



IDEIAS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UMA TÊNUE RELAÇÃO NA NOVA REPÚBLICA ¹

LUCAS RIBEIRO MESQUITA

Doutorando em Ciência Política pela UFMG

E-mail: lucaskazao@gmail.com

RESUMO

Partidarização, ideologização e política externa guiada sob preceitos ideológicos e partidários, são expressões que sempre retornam nas discussões da política externa brasileira principalmente no período recente, em função de um processo de politização e aumento da participação decorrente do processo redistributivo, o qual alterou a forma, a produção e a compreensão da PEB. Nossa intenção é apresentar uma revisão crítica sobre a tênue relação entre ideias e política externa, apresentando uma alternativa de análise do processo de institucionalização das ideias pelas elites com acesso ao poder decisório na formulação da política externa durante os governos Collor, FHC e Lula.

Palavras-Chaves: Ideias, Política Externa Brasileira, Institucionalismo

ABSTRACT

Partisanship, ideology and foreign policy guided under ideological precepts, are expressions that always return the discussions of Brazilian foreign policy especially in recent years, due to a process of politicization and increasing participation, which changed the way, the production and comprehension of PEB. Our intention is to present a critical review of the tenuous relationship between ideas and foreign policy, presenting an alternative analysis of the process of institutionalization of ideas by elites with access to decision makers in the formulation of foreign policy during the Collor, Cardoso and Lula.

Keywords: Ideas, Brazilian Foreign Policy, Institutionalism

¹ Versão síntese dos capítulos "Introdução e Capítulo 2 - Institucionalizando Ideias e Construindo Políticas" da dissertação de mestrado apresentada pelo autor sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Velasco e Cruz



RESUMEN

El partidismo, la ideología y política exterior guiado bajo los preceptos ideológicos y partidarios son expresiones que siempre regresan a los debates de la política exterior brasileña, especialmente en los últimos años, debido a un proceso de politización y participación creciente en el procedimiento de redistribución, que cambió la manera, la producción y comprensión de PEB. Nuestra intención es presentar una revisión crítica de la tenue relación entre las ideas y la política exterior, presentando un análisis alternativo del proceso de institucionalización de las ideas por las elites que tienen acceso a los tomadores de decisiones en la formulación de la política exterior durante el Collor, Cardoso y Lula.

Palabras clave: Ideas, Política Exterior Brasileña, Institucionalismo

INTRODUÇÃO

Com a ascensão do governo Lula, parte da literatura considera que a política externa brasileira vivenciou um novo padrão na sua condução, em função da chamada correção de rumos iniciada ao final do governo Fernando Henrique, com a tentativa de reinterpretar as proposições da política externa brasileira, dando um novo sentido e um novo objetivo.

Essa reversão política, por sua vez não foi unânime na comunidade política nacional, apresentando em diversos momentos divergências sobre a mesma. Essa discussão se focalizou principalmente em duas instâncias da política nacional, dentro do Itamaraty com suas divisões internas e nos discursos dos partidos políticos. A polêmica sobre a “politização” do Ministério das Relações Exteriores encontra eco também entre os acadêmicos, jornalistas e intelectuais, sendo razoável a distinção proposta por Almeida (2006) em dividir os comentaristas da política externa “lulista” entre vozes autorizadas, aliados ou simpatizantes e “independentes e críticos”.

Como afirma Velasco Júnior (2011), graças aos efeitos da redemocratização na sociedade brasileira e do aumento da transparência na execução das políticas públicas, o Itamaraty, como órgão de formulação e aplicação da política externa, tem sido objeto nos últimos anos de debate sem precedentes na História do país, pondo-se em discussão a pertinência e a coerência das decisões tomadas e das iniciativas lançadas.

Ainda para Velasco Júnior (2011) essa politização da política externa brasileira corrige a ausência de problematização de décadas anteriores, atribuída ao seu caráter consensual e à inegável capacidade de reprodução e continuidade ao longo do tempo. Nesse novo contexto, é comum, inclusive, a alegação de viés ideológico ou até mesmo partidário às linhas de ação adotadas.

Uma questão que se apresenta, especificamente em relação a análise é como relacionar os fatores ideacionais à política externa, e conseqüentemente às políticas públicas. O passo inicial para considerar o papel das ideias no processo de tomada de decisões em política externa, entender a divisão existente na reflexão acadêmica sobre as relações internacionais, entre os materialistas e os idealistas.



Os cientistas sociais, desde a clássica formulação weberiana de que ideias inovadoras podem criar novas imagens e, fundamentalmente, remodelar os interesses, estiveram interessados na influência das ideias na ação governamental (WEIR, 1994).

Dentro do campo de pesquisa de Relações Internacionais, o movimento de relacionar fatores cognitivos e decisão política só teve espaço com o surgimento do movimento behaviorista, que fez surgir, dentro da disciplina, abordagens que valorizavam os fatores internos, e buscavam explicar o comportamento dos atores domésticos e sua influência sobre a formulação da política externa (WHITE, 1978).

Tais concepções criticavam as concepções realistas do Estado como ator unitário, racional e com preferências dadas em termos de comportamento internacional e o novo paradigma buscava a “abertura da caixa preta” estatal. No entanto, a ênfase dada às análises ideacionárias no campo das relações internacionais, e principalmente da política externa brasileira ainda é escassa.

No Brasil, o estudo da política externa foi marcado durante muito tempo por um tradicionalismo que, ao longo do tempo, teve foco nos chamados estudos diplomáticos, que abrangiam as relações interestatais analisadas pela ação dos governos e das chancelarias. Outra característica que percebemos nas pesquisas sobre a diplomacia nacional é a aceitação do Itamaraty como uma instituição blindada às condições políticas da sociedade brasileira.

Como sugerem Hirst e Lima (2002), embora esse modelo possa explicar o processo decisório de política externa de grande parte do século XX, ele não se mostra tão eficaz ao se examinar o período mais recente, no qual fatores de natureza internacional e doméstica incidiram sobre a própria natureza da política externa, bem como fatores de natureza epistemológica.

As mudanças no cenário internacional e doméstico no pós guerra fria alteram a dinâmica política internacional e o processo de produção da política externa brasileira. Como resultado, as estruturas estatais anteriormente voltadas exclusivamente para as questões internacionais passaram a ser questionadas, e novos passaram a se importar com a questão reivindicando sua participação na política externa. (LIMA, 2000; FARIA, 2008; BELÉM LOPES, 2011).

A academia nacional tem empreendido esforços em analisar como os novos atores e as novas dinâmicas decisórias se relacionam com a produção da política externa, entre eles o papel do executivo (SANCHEZ-BADIN; FRANÇA, 2010), o do presidente (CASON; POWER, 2009), o do congresso (DINIZ; RIBEIRO, 2008), dos partidos políticos (OLIVEIRA, 2011), dos grupos de interesse (COUTO, 2008), do judiciário (COUTO, 2004), de ministérios e agências estatais (PINHEIRO; BESHARA, 2012), a participação das cidades e estados (SALOMÓN; NUNES, 2007), da sociedade civil (ASSANO; AMAPRO, 2008)

Entretanto, apesar do importante avanço na compreensão desses múltiplos atores da política externa, compartilhamos da preocupação de Cervo (2008) acerca da necessidade de trabalhos que preencham a lacuna do reduzido espaço dado as pesquisas que procurem entender a relação entre, governos, partidos e ideologias e suas influências na política externa brasileira contemporânea, sendo assim um modo de compreendermos a política externa brasileira enquanto política pública, com todas suas especificidades.



Nossa intenção é nos afastarmos desses estudos clássicos da diplomacia nacional, e nesse sentido fazer uma revisão crítica sobre a relação entre o processo de institucionalização das ideias pelas elites com acesso ao poder decisório na formulação da política externa, o papel do Itamaraty e a execução da política externam, tomando como base os governos Collor, FHC e Lula.

