria no interior do bloco. Criado em um momento de aguda crise do Mercosul, o Fundo, inspirado na experiência europeia, tem o objetivo oficial de “financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração”. Outro exemplo é o premiado Fundo para o Combate à Fome e à Pobreza criado no âmbito do Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), o qual, segundo o então presidente Lula, “(t)raduz, de forma concreta, uma nova proposta de solidariedade internacional. Somos países em desenvolvimento que unem suas forças para ajudar os mais pobres. Provamos que não é preciso ser rico para ser solidário” (discurso proferido na II Cúpula do Fórum IBAS, Johannesburgo, 17/10/2007).

Intensificando os tradicionais esforços do Itamaraty para que o regime de comércio internacional fosse reformado de modo a reduzir a proteção dada pelos países centrais aos seus produtores agropecuários, e assim favorecer as exportações e o agronegócio brasileiros (bem como as exportações dos demais países periféricos), a PEB petista dá a este antigo objetivo uma nova ênfase. Isso porque tanto no plano discursivo quanto na articulação com outros países do Sul Global destacava-se o caráter injusto dos subsídios praticados pelos países centrais. Tanto Lula como Amorim enfatizaram diversas vezes que “não é possível que as

vacas, em alguns países desenvolvidos, recebiam mais de 2 dólares em subsídios a cada dia, enquanto metade da população do globo tem que sobreviver com menos do que isso” (Lula, *World Bank Conference on the Fight against Poverty*. Shanghai, 26/05/2004). Em outro discurso, Lula afirmou que o “montante de recursos gastos com subsídios agrícolas equivale a seis vezes o valor adicional necessário, a cada ano, para viabilizar o cumprimento das Metas do Milênio” (*Celebration of the 60<sup>th</sup> anniversary of FAO*. Roma, 17/10/2005). Assim, foi com uma inequívoca pitada de orgulho que Amorim afirmou: “nós conseguimos, pela primeira vez na história da diplomacia comercial, juntar dois objetivos que pareciam antagônicos: a liberalização comercial e a justiça social” (Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília, 26/10/2004).

*A prioridade que a PEB do governo Lula confere à agenda social* fica também visível no novo modelo de regionalismo que passa a ser endossado e fomentado pelo Brasil, que tem na Unasul a sua expressão máxima. Na década de 1990 prevaleceu na América Latina (e alhures) o chamado “regionalismo aberto”, que privilegiava a ampliação dos intercâmbios comerciais, o que também tinha como objetivo expandir e consolidar a liberalização econômica que se buscava no plano doméstico e que era tida então como imperiosa. Contudo, na esteira da emergência de governos ditos progressistas na América Latina, a partir dos últimos anos do século passado, as iniciativas de cooperação regional passam a privilegiar a integração física e produtiva, englobando também uma por vezes intensa e inovadora agenda social, cultural e identitária (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Este novo modelo de regionalismo foi denominado “pós-hegemônico”, “pós-liberal” ou “estrutural”.

Retornando à questão da diplomacia presidencial, Lula via, como parte das suas atribuições, a tarefa de convencer lideranças, sensibilizar audiências e pautar a agenda internacional, o que fica evidente quando do exame da sua agenda e da leitura de seus inúmeros discursos. Porém, Lula pôde contar com mais do que um discurso moral, o seu carisma pessoal e sua própria história de vida para sustentar isso que ele denominou, já no discurso de posse de 2003, como a sua “cruzada” (FARIA; PARADIS, 2013). Posteriormente, ele também apresentaria, de maneira recorrente, como boas práticas a serem emuladas por outros países, as políticas sociais criadas ou aprimoradas durante o seu governo, como o Programa Fome Zero e o Bolsa Família. É por isso que parece lícito pensar que Lula, em sua diplomacia presidencial, não exerceu apenas o papel de *agenda-setter*. Ao trabalhar pela exportação de diversas inovações de políticas públicas desenvolvidas no Brasil, o então presidente exerceu também o papel, nem sempre reconhecido, de empreendedor de políticas (*policy entrepreneur*).

