

3. Diplomacia presidencial em tempos de crise

O governo Cardoso é especialmente promissor para análises de fontes domésticas de política externa, pois nele coincidem um momento de falência de paradigmas da inserção internacional do Brasil e a utilização, pelo Itamaraty, da diplomacia pública como estratégia de ação, tendo a diplomacia presidencial como sua face mais notória no plano externo e a retórica do diálogo amplo com a sociedade como sua face interna mais reforçada. Do ponto de vista da imprensa – fonte doméstica que é central nesta pesquisa – essa combinação é duplamente importante. Por um lado, como mostram as pesquisas em Comunicação analisadas no capítulo anterior, porque a indefinição das elites governantes sobre a melhor política a ser implementada e sua divisão interna aumentam o espaço para que a imprensa e a opinião pública interfiram no processo. Pelo outro, como já foi dito, porque a diplomacia presidencial amplia a atenção dos jornais para a política externa e potencializa, portanto, sua capacidade de influência.

Assim, as próximas seções analisarão a crise paradigmática e a relacionarão com a escolha feita pelo Itamaraty da diplomacia presidencial como estratégia de inserção internacional. Forma sem conteúdo, essa ferramenta diplomática tinha a vantagem de servir a vários interesses e objetivos, cambiáveis ao longo do tempo, e cuja definição dependeria do debate interno a que a chancelaria se dizia aberta. Ainda que diversos grupos sociais possam não ter obtido êxito na barganha doméstica em função do caráter excessivamente retórico da diplomacia pública implementada, a opção pelo protagonismo de Cardoso em política externa gerou um debate do qual participaram a chancelaria, a imprensa, analistas de política externa e outros formadores de opinião. Esse debate também estará presente nas próximas seções, para que a ele possam ser comparados os resultados das análises da Folha de S. Paulo e do Globo que serão feitas no próximo capítulo.

3.1. A crise de paradigmas

Nas palavras de Lima, ao contrário do que uma análise comum poderia pressupor, “as mudanças na política externa foram mais pronunciadas entre o primeiro e o segundo governos civis”, após a redemocratização da última década de 80, “que entre os dois últimos governos militares e o primeiro governo civil”.⁷³ Essa constatação apresenta a quebra de continuidade entre o modelo de inserção praticado pelo Brasil até o governo Sarney e as tentativas de reposicionamento internacional de Collor, que estão na base do contexto histórico da crise paradigmática da década de 90. Para se entender o quanto os anos pós-Sarney se diferenciaram da prática costumeira da diplomacia brasileira, é preciso identificar sobre que modelos tal prática se assentava até então.

Diversas análises acerca dos eixos da política externa brasileira no século XX consideram a classificação de paradigmas proposta por Rubens Ricupero.⁷⁴ Para o autor, o Brasil inclinou-se durante o período republicano entre o *americanismo* e o *globalismo*: o primeiro, direcionava para os Estados Unidos o eixo da política externa brasileira, sob o argumento de que uma relação estreita com Washington daria mais capacidade de negociação ao Brasil e alargaria seu espaço de atuação internacional; o segundo, surgido como alternativa ao anterior, acreditava que o aumento do poder de barganha do país, inclusive em relação aos Estados Unidos, se daria pela diversificação de suas relações exteriores. Tomando como critério a alternância entre os dois paradigmas, a política externa brasileira poderia ser dividida em quatro grandes momentos: do início do século XX até o fim da década de 50, e de 1964 a 1974, teria prevalecido o americanismo; já nos anos da Política Externa Independente (1961 a 1964) e a partir do governo Geisel (1974), o globalismo orientaria a inserção internacional do Brasil.⁷⁵ Ambos os paradigmas teriam encontrado seu limite no início da década de 90.

O paradigma de inserção globalista chegou moribundo ao final dos anos 80. Internamente, sua continuidade foi comprometida pela impossibilidade de manter-se o modelo de desenvolvimento por substituição de importações. No plano

⁷³ LIMA, 1994, p. 31.

⁷⁴ RICUPERO, 1997. Ver também LIMA, op. cit., e PINHEIRO, 2000. Para uma crítica dessa classificação, ver MOREIRA, 2001.

externo, as mudanças causadas pelo fim da Guerra Fria e pela aceleração do processo de globalização alteraram as condições sistêmicas e forçaram uma redefinição da política externa brasileira.⁷⁶ Assim, foi num contexto de inadequação do paradigma globalista que Fernando Collor de Mello subiu ao poder e tentou retornar ao modelo americanista. Hirst e Pinheiro destacam três metas que se planejava alcançar: atualizar a agenda exterior brasileira, incorporando novas questões e considerando o novo *momentum* internacional, sobretudo em relação à postura defensiva do Brasil para o meio ambiente; construir uma agenda positiva com os Estados Unidos, aliviando as tensões nas áreas de propriedade intelectual e tecnologias sensíveis; e, por fim, descaracterizar o perfil terceiro-mundista da diplomacia do país, com um discurso que encarava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não de agravamento da clivagem Norte-Sul.⁷⁷

A tentativa de retorno ao paradigma americanista obedeceu a fatores ideológicos e pragmáticos. Como mostra Lima, em referência a Adam Przeworski, no âmbito dos valores, prevaleceu a crença neoliberal de que a modernização do país se daria por meio de sua internacionalização, adotando padrões políticos, culturais e econômicos das nações capitalistas desenvolvidas. Já as motivações pragmáticas dizem respeito à necessidade de melhorar a imagem do país frente às agências econômicas internacionais e sensibilizar os Estados Unidos para a questão da negociação da dívida brasileira com bancos norte-americanos. Para isso, fazia-se necessário dissolver atritos e litígios com Washington.⁷⁸

A viabilidade do retorno do paradigma americanista foi posta à prova no curto período de governo de Fernando Collor, tanto por dificuldades na condução política e econômica da administração, quanto pela própria impossibilidade estrutural de sua implementação. A tentativa, portanto, não tardou a falhar. Na visão de Saraiva e Tedesco, as iniciativas do presidente não se sustentaram, em grande parte, pelo fracasso em manter o equilíbrio econômico (malogro do Plano Collor) e pela crise política interna que acabou por derrubá-lo.⁷⁹ Contudo, Lima

⁷⁵ A sistematização feita por Pinheiro inclui no debate as variações *ideológico* e *pragmático* para o americanismo, e *hobbesiano* e *grotiano* para o globalismo.

