

3

Estado x Sociedade: a política externa brasileira e as ONGs

3.1.

A Política Externa Brasileira: a tradição do Itamaraty

Um dos traços característicos mais ressaltados nos estudos especializados sobre a política externa brasileira é, sem dúvida, a continuidade com que ela se apresenta (Lima, 1994, 2000; Pinheiro, 2000; Hirst e Lima, 2002). Dadas a ausência de alterações bruscas e significativas em suas orientações mais gerais e a manutenção do desejo por desenvolvimento e autonomia por parte da diplomacia brasileira, na história recente do país, particularmente nos últimos quarenta anos do século XX, podem ser apontados apenas três momentos de descontinuidade ou ruptura em nossa política exterior: o imediato pós-1964, com a instalação do governo militar autoritário; o governo do Presidente Geisel, com seu “pragmatismo responsável”; e o governo Collor de Mello, com a abertura comercial³² (Lima, 1994, 2000).

³² O regime militar que se instalou no Brasil em abril de 1964 e colocou na Presidência da República o general Castello Branco e como ministro das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha, estabeleceu uma política externa cujo propósito era, segundo Cervo e Bueno (2002, p. 368), “desmantelar os princípios que regiam a Política Externa Independente, tais como o nacionalismo, base da industrialização brasileira, o ideário da Operação Pan-Americana e a autonomia do Brasil em face da divisão bipolar do mundo e da hegemonia norte-americana sobre a América Latina”. A partir daí, as relações com os Estados Unidos foram, nas palavras daqueles mesmos autores, “recolocadas” como prioridade, o que se fez sentir, logo de início, pelo rompimento brasileiro com a Cuba castrista, em maio de 1964. O “americanismo”, ora em sua versão ideológica, ora pragmática, voltava a paradigma hegemônico, perdurando por dez anos, até 1974 (Pinheiro, 2000), ainda que se vislumbre certa descontinuidade a partir de 1967, com o governo Costa e Silva e sua “diplomacia da prosperidade” (Lima 1994, p. 37; Cervo e Bueno, *idem*, p. 381). O segundo momento de ruptura paradigmática da política externa brasileira, ressaltado por Lima (1994, 2000), também se passa na vigência do regime militar, mas durante o governo Geisel, quando esteve à frente da pasta de relações exteriores o ministro Azeredo da Silveira. Com seu “pragmatismo responsável”, o governo Geisel propunha uma diplomacia ecumênica, capaz de servir ao projeto de desenvolvimento do país. Com isso, afastava-se do

Tal peculiaridade é comumente relacionada ao padrão institucional do processo de configuração da política externa brasileira, que, desde sua formulação até sua implementação, conta com a atuação crucial de um poder burocrático especializado – o Ministério das Relações Exteriores ou Itamaraty –, órgão relativamente autônomo, responsável por assessorar o Presidente da República nas questões de política externa. É certo, como afirma Lima (2000, p. 288), “que elementos desse poder podem ser identificados no processo decisório e uma organização dessa natureza garante continuidade nas escolhas e relativa consistência nas orientações de política”. Também é verdade que a concentração das tarefas diplomáticas nas mãos de um poder institucionalizado – como o Itamaraty – contribui, salvo raras exceções, para “despolitizar” a política externa (*ibidem*), alijando-a, em grande medida, da exposição pública, pela insularidade que um órgão de decisão, qualquer que seja, tende a tomar para si e mesmo pela natureza das questões que costumam compor sua agenda.

Essa realidade está relacionada a algumas circunstâncias estruturais da corporação diplomática brasileira, as quais contribuem para o forte caráter institucional de nossa política externa. Segundo Pinheiro e Lima (2000, p. 9), três características organizacionais poderiam ser apontadas como responsáveis pelo peso causal de fatores institucionais no processo de consecução da política externa brasileira e, por conseguinte, por sua continuidade.

A primeira delas diz respeito às características administrativas da burocracia do Itamaraty, que, por seu sistema de recrutamento meritocrático, carreia

alinhamento/repulsa a uma ou outra ideologia, adotando-se, ao invés disso, uma postura de relacionamento mais universalista, favorecedora dos objetivos e interesses brasileiros (Cervo e Bueno, *idem*, p. 386-387). Segundo Pinheiro (2000, p. 310), o paradigma do “globalismo”, interrompido pela tendência americanista prevalecente desde a instauração do regime militar, ressurgiu nesse período, durando até os anos de 1990, sob a forma de um “*globalismo hobbesiano*”, pela sustentação da noção egoísta de “*self-help*”, inerente à compreensão anárquica do sistema internacional. Finalmente, no governo Collor de Mello, motivações ideológicas e pragmáticas, aliadas à “necessidade de se ajustar a política exterior aos novos parâmetros internacionais”, justificam a retomada do americanismo (Lima, 1994, p. 39-40). A reforçá-lo, as transformações internacionais ocasionadas pelo fim da Guerra Fria, que destituem de força e credibilidade o discurso terceiro-mundista dos países subdesenvolvidos (*idem*, p. 41-42). Sobre os paradigmas de política externa articulados pelo Itamaraty ao longo de sua história republicana, vide Lima, 1994; Pinheiro, 2000.

regulamentada e treinamento profissional, assemelha-se ao clássico “*civil service model*”, possibilitando o estabelecimento de uma identidade organizacional robusta,

fed by historical legacies and the agency’s seniority within the state apparatus, thus ensuing the development of a strategic perspective that focus on the long term and a self image of an institution designed to defend the country’s national interests (*ibidem*).

A segunda fonte de institucionalidade apresentada pelas autoras é fatalmente o grau de relativo insulamento da burocracia do Itamaraty com relação às demais instâncias políticas, o que torna a agência responsável pela política exterior brasileira menos sujeita a interferências externas, sejam de cunho político, sejam de cunho social. Isso, para Lima,

(...) es consecuencia tanto de la institucionalización del servicio diplomático antes mencionada, como de su misión organizacional principal que no genera vínculos específicos o clientelas particulares en la sociedad y en la política interna. En tanto recurso, el aislamiento burocrático torna al MRE menos permeable a las injerencias políticas que se vuelven endémicas en contextos administrativos como el brasileño, caracterizado por la escasa institucionalización de la administración pública. Además, permite la formación de una *policy community*, en el sentido que la literatura especializada da a una ‘comunidad orgánica de actores en torno de una política sectorial fuerte y estructurada’, que, en este caso, se confunde con la propia organización (1994, p. 34).

Ao insulamento, acrescente-se o baixo interesse da opinião pública em geral em relação às questões de política internacional³³. Essas circunstâncias teriam garantido ao Itamaraty parcela significativa de poder na determinação da agenda de política externa, ainda que o insulamento “weakens the institution, once its

³³ Alguns analistas atribuem essa falta de interesse por temas internacionais à magnitude dos problemas de ordem interna existentes no Brasil (Fonseca Jr., 1998, p. 355), enquanto outros priorizam a dimensão continental do território nacional e a ausência de litígios fronteiriços desde a ação do Barão do Rio Branco, no começo do século XX (Vieira, 2001, p. 100). Tais circunstâncias teriam conferido à ação política brasileira um padrão introspectivo, voltado predominantemente para dentro, deixando à margem as questões internacionais. O baixo interesse da opinião pública em relação àqueles temas é, no entanto, uma tendência que vem sendo revertida no Brasil, especialmente a partir do processo de liberalização política iniciado na década de 1980, o qual expõe a política externa brasileira ao escrutínio público (Lima, 2000, p. 288-289).

power depends on the power that the head of government (Chief Executive) delegates to the foreign bureaucracy” (Pinheiro e Lima, 2000, p. 9)³⁴.

