

# Em novos tempos, as mesmas práticas: formulação e execução da política externa brasileira

*Cláudio Oliveira Ribeiro<sup>1</sup>*

**RESUMO:** A análise do processo de formulação e execução da política externa brasileira deixa patente a carência de trabalhos que enfatizem o papel desempenhado pelos atores domésticos no desenho de nossa diplomacia. Mais ainda, a flagrante centralidade decisória mantida pelo Ministério das Relações Exteriores que o capacita a formular e executar políticas sem a necessidade de mediações com atores políticos domésticos. Este breve artigo debate os motivos deste fenômeno, ressaltando as implicações negativas que dele decorrem para o próprio projeto de inserção internacional do país. Seu principal objetivo é colaborar para o debate em torno das relações internacionais do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** política externa, processo decisório, Itamaraty, Brasil.

**SUMMARY:** Analysis of the formulation and execution process for Brazilian foreign policy clearly shows the need for works that emphasize the role performed by domestic agents in designing our diplomacy. Even more, there is an overt decisive centrality maintained by the Ministry of Foreign Relations, which empowers it to formulate and execute policies without the need for mediation with domestic political agents. This brief article addresses the motives for this phenomenon, focusing on the resulting negative implications on its project of international insertion for the country. The primary objective is to join the debate concerning the nation's international relations.

**KEY-WORDS:** foreign policy, decisive process, Itamaraty, Brazil

## I. INTRODUÇÃO

Tornou-se consensual na literatura a identificação de que, no pós-Guerra Fria, a articulação de uma série de fenômenos, tanto de ordem doméstica quanto externa, promoveu alterações significativas sobre a política externa brasileira. O término da Guerra Fria, simbolizada pela queda do muro de Berlim e da superação do mundo bipolar, implicou em profundas transformações na ordem internacional, conseqüentemente no padrão de atuação internacional dos Estados. Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, bem como da crescente importância dos atores não-estatais na configuração das relações internacionais, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até mesmo redefinir, os pressupostos essenciais de suas políticas exteriores.

Neste contexto, tornou-se essencial aos Estados responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a vida nacional. Num processo cada vez mais acelerado, são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam a noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais” (HOFFMANN, 1996). Para manter a autonomia, tornou-se tarefa essencial aos Estados participar ativamente dos acontecimentos globais. O sistema internacional passou a operar na forma de polaridades indefinidas, impondo a estes atores a necessidade de construir, com rapidez e urgência, novas estratégias para inserção internacional.

No caso de países como Brasil, soma-se a estas demandas a necessidade de promover ações que façam prevalecer suas prioridades e interesses em concomitante à própria ampliação de seu grau de autonomia. “Possibilidades e limitações da política exterior não constituem dados permanentes, mas apresentam-se como algo extremamente cambiante e é essa mutabilidade que é preciso apreender para entender os ganhos reais, os impasses e os equívocos havidos na política exterior brasileira.” (MOURA, 1979, p. 22). A análise da política externa brasileira, portanto, apresenta-se como condição primordial para avaliação dos êxitos e equívocos resultantes de nossa interação com o sistema internacional contemporâneo. Conceitualmente, compartilha-se a premissa de que: “La política exterior es el conjunto de actividades políticas mediante las cuales cada estado promueve sus intereses frente a otros estados.” (WILHELMY, 1988, p. 148). Neste sentido, a política externa está vinculada ao nível do Estado-Nação, tendo por

referência os objetivos e as estratégias que, por meio do governo, determinado país busca realizar seus interesses frente ao sistema internacional, respondendo a demandas tanto de ordem doméstica quanto internacional.<sup>2</sup>