⁷⁶ HIRST & PINHEIRO, 1995.

⁷⁷ *Ibid*, p. 6.

⁷⁸ LIMA, 1994, p. 40.

⁷⁹ SARAIVA & TEDESCO, 2001, p. 12.

também aponta mudanças estruturais internas e externas que inviabilizaram a concretização da desejada aliança especial com os Estados Unidos. Comparada a outros períodos históricos, como a Era Vargas e os primeiros anos pós-64, a virada dos 80 para os 90 foi marcada por uma dissociação entre os valores (e também as razões) do Executivo para propor o alinhamento e os interesses e valores das forças políticas e sociais relevantes. A “modernização via internacionalização” se chocava com valores historicamente hegemônicos, como a associação entre desenvolvimento e um projeto nacional de cunho industrializante.⁸⁰

Porém, o insucesso da tentativa de retomar o americanismo não significou um retorno ao globalismo. Na verdade, este paradigma já passava por dificuldades durante o governo Sarney e, ainda que a ascensão de Itamar Franco tenha significado uma retomada parcial de alguns de seus princípios, sua aplicação nos moldes dos anos 70 e 80 já não era possível. Como salienta Lima, as mudanças em posições prévias da diplomacia brasileira durante o período Collor fragmentaram a coalizão globalista e desfizeram o consenso das décadas anteriores.⁸¹ Além disso, as transformações da ordem mundial no pós-Guerra Fria esvaziaram o discurso terceiro-mundista e desafiaram os países do Sul a buscarem novos argumentos para sustentar a alegação de irracionalidade das grandes potências.⁸²

Portanto, ainda que o governo de Itamar Franco tivesse inclinação menos liberal e mais nacionalista, novos arranjos estruturais internos e externos impediram o retorno do globalismo e proporcionaram o impasse que levou à chamada crise de paradigmas da inserção internacional do Brasil. Reflexo disso, a política externa do período foi marcada por avanços e recuos. Pressionado por uma tênue base de apoio interna, Franco reduziu a marcha do processo de abertura econômica e retomou a visão do Brasil como *global player*, diversificando os foros de atuação internacional⁸³ e firmando-se como um parceiro importante nos processos de integração regional, com destaque para o Mercosul.⁸⁴ Do ponto de vista da chancelaria, o país tinha a necessidade de se posicionar frente a um

⁸⁰ LIMA, 1994, p. 42.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid; FONSECA JR., 1998.

⁸³ BERNAL-MEZA, 2002.

⁸⁴ SARAIVA, 2000.

cenário de polaridades indefinidas, onde o lugar de cada ator não estava pré-estabelecido.⁸⁵

Diante da crise acima apresentada, o governo Cardoso se inicia confrontado com a necessidade de estabelecer um novo modelo de inserção internacional para o Brasil. O presidente traz para o Ministério das Relações Exteriores o embaixador Luiz Felipe Lampreia, que inicia sua gestão reforçando o discurso da diplomacia pública como necessidade dos países democráticos frente aos novos desafios do cenário internacional e apontando como ferramenta apropriada ao Brasil a diplomacia presidencial. A resposta do Itamaraty à crise de paradigmas não é, portanto, um novo paradigma. Em meados dos anos 90, a chancelaria investe na retórica do debate doméstico sobre política externa, que deveria incorporar os mais variados grupos de interesse nacionais tanto na fase de formulação quanto no acompanhamento de sua execução. É o que diz o ministro Lampreia em um discurso aos diplomatas recém-aprovados ao Instituto Rio Branco, em 1997:

“Em um regime democrático essa responsabilidade [a de representar o Brasil no exterior] é acompanhada de muito mais perto pela imprensa, pelo Congresso, pelos cidadãos, por todos aqueles que interagem conosco, dentro do país, e nos ajudam a identificar acertadamente o enorme leque de interesses externos do Brasil, que nos incumbe promover e defender”⁸⁶

A ênfase na diplomacia pública pelo Itamaraty, portanto, coincide com um período em que não havia consenso interno sobre o conteúdo da política externa do país e os interesses e objetivos a serem perseguidos no exterior não estavam bem delineados. Essa visão é amparada pela análise de Albuquerque, para quem o fim da polarização hegemônica mundial nos anos 90 levou a uma desvalorização da segurança ideológica e militar sobre os demais objetivos do Estado brasileiro.⁸⁷ Conseqüentemente, a política externa perderia uma parte significativa de sua autonomia em relação à política interna e poderia, na opinião do autor, ser utilizada para atingir objetivos puramente domésticos. A lógica dos interesses do

⁸⁵ SARAIVA & TEDESCO, 2001; FONSECA JR., 1998.

⁸⁶ LAMPREIA, 1997b.

⁸⁷ ALBUQUERQUE, 1999.

Estado cede lugar à perseguição de interesses particulares, vinculando a política externa principalmente a fatores internos como grupos de pressão, opinião pública e coalizões políticas.

Entretanto, como já foi discutido no capítulo anterior, a maneira como a chancelaria abriu canais de diálogo com a sociedade não significou uma participação direta dos diversos grupos de interesse domésticos na formulação da política externa. O esforço do Itamaraty concentrou-se em outro sentido: o de fomentar o debate interno dentro dos parâmetros que garantissem apoio e legitimidade a suas próprias iniciativas. Para isso, teve valor fundamental a diplomacia presidencial, que buscava valer-se da cobertura da imprensa para transmitir internamente a boa receptividade que Cardoso tinha no exterior e reforçar na opinião pública e na sociedade as escolhas da chancelaria na arena internacional. Entretanto, o esforço oficial nem sempre foi bem sucedido e, ainda que o Itamaraty tenha mantido o controle sobre a formulação da política externa, o uso da diplomacia presidencial tornou público o debate sobre o processo. Na próxima seção, serão examinados a definição e o alcance dessa ferramenta diplomática para que, em seguida, sejam expostos os diferentes pontos de vista envolvidos no debate sobre seu uso.