Tratar, no entanto, as ideias como algo suspenso no tempo e no espaço é abrir espaço para inúmeras falhas metodológicas e teóricas, além de suprimir uma análise mais robusta, que incorpore os atores formuladores dessas ideias. Para tal quando aqui tratamos de ideias, estamos trabalhando com a noção que essas ideias estão atreladas a grupos sociais que participam do processo, e que, possuem instrumentos para transformá-las em resultados políticos.

Aliado a tal consideração, trabalharemos com a suposição de que as ideias não são construções “passivas”, mas adquirem um papel ativo quando adentram a arena política, introduzindo novas categorias cognitivas que permitem aos atores a redefinição de seus interesses. Assim, no longo prazo, as ideias adquirem um papel ativo e influente na formação de identidades e preferências da política externa brasileira (MELLO; SILVA, 1998) como resultado do trânsito de indivíduos e grupos que, eventualmente, têm acesso sobre os órgãos e indivíduos participantes do processo de formulação (ARBILLA, 2000).

Nesse ponto vale uma observação sobre a influência das ideias na política externa. Por incorporar várias facetas do interesse do país, a política externa sofre influência de arenas múltiplas; as ideias podem inferir opções econômicas, modelos de inserção internacional, modelos de integração regional, políticas voltadas para o âmbito social, parcerias estratégicas, entre outras.

A política Externa Brasileira no Pós Guerra Fria – do Neoliberalismo ao Partido dos Trabalhadores

No início dos anos noventa, a política externa brasileira – tanto seus parâmetros de ação quanto as questões relativas à formação da agenda – encontrava-se em um processo de adaptação ao novo cenário e a “nova ordem mundial”. O cenário se pautava pelas visões de cooperação internacional, universalização dos regimes políticos e econômicos liberais, a criação de uma nova ordem sob a governança dos Estados Unidos com a utilização da Organização das Nações Unidas.

Marcada pelas características de dinamismo, tendo como exemplo a execução do pragmatismo ecumênico e responsável, a política externa nacional serviu aos intuitos do modelo econômico e de industrialização dos governos brasileiros na segunda metade do século XX. Durante os anos 70 e 80, a diplomacia brasileira teve pequena margem de iniciativa na maioria das questões internacionalmente relevantes e foi condenada a reagir a investidas do exterior, as quais não podiam prever nem controlar, fazendo com que no período a política exterior fosse, basicamente, reativa e defensiva (ALBURQUEQUE, 2000 apud BERNAL-MEZA, 2002).

O Brasil, e toda América Latina, no entanto, começaram, no final da década de 80 e início da de 90, a presenciar uma fase turbulenta, na qual se colocavam em xeque as políticas adotadas sob o



manto do desenvolvimentismo, em função de uma sensação de estagnação e de decadência das estratégias. Suscetível às mudanças da esfera global e interna, o modelo de política exterior da década de 1980, das presidências Figueiredo e Sarney, associado ao desenvolvimento nacional, deu lugar a uma fase de crise e contradições, criando a dança de paradigmas da política externa (Cervo, 2002).

O marco da quebra do paradigma desenvolvimentista foi a ascensão de Collor à Presidência, com a adoção do neoliberalismo como pilar da gestão do Estado nacional e o alinhamento com o receituário do neoliberalismo mundial. Para lograr as modificações no perfil internacional do país, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momento internacional; 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e; 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 6).

O pensamento político acerca da política externa se tornava menos consensual. De um lado, acadêmicos reafirmavam certo amorismo e distanciamento do MRE na condução da política externa. Para Hirst e Pinheiro (1995), o projeto de voo curto de Collor colocou o consenso em debate e esse rompeu com a noção consagrada de que continuidade e consenso constituíam aspectos invioláveis da política internacional do país.

Hirst e Pinheiro (1994) identificam que dentro e fora do MRE passou-se a questionar a essência estatal da política externa, tendo em vista a necessidade de ampliar suas bases domésticas de apoio. De acordo com as autoras, a politização da sociedade brasileira chegou ao âmbito diplomático, levando à diferenciação entre posturas mais próximas dos ideais neodesenvolvimentistas – e, conseqüentemente, nacionalistas – e posturas mais sintonizadas com o neoliberalismo, com um sentido mais cosmopolita.

Os grupos internos no Itamaraty passaram a se identificar com os ideais externos a instituições que emergiam na vida política nacional, principalmente os de cunho partidário, politizando e dividindo cada vez mais as existentes distinções políticas/diplomáticas, passando principalmente a definir-se em função de uma temática central: o padrão de relacionamento com os Estados Unidos, tendo, para alguns, a certeza de que a convergência com Washington constituía o caminho para a recuperação da credibilidade internacional do Brasil; e para outros, a de que o distanciamento de Washington assegurava ao Brasil um espaço de manobra no sistema internacional, necessário para a defesa dos interesses nacionais (HIRST; PINHEIRO, 1994).

A mudança de rumos da política externa, no lançar da nova ordem mundial, como salienta Cervo (2002), não ocorreu de modo simples. De acordo com o autor, à primeira vista parece haver-se perdido o rumo que por sessenta anos havia impresso racionalidade e continuidade à política exterior de um Estado que buscava, obstinadamente, a promoção do desenvolvimento nacional.

Segundo o autor, o Itamaraty teve dificuldades de reagir, tendo o debate do pensamento interno ao MRE, externalizado de dentro da corporação diplomática, a partir do fim do governo Collor, prosseguiu durante o governo Itamar, nas manifestações de Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Felipe Seixas e Samuel Pinheiro Guimarães (CERVO, 2002).



Casarões (2011) sustenta que o neoliberalismo não foi invenção do governo Collor, mas, ao contrário, aquele presidente elegeu-se, entre outras coisas, porque já havia ocorrido uma inflexão importante no seio da própria sociedade no sentido de rejeitar o discurso desenvolvimentista. No plano societário, para o autor, observou-se uma grande disputa pela legitimidade, na qual a adesão ao (neo) liberalismo tornou-se, progressivamente, mais intensa, quanto mais esgotado se mostrasse o Estado desenvolvimentista.

Para que o país pudesse atualizar sua inserção internacional no contexto das várias transformações observadas, o novo presidente aproveitou-se de uma divisão interna no serviço diplomático – que, ao fim da década de 1980, polarizava os nacionalistas, detentores do monopólio sobre o interesse nacional, e os liberais, que não encontravam muito espaço no meio de um consenso globalista (CASARÕES, 2011)

Ainda segundo Casarões (2011), as transformações empreendidas por Collor foram, ao fim e ao cabo, menos importantes do ponto de vista da forma (ele mesmo tendo se arrependido de executar a tripartição da Secretaria Geral do MRE), mas cruciais no tocante a quem é alçado aos postos fundamentais da diplomacia. Nesse sentido, o presidente beneficiou-se das dissonâncias para permitir que uma agenda percebida como necessária – que envolveu, entre outras coisas, a abertura econômica, a reconstrução de relações positivas com os Estados Unidos e a descaracterização do terceiro-mundismo – fosse levada a cabo pelo Itamaraty. Não se marginalizou a diplomacia, como já se quis acreditar, das decisões sobre política externa.

Se durante o governo Collor a quebra do Estado desenvolvimentista se iniciou, a eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente da república representou, no seio do Estado brasileiro, o fim da utilização do aparato estatal e, inclusive, da política externa como instrumento do desenvolvimento nacional. De acordo com Lafer (2001),

a globalização e seus efeitos na dinâmica do sistema internacional levaram o desenvolvimento no relativo distanciamento de uma inserção na economia mundial gerenciado pelo Estado, viabilizado pela lógica do nacionalismo de fins, se tornou inoperante, encerrando a eficácia do repertório de soluções construídas a partir do governo Getúlio Vargas. (LAFER 2001, p. 113),

O grande tema da política externa brasileira na era FHC passa a ser a inserção do país em um sistema marcado pela lógica da globalização, na qual o papel do Estado brasileiro deveria ser revisado. De acordo com Lafer e Fonseca (1997), o Estado no primeiro pós-Guerra Fria era apresentado como um ator orientado racionalmente por valores da comunidade internacional, na qual se confirmava a tendência obsoleta do Estado, o qual perdia os elementos de atuação no âmbito nacional.