A terceira característica organizacional ressaltada pelas autoras “concerns the agency’s capacity to formulate specific foreign policy contents, or a ‘doctrine of action’, strongly linked to the strategy of development and the dominant modality of the country’s international insertion” (*idem*, p. 10). A busca incessante por autonomia, aliada à preocupação com o desenvolvimento econômico – objetivos comuns e sempre presentes entre as elites nacionais ao longo da história política brasileira –, contribuíram para dar a nossa política externa o traço da continuidade³⁵. Desde o Barão do Rio Branco, considerado o

³⁴ Segundo Pinheiro e Lima (2000, p. 9), naqueles três momentos de descontinuidade da política externa brasileira acima citados (pós-1964; “pragmatismo responsável” do governo Geisel e governo Collor), foi o Chefe do Executivo, o Presidente da República, que esteve no controle efetivo da agenda de política externa, bem como do aparato burocrático responsável por implementar as diretrizes políticas.

³⁵ É a permanência dessas inquietações que permite aos especialistas em política externa sugerirem a prevalência de um padrão realista na política exterior brasileira ao longo de sua história (Silva, 1995; Pinheiro, 2000). Para Pinheiro (*idem*, p. 311), por exemplo, “a explicação para tal deve ser buscada na consistência e na constância da busca pela autonomia por parte da diplomacia brasileira, seu principal traço de continuidade e objetivo em nome do qual, é preciso sublinhar, inúmeros princípios, inclusive o tradicional respeito ao Direito Internacional, foram reinterpretados à luz dos interesses do momento. É preciso ainda sublinhar que um segundo eixo de estruturação da política externa, somado aos paradigmas anteriores, contribuiu para que diplomatas e analistas percebessem uma forte linha de continuidade na diplomacia, em que pese a existência de momentos de ruptura. Trata-se da busca pelo desenvolvimento econômico, mais particularmente, da hegemonia do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) (...). De fato, desde que o objetivo do desenvolvimento esteve presente e que, pelo menos entre 1930 e 1990, foi com base nesse modelo que ele se pautou, o que teria mudado ao longo da história teriam sido as visões sobre o melhor meio de alcançá-lo, donde a presença de paradigmas diplomáticos diversos e, mesmo, antagônicos não teria conseguido ofuscar essa continuidade baseada no modelo de ISI (...)”. Voltando-se para a atualidade, a autora se questiona sobre a possibilidade de continuidades na política externa brasileira contemporânea. Ainda que se trate de contextos absolutamente diversos dos anteriores, afirma: “Minha hipótese é que, mais uma vez, a diplomacia foi buscar na tradição a sua lógica de atuação. Diferentemente do passado, entretanto, um novo continuísmo se estabelece, agora não mais pela fidelidade aos paradigmas históricos, ambos superados, nem mais em função da luta pela sobrevivência do modelo de ISI, este

pai da moderna diplomacia brasileira, o Itamaraty se empenha em formular “doutrinas de ação” que estejam em concordância com a estratégia de desenvolvimento de nossas elites (*idem*, p. 9-10).

Embora essa última característica organizacional do Itamaraty seja vista pelas autoras como “one of the main Brazilian diplomatic assets” (*idem*, p. 9), são as duas primeiras, mais intimamente relacionadas às qualidades administrativas e organizacionais dessa agência especializada, que nos permitem compreender, a nosso ver, o forte componente institucional da política externa brasileira, consubstanciado na autonomia que ela apresenta “tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal” (Cheibub, 1985, p. 114) para agir em nome do interesse nacional.

Essas peculiaridades administrativas e organizacionais dizem respeito e estão vinculadas à força do ministério e de seu corpo profissional, força essa proveniente do processo de institucionalização diplomática e de formação do próprio Estado nacional (*idem*, p. 113), que conferiram aos diplomatas “crescente iniciativa na formulação e implementação da política externa”, fornecendo-lhes “capacidade de assegurar a continuidade desta política ao longo do tempo através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas” (*idem*, p. 114). O resultado acabou sendo a delimitação de uma burocracia diplomática, altamente profissionalizada, centralizada no Poder Executivo e insulada da realidade doméstica e, por isso mesmo, da miríade de atores sociais, públicos e privados, nela presente.

Essa tradição “despolitizada” e insulada do Itamaraty na formação e implementação da política exterior brasileira fica melhor compreendida quando voltamos a atenção para o processo de construção institucional do Ministério das Relações Exteriores no Brasil. À luz do desenvolvimento histórico da diplomacia brasileira, é possível assimilar com nitidez a significativa independência daquele órgão na condução das questões de política externa.

Ao avaliar a edificação institucional do Itamaraty, Cheibub (1985) distingue três fases no processo histórico da instituição: o período “patrimonial”, que vai de 1822 ao final do século XIX; o período “carismático”, vigente nos anos iniciais do

igualmente superado, mas ainda em função dos princípios realistas da política externa brasileira que irão, no interior do projeto neoliberal, tentar preservar a lógica da autonomia” (*idem*, p. 312).

século XX; e o período “burocrático-racional”, cujo início remonta ao final da década de 1910 e se prolonga até os dias atuais.

O primeiro período, dos tempos do Brasil Império, caracteriza-se por uma diplomacia em que o soberano conduz os negócios exteriores do Estado. Não há, nesse momento, segundo Cheibub, qualquer identificação dos diplomatas como classe profissional, não havendo diferenciação entre o Ministério das Relações Exteriores e outros setores da Administração Pública. O patrimonialismo é a grande marca do momento, fomentando um baixo grau de profissionalização e a quase indiferença entre interesses públicos e privados.

O período carismático, por sua vez, é marcado pela atuação da figura do Barão do Rio Branco na pasta de negócios exteriores (1902-1912) e coincide com a fundação do Itamaraty moderno. Como aponta o autor, o elemento carismático dessa fase provém dos sucessos políticos alcançados pelo Barão na demarcação das fronteiras do país de forma pacífica, mediante negociações e arbitragens, o que contribui para o prestígio do Itamaraty na política internacional. O caráter carismático do Barão também atinge os processos administrativos da instituição, fazendo-se romper com as estruturas tradicionais do Ministério. Com seu estilo personalista, o Barão concentra em torno de si a administração de toda a política exterior, favorecendo, com isso, o fortalecimento da corporação diplomática.

No último período, identificado como “burocrático-racional”, ocorrem reformas administrativas que visam transformar o Itamaraty numa instituição mais burocrática e racional. As novidades instituídas no Ministério, nesse momento, acompanham a modernização do Estado brasileiro, que se volta para a centralização e burocratização de toda a máquina administrativa estatal. É dessa época, por exemplo, o estabelecimento de concursos para os interessados em ingressar no serviço público. A adoção de critérios pré-estabelecidos para a admissão e promoção nos órgãos da Administração Pública viria minimizar o empreguismo, valorizando o mérito pessoal e incentivando, por conseguinte, a profissionalização das carreiras.