3.2. Ação e reação

Compete privativamente ao Presidente da República: (...) VII - Manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (...) XIX - Declarar guerra, no caso de agressão estrangeira (...) XX - Celebrar a paz (...).⁸⁸

O trecho acima é extraído do Artigo 84 da Constituição brasileira e descreve quatro competências exclusivas do presidente da República relacionadas à política externa. Guerra, paz, tratados e convenções, e o reconhecimento de representações estrangeiras no Brasil são atribuições da presidência que põem o mandatário em contato direto com representantes de outros Estados e o caracterizam, obrigatoriamente, como peça essencial à execução da política externa do país.

⁸⁸ Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, Art. 84.

Entretanto, o cumprimento das atribuições constitucionais relacionadas à política externa é insuficiente para se caracterizar as ações de um presidente como diplomacia presidencial. Fosse assim, não teriam sentido as proposições de Sérgio Danese⁸⁹ e Celso Lafer⁹⁰, para quem José Sarney e Fernando Henrique Cardoso foram expoentes de tal atuação em comparação ao baixo perfil de Itamar Franco e dos presidentes militares do período entre 1964 e 1984. Portanto, compreender o que caracteriza a atuação externa dos mandatários como diplomacia presidencial, ao menos no sentido que se pretende neste trabalho, é fundamental para entender a relevância desse instrumento e sua relação com a imprensa no governo Cardoso.

Na concepção de Danese, diplomacia presidencial – ou “de cúpula”, quando se refere também a regimes parlamentaristas ou outras formas de governo – se define, em termos gerais, como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente (...)”.⁹¹ Logo, fica claro pela definição que não se trata apenas das questões rotineiras da função de mandatário, mas de um conjunto de iniciativas que fazem do presidente o principal condutor da política externa, figura que dá o direcionamento político à atuação especializada do corpo diplomático.

Com finalidade didática, Danese propõe quatro graus para a atuação de mandatários em política externa: o grau zero, das obrigações constitucionais; o primeiro, reativo, quando o mandatário age apenas se estimulado por circunstância ou agente externos; o segundo, quando o corpo diplomático utiliza a figura do mandatário em situações especiais e com objetivos definidos; e o terceiro, quando a política externa é conduzida pessoalmente pelo mandatário, que detém a iniciativa do processo.⁹²

Dos quatro tipos propostos, a diplomacia presidencial propriamente dita está presente apenas no último. Ela ocorre, portanto, quando o presidente toma a iniciativa da execução da política externa e dá o direcionamento que será seguido pelo corpo diplomático. Nesse caso, como observa Danese, o presidente assume a condução política – e não apenas administrativa – do processo e se torna responsável direto pela ação e por seus resultados. A postura de liderança do

⁸⁹ DANESE, 1999.

⁹⁰ LAFER, 1996.

⁹¹ DANESE, *op. cit.*, p. 51.

⁹² *Ibid.*

mandatário tem conseqüências políticas também internamente, pois utiliza elementos alheios à rotina da burocracia diplomática como a opinião pública, o equilíbrio político doméstico e a visibilidade dada a assuntos de política externa em função da participação direta do presidente.⁹³

Assim, se as atribuições constitucionais em política externa são uma constante na História republicana do Brasil, o mesmo não se pode dizer da diplomacia presidencial, uma vez que nem todos os presidentes puderam empreendê-la, seja por constrangimentos externos, por razões do cenário político interno ou por características de sua própria personalidade. Como não se pretende aqui fazer um resumo histórico da utilização desse instrumento no Brasil, basta dizer, a título de exemplo, que a diplomacia presidencial foi intensamente utilizada durante o governo de Juscelino Kubitschek, principalmente com a iniciativa da Operação Pan-Americana. Em outros momentos, como quando o Barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty, a execução da política externa só cabia ao mandatário para cumprimento de suas funções *ex officio*.⁹⁴

A participação do presidente na condução da política externa foi um dos traços marcantes do governo de Cardoso, sobretudo nos dois primeiros anos, quando a intensa agenda internacional do presidente e sua desenvoltura no diálogo com mandatários de outros países e em foros multilaterais trouxeram ao debate doméstico as funções e os objetivos da diplomacia presidencial. Na avaliação de Danese, “o impacto dessa diplomacia foi de tal ordem que gerou a impressão nítida de que se estava criando a diplomacia presidencial brasileira a partir do zero”.⁹⁵ A agenda internacional do presidente passou a fazer parte da pauta dos jornais e temas de política externa ganharam visibilidade e relevância para a sociedade.

A visibilidade que a figura do presidente empresta a assuntos de política externa é uma característica essencial da diplomacia presidencial. Lafer atribui a presença do presidente à frente da política externa a uma necessidade da democracia de tornar mais transparentes os assuntos relacionados ao Estado.⁹⁶ O embaixador argumenta que uma das características de regimes democráticos

⁹³ DANESE, 1999.

⁹⁴ Ibid.; BUENO & CERVO, 1992.

⁹⁵ DANESE, op. cit., p. 25.

⁹⁶ LAFER, 1996.

atuais é que a diplomacia deixou de ser apenas uma atividade discreta de chancelarias e passou a necessitar do apoio da opinião pública interna e internacional. Assim, a diplomacia presidencial seria um instrumento capaz de dar à política externa o sentido de política pública.