## 2 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: O DEVER SER E *MODUS OPERANTIS*

Por este prisma, a política externa não pode deixar de ser considerada como uma política pública: o resultado de um processo, ainda que muitas vezes demorado e conflituoso, que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem ou procuram fazer parte. Como sintetizam Oszlak e O'Donnell (1976, p. 21): “Um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema.” Daí a percepção de que a política pública diferencia-se de outras dimensões políticas: no seu trato, a preocupação central do analista estaria direcionada para a atividade concreta do Estado, que tende ser considerada como uma variável independente. Isto não significa que seja desprovida de subjetividade, pois, em sua formulação, não deixam de entrar em jogo as percepções, os interesses e as pressões dos diferentes atores sociais, que o Estado deve ter capacidade efetiva de acomodar e traduzir em resultado socialmente relevante, garantindo a própria legitimidade de sua ação. Por conseqüência, não há como conceber que a formulação e execução da política externa estejam imunes a um processo de negociação senão difícil, pelo menos intenso entre estes interesses, muitas vezes dissonantes.<sup>3</sup> Por este prisma, toda política pública pressupõe que quanto mais atores sociais ou institucionais fizerem parte do curso político, tanto mais ampla ela será, sendo a política pública o resultado das relações estabelecidas entre eles. Por conseqüência, a política externa ensejada pelo Estado compreenderia um conjunto de atores ou grupos de interesses capazes de mobilizam em torno de uma política; instituições, cujas regras de procedimento impedem ou facilitam o acesso de atores às arenas decisórias; processo de decisão, onde os atores estabelecem coalizões e fazem escolhas para a ação; e produtos do processo decisório ou política resultante.

Invariavelmente, por mais que se identifique seu caráter público, é recorrente na literatura especializada reconhecer a especificidade da política externa, quando compara as outras políticas desenvolvidas pelos governos – econômica, industrial, assistencial, etc. “A política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional.” (LAFER, 1993, p. 43). Para Raymond Aron (2002, p. 52), tal especificidade está ligada diretamente ao âmbito em que se dá sua execução: o das relações interestatais, simbolicamente personificadas pelo autor nas figuras do diplomata e do soldado. Nesta esfera, as ações que determinado Estado possa vir a desenvolver implicam, necessariamente, no comprometimento de âmbito muito maior, envolvendo tanto o bem-estar quanto os interesses societários em plano global. Reconhece-se, por conta disso, que as mudanças no campo da política externa se processam num ritmo mais lento e longo, distinguindo-se, por exemplo, da política doméstica (FONSECA Jr., 1998, p. 300). Pode-se mesmo pensá-la como uma política de Estado, enquanto as demais como política de governo.

Por maior que seja a dificuldade em determinar a dinâmica entre as esferas doméstica e externa (MERLE, 1984) <sup>4</sup>, não há como desconsiderar, no entanto, que o sentido de qualquer política exterior está intrinsecamente vinculado aos objetivos nacionais perseguidos e definidos em plano nacional – como desenvolvimento, bem-estar, segurança, etc. Tais objetivos sempre estarão condicionados às circunstâncias que caracterizam o Estado, em particular pela sua situação geográfica, econômica, por seu regime político, cultura e mesmo tradição diplomática. Conseqüentemente, mesmo correspondendo a interesses nacionais de longo prazo, permanentes, não há como conceber que a política externa esteja isenta de sofrer os efeitos da passagem do tempo. Como salienta Wilhelmy (1988, p. 149):

Actualmente se reconoce que toda separación entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta hacia a otros estados aspectos relevantes de la política interna de un estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional a nivel global, regional, y bilateral.

Por este enfoque, deduz-se que, na análise da política exterior, a postura do investigador deve ser tal que este reconheça que “[...] toda teoria de relações internacionais implica um estudo aprofundado da política interna.”<sup>5</sup> (DUROSELLE, 2000, p. 59) Ressaltando-se, contudo, que o estudo unilateral desta última não é suficiente para a compreensão dos fenômenos analisados, pois:

*A existência do ‘estrangeiro’ introduz um elemento irredutível aos esquemas de política interna. [...] Assim, todos os casos de relações internacionais compreendem um elemento interno, em que os meios são conhecidos, e um elemento aleatório, que é a reação do estrangeiro. Nenhuma teoria das relações internacionais é possível se não se determinam as combinações, infinitamente variadas, entre a hierarquia e o aleatório.*<sup>6</sup> (DUROSELLE, 2000, p. 59)