Cheibub divide esse período da história institucional da diplomacia brasileira em dois momentos: até 1945 e depois de 1945. De início, no primeiro momento, são realizadas reformas de caráter geral, com o intuito de restabelecer a instituição, em crise pela morte do Barão e pelo fim de sua administração carismática. As mudanças operadas proporcionam à Secretaria de Estado uma

infra-estrutura até então inexistente, sem que se afetem, no entanto, o padrão de distribuição e organização das funções (*idem*, p. 124).

Passada a fase de crise institucional, as novidades aparecem na organização e estrutura de todo o Ministério. Com as Reformas Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938), inicia-se a edificação do Itamaraty moderno³⁶. A mais importante realização desse primeiro momento, entretanto, é a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, como parte das celebrações do centenário do Barão do Rio Branco. A função do Instituto era servir de “escola” para os diplomatas, contribuindo tanto para a preparação, quanto o aperfeiçoamento desses funcionários³⁷.

Depois de 1945, no segundo momento do período burocrático-racional, não há, segundo Cheibub, inovações organizacionais a merecerem destaque. O que ocorre, a partir daí, é o mero robustecimento das tendências anteriores de burocratização e racionalização do Itamaraty, com a “ampliação da base de seleção, aquisição crescente de autonomia face a influências exógenas e a vigência de uma carreira mais meritória” (*idem*, p. 128). Todo esse processo se acentua a partir de 1964 com o reconhecimento, por parte dos militares, dos aspectos positivos do modelo organizacional daquela agência burocrática. Esse reconhecimento explica a permanência da política externa sob a autoridade do Itamaraty na vigência de um regime militar autoritário³⁸.

As mudanças operacionalizadas ao longo do período burocrático-racional, pelo que se pode perceber, possibilitaram a formação de um corpo diplomático coeso e homogêneo, relativamente autônomo em relação à sociedade e injunções

³⁶ Apesar da importância dessas reformas para o processo de burocratização e racionalização da diplomacia brasileira, uma explanação mais pormenorizada ultrapassa o escopo deste trabalho. Para maiores informações vide Cheibub, 1985.

³⁷ Fácil perceber que, em sendo uma espécie de “escola” para os diplomatas, com cursos diversos, o Instituto Rio Branco serviria à formação de um “*esprit de corps*” entre os membros do Itamaraty, promovendo certa homogeneização dentro da heterogeneidade de seus profissionais, agora selecionados mediante concurso público. Daí Cheibub mencionar a “ação uniformizadora” do Instituto Rio Branco (1985, p. 128).

³⁸ Isso explica não apenas a nomeação de um diplomata de carreira, Vasco Leitão da Cunha, para a pasta de negócios exteriores logo depois do golpe de 1964, como também a ausência de cassações políticas no Itamaraty no pós-1964 (Cheibub, 1985, p. 130).

políticas e mesmo às demais esferas da Administração Pública brasileira. Ao alto grau de institucionalização do Itamaraty, seguiram-se um elevado nível de profissionalização dos diplomatas e, com isso, a crença numa suposta habilidade desses profissionais em definir as linhas de atuação de nossa política externa, propiciando, assim, a “despolitização” da política exterior brasileira (Lima, 2000) e o expressivo monopólio daquela agência na elaboração das estratégias de inserção internacional (Vieira, 2001).

Ao chegarmos às décadas de 1980 e 1990, no entanto, um conjunto de variáveis, tanto domésticas como internacionais, passa a atuar, interferindo no tradicional processo de condução da política externa, calcado, como visto, na significativa autonomia do Executivo. Esses novos condicionantes atingem em cheio o perfil da agência constitucionalmente responsável pela política exterior, desafiando seu padrão de insulamento burocrático e fomentando novos paradigmas de ação política.

3.2.

As Décadas de 1980 e 1990: internacionalização, redemocratização e politização da política externa brasileira

Do ponto de vista histórico, as duas últimas décadas do século XX constituem uma espécie de ponto de inflexão na estrutura da política internacional, não apenas pela quantidade de modificações ocorridas no âmbito das relações tanto intra- como interestatais, mas ainda, e principalmente, pela qualidade dessas alterações. Por certo, entre meados dos anos de 1980 e o início da década seguinte, o mundo passou por profundas mudanças tanto em seus contornos políticos, quanto econômicos. Assistia-se, nesse breve período de vinte anos, para retomar o conceito introduzido por Polanyi (1944) na década de 1940, a uma “grande transformação”.

Na ordem internacional, o fim da Guerra Fria, ocasionado pelo atrofimento do socialismo soviético enquanto modo de produção e organização alternativo à hegemonia norte-americana, encorajava um movimento de liberalização

econômica sem precedentes³⁹. É verdade que a tendência liberalizante da economia mundial não era uma novidade desse momento. Desde fins dos anos de 1960, com as condições impostas pela diminuição do crédito bancário para países em desenvolvimento e pelos sucessivos choques do petróleo, o neoliberalismo vinha conquistando espaços cada vez mais amplos nas esferas acadêmicas e políticas (Kahler, 1997b). Essas circunstâncias faziam com que, tanto em regimes democráticos como em regimes claramente autoritários, experiências neoliberais fossem percebidas⁴⁰. E já nos primeiros anos da década de 1990, aquilo que parecia um modismo econômico tornava-se regra.

Da mesma maneira que o colapso da economia estatizada valorizava a adoção de políticas orientadas pelo mercado, o triunfo da democracia liberal no conflito ideológico entre Leste-Oeste incentivava e fortalecia a onda de liberalização política que havia atingido inúmeros países desde meados da década de 1970. Para Kahler (1997a, p. 3), se a liberalização econômica tinha como característica central o aumento da competição entre os agentes econômicos por meio da redução do controle estatal sobre as transações do mercado, a liberalização política se definia pela ampliação da competição no ambiente político, com a maior participação e diversificação dos atores atuantes e mais transparência na condução da política.

Esses dois fenômenos mundiais – liberalização econômica e liberalização política – estariam direta e respectivamente relacionados a dois processos distintos, cujas implicações teriam atingido o campo de ação da política, ampliando uma área de atuação antes praticamente monopólio do Estado: internacionalização e democratização (Pinheiro e Lima, 2000). Ambos, de maneira mais ou menos acentuada, teriam seus efeitos difundidos para o âmbito da atuação externa estatal, estimulando a reconfiguração dos limites previamente

³⁹ A eliminação, ou ao menos a atenuação, de barreiras tarifárias e não-tarifárias e a redução das restrições sobre o investimento externo e as trocas internacionais são algumas das medidas econômicas liberalizantes ressaltadas por Kahler (1997a, p. 3).

⁴⁰ Na América do Sul, o Chile é exemplo notório de experimentação neoliberal num governo autoritário. Em 1973, após o golpe militar que derrubou o governo democrático de Salvador Allende, Augusto Pinochet assumia a presidência do Chile, instituindo, no âmbito econômico, uma política de cunho neoliberal, baseada nas idéias da chamada “Escola de Chicago” e de seu mais renomado expoente, Milton Friedman.

estabelecidos entre Estado e sociedade, pela alteração do poder de um em relação ao outro.

Da liberalização econômica e do processo de internacionalização⁴¹ a ela inerente, ter-se-ia como resultado o aumento da interdependência entre os países, pelo incremento dos fluxos de bens, serviços e capital ocasionado pela diminuição dos custos das transações comerciais e financeiras realizadas entre as economias (Keohane e Milner, 1996, p. 4). Com isso, embora com efeitos diferenciados para cada país, a tendência mais comumente percebida era a reformulação das fronteiras existentes entre as esferas doméstica e internacional, com a visível aproximação entre elas.