Na mesma linha, Danese afirma que “a diplomacia de cúpula ou é pública ou não existe como tal”.⁹⁷ O autor ressalta a estreita relação existente entre a diplomacia presidencial e as fontes internas de poder do presidente, como forças partidárias, a opinião pública e a imprensa. São elas que dão legitimidade às iniciativas do governante em regimes democráticos. Assim, para Danese,

“a diplomacia de cúpula moderna reage à opinião pública, ou tenta cooptá-la ou impressioná-la; mas nunca deixa de dialogar com ela e com a política interna em geral. (...) Muitas vezes as decisões de política externa são tomadas levando em conta, em primeiro lugar, quando não exclusivamente, o interesse da política interna e as relações entre o mandatário e a opinião pública”.⁹⁸

Logo, a utilização da diplomacia presidencial por Cardoso está em consonância com o processo de redemocratização do Brasil e tende a aproximar cada vez mais da sociedade, por meio da imprensa e dos canais apropriados do Itamaraty, o debate sobre a inserção internacional do país. Entretanto, há outras particularidades do governo Cardoso que se relacionam com a escolha da diplomacia de cúpula como instrumento desde o início de seu mandato. Algumas foram exaustivamente anunciadas pelo Itamaraty, como as características próprias do presidente e o relativo sucesso das mudanças econômicas empreendidas a partir do Plano Real. Outras, apontadas por analistas de política externa, são a crise de paradigmas da inserção internacional do Brasil e a pretensão de liderança na América do Sul. A seguir, o debate em torno dessas particularidades será exposto de maneira mais detalhada.

⁹⁷ DANESE, 1996, p. 87.

⁹⁸ Ibid., p. 90.

3.3. A chancelaria fala

A partir de 1995, a diplomacia presidencial passou a fazer parte do discurso diplomático brasileiro.⁹⁹ Em pronunciamentos de seus mais altos representantes, o conceito era enfatizado, explicado e defendido como essencial para a inserção internacional do Brasil. Na visão de Danese, isso teria acontecido porque o Itamaraty via na figura do novo presidente signos importantes para a política externa: o renome internacional de Cardoso como professor e sociólogo; sua experiência prévia como ministro das Relações Exteriores; a expectativa em torno de sua agenda internacional, gerada por suas viagens como presidente eleito; o próprio déficit de diplomacia presidencial que o Brasil tinha então; e a expectativa em torno da repercussão e da possibilidade de promoção, no exterior, dos resultados do Plano Real.¹⁰⁰

São muitos os pronunciamentos em que o Itamaraty explicita as razões para o uso da diplomacia presidencial e os objetivos perseguidos com a utilização dessa ferramenta. Em seu discurso de posse na pasta das Relações Exteriores, o ministro Luiz Felipe Lampreia fala da diplomacia de cúpula como uma marca da política internacional contemporânea e exalta as qualidades de Cardoso para exercê-la:

“(...) contamos com um presidente (...) participando intensamente da diplomacia de Chefes de Estado e Governo que é a marca das relações internacionais contemporâneas e uma característica particularmente importante da diplomacia hemisférica. Por suas qualidades de intelectual e cidadão do mundo, nosso presidente nos dá condições de participação e acesso inigualáveis no diálogo de alto nível. Jamais, em toda história, o Itamaraty terá contado com uma circunstância comparável (...).”¹⁰¹

A opinião de que o presidente Cardoso tinha virtudes apropriadas ao desempenho da diplomacia de cúpula é partilhada por Lafer. Segundo ele, essas características deveriam ser aproveitadas pelo Itamaraty porque,

“o conhecimento e a reflexão do presidente Fernando Henrique Cardoso sobre a realidade brasileira e a sua especificidade, e o que isto significa para a nossa

⁹⁹ DANESE, 1999, p. 29.

¹⁰⁰ Ibid., pp. 30-31.

¹⁰¹ LAMPREIA, 1995a.

estratégia da inserção na cena internacional, somados à sua capacidade de construtiva transmissão política destas percepções no plano mundial, marcam um estilo diplomático próprio. Este constitui importante recurso de ‘soft power’ (...).”¹⁰²

Também em 1995, em artigo publicado no jornal *O Globo*, Lampreia justifica as viagens do presidente com base nos resultados que eram esperados da diplomacia de cúpula. Ele deixa claro que outro papel importante desse instrumento é o de alavanca na relação entre países e de mobilizador das burocracias estatais em favor de compromissos firmados pelos mandatários:

“(...) têm sido os presidentes os grandes impulsionadores de iniciativas diplomáticas, abrindo espaços e alternativas que são aprofundados e trabalhados pelas chancelarias, cujo papel é assim fortalecido. (...) As visitas funcionam (...) como alavancas”.¹⁰³

No mesmo artigo, o ministro atribui às atividades do presidente no exterior a capacidade de “fortalecer os laços entre os agentes econômicos do Brasil e do país visitado e aumentar o volume de negócios.”

As primeiras avaliações do Itamaraty sobre os resultados do uso da diplomacia presidencial, além de considerarem profícua a atuação internacional de Cardoso, reafirmaram os propósitos de sua utilização. Na opinião de Lampreia,

“A dimensão da diplomacia presidencial continuará a ser central na promoção dos nossos interesses no exterior, pois ela provou ser capaz de mobilizar os agentes governamentais e econômicos e catalisar iniciativas e vontade política com países que ocupam um lugar de realce no nosso comércio internacional ou nos fluxos de investimentos e tecnologia de que necessitamos”.¹⁰⁴

Em 1998, o embaixador e então secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Sebastião do Rego Barros, cita o que considerava serem resultados da diplomacia presidencial empreendida por Cardoso em seu primeiro mandato:

“Os fluxos de investimento, a criação de empreendimentos conjuntos, o intercâmbio científico e tecnológico, o comportamento da balança comercial e a afinidade de posições em foros internacionais são aspectos que podem ser influenciados por gestos políticos de aproximação como as visitas de alto nível”.¹⁰⁵

¹⁰² LAFER, 1996.

¹⁰³ LAMPREIA, 1995b.

¹⁰⁴ Id., 1996.