Deve-se reconhecer, neste sentido, a importância da abordagem decisória (*decision making process*) para a análise da política externa e seus efeitos para compreensão da influência dos processos internos políticos, burocráticos e ou cognitivos<sup>7</sup> sobre a ação Estatal. Neste rol, sobressai o esforço teórico realizado por diversos autores, como Allison (1971), Krasner (1978) e Milner (1997) na identificação do próprio campo de estudo e das variáveis pertinentes à análise da política externa, como é o caso do trabalho de Putnam (1993). Com a proposição de uma análise de jogos de dois níveis, Putnam identifica que o sucesso ou fracasso da ação diplomática está atrelado não apenas à fase de negociação internacional (nível 1), mas à capacidade de satisfazer às pressões e interesses domésticos (nível 2). De forma exemplar, o autor chama a atenção para a complexidade inerente ao processo de formulação deste último, em que estão presentes interesses, percepções e valores daqueles que, em alguma medida, sofrem seus efeitos e, portanto, se preocupam em afetar as decisões a serem tomadas pelos negociadores em plano internacional. Neste rol, aparecem as organizações não-governamentais, os partidos políticos, os sindicatos – enfim, todos os atores políticos que tem capacidade de influir sobre o processo decisório estatal.

## 2.1 A reiterada centralidade do Itamaraty

Paradoxalmente, a análise da literatura sobre o desempenho de agentes não-estatais na formulação da política externa brasileira deixa patente que, tanto da perspectiva acadêmica quanto da militância política, ainda há muito a ser feito. “A experiência internacional do Brasil demonstra que um órgão específico do Executivo, o Ministério

das Relações Exteriores, pela liberdade com a qual pratica a nossa política externa, tornou-se, de fato seu legislador, executor e controlador.” (SEITENFUS, 1994, p. 33).

Opinião igualmente compartilhada por Lima (1994), ao analisar a relação entre fatores institucionais e política externa, em que se identifica o modelo institucional brasileiro como um dos principais entraves a sua democratização, que restringe o processo decisório em política externa à Presidência da República e ao Ministério das Relações Exteriores. Como resultado, o modelo institucional vigente, ao mesmo tempo em que torna a política externa menos vulnerável à ingerência administrativa de ordem doméstica, permitindo a formação de uma verdadeira *policy community*, quase confundível com a própria organização, também tende a fragilizá-la; uma vez que sua menor inserção em âmbito interno ou a ausência de “advogados” na sociedade a tornam dependente do Poder Executivo. (LIMA, 1994, p. 34).

Neste esquema, independentemente da forma em que o regime político se configure, o arranjo institucional brasileiro, ao longo das décadas, tem logrado engendrar condições para a continuidade das diretrizes gerais adotadas pela diplomacia, em que o Itamaraty: “[...] adquiriu, desde cedo, uma autonomia crescente em relação ao sistema social e ao próprio aparelho estatal, conferindo-lhe iniciativa também crescente na formulação e implementação da política externa, e a capacidade de assegurar uma certa continuidade desta política ao longo do tempo, através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas.” (MELLO, 2000, p. 58). Para Vieira (2001, p. 272), o resultado deste fenômeno é que a ausência “[...] de participação política do espectro mais amplo da sociedade, com o conseqüente bloqueio da entrada de novas idéias e interesses na agenda de deliberações, restringe a poucos indivíduos privilegiados, como foi o caso de Araújo Castro e Celso Lafer, a prerrogativa de repensar a inserção externa do país.”

Complementando esta avaliação, Lima chama a atenção para o alto grau de aceitação que o Itamaraty tem tradicionalmente logrado obter da sociedade, particularmente a partir dos esforços reiterados pela Chancelaria ao longo das últimas décadas na promoção do desenvolvimento do país, em que os agentes diplomáticos têm representado de *jure* e de *facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial (LIMA, 2000, pp. 25-26). Nestes termos, a busca pelo desenvolvimento tornou-se uma das características mais importantes da política exterior brasileira e um dos objetivos a serem alcançados pelo corpo diplomático do país. Em perspectiva, pode-se observar que grande parte dos esforços diplomáticos do Brasil orientou-se no sentido de obtenção de mercados, financiamentos, investimentos e tecnologia. Conseqüentemente:

Ao longo dos anos, a prática e o discurso diplomáticos reforçaram essa percepção da contribuição da política externa aos desafios econômicos da nação. Durante a Guerra Fria, a diplomacia brasileira foi uma das principais articuladoras da idéia de que a segurança internacional só seria alcançada pelo desenvolvimento – mote que marcou a atuação do país nas arenas multilaterais de então. (LIMA, 2005, pp. 16-17).