Da crescente integração interno/externo provinha a maior vulnerabilidade dos atores domésticos ao sistema internacional. Isso porque, por si mesma, a internacionalização impõe oportunidades e constrangimentos aos atores, afetando suas preferências e interesses, “not necessarily the basic values that actors seek (power, money, or virtue as they define it) but their choices about which policies will best achieve their fundamental goals” (*ibidem*).

Dessa maneira, quanto mais os interesses estatais eram influenciados por forças internacionais, econômicas ou não, tanto mais as questões de política internacional eram valorizadas no ambiente doméstico. Conseqüentemente, via-se, num crescendo, a internacionalização da agenda doméstica, com a politização da política externa, pela abertura dessas questões a outras esferas que não o Executivo. Verifica-se, a partir daí, o redimensionamento da tradicional forma de condução da política externa brasileira.

É o que afirma Lima:

A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos da maior participação no comércio internacional, uma vez que em uma economia aberta há ganhos e perdas

⁴¹ Embora o termo seja muito usado em sua conotação economicista, o fenômeno da internacionalização não se restringe à área econômica, sendo capaz de atingir esferas sociais distintas.

diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais. A economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países. A formação dessas novas redes federativas questiona a tradição constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa (2000, p. 287).

A internacionalização afeta ainda a maneira de agir do Estado com ele mesmo, o que também terá seus reflexos na condução da política externa nacional. De fato, a internacionalização tende a tornar o Estado menos dependente de si mesmo, transferindo ao ambiente privado iniciativas anteriormente percebidas como exclusivamente estatais. Ao se proceder à desregulação dos mercados domésticos e das políticas monetárias e fiscais, diminui-se a ação do Estado (Kahler, 1997a, p. 4), enfraquecendo-o, por um lado, mas fortalecendo sua sociedade civil, por outro (Pinheiro e Lima, 2000). Esse resultado é esperado por conta do interesse de setores específicos da sociedade no mercado internacional, o que gera incentivos para a participação na elaboração e condução das políticas de governo a serem implementadas, particularmente na política externa.

A isso unia-se, no Brasil, em específico, a superação do modelo de industrialização por substituição de importações, cuja vigência favorecera, por muitos anos, a coincidência de interesses entre as elites dirigentes e outros atores – fossem esses políticos, econômicos ou sociais (Pinheiro, 2003). A falência daquele modelo e a conseqüente mudança no padrão de inserção do Brasil na economia internacional sinalizavam para a necessidade de modernização do processo de decisão da política externa brasileira, ao menos no que dizia respeito ao comércio exterior (Lima e Santos, 2001 *apud* Pinheiro, 2003).

Em decorrência desses movimentos, assiste-se à revisão da insularidade diplomática brasileira, com o relaxamento do controle do Itamaraty sobre o processo decisório de nossa política externa. Assim demonstram Pinheiro e Lima:

(...) one of the effects of economic internationalization (*sic*) is to increase the salience of foreign policy issues for those sectors of the economy more exposed to the international market and, therefore, to create incentives for the participation of economic actors and societal coalitions on the foreign policy making process. Therefore, all things being equal, one might expect to see more politicization of foreign policy and, consequently, less state autonomy in relation to social interests, particularly in cases when foreign policy has distributive implications. We might also expect the attenuation of bureaucratic insulation characteristic of Itamaraty's previous control over foreign policy formation (2000, p. 6).

Ao mesmo tempo, a consequência mais imediata da liberalização política e da democratização⁴² seria a expansão da esfera de ação para além dos contornos do Estado, ocasionando a diminuição da autonomia dos governos na formulação das políticas públicas (Kahler, 1997a), fossem elas de caráter doméstico, fossem de cunho internacional. A implicação desses processos seria a reconfiguração do padrão de relacionamento entre governo e sociedade, pela cessão de um espaço de atuação ampliado aos cidadãos e a eliminação – ou pelo menos redução – dos monopólios estatais na esfera política. A tendência, no campo da ação exterior, seria a pluralização do processo decisório da política externa, com novos e múltiplos atores atuando na definição dos caminhos diplomáticos a serem seguidos pelo país. Disso decorreria, assim como na área econômica, a politização da política exterior, admitindo-se sua “maior exposição ao escrutínio público” (Lima, 2000, p. 288)⁴³.

No plano interno brasileiro, essa realidade é inaugurada em 1985⁴⁴, com o fim do regime militar autoritário e o início do processo de abertura política lançado com a eleição de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral⁴⁵. A confirmação de que esses novos condicionantes passavam a fazer parte do fazer político brasileiro vem com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, que, pautada

⁴² Atentando para as diferenciações entre “liberalização política” e “democratização” existentes na literatura especializada, Kahler (1997a) reconhece que a adoção de medidas liberalizantes num sistema político (tais como a valorização da competição eleitoral, dos partidos políticos, das instituições legislativas e da independência das informações) não é suficiente para conduzir um país à democracia plena. Isso porque, a democratização depende das peculiaridades de cada sociedade. Nesse sentido, para o autor, a liberalização política é apenas o meio caminho para a democracia, “*an incomplete or partial variant of democratic institutions*” (*idem*, p. 3).

⁴³ É claro e inegável que a democratização, ao permitir a participação de novos atores no debate político, torna ainda mais complexa a construção de consensos sobre os guias de ação da política externa.

⁴⁴ Como admitido no capítulo anterior, o ano de 1982, por conta da realização de eleições diretas para os governos estaduais e municipais, já parecia prever mudanças no padrão de relacionamento entre governo e sociedade.

⁴⁵ Embora eleito presidente do Brasil, Tancredo Neves não chegou a assumir o cargo por conta de complicações em seu estado de saúde. Com a morte de Tancredo, assume a presidência seu vice, José Sarney. Instituiu-se, depois de mais de vinte anos de regime militar, um governo civil no Brasil.

no ideário democrático, expandia o campo da ação política, tornando-o permeável às influências e demandas sociais, levando, com isso, à ampliação da influência popular sobre os processos legislativos e decisórios (Lima, 2000; Pinheiro, 1997). O que se vê, a partir daí, segundo Lima (2000, p. 265), é a “mudança no *status quo* institucional” e na própria “orientação de política”.

Reduz-se, nesse novo modelo de comportamento estatal, a amplitude da autonomia e, por conseguinte, da própria atuação governamental, abrindo-a a manifestações de esferas políticas anteriormente ignoradas. Pode-se falar, assim, na conformação de um novo arquétipo de relacionamento entre Estado e sociedade, já que passam a ser considerados os interesses e as preferências de atores diversificados, por vezes sequer estatais, nos processos decisórios das políticas públicas.

A diminuição da autonomia do Estado brasileiro, ocasionada pela ocorrência quase simultânea, no tempo e no espaço, dos processos de internacionalização e democratização, tem seus reflexos, como já advertimos, no modelo comportamental do órgão tradicionalmente responsável pela formulação e implementação da política externa brasileira. O alargamento da diversidade de atores atuantes no processo decisório diplomático, trazido com a institucionalização daqueles fenômenos, amortiza a independência governamental do Itamaraty, propiciando o esgotamento das condições de manutenção da trajetória de insulamento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Daí sugerirem Hirst e Lima:

(...) o surgimento de um leque mais diversificado de atores vem se constituindo um fator com impacto crescente sobre a ação internacional brasileira. Esta ação já não obedeceria apenas aos desígnios previamente estabelecidos pelo legado institucional, abrigado na agência constitucionalmente responsável pela condução da política externa, mas corresponderia a um processo abrangente de interações políticas entre atores públicos e privados, nacionais, subnacionais e internacionais. (...) É, portanto, uma realidade que adquire sentido estrutural e não apenas conjuntural com a qual a diplomacia convencional se vê forçada a lidar (2002, p. 80).