Cardoso (1996) defendia que a globalização significava o aumento do peso das variáveis externas na agenda econômica e a redução do espaço para as escolhas nacionais, e com isso a “diluição entre o “interno” e o “externo” levava ao questionamento da hipótese de autonomia da política externa em relação à política interna (apud LAFER, 2001).



Embora o discurso de FHC sobre a globalização fosse, segundo Cruz (1999), ambíguo, esse, no entender do então presidente, projetava o Brasil para o limiar de uma nova era. A inserção brasileira, portanto, deveria abandonar os discursos terceiro-mundistas e se inserir na lógica da globalização, que em resumo seria alterar as ações da diplomacia nacional, agora mais voltada para o jogo das grandes potências econômicas – EUA, União Europeia e Japão – participando ativamente dos mecanismos multilaterais do sistema internacional, com a intenção de projetar o poder brasileiro e transformá-lo em um ator capaz de influenciar a formação da agenda internacional.

Em um cenário caracterizado pela arbitrariedade e pelo acirramento da vontade hegemônica dos Estados Unidos e de seu poder quase incontestável, a política externa brasileira se articulou sob as diretrizes tradicionais de sua agenda política, o apelo ao pacifismo na resolução dos problemas, o primado do direito internacional, a defesa dos princípios de autodeterminação e não intervenção e o pragmatismo como instrumento necessário e eficaz à defesa dos interesses do país. (LIMA, 2010)

De acordo com Vigevani et al. (2003), esses princípios são suficientemente gerais, os quais puderam, portanto, ser adaptados a diferentes circunstâncias ao proporcionarem aos tomadores de decisões uma flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta.

A adaptação da agenda e da postura no cenário internacional foi, posteriormente, conceituada como sendo uma atuação baseada no conceito da autonomia pela participação (FONSECA JR., 1998). O diplomata assim a define:

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional (Fonseca Jr. 1998, p. 368).

O novo modelo de política externa renovava a atuação brasileira no cenário internacional, buscando a maior participação dentro dos espaços decisórios. A nova conduta brasileira, segundo Vigevani et. al. (2003), era fundamental em um sistema desfavorável, na qual a própria lógica de poder era indefinida; nesse sentido, era preciso não realizar uma adaptação passiva, mas, no limite do próprio poder, articular-se com o interesse de outros estados e forças, o de redirecionar e reformar o ambiente, buscando a possibilidade de participação nos assuntos internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros.

O posicionamento do Brasil em relação ao sistema internacional deveria ser à luz de uma adaptação criativa intencionada a adequar-se as complexas e crescentes mudanças na nova ordem mundial, de forma assertiva, evitando a passividade na lógica do jogo internacional, procurando participar efetivamente dos regimes internacionais (LAFER, 2000; CARDOSO, 2001; LAMPREIA, 1998).



De acordo com Lampreia (1998), o país, no seu projeto de inserção internacional, visaria uma autonomia pela integração, em contrapartida a uma ação isolacionista, mas que estivesse articulada com o ambiente internacional. Essa tendência na autonomia e na afirmação do país como um global trader e global player já era percebida no governo Itamar, sob o comando de Fernando Henrique e Celso Lafer da pasta de Relações Exteriores, os quais mudam a forma da inserção do Brasil (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Para Vigevani et al. (2003), atuar dentro do sistema para a solução de divergências foi objetivo constante do governo FHC. As incoerências entre o discurso e a prática dos atores mais poderosos e influentes da sociedade internacional, em diferentes cenários, surgiram como realidades diante das quais não haveria outra forma de superação, a não ser pelo entendimento. Assim, a política externa viria contribuir para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e de crescimento, ajudando a superar os problemas sociais. Em suma:

Avalia-se que a matriz neoliberal efetivamente teve influência decisiva sobre a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. A matriz vinha a substituir o modelo desenvolvimentista que enfrentava suas fragilidades e estava em crise no início dos anos 1990. Daí em diante, a nova matriz emergente foi sendo implementada, figurando como elementos centrais a adesão aos ideais do Consenso de Washington e a uma nova posição perante o Estado e o Mercado. É interessante notar que ocorreu uma internacionalização do neoliberalismo por parte da política externa brasileira, que projetou para a política exterior o que o governo vinha praticando internamente (SILVA 2008, p. 148).

O modelo encontrou respaldo em um Itamaraty que vivenciava uma virada ideológica do domínio dos ideais “terceiro-mundistas/estrutural-desenvolvimentista” para o discurso internacionalista, que se consolidou ao longo do governo Fernando Henrique. Evidência dessa mudança interna, o Itamaraty se publicizou por uma edição do Caderno Mais! da Folha de São Paulo, intitulada “A Nova Geração do Itamaraty é Neoliberal”. O texto afirmava que

Sob a influência de um cenário internacional que ainda busca a acomodação à realidade pós-Guerra Fria, a diplomacia brasileira vive uma fase de revisão de conceito, (...) [e] a eleição de Fernando Henrique Cardoso, apoiado por aliados políticos de perfil liberal, reforça a nova tendência da política externa do país (SOUZA 1994, p.6).

A figura de Paulo Tarso Flecha de Lima representava a nova cara do Itamaraty, na qual a defesa da diminuição do Estado, a superação do modelo de substituição de importações, a eliminação de barreiras protecionistas e a criação de incentivos para atração de capital externo estavam na ordem do dia da agenda diplomática brasileira.

O modelo, por sua vez, também não deixou de ser questionado pela elite política e acadêmica brasileira. As principais críticas se reduzem ao fato do aprofundamento da matriz neoliberal na política externa, em decorrência da aplicação das duas gerações de reformas sugeridas pelo Consenso de Washington.

Para Cervo (2002), o Brasil desistiu de fazer política internacional própria, no momento em que aplicou as duas gerações de reformas do Consenso de Washington. Segundo o autor, a:



Subserviência do Estado normal, erigida como ideologia da mudança, engendrou graves incoerências, ao confundir democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária. Completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória (CERVO, 2002).

Outro foco das críticas foi a diplomacia presidencial, convergindo na ideia de que a materialização destas iniciativas foi precária e não conseguiu superar a limitação diplomática do Brasil, oriunda da redução da margem de manobra internacional do país frente à globalização e o abandono da noção de projeto de desenvolvimento (SILVA, 2008). Para os críticos, a utilização da “diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa” (GARCIA, 2001, p.7).

Esse quadro só iria se reverter, segundo Cervo (2002), quando o governo Fernando Henrique realizasse uma correção de rumos do modelo de Estado, se desvincilhando do Estado normal como único modelo, passando a adotar em coexistência [ensaios] do Estado logístico, o qual levou o país a controlar o processo de privatização para evitar o risco de consumir a destruição do patrimônio nacional a cargo do Estado normal.

Essa reversão, sinalizada por Cervo (2002), ocorreu em razão do esgotamento do modelo de matriz neoliberal, em função, principalmente, da crise do Plano Real, que redefiniu o papel do Mercosul, da América do Sul e a percepção do sistema internacional.

Na virada do milênio, a política externa corrigia seus rumos para um sistema internacional condicionado por assimetrias e por uma distribuição desigual do poder. De acordo com Cervo (2002), o quadro desfavorável do cenário internacional para a ação brasileira sob os auspícios do neoliberalismo “forçou o governo brasileiro a evoluir da subserviência do Estado normal a uma política de comércio exterior mais realista e condizente com o comportamento do Estado logístico” (CERVO, 2002, p. 474).

Em meados do ano 2000, a postura brasileira já evidenciava a mudança de atitude. Em entrevista, o ministro Lampreia (apud SILVA, 2008) admitia que havia sido descartada a ideia de transformar o Brasil em uma potência mundial, com peso em decisões estratégicas tomadas globalmente. A mudança no comando da chancelaria brasileira para administração de Celso Lafer representava a necessidade de reacomodar a política externa no cenário internacional e manter o paradigma liberal vigente na condução da política externa brasileira.