Expondo seus pontos de vista sobre a função e os resultados práticos da diplomacia presidencial, os representantes do Itamaraty tentavam justificar a intensa agenda internacional de Cardoso por desígnios próprios da política internacional contemporânea e pelos benefícios econômicos e políticos que a atuação do mandatário poderia proporcionar ao país. A insistência no uso da diplomacia presidencial e a defesa desse instrumento feita pela chancelaria e pelo próprio Cardoso abriram um debate interno que envolveu analistas de política externa e a imprensa. A interpretação dada pelos veículos de comunicação, objeto específico deste trabalho, será tratada no próximo capítulo. O debate acadêmico, que apresenta diferentes pontos de vista e ajuda a entender as motivações e os efeitos da atuação internacional do presidente, será exposta a seguir.

3.4.

A diplomacia presidencial de Cardoso em debate

Assim como o Itamaraty, os analistas de política externa apontam várias razões para o uso da diplomacia presidencial por Cardoso. Algumas dessas interpretações corroboram a visão oficial, enquanto outras as questionam e são refutadas pela chancelaria.

Esse é o caso da hipótese de que a atuação internacional de Cardoso estaria ligada a uma intenção, quando não ao exercício, de liderança na América do Sul, cuja finalidade seria reestruturar o posicionamento do Brasil no mundo. É preciso ressaltar que a palavra “liderança” não fez parte do vocabulário da diplomacia brasileira durante o governo Cardoso, assim como não fazia antes dele. Porém, Danese vê uma relação direta entre a diplomacia presidencial afirmativa – como no caso do Brasil em relação a seus vizinhos durante o período – e a construção de liderança, relação da qual o país estaria se tornando “um exemplo adequado e comedido”.¹⁰⁶

Num trabalho que enfoca a percepção das elites do Cone Sul acerca da atuação internacional do Brasil no governo Cardoso, Oliveira e Onuki ressaltam que há uma percepção predominante, embora não consensual, de que, “o Brasil

¹⁰⁵ BARROS, 1998.

¹⁰⁶ DANESE, 2002, p. 11.

teria assumido, após um longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional e de conformar claramente tanto o espaço econômico (...) como o espaço político sul-americano”.¹⁰⁷ É interessante notar que a mudança na postura brasileira observada por Oliveira e Onuki coincide com o período em que o embaixador Seixas Corrêa – embora sem mencionar qualquer pretensão de liderança – atribui ao aprofundamento dos vínculos do Brasil com seus vizinhos o surgimento do conceito de “América do Sul” no discurso diplomático brasileiro, uma “inovação diplomática que está condicionando uma verdadeira redefinição de nossa atuação internacional”.¹⁰⁸

Utilizando a análise de discurso, Alberto Pfeifer mostra como a nova postura de liderança regional aparece na fala do presidente Fernando Henrique Cardoso. Para ele, analisando as palavras do presidente,

“pode-se inferir que o Executivo nacional assume cada vez mais uma posição declarada de liderança ativa na América do Sul – o que contrasta com a tradição de perfil discreto e afastado. (...) As declarações de Fernando Henrique, assim, parecem evidenciar a gestação de uma nova atitude do Brasil com relação à América do Sul: a de líder assumido”.¹⁰⁹

Durante todo o período Cardoso, embora justificando a atuação internacional intensa do presidente pelas diversas razões já expostas, o Itamaraty não recorreu à reivindicação de liderança como uma delas. De forma sucinta, há duas boas razões para a recusa da chancelaria de declarar a condição de líder regional durante o período em questão. Primeiro, o discurso da diplomacia brasileira tenderia a evitar menções a um projeto de liderança sob o risco de causar atritos desnecessários com os vizinhos, sobretudo a Argentina. Com este, especificamente, o histórico de rivalidade e competição tem sido apenas recentemente substituído por iniciativas de cooperação. Houve relaxamentos no início dos anos 90, mas as tensões voltaram em momentos do governo Cardoso, em função da política externa do presidente Carlos Menem (alinhamento automático com os Estados Unidos e protecionismo nas negociações comerciais) e da campanha brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança,

¹⁰⁷ OLIVEIRA & ONUKI, 2000.

¹⁰⁸ SEIXAS CORRÊA, 2000a, p.18.

¹⁰⁹ PFEIFER, 1998.

entre outros episódios.¹¹⁰ Segundo, a lógica de inserção internacional do Brasil, definida como a busca da “autonomia pela liderança”, implica evitar que o país tenha que assumir os custos de uma hegemonia regional. Como aponta Pinheiro, não se pode atribuir ao país “o perfil clássico do *hegemon* que, tendo a capacidade de estabelecer as regras e implementá-las, age conforme sua capacidade, posto que ele evita, em benefício próprio, os custos do aprofundamento da institucionalidade das regras”.¹¹¹

A utilização da diplomacia presidencial por Cardoso também foi atribuída aos bons resultados da economia brasileira nos dois primeiros anos do Plano Real, sobretudo no que diz respeito ao controle da inflação. Esse cenário favorável criou condições para que a política externa fosse utilizada, nas palavras do chanceler Lampreia, como “instrumento do projeto de estabilização com retomada sustentada do crescimento”.¹¹² Nesse sentido, Cardoso lançou mão de seu prestígio internacional para promover externamente a imagem do Brasil como um país que superava antigas deficiências e se modernizava para atuar num mundo globalizado com o peso que sua economia exige.

Sobre o uso da diplomacia presidencial no primeiro governo de Cardoso, Ricardo Sennes afirma que ela foi uma ferramenta que visava a divulgar ao mundo as condições e oportunidades da economia brasileira. Valendo-se das reformas implementadas a partir do Plano Real e tendo em vista as turbulências ocorridas na economia mundial a partir de 1994, coube ao presidente e aos principais representantes do Itamaraty mostrar que a realidade do Brasil era diferente de cada um dos casos de colapso observados no cenário econômico internacional durante seu primeiro mandato.¹¹³

Num artigo publicado em 1998, o ministro Lampreia retorna ao tema com maior ênfase, afirmando que “a proposta diplomática brasileira era clara: reinserir o país no sistema internacional a partir de uma base nova, simbolizada na vitória contra a inflação e no programa de reformas”.¹¹⁴ O chanceler frisa a importância do prestígio do presidente Cardoso para levar adiante tal objetivo, uma vez que cabia ao mandatário transmitir ao mundo a imagem do Brasil do Plano Real, livre

¹¹⁰ BERNAL-MEZA, 2002, p. 49; SOUTO MAIOR, 2003, p. 88.