Assim, o tradicional processo decisório da política externa brasileira, centrado, como visto, na atuação decisiva do Executivo, definidora do padrão burocrático da agência diplomática, sofre os desafios dos efeitos democratizantes provenientes daqueles processos. A política externa passa a refletir não apenas os

constrangimentos sistêmicos, provenientes da estrutura mesma do meio internacional, mas também, e principalmente, as estratégias estabelecidas pelos atores domésticos no contexto da distribuição de interesses e preferências no interior do Estado (Lima, 2000, p. 287).

Com essas transformações, consagra-se uma realidade marcada pela convergência de embates práticos e teóricos no terreno da política externa brasileira, pela aceitação de que os interesses do Estado, definidores do conteúdo mesmo da política exterior, dependem não só da “dinâmica política doméstica”, mas da própria “dinâmica das relações intersociais” (Pinheiro, 1997, p. 4). Em si e entre si, interno e externo se transmudam, tornando necessária a incorporação dos dilemas inerentes à “relação Estado/sociedade” e à “crescente permeabilidade do Estado às pressões exógenas” ao campo da Análise de Política Externa (*ibidem*).

Nesse novo contexto, a perspectiva realista tende a perder a posição hegemônica que até então ocupara no estudo da política internacional, pela consciência cada vez maior acerca da simplificação que o modelo do ator unitário e racional, por ela consagrada, faz do Estado. De fato, as suposições realistas⁴⁶ inerentes a este modelo, ao enfatizarem uma visualização monolítica do ente estatal, permitem, segundo Lima, sua representação “como ator coeso e autônomo” (2000, p. 271), “sem conflitos ou divisões internas”, com uma “política externa coerente e congruente com o interesse nacional” (*idem*, p. 270). Assim, “além de postular a especificidade da política externa”, o realismo “praticamente elimina da análise qualquer causalidade ou condicionante

⁴⁶ A diversidade do realismo, consequência do número de pensadores ao longo da história, dificulta sua delimitação como corrente de pensamento única e coesa. Apesar dessa complexidade, algumas premissas podem ser apontadas como comuns a pelo menos a maioria dos realistas. A primeira e mais importante seria a posição de centralidade conferida ao Estado, unidade *par excellence* do sistema internacional. Essas unidades, iguais entre si, diferenciavam-se apenas pelo poder que possuem umas em relação às outras. Nesse sentido, a convivência entre elas estaria pautada nas relações de poder estabelecidas no meio internacional, anárquico pela ausência de autoridade superior. Em tal ambiente, a principal preocupação seria a própria sobrevivência do Estado, o que o dota de relativa racionalidade instrumental e o faz privilegiar o auto-interesse. A essencialidade do Estado e a ênfase no sistêmico, somadas às demais circunstâncias ressaltadas, induziriam à irrelevância das sociedades nacionais sobre o comportamento estatal.

doméstico da política internacional” (*idem*, p. 284), supondo consenso interno em torno dos objetivos compartilhados externamente. O resultado é, sem dúvida, a percepção simplista de um ator complexo e multifacetado, onde interesse nacional e interesse do Estado se confundem (*idem*, p. 270).

Diante da nova contextura, onde doméstico e internacional se intersectam, o interesse nacional, de sua conotação realista⁴⁷, passa a ser entendido, de forma mais ampla, como política e socialmente construído (Pinheiro, 1997, p. 4). Tal visão se pauta na consciência de que, para ser verdadeiramente “nacional”, o interesse tem de ser representativo de sua sociedade como um todo, o que depende da consideração efetiva das demandas – internas e externas – e da satisfação das preferências da coletividade doméstica.

No campo prático da atividade diplomática, o redimensionamento da separação entre os domínios doméstico e internacional, juntamente com a superação dos mecanismos pretéritos de ação e a necessidade de reelaboração do modo de condução das políticas públicas fomentam a busca por novos paradigmas de atuação política, capazes de incorporar os novos atores atuantes no processo de sua formulação. Nesse sentido, no plano da elaboração das políticas públicas *vis à vis* o contexto doméstico brasileiro, a década de 1990 vem valorizar duas variáveis essenciais: representatividade e eficácia (Pinheiro 1997; 2003). Com base nesses elementos, seria possível identificar e compreender os diferentes padrões de comportamento presentes na política exterior brasileira desse período.

Dentro dessa lógica, retomando Lima (1994) e Fonseca Jr. (1989), Pinheiro (1997) destaca dois eixos de preocupação da política externa nacional, os quais serviriam como diagnósticos e prognósticos da realidade diplomática brasileira. Em comum, as duas proposições teriam o ressentimento por parte do Estado brasileiro da “carência de um perfil diplomático consistente e coerente com sua aspiração de obter um lugar no sistema internacional” (*idem*, p. 10).

⁴⁷ Para Lima (2000, p. 285), a definição realista do interesse nacional “não apenas parte da premissa da distinção entre os campos interno e externo, como elimina os fatores domésticos de seu modelo causal”. Por conta disso, “na vertente realista, a resposta à pergunta ‘como aferir o interesse nacional?’ é imediata: garantindo a sobrevivência e a integridade territorial e política da nação” (*ibidem*).

O diagnóstico formulado por Fonseca Jr. (1989), e retomado por Pinheiro (1997), está relacionado à questão da legitimidade dos países na arena internacional. Com a *débâcle* do comunismo soviético e o fim da Guerra Fria, teriam se esgotado os procedimentos de legitimidade de alguns países, pelo insucesso em se desvincularem do subdesenvolvimento. A solução apontada seria a inserção definitiva do país no processo de globalização (Fonseca Jr., 1989 *apud* Pinheiro, 1997, p. 10). Para a autora, enquanto Fonseca Jr. (1989) estaria preocupado com a inserção do Brasil na arena internacional, a partir de uma visão realista do Estado como ator unitário e racional que reage às restrições e oportunidades do sistema, Lima (1994) teria no apoio dos grupos sociais a condição para o estabelecimento de um paradigma de consenso para a política exterior brasileira. Esse segundo diagnóstico, segundo Pinheiro, estaria em concordância com as proposições oficiais de promoção de uma “diplomacia pública” (*ibidem*).