De acordo com Silva (2008):

O ministro Celso Lafer gerenciava, com uma retórica liberal e uma prática que revelava certo autoritarismo, a crise da diplomacia brasileira, colhendo os resultados de um sistema internacional que se alterara com o limiar do milênio. Paradoxalmente, trabalhava com a ideia de “arrumar a casa”, procurando evitar, simultaneamente, uma retirada acelerada do paradigma neoliberal junto ao Itamaraty. Na realidade, considera-se que Lafer, não dispondo de um claro projeto alternativo à crise do paradigma neoliberal, basicamente gerenciou uma crise de paradigma, numa perspectiva de transição em final de governo (SILVA 2008, p.162).



O objetivo principal se daria:

No desafio de efetivamente consolidar a nova agenda, adensando o 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 2001, p. 116).

Por mais que a política externa do governo Fernando Henrique tenha posicionado a imagem do Brasil como um ator influente no cenário internacional, principalmente pela noção do Brasil como um global trader, se adequando às condições de uma globalização assimétrica, as consequências das políticas de cunho neoliberais conduziram, no âmbito interno, a um grande desconforto da população em relação ao governo. A resposta da sociedade se confirmaria na eleição do Presidente Lula, nas eleições de 2002, candidato que se elegeu sob a bandeira da mudança socioeconômica nas políticas públicas brasileiras, entre elas a política externa.

Segundo Miyamoto (2011), a política externa vinha carregada de interrogações, inclusive sobre a conduta do país nas negociações econômicas, no cumprimento das obrigações assumidas pelo governo anterior, na (re) definição das parcerias tracionais e nas instâncias multilaterais.

A mudança na conduta foi algo contestado acerca da política externa. Segundo Cervo (2002), ao ensaiar o paradigma logístico, o neoliberal que se tornou cético abriu a porta para seu sucesso, que adotou esse padrão com o fim de promover a inserção interdependente do país. Nesse ponto, o autor sugere que não ocorreu uma mudança paradigmática em relação ao último período da política externa da FHC.

Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam que a política externa de Lula, em comparação com a de FHC, apresentou, como sugeriu Lafer (2001), "mudanças dentro da continuidade" (p.108). Ainda segundo os autores, a administração de Lula não se afastou do princípio desenvolvimentista e autonomista da política externa, mas adotou uma política que pode ser analisada como uma política de ajustes e de mudanças de programas. Para os autores, aceita-se a afirmação de que ocorram mudanças de ideias e mesmo de estratégias para lidar com os problemas, mas esses não se diferem dos históricos padrões de ação da política externa brasileira (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Por sua vez, Cruz e Stuart (2003) defendem que a novidade na política externa do governo Lula não consistia na eleição de objetivos explícitos radicalmente distintos dos que prevaleciam até então. Para os autores, no plano discursivo parecia existir uma continuidade sensível entre os dois governos; mas tal aparência não deveria alimentar equívocos: a prática diplomática seria complementemente diversa. A diferença existente seria expressa pela nova ênfase nos aspectos estritamente políticos da conduta diplomática, pela defesa mais incisiva dos interesses nos fóruns multilaterais e pela disposição de traduzir em atos as intenções proclamadas no discurso da diplomacia (CRUZ; STUART; 2003).

A ascensão do Partido dos Trabalhadores representou a construção de novas prioridades da política externa, que se caracterizaria por uma política externa "altiva e ativa" com a ampliação da capacidade do país de influenciar as questões mundiais e pressionar a correlação de forças entre as nações, de modo a buscar "um mundo mais justo e equilibrado do ponto de vista econômico, social e político" (DA SILVA, 2004).



Segundo Miyamoto (2011, p.123), “ativa e altiva seriam, portanto, as duas faces da moeda, as marcas que deveriam, a partir daquele momento, caracterizar a conduta brasileira no plano internacional”. A postura brasileira para ocupar e ampliar suas influências no mundo, escapando do entorno geográfico sul-americano, segundo Miyamoto (2011), seria marcada pela atuação em frentes diversas do cenário internacional, sem a preocupação de se fazer submisso às pressões e exigências das grandes potências e das agências multilaterais.

Garcia (2011) sinaliza para a mudança da postura brasileira em relação ao mundo. Para o assessor, o Brasil não pode se pautar por uma postura de potência média no cenário internacional, por acreditar que o conceito de potência média não se articula com a ideia de uma política externa que deva possuir interesses gerais na agenda internacional, por limitar os espaços da atuação a situações delegadas às potências médias.

Indícios do novo protagonismo ficaram evidentes nas tentativas que o Brasil fez de se projetar como o fiel da balança no plano regional e internacional. As disputas diplomáticas com Venezuela, Bolívia e Honduras, a postura presidencial nos fóruns internacionais, o papel de mediação em questões nucleares e participação em missões humanitárias, as propostas de revitalização do Mercosul e a intensificação da cooperação com a América do Sul via Unasul, o grande foco com a cooperação sul-sul com os países africanos de língua portuguesa e a tentativa mais proeminente de reforma das Nações Unidas exemplificam esse novo protagonismo.

De acordo com Lima (2003), essas atitudes sinalizam a disponibilidade do Brasil em arcar os custos do exercício de uma liderança cooperativa na sua circunvizinhança, cedendo, ainda, às demandas de seus sócios mais fracos no sentido de reforçar a dimensão institucional do Mercosul. Juntas, essas iniciativas representam uma mudança sensível na forma como a política externa sempre operou, com base na manutenção da flexibilidade e da liberdade de ação e pouca disposição para aceitação de injunções multilaterais no plano regional. A mera explicitação da aspiração de liderança representa a superação de arraigada sensibilidade da diplomacia profissional à questão, embora, na prática, o Brasil tenha se comportado sempre levando em conta a assimetria de recursos entre o país e os demais vizinhos geográficos (LIMA, 2003).

Outra importante variação da política externa de Lula foi o espaço concedido à política social como tema da política externa brasileira. Lima e Hirst (2006) atestam que a inclusão da agenda social como tópico majoritário da política externa brasileira foi uma das mais importantes variações. Caracterizada por Faria e Paradis (2011) como a dimensão humanista e solidária da política externa brasileira, essa agenda merece um destaque em especial. Para os autores, essa dimensão da política externa estaria associada entre outros fatores: a) à ideologia do partido no poder, (b) à própria trajetória do presidente Luis Inácio Lula da Silva, somada (c) à intensificação da diplomacia presidencial no seu mandato, (d) ao sucesso de alguma das políticas sociais do seu governo, (e) às insuficiências do neoliberalismo, (f) à construção de uma nova agenda do desenvolvimento e (g) à busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, pelo governo brasileiro.

Com se observa, algumas agendas da política externa podem encontrar pontos de contato em propostas provenientes do Partido dos Trabalhadores, partido o qual pode ser considerado como



o primeiro partido político brasileiro a tratar a política externa como uma política pública digna de reflexão e de amadurecimento. Desde sua criação, o PT já se preocupava com a posição do partido em relação aos assuntos internacionais, sejam relacionados à política externa brasileira ou à própria política internacional.

Embora se questione o impacto do PT na produção da política externa, Almeida (2003) salienta que a política externa brasileira no governo Lula pode ser considerada como uma mistura do pragmatismo, mas com preferências montadas sob os princípios da política internacional do Partido dos Trabalhadores. Segundo o autor,

O novo governo vem atuando com muito tato e bastante realismo na frente diplomática, mas está procurando igualmente impulsionar alguns dos temas caros à antiga agenda internacional do PT, feita de algumas opções preferenciais pelas chamadas forças progressistas e contestadoras de uma ordem mundial dominada pelos países capitalistas avançados, mas temperando-as com o pragmatismo que é de se esperar de um governo estabelecido (ALMEIDA, 2003, p.88).