Tanto no âmbito das relações bilaterais quanto na atuação diplomática frente aos organismos internacionais, a política externa brasileira fez questão de vincular o desenvolvimento às metas a serem alcançadas pelos diversos acordos e negociações das quais o país procurou participar. No contexto da Guerra Fria, o vínculo entre as ações da chancelaria e a promoção do desenvolvimento nacional transparece na afirmação de que:

A ação diplomática brasileira está voltada para a projeção, no exterior, dos interesses nacionais, hierarquizados de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Governo e em função das circunstâncias peculiares a cada momento da vida do País. Se, no passado, os interesses prioritários foram os da consolidação da afirmação da soberania política, do traçado definitivo das fronteiras, pela obtenção do reconhecimento internacional aos direitos territoriais adquiridos – hoje, a diplomacia se orienta primordialmente para a também magna tarefa de apoiar o desenvolvimento econômico e social do País. A política exterior mantém, assim, sua tradição de estrita coerência com o que é essencial para a projeção do Brasil no campo externo: os interesses permanentes do País, os parâmetros culturais e éticos por que se guia a ação diplomática brasileira; e com a tradição do Itamaraty, que é, principalmente, a de saber renovar-se para atender às exigências de cada momento histórico. (SILVEIRA, 1974, apud. LIMA, 1996, p. 222).

Parafraseando Lima, conclui-se que, nessa situação, o nível de ratificação doméstica, pensada a partir da lógica dos jogos de dois níveis, tradicionalmente tem sido supérfluo, pois ao chefe de governo não se impôs, historicamente, a necessidade de conciliar eventuais interesses contraditórios entre as duas arenas, estando livre da pressão cruzada entre elas (LIMA, 2000, pp. 25-26). Conclusão compartilhada por Russel (1990), ao identificar que, a partir do processo de redefinição dos critérios orientadores da política externa brasileira, ocorrido ao longo da década de 1970, o Ministério das Relações Exteriores logrou fortalecer sua autonomia decisória tanto no âmbito da formulação quanto da prática diplomática. Como consequência:

Junto al presidente, la corporación diplomática há centralizado la adopción de decisiones. De este modo, esta conjunción de autonomía y centralización posibilitó, em sustancial medida, que el processo decisório alcanzara um alto grado de unidad. A ello, también contribuyeron de manera importante el alto nível de consenso de la política exterior, la aceptada relación de Itamaraty com segmentos clave de las Fuerzas Armadas y los grupos empresários, y la articulación funcional del Ministério de Relaciones Exteriores con las otras agencias del Ejecutivo. (RUSSEL, 1990, p. 259).

Guimarães (2003) é igualmente categórico ao identificar a ausência de um debate mais amplo, seja acadêmico ou jornalístico, em plano doméstico sobre os encaminhamentos da política externa. Para Guimarães, o motivo principal estaria na importância marginal que a política internacional e a política externa ocupam no debate doméstico nacional, restrito a seus aspectos econômicos de caráter mais imediato, como a necessidade de gerar superávits comerciais ou mesmo superar crises no âmbito dos acordos regionais, como no Mercosul. Para o autor, o próprio “[...] desconhecimento da história da política exterior brasileira e da situação estratégica da América do Sul no mundo seriam responsáveis por essa atenção marginal.” (GUIMARÃES, 2003, p. 08) <sup>8</sup>

Percepção igualmente compartilhada por Mourão (1986), ao identificar a ausência de participação da sociedade civil na formulação da política externa brasileira para a África, mas que, paradoxal e enfaticamente, tem sido ressaltada pelo atual governo Lula, cujos recentes pronunciamentos oficiais da Chancelaria e do Executivo não hesitam em descrever como de extrema relevância para o país, uma vez que: “As perspectivas para o redimensionamento de nossas relações políticas e econômico-comerciais são extremamente promissoras.” (AMORIM, 2003, p. 03). Para além da ausência de tradição de estudos no campo das relações internacionais e da própria política externa, afirma Mourão:

Note-se que o tratamento dado ao espaço africano, quer pela imprensa, quer a nível de amplos setores da sociedade civil, inclusive na universidade, apresenta um tendência de sentido ideológico em relação às demais. As posturas são muito mais resultantes de idéias geais, de posicionamentos políticos, da adoção de modelos teóricos aplicados a situações particulares do que fruto de um conhecimento real ou de uma reflexão com bases localizadas no tempo e no espaço, e captado no seu sentido, o que vale dizer na sua essência real. (MOURÃO, 1986, p. 20)

Por outro lado, quando se avalia o espaço de participação dedicado aos grupos de interesse em torno das negociações de acordos regionais, como é o



caso da participação do empresariado no processo de formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as análises identificam que a estratégia diplomática brasileira permanece restrita a pequenos núcleos governamentais de decisão (OLIVEIRA, 2003).<sup>9</sup> Consequentemente, pela literatura mais recente, infere-se que “[...] à diplomacia brasileira falta assumir ou engendrar novo paradigma de atuação diplomática condizente com essa realidade, seja internacional ou doméstica.” (SANTANA, 2001, p.192). “Em todas as negociações comerciais, a interação com o setor privado é indispensável. É também essencial coordenação fluida e eficaz, com espírito de equipe, entre todos os órgãos de governo. Só assim se gera o necessário entendimento para a definição do interesse nacional.” (LAFER, 2001).

Prerrogativa igualmente válida para as relações do Brasil com os países do continente africano que, como descrito, apresentam-se como que desprovidas de embasamento societário, estando quase sempre apoiadas por projetos de agências estatais, em que: “A criação de comissões binacionais, a participação da Braspetro na formação de joint-ventures, o conjunto das atividades desenvolvidas pela Interbrás, são claros exemplos da ação empresarial do Estado brasileiro na África.” (HIRST, 1985, p. 254). Este fenômeno tem não apenas inibido, mas fragilizado a formulação e execução da política externa brasileira para a África, em que: “A participação da sociedade civil não só é bem vinda, importante, mas, é mesmo indispensável.” (MOURÃO, 1986, p. 04)

Neste sentido, ainda que se defenda, é pouco plausível aceitar o preceito de que: “O Itamaraty não cria interesses nacionais, ele os identifica e os defende, com um mandato da sociedade, à qual presta contas, inclusive através do Congresso Nacional.” (LAMPREIA, 1995, p. 115). Tanto pela observação empírica quanto pela literatura especializada, constata-se que a prática diplomática segue no sentido contrário ao da afirmação. Em realidade, quando considerados os atores institucionais, como o papel desempenhado pelo próprio Congresso no encaminhamento dos assuntos internacionais do país, o trabalho de Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2000) é preciso ao identificar que seu poder de atuação restringe-se à ratificação ex-post de acordos internacionais.<sup>10</sup> Lima (2000, p. 297) ressalta ainda que: “Em algumas situações, porém este poder praticamente se desvanece, uma vez que o custo da modificação ou anulação de acordos previamente negociados no plano externo pode ser muito alto.”

### 3 APONTAMENTOS FINAIS

Neste contexto, as análises sobre a política externa brasileira tendem a concentrar seus esforços de avaliação sobre as ações implementadas pela Chancelaria nacional e nos constrangimentos do ambiente internacional, como variáveis explicativas da conduta internacional do país. Em síntese, porque:

Desde que a diplomacia se constituiu, no Brasil, como um dos mais coesos segmentos da burocracia estatal, a política externa passou a ser objeto de competência especializada na esfera diplomática. A contrapartida é o distanciamento do conjunto das elites políticas – atores vinculados ao sistema de representação e demais segmentos da burocracia do Estado – quanto ao relacionamento externo do Brasil. Este distanciamento é igualmente observável no que se refere ao grau de participação das elites empresariais: elas estão muito longe de apresentar-se como um grupo de pressão estruturado, capaz de influir nos processo de tomada de decisão e implementação da política exterior, de modo a torná-la mais adequada aos seus objetivos. Assim sendo, a sedimentação das linhas principais da inserção do Brasil no sistema internacional ocorreu dentro de um quadro de grande autonomia decisória e operacional do segmento especializado – a diplomacia. Variáveis normalmente consideradas básicas na análise da política exterior – como orientação do regime, opinião pública, papel do legislativo – parecem, nesta medida, ser de pouca utilidade na análise do caso brasileiro. (PEIXOTO, 1984, p.01)