A proposta de estabelecimento de uma diplomacia pública tem por base a “participação da sociedade na definição de metas de política internacional do país”, o que denota “um esforço por parte do Itamaraty de rompimento com seu característico isolamento” (*ibidem*). A idéia vislumbrada seria, portanto, a formulação de um novo paradigma diplomático, legitimado pela e na sociedade, já que fundado numa lógica de inclusão dos cidadãos e de redução da autonomia decisória do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Em que pesem as denúncias de que o processo decisório brasileiro teria mantido o padrão burocrático de gestão, com a permanência do enclausuramento das decisões políticas no âmbito do Estado mesmo após a consolidação da democracia (Pio, 1997; Pinheiro, 2003)⁴⁸, sendo insignificante a participação dos

⁴⁸ Pautando-se na política de liberalização comercial brasileira operada entre os anos de 1987 e 1995, Pio (1997) demonstra que as reformas estruturais propostas e implementadas são insuficientemente representativas, colocando em xeque a consolidação da democracia no país. Pinheiro (2003), por sua vez, analisando a relação entre política externa e democracia no Brasil a partir da idéia de governo “representativo”, “responsivo” e “responsabilizável”, apresentada por Przeworski, Stokes e Manin (1999), admite que a adoção de uma postura “parcialmente responsiva” por parte do Itamaraty tem conseguido sustentar a imagem de uma política externa “representativa”, o que é possível dada a ausência de mecanismos de “responsabilização” em relação à conduta daquela agência. Para a autora, “o Itamaraty vem conseguindo criar uma

outros poderes e mais ainda da própria da sociedade civil, ou de que apenas alguns setores – dos temas sociais, por exemplo – teriam sido abertos à participação social, enquanto outros, vistos como mais relevantes, permaneceriam isolados da sociedade – como a área econômica, onde as decisões ainda seriam perseguidas de maneira restrita e fechada (Santoro, 2006) –, ou mesmo de que a participação de grupos específicos na formulação das políticas do Itamaraty – como, por exemplo, o empresariado brasileiro –, estaria marcada pelo controle da agenda e pela seleção dos negociadores por parte daquela agência (Santana, 2001)⁴⁹, cada vez mais, parece se institucionalizar na política externa nacional aquilo que Nunes (1999) chamou “universalismo de procedimentos”.

Para esse autor, as relações Estado x sociedade no Brasil podem ser compreendidas a partir de um modelo básico formado pela convivência de quatro gramáticas: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. Este último, embora não necessariamente ligado à democracia, constitui uma de suas características fundamentais, sendo mais afeito ao sistema de “*checks and balances*” democrático, por instituir normas e procedimentos a serem seguidos e perseguidos pelos indivíduos da “*polity*”, protegendo-os contra eventuais abusos de poder pelo Estado e permitindo-os expressarem e exigirem suas demandas ao Estado (*idem*, p. 23). Ao fazê-lo, abre-se espaço para uma multiplicidade de interesses a serem pleiteados dentro de uma estrutura burocrática, sugerindo-se, dessa forma, uma relativa desconcentração do poder estatal.

É na abertura desse espaço que se dá o referido estabelecimento de novos canais de interação entre governo e sociedade, particularmente no âmbito da política externa brasileira. Assim é que grupos de interesse, saídos de movimentos

imagem de crescente *desinsulamento* e *representatividade* para a política externa brasileira sem abrir mão de sua autonomia, ao se favorecer da inexistência de mecanismos que o torne – mesmo que indiretamente – *responsabilizável* perante os eleitores” (*idem*, p. 3) (grifos da autora).

⁴⁹ Em pesquisa sobre a estratégia de negociação brasileira para a ALCA, Santana (2001) explora o modelo de incorporação de grupos de interesse domésticos brasileiros por parte do Itamaraty no processo de instituição de uma área de livre comércio americana. O estudo parte da intrigante “convergência de interesses” entre aqueles grupos e os negociadores do governo, alertando para a existência de uma incorporação seletiva por parte do Itamaraty nas negociações internacionais dos atores cuja opinião seja convergente com a posição governamental.

sociais e por vezes formalizados em organizações não-governamentais – ONGs –, procuram ampliar sua atuação, reivindicando uma participação política coerente e concordante com a lógica democrática da inclusão cidadã e do paradigma oficial da diplomacia pública.

A Conferência de Beijing de 1995 comprova, como veremos, a abertura dada à participação cidadã na política externa brasileira, ao menos no que tange aos temas vistos como universais. Assim como as demais conferências do Ciclo Social de Conferências da ONU em suas temáticas específicas, Beijing, pela presença de ONGs tanto no processo preparatório como durante sua realização, consagra o envolvimento da sociedade civil nas discussões internacionais sobre gênero, proporcionando uma interlocução, antes quase inexistente, entre o Itamaraty e a sociedade civil brasileira. Nela, conseguiu-se, pelo estabelecimento efetivo de um espaço de manifestação social, relativizar o insulamento institucional do Itamaraty, minimizando-se, com isso, o tradicional padrão burocrático do processo decisório da política externa brasileira.

3.3.

Crise de paradigmas, “diplomacia pública” e parceria Estado-sociedade: a política externa brasileira reformulada

Os condicionantes internos e internacionais que atingiram a institucionalidade política e econômica brasileira desde a década de 1980 levaram à obsolescência os modelos que haviam guiado a política externa nacional desde a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912). Durante todo o período republicano até os últimos vinte anos do século XX, a política externa brasileira teria se inclinado entre dois paradigmas diplomáticos: o “americanismo” e o “globalismo”. Enquanto o “americanismo” via no relacionamento especial com os Estados Unidos o aumento da capacidade brasileira de negociação e atuação internacionais, o “globalismo”, alternativamente, defendia a diversificação/universalização das relações exteriores brasileiras, como forma de aumentar o poder de barganha do país face aos demais países e aos próprios Estados Unidos (Lima, 1994). Do início do século XX até o final da década de 1950 e de 1964 a 1974, o “americanismo” teria sido o paradigma orientador da inserção do Brasil no sistema internacional; de 1961 a 1964, anos da Política Externa Independente, e a partir do governo Geisel (1974), o “globalismo” teria

prevalecido (Pinheiro, 2000). Curiosamente, a julgar pela alternância que conseguiram manter durante anos, ambos chegariam à década de 1990 esgotados.

Até a década de 1980, antes da instauração da ordem civil democrática, os parâmetros tradicionalmente defendidos pela política externa brasileira⁵⁰ possibilitavam a elaboração e consecução de políticas protecionistas em seu conjunto geral, particularmente no âmbito econômico (Oliveira e Vigevani, 2004, p. 7). A promulgação da Constituição Federal de 1988, na constância do primeiro governo civil brasileiro desde o golpe militar de 1964, não significou, num primeiro momento, reorientações econômicas significativas, capazes de alterar o padrão de inserção brasileiro no sistema econômico internacional. Apenas mudanças políticas foram de pronto percebidas, dado o nítido empenho do governo de José Sarney em buscar estreitar os laços de cooperação com a vizinha Argentina e postular presença mais significativa nos fóruns internacionais multilaterais (Lima, 2003).

Já no final do governo Sarney, as discussões sobre o comércio e as finanças mundiais, ambientadas nas negociações da Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986, pareciam apontar a globalização e o liberalismo econômico como alternativas impossíveis de serem evitadas. Dois outros fatores viriam fortalecer tal percepção: o fim da Guerra Fria, no plano internacional, e a consciência da falência do tradicional modelo de desenvolvimento por substituição de importações, no plano interno. É nesse contexto que, em 1990, Fernando Collor de Mello assume a presidência do Brasil.

Buscando conferir ao país inserção mais competitiva na economia mundial, o governo Collor volta-se para a revisão do modelo de desenvolvimento brasileiro, o que somente seria possível mediante a redefinição da política exterior que lhe sustentava. Nesse sentido, o governo propõe uma plataforma de política externa baseada em três expectativas: atualizar a agenda internacional do país;

⁵⁰ A política externa brasileira sempre esteve baseada em princípios gerais, capazes de, por isso, serem adaptados a diferentes momentos e circunstâncias históricas. A amplitude desses princípios, que abrangem desde o respeito à auto-determinação dos Estados e ao princípio da não-intervenção até a defesa do Direito Internacional e do pacifismo nas relações com outros países, garante aos tomadores de decisão brasileiros a flexibilidade necessária para se submeterem a novas e distintas realidades.

elaborar uma agenda não-conflitiva com os Estados Unidos e amenizar o caráter terceiro-mundista de nossa diplomacia (Hirst e Pinheiro, 1995).