A reversão política iniciada pelo governo Lula, por sua vez, não foi unânime na comunidade política nacional, apresentando, em diversos momentos, divergências sobre a mesma. Essa discussão teve foco principalmente em três instâncias da política nacional, dentro do Itamaraty – principalmente os defensores dos princípios liberais –, nos partidos políticos da oposição – principalmente PSDB e PFL/Democratas –, e nos meios acadêmicos.

Uma das críticas versa sobre a mudança na inserção internacional, a qual, segundo Barbosa (2007), deveria se mover dentro da transformação da ordem mundial, tendo como símbolo o processo de globalização. Para o projeto de inserção internacional, o Brasil deve estar atento a essas mudanças e se mover dentro do mundo globalizado com os desafios que surgem devido ao aumento da interdependência.

Para o ex-chanceler Celso Lafer (2010), a diplomacia de prestígio e o voluntarismo da política externa lulista erraram na avaliação das possibilidades externas do país, postura que vem descapitalizando, de maneira crescente, o soft power da credibilidade internacional do Brasil, comprometendo, desse modo, o próprio prestígio do país.

Albuquerque (2005) defende que a política externa se baseia em três agendas conflitantes: a) a agenda permanente de política externa; b) a agenda pessoal de Lula; e c) a agenda ideológica; porém, como resultante dos diferentes recursos dos decisores para suscitar apoio ou, ao contrário, resistência a suas iniciativas, a aparência errática da política externa provém, na verdade, de que ela progride na linha da menor resistência. Isto tende, portanto, a beneficiar ações percebidas como capazes de compatibilizar a agenda ideológica com a agenda pessoal de Lula. Mas um fator explosivo é que existe um peso adicional dos conselheiros de marketing da Presidência, os quais, segundo o autor, estão apostando na aparente gratuidade de sucesso do oportunismo em assuntos internacionais. Isto permitiria que a política externa progredisse na linha do custo zero e da credibilidade ilimitada de Lula.



Política Externa Brasileira e Ideias

Como observado, a política externa dos três principais governos na “nova república” – Collor, Fernando Henrique e Lula – foram pautadas por arranjos ideacionais distintos. Especificamente, é nítido que a política externa do governo FHC foi influenciada pelas ideias do neoliberalismo, da social democracia brasileira e da globalização, os quais culminaram no modus operandis da política externa (CERVO, 2002; BERNAL-MEZA, 2002; SILVA, 2008). Da mesma forma, são nítidos os princípios de política internacional do Partido dos Trabalhadores na política externa do governo Lula (ALMEIDA, 2003; CRUZ; STUART, 2003; GARCIA, 2011).

É percebido também que as matrizes de ideias que conformaram a política externa brasileira representaram, à sua época, um “novo pensamento” dentro do Itamaraty. Nos distintos momentos, as políticas externas dos respectivos governos foram acusadas de caminhar fora da tradição diplomática brasileira. No governo FHC, por exemplo, as ideias neoliberais no Itamaraty representavam a quebra do histórico padrão da diplomacia desenvolvimentista do Estado brasileiro. No governo Lula, a influente posição internacional do PT fora questionada por vários diplomatas e intelectuais.

Entretanto, como a literatura especializada lidou com a questão das ideias na formulação política? Na literatura internacional o trabalho de referência é o de Goldstein e Keohane (1993), os quais na tentativa de criar um modelo que associe ideias e o processo de formulação de política externa, argumentam que

Ideias influenciam a produção política quando crenças causais ou de princípios que elas corporificam provêm roteiros que aumentam a clareza dos atores a respeito de objetivos ou de relações de fins e meios, quando elas afetam os resultados ou situações estratégicas em que não há um único equilíbrio, e quando elas se enraízam em instituições políticas (GOLDSTEIN; KEOHANE 1993, p. 3).

O argumento se baseia na concepção de que as ideias, enquanto crenças desenvolvidas por indivíduos, operam dentro de três categorias: as “visões de mundo” – as ideias que afetam a vida social de múltiplas formas ao longo tempo –, os “princípios” – remetem às ideias normativas que especificam critérios para distinções – e as “crenças causais” – se referem a relações de causa e efeito que derivam da autoridade do consenso compartilhado de elites.

Os autores trabalham com a possibilidade de influência das ideias de três modos, como mapas de interpretação [road maps], pontos focais [focal points] ou quando essas se institucionalizam [embodied]. As ideias como road maps servem ao decisor no momento em que as opções para a escolha da maximização dos interesses são incertas e o decisor pode agir baseado nas ideias para tentar encontrar um caminho menos incerto. As ideias como focal points servem para a resolução de situações na qual os payoffs se encontrem em equilíbrio. Quando o decisor se encontra em um jogo no qual seus custos e benefícios de escolhas são os mesmos, os fatores ideacionais podem servir como espécie de voto de minerva, pesando para a escolha na qual o fator normativo presente no decisor seja mais forte (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993).



Por fim, as ideias importam quando essas se institucionalizam. Esse ponto das conclusões de Goldstein e Keohane (1993) baseia alguns trabalhos que tentaram explicar a lógica entre ideias e política externa. Quando as ideias passam a ser incorporadas às instituições, os conjuntos de ideias e princípios se tornam verdadeiros manuais de condução. Para os autores, quando se institucionalizam, as ideias podem durar por longos períodos, mesmo em função de impactos exógenos à instituição (GOLDSTEIN; KEOHANE, 1993). Essa preferência analítica nos trabalhos sobre a política externa brasileira pode se explicar pela evidência da forte institucionalização das ideias e do complexo arranjo institucional do Itamaraty.

Vieira (2001) se aproxima do modelo proposto por Goldstein e Keohane (1993) ao tentar demonstrar que as propostas de Celso Lafer para a política externa nacional durante o governo Collor encontram ressonância institucional na tradição do paradigma globalista da política externa brasileira, principalmente o formado sob os conceitos da Política Externa Independente e do pensamento de Araújo Castro.

O principal argumento do autor é que a adoção de novas ideias em política externa não ocorre em um vácuo institucional, e que no caso brasileiro isto significa dizer que as ideias liberais que sobressaíram nos centros do poder internacional no começo dos anos 90 foram assimiladas de acordo com as visões de mundo e as identidades institucionais preexistentes (VIEIRA, 2001).

Ainda para o autor, as instituições constituem os quadros normativos, e esses informam as interpretações dos indivíduos. Assim, a ação do ator político é precedida de uma interpretação da realidade ou do fato político. A interpretação, por seu turno, é condicionada por certas ideias permanentes que, através de um processo de socialização corporativa, se tornam visões de mundo restritivas do espaço cognitivo dos atores ou 'gaiolas de aço' (iron cages) da ação diplomática (VIEIRA, 2001).

Vieira (2001) se aproxima das conclusões de Goldstein e Keohane (1993) uma vez que as ideias são concebidas como orientadoras da política e as mudanças nos padrões só podem ser compreendidas dentro de um marco institucionalista. Para o autor, o poder do Itamaraty no modelo institucional seria o reflexo de sua hegemonia sobre as ideias que tradicionalmente informaram nossa política externa.

Arbilla (2000) caminha de uma forma menos determinista em relação à proposta de Vieira (2001) e procura, dentro de seu argumento, ser mais sensível às mudanças institucionais ocorridas no Brasil, principalmente o processo de permeabilidade de formação dos quadros conceituais da política externa brasileira.

O argumento do autor se baseia na ideia de que a circulação de ideias e seu ingresso na agenda externa são considerados, basicamente, como resultado do trânsito de indivíduos ou grupos que eventualmente têm acesso ou adquirem influência sobre os órgãos e indivíduos participantes do processo de formulação dos quadros conceituais da diplomacia brasileira. Nesse sentido, é a configuração institucional do Estado brasileiro que permite que indivíduos ou grupos adquiram influência na formulação da política externa (ARBILLA, 2000).



De acordo com o autor, a variável explicativa é atribuída aos arranjos institucionais que estimulam ou inibem o protagonismo de indivíduos particulares na formação dos quadros conceituais; nessa direção, a estrutura do Estado deve ser focalizada com o objetivo de examinar sua permeabilidade em relação a novas ideias (ARBILLA, 2000).