Daí porque, mesmo reconhecendo haver “[...] tantas políticas em um país, quanto são os interesses em jogo [...]”, Miyamoto e Gonçalves (2000, p. 173) serem categóricos ao identificar “[...] o tradicional lócus, a Chancelaria em princípio a grande responsável tanto pela formulação, quanto pela implementação da política externa e da política internacional do Brasil[...]”, sendo seguida pelas “[...] forças Armadas, principalmente no que tange aos temas ligados à defesa do Estado; e os setores econômicos”. Posição compartilhada por Lafer, ao concluir que:

Apesar da multiplicidade de novos atores na cena internacional e do seu funcionamento em redes que são um dado da governanta do espaço mundial, o Estado permanece como indispensável instância pública de intermediação. instância interna de intermediação das instituições do Estado com a sociedade civil e instância de intermediação com o mundo, em função das especificidades que caracterizam os países e que explicam distintas visões sobre as modalidades de sua inserção no sistema internacional. A legitimidade do Estado como instância pública de

intermediação deriva do fato de que as condições de vida das populações dependem do desempenho dos Estados em que vivem. Daí a relevância e atualidade do conceito de interesse nacional, que cabe aos Estados representar.” (LAFER, 2000, p. 07).

Nestes termos, o foco da quase totalidade dos trabalhos desenvolvidos nos centros acadêmicos do país direciona-se para o papel do Estado como ator central na formulação e execução da política externa brasileira. Ainda que se reconheça que o estudo das relações internacionais e, particularmente, de política externa, comporta uma gama sugestiva de perspectivas, estas análises tendem a ratificar a concepção segundo a qual: “Uma das mais úteis é a da política externa de um Estado que parte do reconhecimento da especificidade histórica da conduta do Estado como ator, senão exclusivo, pelo menos preponderante na dinâmica da vida internacional.” (LAFER, 2001, p. 19). Assim, tais análises concentram seus esforços sobre o processo de formulação e execução da política externa no âmbito do Itamaraty, atendo-se ao pressuposto que: “O Estado, constituindo-se o canal mais importante das relações exteriores da nação, torna-se desse modo o vértice das pressões cruzadas, internas e externas, que se produzem sobre o processo decisório da política exterior. Sobre ele recai a atenção do estudioso que procura discernir razões e ações da política exterior.” (MOURA, 1979, p. 22).

Ainda que correta, tal avaliação não pode ser tida como que exclusiva para a compreensão do objeto estudado. Tendo por referência a concepção de que a política externa constitui-se no esforço de otimização dos interesses nacionais em plano externo, sua análise não pode desconsiderar elementos de ordem doméstica. “O processo de formulação da política externa compreende, de um lado, a interpretação e avaliação da realidade internacional e, de outro, a identificação do interesse nacional, em cada uma das situações apresentadas, a partir das necessidades domésticas e dos constrangimentos externos.” (REGO BARROS, 1996). Sua investigação deve levar em conta, portanto, duas dimensões ainda que distintas complementares: as normas de funcionamento da ordem mundial em dado momento; e os interesses domésticos constituídos pelas demandas advindas do plano societário. Só então, pela conjunção e equalização destas variáveis, é possível considerar a formulação e promoção de políticas específicas de inserção do Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional. Isso, evidentemente, se considerada a necessidade de legitimação da ação diplomática perante os atores domésticos – o que não deixa de ser o fator decisivo, princípio e finalidade, de qualquer política pública.