Essas estratégias, por si mesmas, estariam a indicar a ruptura em relação ao modelo “globalista” de política externa brasileira, o qual, diante da liderança internacional dos Estados Unidos, passava a ser visto como inadequado aos propósitos de conformação do Brasil à dinâmica mundial. Dava-se início, com isso, a um processo de abertura da economia nacional ao mesmo tempo em que se procurava reafirmar a antiga aliança com a superpotência americana. Ensaaiavam-se os primeiros passos para a renovação do alinhamento com os Estados Unidos. O que se tinha em vista era a adequação à nova ordem internacional, de onde emergia uma agenda com novas questões, tanto políticas como econômicas, e onde não mais cabia o antigo argumento sulista⁵¹ contrário ao poderio das grandes potências. A alternativa mais sensata parecia ser, de fato, a ocidentalização, e isso significava, além da adoção dos padrões dominantes nos países mais desenvolvidos, a proximidade em relação ao hegemônico. Daí se falar, como bem expressou Lima (2003, p. 95), “[n]uma descontinuidade política e econômica”.

A volta do paradigma “americanista” de política externa encetada pela nova ordem mundial, no entanto, acabou sendo surpreendida pela crise política interna que assolou o governo e retirou do poder o presidente depois de um processo de *impeachment* politicamente desgastante. A desejada aliança com os Estados Unidos também se inviabilizava pelas próprias condições políticas e sociais da época, quando não mais se observavam as configurações que em tempos anteriores a tinham permitido com sucesso (Lima, 1994).

O fracasso da tentativa de retomada do “americanismo” não significou, no entanto, a volta do “globalismo”, ainda que o substituto de Collor, Itamar Franco, tenha ensaiado o retorno a alguns de seus princípios (Cerqueira, 2005, p. 50). Nesse governo, tão curto quanto o anterior, retomaram-se temas como a não-proliferação e a aproximação com a Argentina, além da preocupação com o fortalecimento da imagem do Brasil como “*global player*” em duas frentes: na ONU, com a proposição de candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança e na América do Sul, com a proposta de criação da ALCSA – Acordo

⁵¹ “Sulista”, aqui, refere-se a “países do Sul”, ou seja, aqueles menos afluentes, antes considerados pertencentes ao “Terceiro Mundo”.

de Livre Comércio da América do Sul – e o aumento da cooperação com os países vizinhos (Bernal-Meza, 2002, p. 39). Assim como a iniciativa de estabelecimento da ALCSA, vista pelos Estados Unidos como ameaça à criação da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas – (*ibidem*), denotava o viés mais nacionalista da política externa de Franco, as preocupações com a cooperação no entorno austral indicavam certo desconforto em relação a uma aliança inexorável com os Estados Unidos, num cenário internacional que se estruturava, na expressão de Lafer e Fonseca Jr. (1995), em “polaridades indefinidas”.

É esse o palco em que vai atuar Fernando Henrique Cardoso, agora não mais na qualidade de chanceler – como no governo Franco –, mas de Presidente da República. A seu lado, na empreitada de reformar o país política, social e economicamente, Cardoso teria na gestão do Ministério das Relações Exteriores do Brasil primeiramente a presença do embaixador Luiz Felipe Lampreia e em seguida de Celso Lafer, que já acumulava experiência como chanceler.

O primeiro mandato do presidente Cardoso (1995-1998) ocorre em meio à euforia ocasionada pela estabilização econômica alcançada pelo Plano Real⁵². O êxito experimentado após uma série de planos de estabilização baseados em medidas heterodoxas como congelamento de preços e confisco de poupanças reflete-se positivamente na diplomacia brasileira, possibilitando ao Itamaraty novas credenciais para atuar como representante político do Brasil no exterior. Assim salienta Seixas Corrêa, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, à época de Cardoso:

Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), o exercício da diplomacia foi fortemente beneficiado pela retomada de um sentimento de auto-estima da sociedade nacional e pela repercussão externa positiva dos avanços políticos, econômicos e sociais do país. O Itamaraty pôde trabalhar com renovada desenvoltura, sem as inibições que tanto o haviam limitado no passado ainda recente, derivadas do regime autoritário entre 1964-85, das incertezas da transição política subsequente e das dificuldades econômicas do período 1981-1982 (1999, p. 5).

A política externa do governo Cardoso deve ser entendida no contexto da falência dos modelos “americanista” e “globalista” da política externa brasileira,

⁵² O Plano Real foi conduzido pela equipe econômica do presidente Itamar Franco, liderada pelo então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

os quais, pela falta de consenso interno e pelas novas circunstâncias internacionais, chegam à década de 1990 no limite de suas possibilidades de aplicação (Pinheiro, 2000). Apesar da crise paradigmática, no entanto, mantinha-se, no conjunto da política brasileira, o velho desejo por autonomia (*idem*).

Procurando readaptar-se articuladamente ao meio internacional, o governo Cardoso opta por investir numa “autonomia pela integração”⁵³, rejeitando posturas isolacionistas que pudessem ser excludentes de opções positivas para o país. O que se propunha era, dentro da idéia de equilíbrio entre continuidade e renovação (Lampreia, 1998, 1999), a “manutenção de um comportamento de *mainstream*, mas com atenção à especificidade do Brasil, tanto nos seus condicionamentos, quanto nos nossos objetivos e interesses” (1999, p. 89).

O resgate do tema da “autonomia” pelo governo Cardoso reflete a tríplice mudança pela qual passava o país e que, segundo o próprio Presidente, oferecia as condições para o “processo de construção de um novo Estado no Brasil”: democracia, estabilidade monetária e abertura econômica ao exterior (Cardoso, 2001, p. 5). Esses seriam os comandos que conduziriam a política externa nacional a partir daí:

Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve consequências importantes para a política externa. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora de controle (*ibidem*).

O novo contexto tripartite juntamente à referida inadequação dos velhos modelos à política externa brasileira impulsiona a elaboração de um novo

⁵³ A idéia de “autonomia pela **integração**” remonta à lógica da “autonomia pela **participação**”, concebida por Fonseca Jr. (1998) em contraposição à “autonomia pela distância”, vigente durante a Guerra Fria. Para esse autor, com o fim do conflito bipolar, a legitimidade ganha novos padrões de sustentação, fazendo com que a autonomia passe a ser entendida como “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” (*idem*, p. 368). Nesse sentido, a autonomia passa a ser vislumbrada como capacidade de “participação”. Para Lampreia (1998, p. 11), o uso da expressão “autonomia pela **integração**” é preferível na medida em que o conceito de **integração** é “mais concreto, mais gráfico”.

paradigma de ação, ou “argumento diplomático”, nas palavras de Pinheiro (1997), para a diplomacia do Itamaraty: a “diplomacia pública”, tal como discutida no item anterior. Essa tendência, segundo Lampreia (1999, p. 61), tem por intuito revelar “a importância crescente do cidadão como objetivo primeiro das políticas nacionais”.