Há várias maneiras de se compreender este processo que podemos denominar de “instrumentalização extranacional da política social doméstica”, o qual, na

verdade, abarca também inovações de políticas desenvolvidas pelo país em outras áreas, como na agricultura, por exemplo. A partir da ideia de “poder brando”, que seria, segundo a teoria, exercido pela adoção combinada de estratégias de convencimento, de propaganda ou diplomacia pública e de construção de reputação ou *nation branding*. A partir da compreensão desta forma de ação internacional como compatível com os interesses e recursos de poder ao alcance de uma “potência intermediária”. Como oportunidade que se abre em um momento de transição do sistema internacional. Como forma de legitimação doméstica de políticas redistributivas que enfrentam fortes resistências internas. O espaço de que dispomos aqui não nos permite nem explorar melhor estes recursos analíticos nem listar, de maneira sistemática, as inovações que o país procurou exportar (para tanto, ver Faria e Paradis, 2013, e Belém Lopes, 2014).

Contudo, antes de finalizarmos a seção, devemos dizer que são diversos, ainda que dispersos, os indicadores do sucesso da PEB de Lula neste processo de instrumentalização extranacional das inovações brasileiras no campo das políticas públicas. Melhor falarmos de evidências, como, por exemplo: o fato de o Brasil ter se tornado um importante, reconhecido e cobiçado provedor internacional de cooperação para o desenvolvimento; o fato de diversas organizações internacionais, como Banco Mundial, Unicef, PNUD e FAO, apregoarem internacionalmente inovações brasileiras como *best practices* a serem emuladas; o fato de o Brasil ter sido considerado “*the softpower great power*” (DAUVERGNE; FARIAS, 2012, p. 913); e a sugestão de que, na América Latina, o chamado “modelo de Brasília” estaria, ao final da primeira década do século, substituindo o “modelo de Washington”. Tal sugestão foi feita pelo presidente do Centro de Pesquisas do *Inter-American Dialogue*, sendo que o tal “modelo de Brasília” estaria centrado na promoção da estabilidade macroeconômica, na valorização do salário mínimo, na ênfase na inclusão social e na adoção de programas de transferência condicional de renda, aos moldes do Programa Bolsa Família brasileiro (MELLO, 2011).

## 10.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando este capítulo, devemos comparar, de modo mais sistemático, os nossos achados acerca da maneira como a PEB dos governos FHC e Lula lidou com as assimetrias internacionais e se posicionou sobre as desigualdades domésticas. A discussão que fizemos nas duas seções anteriores procurou se concentrar, como prometido, na exploração das seguintes categorias analíticas: (1) visão do sistema internacional a pautar a PEB; (2) o Brasil frente às assimetrias

do sistema internacional; e (3) o lugar das desigualdades domésticas na PEB. A seguir as duas administrações serão contrastadas segundo cada uma dessas três categorias analíticas.

No que diz respeito à visão do sistema internacional a pautar a PEB, parece-nos possível: (a) entender as percepções sobre a globalização prevalentes nos dois governos como diametralmente opostas ou (b) entender que, após a inflexão ocorrida no segundo governo de FHC, teria havido alguma convergência. Vejamos: ao compreender a globalização como inexorável, como essencialmente benévola e como prenhe de oportunidades, e o Brasil como um dos seus grandes beneficiários, a PEB de FHC teria naturalizado e aceito as assimetrias do sistema internacional. Por outro lado, a PEB de Lula reconheceu explicitamente, condenou com veemência e trabalhou com o objetivo de democratizar o sistema internacional e de reduzir as suas assimetrias, em parceria preferencial com os demais países do Sul Global, a partir do interior das instituições do sistema e cooperando de maneira inovadora em outras arenas. É neste sentido que é possível pensar a PEB de Lula como revisionista, posto que ela buscou resistir à globalização e negociar os seus termos. Em vez de *norm taker*, o país pleiteava para si um lugar como *rule maker*. A busca de redução das desigualdades entre as nações teve como palco e objeto não apenas as organizações multilaterais globais, mas também as instituições regionais. Miraram-se tanto as desigualdades entre o Norte e Sul como as assimetrias entre os países do Sul. Se a globalização era, em grande medida, um projeto político arquitetado ou promovido pelas potências do Atlântico Norte, a estruturação de um eixo Sul-Sul, liderado pelas “potências emergentes”, seria uma resposta oportuna e uma aposta à altura das ambições brasileiras. Tal compreensão dicotômica das percepções das duas administrações, porém, fica matizada quando se nota a inflexão na PEB ocorrida no segundo mandato de FHC, a partir da qual o caráter assimétrico da globalização passa, como vimos, a ser denunciado e, em alguma medida, combatido.