Uma importante contribuição de Arbilla (2000) foi perceber o peso da tradição para a legitimidade do discurso diplomático, ao sugerir que as novas ideias incorporadas somente ocorreram na medida em que foram inseridas em quadros conceituais compatíveis com a tradição institucional e com a biografia dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão.

Embora sejam trabalhos importantes e representem avanços importantes na discussão da relação entre política externa brasileira e ideias, os trabalhos não parecem abranger um problema que percebemos na literatura, o de como na política externa diferentes grupos ao alcançarem o centro decisório da política externa são institucionalizados suas ideias os transformando em política.

O'Donnel (1994) contribui de forma singular para a compreensão do papel das instituições no processo de produção política. Para o autor, algumas características definem o papel da instituição e permitem compreender sua função, a saber: instituições incorporam tanto como excluem e, nesse sentido, determinam quais agentes são aceitos como participantes válidos dos processos de tomada e implementação de políticas públicas, e as instituições determinam a provável distribuição de resultados. Para o autor, esses critérios são necessariamente seletivos e se adequam e favorecem certos agentes. De acordo com Pwzawski (1988 apud O'DONNEL, 1994), as instituições processam somente determinados atores e recursos e os fazem de acordo com certas regras, característica que determina a gama de resultados possíveis dentro do processo decisório.

Para além do papel institucional, os atores, segundo Hall e Taylor (2003), são incentivados a serem adeptos às instituições porque há custos em ir contra elas, mas também porque há a possibilidade de influenciar a própria instituição no processo de construção das decisões. Aliado a essas duas características, um elemento que essa corrente considera como fundamental para uma análise da instituição é a relação de poder existente dentro da mesma, principalmente no sentido de uma desigualdade de poder.

Essa premissa teórica servirá de base para entender como processos históricos de distribuição de poder dentro do Itamaraty favorecem a estabilidade da instituição, com uma singularidade, a de quem participa do processo decisório tem interesses em criar e manter instituições que lhe favoreçam e facilite a sucessão de aliados. Assim, trabalhamos com essa noção de que o Itamaraty, enquanto instituição marcada pela distribuição desigual de poder², tende a adotar políticas que favoreçam o grupo no poder e tal desigualdade tende a se perpetuar, até o momento de uma mudança no cenário decisório.

Então, como podemos explicar como os grupos que estão no poder utilizam dos arranjos institucionais para transformarem as ideias em política? Quais foram as adequações na estrutura do Estado brasileiro e do Ministério de Relações Exteriores que permitiram que essas ideias se transformassem em políticas?

² A explicação para a distribuição desigual do poder decisório dentro do Itamaraty foi demonstrada por Figueira (2009) que sinalizou uma diferença de recursos decisórios entre os diplomatas brasileiros no processo decisório no período pós redemocratização



Apesar de seu esforço Vieira (2001), por um lado, não parece lidar com o pressuposto de que as ideias que influenciam a política externa podem ser oriundas de um padrão normativo que não encontra referência dentro do Itamaraty. Por mais que o MRE atue como um “amortecedor” das ideias no cenário político, transformando-as em políticas mais palatáveis e em consonância com os modelos tradicionais, o arcabouço de ideias que influenciaram as políticas de FHC e Lula, a nosso ver, não nos parecem ter seu local fundador a Casa de Rio Branco. Arbilla (2000), apesar de creditar ao trânsito de indivíduos no poder decisório o triunfo de certas ideias, a nosso ver atribui muito peso ao papel da instituição na seleção das ideias.

Uma possibilidade de análise.

A orientação teórica que sustenta nosso argumento passa pelo pressuposto de que os operadores da política externa, enquanto grupo político, não operam suas ideias separadamente de seus interesses políticos e do contexto socioeconômico no qual ele está inserido, no sentido de que as ideias não são construções teóricas vagando em um espaço no qual a realidade não impacte nelas, ou seja, ideias não operam em separadas de seus formuladores e quando esses alcançam o espaço decisório institucional, esses detêm o poder para utilizar dos mecanismos institucionais para institucionalizar suas ideias e transformá-las em política.

Para tentar sustentar nossa hipótese, utilizaremos o modelo proposto por Hall (1989) para explicar como as ideias se institucionalizam e impactam na dinâmica política. O modelo permite entender como a configuração do Estado, da sociedade e do ambiente externo permitem o surgimento de novas ideias, ou o seu estrangulamento, para que posteriormente seja possível essas se transformarem em decisões políticas.

O objetivo do modelo de Hall (1989) é demonstrar que o poder efetivo das ideias, e seu processo de institucionalização, não pode ser dissociado dos arranjos das instituições e dos diferentes interesses econômicos, políticos e sociais organizados, ou seja, a principal preocupação é analisar como as novas ideias conseguem acesso a estruturas institucionais mais ou menos consolidadas a ponto de alcançar os núcleos decisores e influenciar a política.

O primeiro aspecto, bastante conhecido na Ciência Política, é sobre a orientação partidária no governo e sua capacidade de alterar as instituições de acordo com suas premissas ideológicas, sendo uma das mais conhecidas a relação entre a presença de governos socialdemocratas no governo e a adoção de políticas keynesianas (PRZEWORSKI, 1989; HALL, 1989). Embora Hall (1989) não pretenda estabelecer uma relação causal entre orientação política e determinadas políticas, o autor considera um fator essencial para explicar a maior ou menor receptividade de algumas ideias econômicas em diferentes países a existência ou não de partidos que estejam adeptos a tais políticas.

Esse primeiro ponto se torna crucial para nossa pesquisa, uma vez que acreditamos que, durante o período analisado, a política partidária e suas consequências para a formação dos quadros decisórios dentro do Itamaraty foram visíveis e impactaram na estrutura institucional e na definição



das prioridades da política externa brasileira. Para tal, deve ser identificada a relação entre o partido ocupante do executivo federal e seu impacto na formação dos quadros decisórios da política externa brasileira, por exemplo, a indicação de ministros, secretários e assessores responsáveis pela produção da política externa brasileira. Esse ponto, na nossa discussão, merece uma atenção especial.

De acordo com Oliveira (2011), salvo melhor juízo, o único argumento a sustentar a especificidade da política externa no campo da tomada de decisão é de cunho normativo, o qual atribui à política externa um estatuto superior às demais esferas das políticas públicas. A política externa tratar-se-ia, nesta linha de argumentação, de política de Estado e, portanto, apartada do jogo de força político partidário. Esta ideia equivale a dizer que política externa não é tema para partidos e sim para um círculo restrito da burocracia central. Substantivamente, contudo, a política externa é um tema no qual as escolhas e decisões são resultantes de disputa de interesses, tal qual qualquer outra política pública (OLIVEIRA, 2011).

No Brasil existe a percepção, quase consensual, de que a política externa não gera benefícios eleitorais, não divide ou polariza a sociedade ou a elite nacional ou, mais importante, que os legisladores ou partidos políticos não alteram o curso da política externa brasileira. Alguns importantes trabalhos nacionais (LIMA; SANTOS, 2001; DINIZ; RIBEIRO, 2008) defendem a postura de abdicação dos partidos e dos legisladores em relação à política externa no pós-redemocratização. Esses trabalhos poderiam colocar em questão o primeiro ponto do modelo, porém acreditamos que o foco da atuação partidária é que precisa ser revisto.

Até agora, a literatura referente à relação entre partidos e política externa somente se voltou para uma face da atuação partidária, o Legislativo, deixando de lado o esforço em estabelecer relações mínimas da ação partidária no Executivo. Acreditamos porém, que analisar a atuação partidária somente pela sua atuação no legislativo pode esconder indícios de novas possibilidades para compreender o papel desses na produção política.