¹¹¹ PINHEIRO, 2000, p. 325.

¹¹² LAMPREIA, 1996.

¹¹³ SENNES, 1998, p.15.

¹¹⁴ LAMPREIA, 1998, p. 16.

dos “equívocos do passado”. Na visão de Lampreia, o Itamaraty tinha a convicção de que a política externa deveria “coadjuvar os esforços pela estabilização e pela retomada do crescimento, o que se traduz em um esforço sustentado por melhor acesso a mercados externos, a investimentos produtivos e a tecnologias”.¹¹⁵

Essa finalidade da diplomacia presidencial, entretanto, ficou comprometida com a crise cambial de janeiro de 1999. O choque da desvalorização do Real diminuiu a capacidade de iniciativa da diplomacia brasileira e a fez concentrar-se na solução de situações adversas geradas pelo temor de retrocesso econômico e de que o país não pudesse cumprir os compromissos firmados em acordos comerciais. Os demais objetivos, no entanto, permaneceram válidos e a diplomacia presidencial continuou a servir de ferramenta à inserção internacional do Brasil no segundo mandato de Cardoso.

Como já foi dito, além de dar impulso às relações entre países e de comprometer as burocracias estatais com o cumprimento de metas, a diplomacia presidencial tem por efeito atrair a atenção da sociedade para assuntos relacionados à política externa. Isso se dá – principalmente, quando não unicamente – em razão da cobertura da imprensa aos eventos que envolvem o presidente da República. Essa ferramenta diplomática é, portanto, um instrumento de diplomacia pública em sintonia com o discurso da chancelaria, que apontava para uma abertura do processo de formulação da política externa em favor da participação ativa da sociedade. No entanto, a retórica da diplomacia pública vai de encontro ao arranjo institucional da burocracia estatal na área de relações exteriores e à própria tradição de isolamento do Itamaraty. Esse conflito impõe limites à participação da sociedade e será examinado na próxima seção. O objetivo é compreender o espaço reservado aos atores domésticos no processo de formulação da política externa brasileira e, conseqüentemente, a possibilidade de influência da imprensa pelas vias direta e indireta.

¹¹⁵ LAMPREIA, 1998, p. 16.

3.5.

O Itamaraty e os limites da diplomacia pública

Uma característica diplomática brasileira é de manter uma burocracia bem preparada, especializada, mas, ao mesmo tempo, isolada do ambiente político doméstico e pouco afeita à interação com os mais variados setores da sociedade. Esse caráter insular do Itamaraty tem razões estruturais e conjunturais, e tem implicação direta e indireta na eficiência e na legitimidade da instituição.

Estruturalmente, contribui para o isolamento do corpo diplomático o fato de ele ser uma carreira de Estado com critérios rigorosos e bem definidos de ingresso, assim como restrições legais à incorporação de representantes alheios ao quadro. Desde a década de 1940, cabe ao Instituto Rio Branco a seleção por concurso e a formação dos diplomatas brasileiros, que seguem o plano de carreira da instituição. Apenas os embaixadores e o ministro das Relações Exteriores podem ser nomeados pelo presidente da República sem pertencerem ao Itamaraty.¹¹⁶ No entanto, a grande maioria dos embaixadores brasileiros faz parte do quadro do Itamaraty e o ministro, quando não é diplomata de carreira, tem de formar seu secretariado com funcionários que o sejam, o que contribui para que a instituição se fortaleça frente a pressões políticas que atingem outros órgãos da administração federal.¹¹⁷

Conjunturalmente, ao longo de sua História recente, o Itamaraty pode ter sido poupado do embate político doméstico em função dos problemas que o país têm no plano interno, cujo peso é bem maior se relacionado às pretensões e possibilidades do Brasil no plano internacional. Essa é a opinião de Albuquerque, para quem o excesso de problemas internos do Brasil tende a atrair a atenção dos governantes e a relegar a política externa ao corpo diplomático. A tendência teria se acentuado durante o período militar, responsável pelo afastamento da classe política dos assuntos internacionais, ao mesmo tempo em que teria preservado de maneira privilegiada a burocracia diplomática e sua hierarquia. Assim, “o grau de impermeabilidade da burocracia diplomática às interferências dos governantes não

¹¹⁶ SEIXAS CORRÊA, 2001.

¹¹⁷ ARBILLA, 2000; MOREIRA, 2001.

encontra paralelo em todo o Continente e, mesmo no Brasil, só é comparável à autonomia corporativa de que gozam os militares”.¹¹⁸

Entretanto, o autor critica essa condição na medida em que a excelência na execução diplomática da política externa não significa igual domínio das funções de formulação dessa política. Se as elites políticas estiverem afastadas da definição das prioridades e interesses que norteiam a política externa, conclui Albuquerque, a burocracia fica privada de uma direção política superior e “daí decorre fatalmente uma substituição das táticas reativas defensivas às estratégias afirmativas”.¹¹⁹

A referência de Albuquerque ao regime militar é importante porque, após o retorno do governo civil e a restauração da democracia, o Itamaraty ensaia uma aproximação em relação à sociedade que é, ao mesmo tempo, uma necessidade da chancelaria e uma resposta à demanda participativa crescente da sociedade. Como observa Pinheiro, a diplomacia no Brasil pós-redemocratização vive uma constante tensão entre eficácia e representatividade.¹²⁰ Uma vez que cresce a participação dos mais variados setores da sociedade no debate da política externa, torna-se cada vez mais difícil obter consenso em torno dessas políticas. Por outro lado, um regime democrático só tem respaldo para suas ações externas em função do apoio que a posição defendida encontra internamente, ou seja, na medida em que ela represente efetivamente os interesses envolvidos. Ao Itamaraty, em tese, não basta ser uma burocracia eficiente se, para isso, tiver de manter seu afastamento em relação à sociedade, já que essa atitude privaria a chancelaria de credibilidade em sua participação na arena internacional.