No que se refere à postura do Brasil frente às assimetrias do sistema internacional, discutimos como a PEB tornou-se instrumento de adaptação à globalização no governo FHC e como o país aderiu a diversos regimes internacionais ou à “normatividade do cânone ocidental”. Note-se que alguns desses regimes muito claramente “congelavam” as assimetrias existentes, como é o caso notório do Tratado de Não Proliferação Nuclear. Os formuladores desta estratégia a entenderam como realista e pragmática e como capaz de evitar o isolamento do país e de fortalecer sua posição no sistema internacional. Para os críticos, tratou-se de conformismo ao *mainstream* ou de “adesão subordinada à globalização neoliberal”. Em que medida a inflexão observada no período é fruto do não cumprimento das expectativas originais e/ou de mudanças ocorridas no próprio sistema internacional é algo que não pudemos explorar aqui com mais detalhe.

Por seu turno, o revisionismo *light* da PEB de Lula usou de várias estratégias em sua busca pela redução das assimetrias internacionais e pela diminuição das desigualdades entre os Estados. Argumentamos que este objetivo foi ordenador da ação diplomática brasileira no período, tendo também guiado o emprego dos demais instrumentos da política externa. O país assumiu com destemor e orgulho a missão que Lula se impôs de promover, a partir de articulações de geometria variável, a reforma do sistema internacional, que faria com que o Brasil pudesse exercer plenamente a sua soberania, atuando de maneira não subordinada. Durante aqueles anos, a diplomacia presidencial e a multiplicação da presença diplomática do país trabalharam para que a agenda internacional fosse mais claramente pautada pelo princípio e pelo objetivo da justiça social. Para os críticos, tratou-se do resgate de uma defasada postura terceiro-mundista, de politização e ideologização indevidas da PEB.

Por fim, resta-nos contrastar o lugar dado às desigualdades domésticas na PEB dos dois governos. Durante os anos FHC, a necessidade percebida de se resgatar a credibilidade internacional do Brasil ancorava-se na tentativa de transformar a redemocratização do país e a sua estabilidade econômica em trunfos. No plano retórico, os formuladores da PE demonstraram sensibilidade à “questão social”. Contudo, não encontramos evidências claras de que ela tenha, de fato e com destaque, pautado as prioridades e iniciativas concretas da PEB durante aquele período. Se os “problemas internos” do país eram entendidos como obstáculo para a realização de objetivos importantes no cenário externo, o que se viu na PEB de Lula foi a inclusão da agenda social como questão central nos assuntos internacionais. As políticas articuladas no âmbito doméstico para a promoção do desenvolvimento inclusivo e para a redução das desigualdades tornaram-se instrumentos da ação internacional do país. Política externa e política social tornaram-se “os dois lados da mesma moeda”. Uma PEB que se queria “humanista e solidária”, por estratégia e por convicção, passou a promover sistematicamente a difusão internacional de algumas das inovações de políticas do plano doméstico. Mais do que exportação da política social, contudo, tratava-se de sua efetiva instrumentalização, uma vez que ela alimentava e diferenciava o papel do país como provedor de cooperação para o desenvolvimento, cimentava o eixo Sul-Sul ao atrair novos parceiros para a órbita de influência do Brasil, repaginava a imagem internacional do país, legitimava o pleito pela reforma do sistema internacional e, como *feedback*, legitimava domesticamente políticas e programas de impacto redistributivo.

Se, como vimos, José Genoíno afirmou que a PEB de FHC teve como meta constante “refundar a credibilidade externa sobre a estabilidade interna”, parece possível sugerirmos que a PEB de Lula teve como meta constante ampliar a influência externa do país e trabalhar pela redução das assimetrias internacionais a partir da instrumentalização internacional das políticas domésticas voltadas para a promoção do desenvolvimento inclusivo.

Para finalizarmos, vale lembrar que a PEB, após 2010, caracterizou-se, nos anos Dilma, como uma emulação indolente do lulismo diplomático, ao passo que, no governo Temer, o país testemunhou a ressuscitação da matriz neoliberal assimétrica e a repolitização, agora com sinal invertido, da política exterior. Se o governo Bolsonaro radicalizou algumas das inflexões promovidas pela política externa de Temer, como a negligência pelo entorno geográfico do país e o alinhamento aos EUA, sua política exterior talvez seja melhor caracterizada como uma busca de refundação da inserção internacional do Brasil. Isso em função de seu desprezo pelo pragmatismo e pelo multilateralismo, pelo abandono de outros princípios tradicionais da PEB, como o da não intervenção, e pelo caráter transcendental da nova retórica e dos novos objetivos da PEB.