De acordo com Katz e Mair (2002), o Estado adquiriu um papel crescente como elemento regulador da vida e do funcionamento dos partidos, sendo que as experiências de governo vêm ampliando as bases de seu desenvolvimento organizacional através dos recursos produzidos na esfera governamental. O principal argumento dos autores é que em função de um aumento da participação do partido na esfera estatal deve se repensar o papel do partido político, na esfera governamental, uma vez que os partidos estariam ganhando acesso ao “public office” e também a mais recursos e meios alternativos de legitimação.

Com isso, os partidos possuem a intenção explícita de influenciar sobre o Estado, cumprindo um papel diferenciado como articulador de coalizões políticas, no sentido que ocupam, ou podem potencialmente ocupar, posições no aparato estatal [e não somente no âmbito eleitoral, ou legislativo] que permitem outorgar direções para as políticas públicas (MEDINA, 2002).

O segundo ponto apresentado por Hall (1989) é a estrutura do Estado e as relações entre Estado e sociedade. O aspecto relevante, de acordo com Tapia e Gomes (2008), é saber quais são as estruturas que recebem fluxos de recomendações, quais são os interesses dos decisores públicos



com maior autoridade na formulação de políticas públicas no que diz respeito à dinâmica política e à capacidade técnica para implementar novas ideias em programas e políticas públicas.

Para Hall (1989), devem ser observadas três características da estrutura estatal para explicar a incorporação de novas ideias: 1) a permeabilidade dos funcionários públicos; 2) o grau de concentração do poder sobre as decisões da área; e 3) o poder específico de um órgão ou agência governamental na formulação da política pública.

Segundo Loureiro (2010), historicamente a burocracia tem exercido papel de destaque na formulação e na condução das políticas públicas brasileiras nos períodos autoritários e também nos democráticos, quando, supostamente, tanto os partidos quanto o Legislativo recuperariam sua capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena. Em outras palavras, as políticas públicas têm sido historicamente formuladas em arenas decisórias restritas e dominadas por burocratas nas quais os partidos políticos, atores fundamentais de uma ordem democrática, são meros coadjuvantes.

Atualmente, o movimento da burocracia diplomática brasileira está em processo de mudança, especificamente devido a pressões sociais (LIMA, 2000), e compreender como ela se relaciona com a sociedade é de primeira importância, uma vez que tais relações podem corresponder, segundo Hall (1989), a redes institucionalizadas que cumprem a função de organizar os diversos fluxos de informações, de recursos e as pressões entre atores públicos e privados. Como forma de avaliar essa relação, focaremos no processo de abertura do Itamaraty e o novo cenário de participação de novos atores no processo de produção da política externa brasileira.

O terceiro ponto diz respeito à relação entre o discurso político e o grupo de ideias que exercem papel de orientação na formulação política. Na proposição de Hall (1989), esse conjunto de ideias se relaciona com as diferentes visões acerca, por exemplo, do papel do Estado na condução política, econômica e social, as ideias comuns de determinada estrutura social, as quais serviriam de guias para a delimitação de políticas plausíveis e desejáveis pelo grupo detentor do processo decisório. Como lembra o autor, a natureza do discurso político dominante pode trabalhar como um elemento favorável ou desfavorável à introdução de novas ideias e propostas de políticas públicas. Para tal, avaliaremos as principais propostas dos grupos acerca da política externa no período analisado.

Embora tenha uma natureza um tanto quanto diversa, o último fator se torna, em função da especificidade da política analisada, de extrema importância para a definição ideacional de determinadas políticas, a saber: o impacto dos eventos externos.

Apesar de suas singularidades, esses eventos parecem ser variáveis intervenientes em termo do modelo explicativo em discussão, uma vez que a política externa é sensível a variações do ambiente internacional e regional e, para além dessa relação aparentemente causal e por vezes fragilizada, nos permite trabalhar com a noção da existência de condicionantes externos, no sentido de uma adaptação ao sistema regional internacional, da formação dos conceitos da política externa brasileira, principalmente aqueles provenientes da estrutura econômica e social.



Breves conclusões

A partir dessas conclusões, é necessário avaliar se o Itamaraty foi um órgão suscetível a mudanças geradas pelo ambiente socioeconômico e político e se essas mudanças críticas conjunturais impactaram na dinâmica interna de poder. Evidências demonstraram que, durante os governos FHC e Lula, o Itamaraty foi uma instituição utilizada para promover certos padrões de conduta que se adaptavam às propostas dos grupos no poder. Nos dezesseis anos analisados, encontramos nomeações e exonerações que promoveram ou constrangeram certas ideias, decretos e leis que alteraram o organograma para privilegiar determinadas políticas, transferência ou compartilhamento do poder decisório para outras burocracias em temáticas internacionais.

Isso não quer dizer que transformemos o Itamaraty em apenas uma arena para execução de uma possível política externa influenciada pela disputa política nacional. Como nos lembra Loureiro (2010), afirmar a dependência institucional do poder dos burocratas em relação aos políticos não significa reduzir a burocracia a mero instrumento do Executivo.

Segundo Miliband (1983 apud LOUREIRO, 2010), o pressuposto da separação entre o administrativo e o político é uma fórmula jurídica que nos ajuda a compreender o papel e as responsabilidades de cada um desses atores, mas que não descaracteriza o caráter político do papel e da atuação dos burocratas.

O Itamaraty ainda é um lócus privilegiado, a instituição principal na produção e, principalmente, na execução da política externa nacional, mesmo que em razão do processo iniciado com a democratização das políticas e a liberalização econômica, ocorridas então no Brasil no pós-redemocratização, o qual reconfigurou a definição do interesse nacional, esse começou a perder sua autonomia insular na produção da política externa.

Aliado a essa conjuntura, o fato da maior expressão dos assuntos internacionais na vida política brasileira elevou a importância dos assuntos internacionais para a realização dos projetos políticos nacionais e fizeram com que os governantes passassem a se importar mais com a política externa e, nesse sentido, querer utilizar do Itamaraty e da política externa para alcançar seus objetivos. Se anteriormente "a política externa só dava (ou tira) voto no Burundi"³ agora ela começa a importar para o jogo político nacional e, nesse sentido, como ocorre em outras burocracias, os governantes utilizam-na em função de seu projeto político. Em momentos anteriores, era possível estabelecer uma clara divisão entre a política externa e a política doméstica e o papel do Itamaraty como guardião do interesse nacional.

Marcado, principalmente, por um discurso de coesão e consenso interno, o Itamaraty se qualificou como o mais importante celeiro de ideias sobre a política externa brasileira, refletindo, pelo menos nos discursos de seus representantes, um alinhamento com a tradição e com a conservação das linhas tradicionais da PEB, oriundas de ações e premissas anteriores.

3 Ulysses Guimarães



Aliado a essa tradição institucional, uma característica marcante do processo de formação da estrutura diplomática nacional foi o caráter insulado que se formou em relação às outras instâncias da sociedade brasileira, que permitiu, de certa forma, uma estabilidade e um monopólio da política.

Essas duas questões apresentadas nos levam a questionar como novas ideias poderiam adentrar em instituições marcadas pela estabilidade de suas políticas e, principalmente, com um baixo grau de permeabilidade de outras instâncias.

Dunlavy (1994) e Hattam (1994) nos auxiliam nessa questão no momento em que defendem que mudanças no contexto político e socioeconômico, aliadas à emergência de novos atores na dinâmica institucional, podem trazer novos interesses desses atores que buscam, dentro da instituição, conquistar o espaço decisório e perseguir seus interesses.

O novo rearranjo distributivo da política externa brasileira fez com que os novos (e diversos) atores domésticos se preocupassem e fossem mais suscetíveis e ativos na discussão, buscando uma maior articulação de seus interesses com tal política, mudança que afetou o insulamento que desfrutava o Itamaraty. Essa mudança identificada em FHC e Lula deve-se, em última instância, à abertura do Estado e redefinição dos interesses da PEB.