Ao longo dos anos 90, a chancelaria empreendeu alguns esforços e muita retórica em torno da participação da sociedade na formulação da política externa brasileira. Ao fazer um balanço da atuação do Brasil no exterior durante o primeiro governo de Cardoso, o então secretário-geral das Relações Exteriores, Sebastião do Rego Barros, salienta que o Itamaraty teria se orientado, nesses quatro anos, pela necessidade crescente de aproximação com a sociedade.¹²¹ Segundo Barros, a proposta do governo Cardoso de dar transparência ao Estado

¹¹⁸ ALBUQUERQUE, 1999, p.22.

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ PINHEIRO, 2003, p. 1.

¹²¹ BARROS, 1998.

brasileiro fez com que a chancelaria procurasse criar canais de interlocução com parlamentares, governos estaduais e municipais, empresários e imprensa, entre outros atores sociais. O pressuposto dessa iniciativa era que “a política externa seria tanto mais instrumental ao desenvolvimento do país quanto mais aberta estivesse à discussão e ao acompanhamento da sociedade”.¹²²

Como exemplos da abertura do Itamaraty ao diálogo, Barros cita a Assessoria de Relações Federativas do Ministério, criada em 1997; e a Seção Nacional da Alca (Senalca), criada para reunir representantes de 12 ministérios, cinco órgãos públicos, Congresso e sociedade civil no debate sobre as preferências e as dificuldades brasileiras em relação à área de Livre Comércio das Américas, bem como avaliar o resultado das negociações. Para ele, há três razões para que o Itamaraty se empenhe em abrir-se ao diálogo com a sociedade: a necessidade de a política externa refletir de maneira fiel os interesses da população brasileira; a prestação de contas por parte da chancelaria de suas ações e políticas; e o “*asset diplomático*” gerado pelo respaldo da sociedade à política externa implementada pelo Executivo.¹²³ Neste último caso, trata-se do fortalecimento das posições defendidas pelos negociadores brasileiros em função do apoio que elas recebem internamente.

A maior abertura dada pelo Itamaraty a setores da sociedade brasileira no governo Cardoso também é percebida por Antônio Jorge Rocha. O autor discorda da retórica do Itamaraty de que a diplomacia presidencial tem dado contornos afirmativos à atuação internacional do Brasil, mas observa, por outro lado, que a chancelaria reagiria também “ao que estabelece como prioridade a parcela organizada da sociedade brasileira, e não somente às condições do contexto internacional”.¹²⁴ Essa relação com os setores organizados da sociedade se daria pelo contato freqüente com parlamentares e com outros ministérios, pela atuação intensa da assessoria de comunicação social do Itamaraty e pela presença de diplomatas em diversos outros órgãos da administração federal.

A retórica da abertura também está presente na análise do embaixador Seixas Corrêa, para quem o período foi marcado pela tentativa do Itamaraty de “desenvolver um trabalho de mobilização da sociedade nacional em torno da

¹²² BARROS, 1998, p. 18.

¹²³ Ibid., p. 22.

¹²⁴ ROCHA, 1998, p.14.

importância de que o país participe de forma mais ativa das negociações comerciais multilaterais (...).¹²⁵ Na opinião do embaixador, é um paradigma a ser seguido para a coordenação entre governo e sociedade civil a preparação das posições brasileiras para a III Reunião Ministerial da Alca, realizada em 1997, em Belo Horizonte. O diálogo entre os empresários e os representantes diplomáticos teria sido fundamental naquele momento para dar maior consistência às posições defendidas pelos negociadores do Ministério.¹²⁶

Entretanto, o exemplo dado por Seixas Corrêa para mostrar a participação da sociedade é o mesmo analisado por Helton Santana para concluir o contrário. Segundo o autor, o fato de os interesses dos empresários e sindicatos serem compatíveis com a estratégia do governo reforçou a posição brasileira na negociação, mas essa adequação foi conjuntural e não se originou de um debate prévio sobre as posições que deveriam ser defendidas pelo Brasil:

“A posição negociadora brasileira para a ALCA beneficiou-se da convergência de interesses entre empresários e sindicatos brasileiros, entretanto, não se pode afirmar que essa estratégia negociadora seja fruto de um intenso debate da sociedade. Suas contradições e incongruências poderão se manifestar durante os anos seguintes do processo negociador, dado que não se trata de uma postura legitimamente fundamentada.”¹²⁷

A diferença entre a retórica do Itamaraty e a prática diplomática brasileira quanto à abertura do diálogo com a sociedade está, portanto, no fato de que, embora a chancelaria tenha novos canais pelos quais se comunica com setores domésticos organizados, os interesses desses setores raramente são incorporados às posições negociadoras brasileiras se não estiverem previamente de acordo com estas posições. O próprio Barros relativiza os resultados diretos do diálogo com a sociedade ao lembrar que a formulação da política externa não se baseia apenas nas necessidades e interesses do país, mas também nas oportunidades e constrangimentos oriundos do cenário internacional. Ele reconhece a importância da prestação de contas e a tendência de ampliação dessa prática pelo fortalecimento da democracia no Brasil, mas defende que ao Itamaraty caberia o

¹²⁵ SEIXAS CORRÊA, 1999a, p. 24.

¹²⁶ SEIXAS CORRÊA, 2000a, p. 22.

¹²⁷ SANTANA, 2001, p. 190.

papel de coordenador.¹²⁸ A instituição não perderia seu papel privilegiado na definição e execução da política externa brasileira uma vez que só ela poderia transitar com desenvoltura nos cenários políticos interno e externo.