## REFERÊNCIAS

ALSINA JR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, pp. 2-35, 2003.

ALVES, J. A. L. **Relações Internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

BELÉM LOPES, D. E. “Eu vi o mundo”: o princípio do multilateralismo nas gestões de política externa de Cardoso e de Lula. **Política Externa**, v. 22, n. 2, pp. 39-47, 2013.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e potência à brasileira. **Revista Estudos Políticos**, v. 5, n. 1, pp. 27-39, 2014.

CARDOSO, F. H. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, pp. 183-197, 1999.

DAUVERGNE, P.; FARIAS, D. B. L. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, pp. 903-917, 2012.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n.2, pp. 63-101, 2003.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, pp. 311-355, 2012.

\_\_\_\_\_.; PARADIS, C. G. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. **Brazilian Political Science Review**, v. 7 n. 2, pp. 8-36, 2013.

FHC e a Terceira Via. **Folha de São Paulo**, 8 abr. 1998. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz08049801.htm>>.

FONSECA JR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, v. 14, n. 38, pp. 260-267, 2000.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, pp. 5-17, 1998.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty. **Política Externa**, v. 5, n. 3, pp. 37-49, 1996.

LIMA, M.R.S. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 83, pp. 16-20, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-304, 2000.

\_\_\_\_\_. Tradição e inovação na política externa brasileira. **Plataforma Democrática**, Working Paper n. 3, jul. 2010.

\_\_\_\_\_.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, pp. 21-40, 2006.

LULA DA SILVA, L. I. "**Valeu a pena a experiência agressiva na política externa**", **diz Lula sobre os 10 anos de governo**. 2013. (4m43s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zzaCvwacyIA>>.

MELLO, P. C. A cartilha do consenso de Brasília. **Folha de São Paulo**, 17 jun. 2011.

PAROLA, A. G. L. **A ordem injusta**. Brasília: FUNAG, 2007.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Eds.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. London: Springer, 2012.



ROSSI, C. Terceira Via começa sem FHC. **Folha de São Paulo**, 18 set. 1998.

SILVA, A. L. R. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. **Carta Internacional**, v. 7, n.1, pp. 20-34, 2012.

SPEKTOR, M. Por uma nova doutrina de política externa brasileira. In: SPEKTOR, M. (Ed.). **10 Desafios da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: CEBRI-KAS, 2016. pp. 17-26

VIGEVANI, T. *et al.* Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, pp. 31-61, 2003.

VISENTINI, P. G. F. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, v. 5, n. 2, pp. 381-397, 2005.

WALTZ, K. International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v. 6, n.1, pp. 54-57, 1996.



Chaparral Pro 10 pt  
Off set 75 g/m<sup>2</sup>  
Gráfica UFRGS

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – [admeditora@ufrgs.br](mailto:admeditora@ufrgs.br) – [www.editora.ufrgs.br](http://www.editora.ufrgs.br) • Direção: Luciane Delani • Editoração: Lucas Ferreira de Andrade (Coordenador), Clarissa Felkl Prevedello, Marleni Matte e Rafael Menezes Luz • Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Cláudio Oliveira Rios, Fernanda Kautzmann, Gabriela Azevedo, Heloísa Polese Machado, Jaqueline Trombin e Laerte Balbinot Dias

*Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação* compila dez estudos publicados entre os anos de 2008 e 2019. A coletânea apresenta uma visão geral, ainda que fragmentada, das maneiras como a política externa pode (e deve) ser entendida como uma política pública. Tratando a política exterior do Brasil tanto como objeto quanto como campo disciplinar, e ao ressaltar distintos momentos e flagrantes do ciclo de produção da PEB, o livro desloca o foco tanto da tradicional narrativa itamaratyana como de seu enquadramento por uma historiografia que ajudou a fundar esta área de estudos no Brasil, que hoje felizmente transcende, sem desprezá-las, as contribuições da corporação diplomática e as fronteiras e balizas acadêmicas.

Como a política externa tem se entranhado com renovado vigor nas dinâmicas políticas domésticas do país, nos seus momentos mais universalistas, naqueles em que prevaleceu o ocidentalismo e também, é claro, quando da tragédia do negacionismo anti-globalista, espera-se que o livro reforce o compromisso interdisciplinar dos estudiosos da PEB e ajude a mitigar o nacionalismo metodológico ainda prevalente entre os analistas de políticas públicas do país, fertilizando o variado e pujante campo contemporâneo da Análise da PEB.

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.