Nesse momento, essa é, de fato, a realidade mais instigante ao Estado brasileiro, quando vê fortalecer, no seio de um regime democrático em consolidação, a proeminência do cidadão, não apenas em sua “vertente política de eleitor”, mas também em sua “vertente econômica de consumidor” (*ibidem*). O resultado é uma visão ampliada da cidadania, que passa a ser compreendida para além da mera titularidade de direitos políticos, econômicos e culturais. Surge, segundo Roque,

(...) uma noção de cidadania que combina a elegibilidade de direitos de primeira, segunda e, até mesmo, terceira geração, com a tradição republicana de ação positiva na esfera pública. (...) uma compreensão coletiva da cidadania que implica não apenas na titularidade de direitos econômicos, políticos e culturais, mas sobretudo na participação dos indivíduos na atividade comunitária, no controle dos cidadãos sobre os poderes públicos e na própria construção da esfera pública (2004, p. 455).

A idéia de institucionalização de uma “diplomacia pública” no governo Cardoso está relacionada à parceria Estado-sociedade, enfatizada desde a proposta de governo apresentada pelo candidato à Presidência durante a campanha eleitoral. Do programa, todo um capítulo é dedicado à meta de ampliação do relacionamento da sociedade com a esfera pública. A parceria Estado-sociedade é, aliás, apresentada como parte do processo maior de reformulação do Estado brasileiro:

(...) é necessário reformar o Estado: aprofundar a democratização, acelerar o processo de descentralização e desconcentração e, sobretudo, ampliar e modificar suas formas de relacionamento com a sociedade, definindo novos canais de participação e criando novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade (Cardoso, 1994, p. 208).

Do ponto de vista da política exterior, o respaldo da sociedade é visto como essencial à credibilidade e legitimidade da ação externa do país no meio internacional, na medida em que, com o concurso da sociedade, a ação

diplomática torna-se representativa dos interesses domésticos. No binômio representatividade/eficácia, a política externa seria tão mais eficaz quanto maior seu grau de representatividade em relação às preferências domésticas, ainda que, para tanto, fique comprometida a construção de consensos a seu respeito⁵⁴.

Às idéias de representatividade e eficácia, uniu-se, no governo Cardoso, a preocupação com a questão da governabilidade⁵⁵. De acordo com Huntington (1968), existiriam condições ideais de governabilidade quando há equilíbrio entre as demandas feitas ao governo e a capacidade deste de administrá-las e atendê-las. A incapacidade de resposta do governo relativamente às demandas geraria crise de governabilidade ou, em outras palavras, *ingovernabilidade*.

No campo da política externa, a ausência de retorno governamental, ao menos em abrir espaço para a consideração das demandas da sociedade, colocaria em xeque a viabilidade prática da “diplomacia pública”, favorecendo a centralidade regulatória do Estado e contribuindo, assim, para o resgate do padrão tecnocrático de gestão dominante na política externa brasileira desde o início do século XX. É o que nos diz Pinheiro:

A proliferação de demandas na arena da política externa sem a contrapartida de canais de seleção e transmissão para o Poder Executivo, seja através do sistema partidário, seja através da institucionalização destes focos de reivindicação poderá levar a um quadro de instabilidade política cujo resultado será justamente a deslegitimação do debate sobre a democratização da política externa, em favor de um retorno do padrão tecno-burocrático que marcou a gestão da diplomacia brasileira nos últimos 20 ou 30 anos (1997, p. 15).

É assim que a sociedade civil ganha relevo na diplomacia brasileira. O governo Cardoso traz “para dentro do Governo algo novo que é o duplo

⁵⁴ A relação representatividade/eficácia na política externa brasileira é alvo de análise por Pinheiro (1997). A autora sugere que, apesar do baixo grau de representatividade de interesses na formulação da política externa brasileira durante o regime militar autoritário, não houve prejuízos em sua eficácia. Isso se deu em razão de a política externa desse período ter sido pensada em termos altamente técnicos, o que fazia com que o poder decisório fosse mantido no Poder Executivo, particularmente, no Itamaraty. Para Pinheiro (*idem*, p. 14), no regime militar, supunha-se que “a garantia da eficácia se veria comprometida pela introdução de mecanismos de cobrança e controle mútuos característicos de uma política que se expõe a prestação de contas ao público”.

⁵⁵ A relevância da questão da governabilidade nos surge a partir das leituras de Pinheiro (1997) e Diniz (1995).

reconhecimento dos limites do Estado e da importância da contribuição das organizações da sociedade civil para uma estratégia eficaz de desenvolvimento social” (Oliveira, M. D., 1999, p. 73). O Itamaraty passa, então, a canalizar para si as demandas por participação dos diversos setores da sociedade.

Essa abertura, é claro, não ocorreu de forma igualitária entre os diferentes setores sociais – empresários, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais – mas, em termos gerais,

(...) significou uma guinada bastante importante em uma tradição de insulamento do corpo diplomático em relação aos conflitos e às pressões políticas inevitáveis em regimes democráticos. Sem prejuízo do grau relativamente alto de reconhecimento público à excelência do corpo diplomático brasileiro, a idéia de uma política externa que fosse a expressão melhor acabada do interesse nacional passa a ser questionada com base nas disputas existentes na sociedade brasileira sobre o que, afinal, consiste tal interesse (Roque, 2004, p. 456).

Essa nova forma de agir do Itamaraty atingiu seu ponto máximo durante o Ciclo de Conferências da ONU, na década de 1990, quando, no âmbito doméstico, valorizaram-se as ONGs como fontes de informação técnica e qualificada sobre temas e assuntos específicos, até então alheios à seara da atuação externa brasileira. Nesse sentido, a cooperação entre o Itamaraty e as ONGs, longe de servir ao mero endosso das posições do governo, constituiu “exemplo de construção conjunta de posições” (Pinheiro, 2003, p. 13), tendo sido, portanto, fundamental para a profícua ação da diplomacia brasileira nas conferências internacionais.

Voltando-se para o binômio representatividade/eficácia *vis à vis* a interlocução e parceria do Itamaraty com as ONGs no processo decisório da política externa brasileira para as conferências da ONU, percebe-se que tanto uma (representatividade), quanto a outra (eficácia), foram satisfatoriamente atingidas: a representatividade, pelo processamento das demandas dos interessados em cada uma das temáticas na formulação dos conteúdos e consensos de nossa diplomacia; a eficácia, pela elaboração conjunta dos próprios consensos. Exemplificativamente, para nos atermos à Conferência de Beijing, realizada, em 1995, durante o governo Cardoso, e tema da presente pesquisa, tem-se o alcance da representatividade pela participação ativa de ONGs brasileiras, de mulheres ou não, nas atividades preparatórias das negociações intergovernamentais. A eficácia,

por sua vez, é dada pela convergência de posições entre governo e sociedade na temática de gênero⁵⁶.

Pode-se dizer, portanto, conclusivamente, que, no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, a presença de organizações não-governamentais no processo preparatório de política externa para o Ciclo de Conferências da ONU fomentou a abertura de nossa diplomacia, tradicionalmente insulada, à interlocução e parceria com organizações da sociedade civil. Viu-se estabelecer, pela primeira vez em nossa história, diálogo efetivo entre governo e sociedade, inaugurando-se, ao menos na temática social, um novo perfil de ação diplomática brasileiro.

⁵⁶ Essa convergência de posições entre o Itamaraty e a sociedade civil no tocante ao *empowerment* das mulheres pode ser vista, em parte, como resultado da inexperiência do órgão governamental em determinadas temáticas.