Ao analisar a retórica e a prática de abertura do Itamaraty durante o governo Cardoso, Pinheiro acredita que a burocracia diplomática age de modo excessivamente autônomo, apesar dos indícios e tentativas de abertura.¹²⁹ Para a autora, o diálogo ainda é praticado em bases seletivas e a chancelaria consegue construir para si a imagem de crescente abertura sem ter que abrir mão de sua autonomia. Isso aconteceria por não existirem mecanismos institucionais no Brasil capazes de tornar o Itamaraty responsável perante os eleitores. Uma solução adequada à representatividade democrática seria a participação do Congresso no processo decisório de política externa, mas o modelo institucional brasileiro dá ao Executivo o poder de agenda e negociação em política externa e o Legislativo costuma abdicar de sua capacidade deliberativa em função dos custos envolvidos em não ratificar acordos aprovados pelo presidente.¹³⁰

A tese da abertura seletiva na formulação da política externa, sem que o Itamaraty abrisse mão do controle político do processo, também é defendida por Santana. Segundo o autor, a mobilização do empresariado brasileiro para as discussões em torno da Alca, no fim dos anos 90, encontrou barreiras em função da forma como o governo conduz as negociações internacionais. O caráter seletivo da abertura se daria por meio de “um modelo de participação no qual o Itamaraty identificava líderes empresariais e os convidava para representar o setor privado, sem se preocupar com a representação institucional dos mesmos”.¹³¹

Uma das conseqüências do modelo seletivo de participação levantadas por Santana é a percepção do empresariado e das centrais sindicais de que sua entrada no processo de discussão das estratégias brasileiras só ocorre quando a posição que defendem dá suporte aos interesses do governo. Os grupos domésticos, ao menos nas discussões da Alca analisadas pelo autor, percebem-se mais como “massa de manobra dos negociadores brasileiros” do que como atores com capacidade de proposição ou veto.¹³² Logo, diante da retórica da chancelaria, para

¹²⁸ BARROS, 1998, p. 21.

¹²⁹ PINHEIRO, 2003, p. 10.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ SANTANA, 2001, p. 172.

¹³² Ibid., p. 175.

quem a política externa brasileira já não é fruto de arranjos de gabinetes, mas sim de um processo onde a sociedade atua nas vias da proposição e do constrangimento, Santana conclui que:

“Apesar de a gestão Fernando Henrique Cardoso à frente do Itamaraty e, posteriormente, à frente da Presidência da República, ter enfatizado a associação entre políticas interna e externa, e atentar para a necessidade de maior integração entre as diversas áreas do governo, sociedade civil, sindicatos e empresários, no que denominou de *diplomacia pública*, pode-se observar, a partir das negociações sobre a constituição da ALCA, que ainda estamos bastante distantes de uma *diplomacia pública verdadeiramente inclusiva*.”¹³³

Assim, não obstante algumas demonstrações de abertura de canais de diálogo com a sociedade, o Itamaraty continua a controlar o processo de formulação da política externa brasileira. Entretanto, em função da redemocratização e da percepção das elites brasileiras de que a ação externa do país tem conseqüências direta sobre seus interesses, a busca dos grupos domésticos por maior espaço dentro do processo decisório tende a aumentar em função da presença do Brasil em múltiplos fóruns multilaterais e acordos de integração, como a Alca, a OMC, e as negociações interblocos Mercosul/União Européia.

Esse contexto abre duas possibilidades com relação ao entendimento do papel da imprensa na formulação da política externa brasileira no período Cardoso. Por um lado, ele relativiza a influência dos veículos de comunicação uma vez que a chancelaria não transformou em prática a retórica de abertura, reservando para si a prerrogativa de traçar os objetivos internacionais do Brasil. Por outro lado, o período pode ser especialmente promissor para a atuação da imprensa no debate doméstico de política externa, uma vez que a pouca institucionalização dos mecanismos de participação da sociedade no processo restringe o acesso dos grupos de interesse à informação. Dessa maneira, a imprensa se destacaria por ser a principal fonte de informação dos grupos domésticos – empresariado, sindicatos, partidos políticos, parlamentares – sobre política externa brasileira e potencializa sua capacidade de influência sobre a formulação dessa política através da via indireta. Com mais informação, como

¹³³ SANTANA, 2001, p. 192. Grifos do original.

ocorreu nas negociações da Alca após o encontro de Belo Horizonte, em 1997,¹³⁴ os grupos domésticos tendem a se mobilizar, conquistando o espaço que a chancelaria resiste em lhes ceder. Mais ainda, a intensificação da cobertura jornalística em função da diplomacia presidencial faz com que outros setores tomem os temas de política externa como relevantes a seus interesses, ampliando o número de atores que buscam aproximar de suas preferências os resultados das negociações internacionais.

É próprio da rotina dos grandes jornais acompanhar de perto as atividades do governante do país, e essa atenção faz com que a imprensa elabore diferentes interpretações acerca da diplomacia presidencial, manifestadas por meio de editoriais, colunas, enquadramentos específicos e do próprio espaço dado a cada tema envolvido na agenda internacional do Brasil. Em tempos de redemocratização, o Itamaraty reconhece na imprensa um veículo pelo qual pode incrementar seu esforço de contato com a sociedade. Entretanto, algumas vezes, a maneira como a imprensa trata os assuntos de política externa não agrada à chancelaria e a resposta oficial vem também sob a forma de colunas publicadas no próprio jornal ou em outros veículos impressos, o que transforma a imprensa numa arena de debates dos quais um dos participantes é ela própria. Este capítulo apontou algumas posições defendidas pelo Itamaraty para o uso da diplomacia presidencial e dificuldades estruturais e conjunturais para que atores domésticos participem do processo decisório. Agora, para se ter uma noção mais precisa da existência e do alcance desse diálogo, é preciso examinar as opiniões e os enquadramentos utilizados pela imprensa para tratar de política externa durante o governo Cardoso. A essa tarefa está dedicado o próximo capítulo.

¹³⁴ SANTANA, 2001, p. 174.