Em decorrência da participação de atores novos no processo de produção da PEB, esses trouxeram consigo novas ideias e interesses, os quais interferiram na produção da política externa. Essas ideias, apesar de refletirem uma condição adaptativa do Brasil ao sistema internacional, também são condicionadas por elementos cognitivos no nível interno e regional, provenientes da estrutura econômica e social, e não somente da arca de tradições do Itamaraty.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. n. 20, jun. 2003

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006), *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 1, p. 95-116. 2006

ALBUQUERQUE, José Guilhon. Economia política e política externa no governo Lula: as três agendas de um ativismo incoseqüente. *Plenarium – Política Externa*. Câmara dos Deputados. Nov. Ano II. Nº 2. 2005

ARBILLA, José María. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*. v.22, n.2, 2000.

ASSANO, Camila; AMPARO, Thiago. O Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa – Um Caso de Participação Cidadã e Parlamentar na Política Externa em Direitos Humanos. In: Instituto Universitas.. *Diplomacia Parlamentar – Uma Contribuição ao Debate*. Instituto Universitas. FUNAG. Brasília-DF: DGrav Multimídia Ltda, 2008.



BARBOSA, Rubens. Palestra Concedida no Seminário Desafios do Brasil no Mundo Globalizado – 3º Congresso do PSDB. 2007. Nov. de 2007.

BELÉM LOPES, Dawisson. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Rev. Bras.Pol.Int.*,v. 54, p. 67-86, 2011

BERNAL-MEZA. Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 36-71. 2002

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. *Rev. Bras. Polít. Int.* . Vol.44. 2001

CASARÕES, Guilherme. As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “SanTiago Dantas” do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. 2011

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy., Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era, *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2. 2009

CERVO, Amado; BUENO; Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Ed. Unb. 2002

CERVO, Amado. Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros. Ed. Saraiva. 2008

CRUZ, Sebastião Velasco; STUART, Ana. Mudança de Rumo: A Política Externa do Governo Lula. 2003. In: VELASCO, Sebastião. O Brasil no Mundo: Ensaio de Análise Política e Prospectiva. Ed. Unesp. 2010

COUTO, Estevão Judicialização da política externa e direitos humanos .*Rev. Bras. Polít. Int.* 46 (1): 140-161. 2004

COUTO, Alessandro Biazzi. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infra-estrutura na América do Sul. In: VERDUN, Ricardo et al. (Orgs.). Financiamento e megaprojetos: Uma interpretação da dinâmica regional sul-americana. Brasília: Inesc, 2008.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. Discurso na abertura da Reunião Ministerial. Brasília, 10 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/Discursos/PR630.DOC>> Acesso em: 27 de mar. 2011

DINIZ, Simone e RIBEIRO, Cláudio. The role of Brazilian Congress in Foreign Policy. An empirical contribution to the debate . *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, nº 2, July-December, pp. 10-29. 2008

DUNLAVY, Collen. Political Structure, state policy, and industrial change: Early railroad policy in the United States and Prussia. In: STEINMO, Sven et al. Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press. 1994



FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras.Pol.Int.*, Vol.51, No.2. 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. Paper apresentado na World International Studies Committee - WISC 2011 Porto, Portugal, 17-20 August 2011

FOLHA DE SÃO PAULO. A nova geração do Itamarati é neoliberal. *Caderno Mais!*. 18 dez. 1994.

FONSECA Jr., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. São Paulo, Paz e Terra. 1998

GARCÍA, Marco Aurélio. O melancólico fim de século da política externa. *Carta Internacional*. n° 94/95, ano IX, p. 6-7, Dezembro 2000/ Janeiro 2001.

GARCIA, Marco Auréli. Respostas da Política Externa Brasileira às Incertezas do Mundo Atual. *Interesse Nacional*. ano 4, edição 13, abr-jun 2011.

GOLDSTEIN, J. e KEOHANE, R. (orgs.) *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca and London, Cornell University Press. 1993

HALL, Peter. (org.) *The political power of economic ideas*. Princeton, Princeton University Press. 1989

HALL, Peter. TAYLOR, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Revista Lua Nova*. N° 58. 2003

HATTAM, Victoria. Institutional Political Change: Working-class formation in England and the United States, 1820-1896. In: STEINMO, Sven et al. *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press. 1994

HIRST, Monica e PINHEIRO, Leticia. A Política Externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 38, no. 1, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina. Contexto internacional, democracia e política externa. *Política Externa* vol. 11, nº2, pp. 78-90, 2002.

JÚNIOR, Paulo Afonso Velasco. Autônoma, Politizada, Anticonformista, Não Subserviente – uma política externa fiel à sua tradição. *Revista Insight Inteligência*. Ano: XIV – 4° trimestre. 2011

KATZ, Richard; MAIR, Peter. The Ascendancy of the Party in Public Office: Parties Organizational Changes in Twentieth- Century Democracies. In: MONTERO, José R.; LINZ, Juan J; GUNTHER, Richard. *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2002.

LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gerson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões) in Fonseca Jr., Gerson; CASTRO, S (org.), *Temas de Política Externa Brasileira II*, vol. 1, 2a edição. São Paulo, Paz e Terra, 1997



LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos Avançados.vol.14, n.38. 2000

LAFER, Celso. A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira – Passado, Presente e Futuro. Ed. Perspectiva S/A. 2001

LAFER, Celso. A candidatura Dilma e a política externa. Jornal Estado de São Paulo. 18 de set. 2010

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Rev. Bras. Polít. Int vol.41, n.2. 1998

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional, vol. 22, nº2. 2000

LIMA, Maria Regina Soares. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório da cidadania. 2003

LIMA, Maria Regina Soares & HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. International Affairs, Vol.82, No.1, 2006, pp.21-40.

LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. Plataforma Democrática. Working Paper nº 3, Julio de 2010

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. Lua Nova, n.52, São Paulo. 2001.

LOUREIRO, Maria Rita Loureiro. Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos In: IPEA. Estado, Instituições e Democracia: democracia. Livro 9 – Volume 2. 2010

MEDINA, Juan Abal. Elementos Teóricos para el Análisis Contemporâneo de los Partidos Políticos: Um Reordenamento del Campo Semántico. In: CAVAROZZI, Marcelo; MEDINA, Juan (eds). El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal Homo Sapiens. Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung, Rosario, 2002

MELLO e SILVA, Alexandra de. Idéias e política externa- A Atuação Brasileira na Liga das Nações e na ONU. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 41, n, 2. 1998

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades. Idéias - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. UNICAMP/SP. v. 1, n. 3. 2011

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy, Journal of Democracy, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69.

OLIVEIRA, Amâncio. Legislativo e Política Externa no Brasil: Partidos Políticos e Interesses Organizados. Tese de Livre Docência. USP. 2011



PINHEIRO, Leticia; BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: MILANI, Carlos. PINHEIRO, Leticia (orgs.) Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Editora FGV. 2012

PRZEWORSKI, A. (1989), Capitalismo e socialdemocracia. São Paulo, Cia. das Letras.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. 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. Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007

SANCHEZ-BADIN, M. e FRANÇA, C. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. São Paulo, Friedrich-Ebert-Stiftung. 2010

SILVA, André Luiz Reis da. Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SOUZA, Josias. O Itamaraty abre as portas. Folha de São Paulo. São Paulo. Caderno Mais! Pág 6-4 18 dez.1994.

TAPIA, Jorge; GOMES, Eduardo. Idéias, interesses e mudanças institucionais. Tempo Social, v. 20, n. 1. 2008

VIEIRA, Marco Antônio. Idéais e Instituições - Uma Reflexão sobre a PEB da Década de 90. Contexto internacional .vol.23. no.2.Rio de Janeiro. Jul/Dez. 2001

VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo e CINTRA, Rodrigo. A política externa no Período FHC: a busca de autonomia pela integração. Revista Tempo Social – USP. v. 15, n. 2, nov.2003. p. 31-61.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto internacional .vol.29. no.2.Rio de Janeiro. Jul/Dez. 2007

WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven et al. Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press. 1994

WHITE, P. Decision-Making analysis. In: TAYLOR, T. (ed). Approaches and theory in International Relations. Londres: Longman. 1978