NOTAS

- <sup>1</sup> Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. E-mail: professorclaudio@gmail.com
- <sup>1</sup> Este artigo é uma versão modificada do primeiro capítulo da tese de doutorado desenvolvida pelo autor junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo.
- <sup>2</sup> Não havendo consenso na literatura sobre o conceito preciso de política pública, é recorrente sua identificação como o conjunto de ações ligadas à esfera eminentemente estatal. Para uma análise detalhada, ver: Merle (1984) e Ingram e Fierderlien (1988).
- <sup>3</sup> Para Merle (1984, p. 07), a definição se dá pela oposição: enquanto a política externa compreende a esfera das atividades estatais direcionada para o trato dos assuntos além fronteiras, a doméstica lida essencialmente com os problemas de ordem interna.
- <sup>4</sup> Grifos no original.
- <sup>5</sup> Grifos no original.
- <sup>6</sup> Apesar de pouco explorada no Brasil, os trabalhos de Arbillá (1997), Silva (1998) e Mello (2000) podem ser citados como análises que buscam incorporar esta dimensão ao estudo da política externa brasileira.
- <sup>7</sup> Para uma interpretação distinta, ver: Holzhacker (2000). A autora busca demonstrar que, sob efeito da democratização e da ampliação dos canais de expressão, a população tem consolidado um conjunto de atitudes estruturadas e coerentes a respeito da atuação do Brasil no exterior, em que se registra a influência dos fatores demográficos e políticos domésticos nas visões e opiniões da população a respeito das relações internacionais.
- <sup>8</sup> Com estudo sobre as percepções e posições de elite empresarial brasileira em relação à Alca, o trabalho de Oliveira (2003) demonstra que o empresariado brasileiro não age de forma meramente reativa ao posicionamento governamental, conferindo à “Coalizão Empresarial” capacidade de inovação no sistema de representação e participação do setor privado nas negociações internacionais do país. Observa-se, no entanto, que esta capacidade de participação é significativamente mitigada pela estrutura decisória do Itamaraty, tradicionalmente hermética.
- <sup>9</sup> Para uma análise distinta, ver o trabalho precursor de Cervo (1981) sobre a participação do Parlamento nas relações exteriores do Brasil entre 1826-1889. Para o autor, a ausência de estudos sobre a influência do Parlamento nas relações exteriores do país resulta, antes de mais nada, de um vício analítico: uma vez ignorada, sua atuação é tida como irrelevante ou mesmo desnecessária. Neste sentido, é igualmente oportuna a análise de Almeida (2000) sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos na formatação da política externa brasileira.

Em novos tempos, as mesmas práticas: formulação e execução da política externa brasileira

#### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALLISON, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política da Política Externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. in ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000a, volume 4.

ARBILLA, José Maria. *A diplomacia das idéias: a política de renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)*. 1997. Tese (Mestrado em Relações internacionais) - instituto de Relações internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: instituto de Pesquisa de Relações internacionais, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

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

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Reflexões sul-americanas (Prefácio). In: BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HIRST, Mônica. Tempos e contratempos da política externa brasileira. In Plastino, C.A.; Bouzas R., (eds). *A América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985, pp.245-261.

HOFFMANN, Stanley. The politics and ethics of military intervention. **Survival**, v. 37, n. 4, inverno 1995-1996.

HOLZHACKER, Denilde Oliveira. *As atitudes e opiniões da população a respeito das relações externas do Brasil*. 2000. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

INGRAM, Helen; FIERDERLIEN, J. Traversing Boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly* nº4 Vol.4, (1988) , pp. 725-745.

KRASNER, Stephen D. *Defending the National interest: Raw Materials investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.

LAFER, Celso e FONSECA Jr., Gelson. Questões para a diplomacia no Contexto internacional das Polaridades indefinidas (Notas Analíticas e algumas Sugestões). In: FONSECA, Gelson & CASTRO, Sérgio H. N. (orgs) *Temas de Política Externa II*. Brasília: FUNAG, São Paulo: Paz e Terra, 1994, volume I.

LAFER, Celso. A diplomacia globalizada. *Valor Econômico*, 11-13/09/2000.

\_\_\_\_\_. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *Política Externa Brasileira: Três Momentos*. Papers nº 4, Konrad Adenauer-Stiftung, São Paulo: 1993.

\_\_\_\_\_. Prefácio. in BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. *Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Apresentação na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 76, I semestre, 1995.

LIMA, Maria Regina Soares de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. n.º 83, Ano XIX, abril-junho, 2005.

\_\_\_\_\_. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto internacional*, vol. 22, nº. 2, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 52, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña. *América Latina internacional*. vol.1, n.2 out/inv 1994.

MELLO, Flávia Campos. *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MERLE, Marcel. *La Politique Étrangère*. Paris: Presses Universitaire de France, 1984.

MILNER, Helen. *Interests, institutions and information - domestic politics and international relations*. Princeton University Press, New Jersey, 1997.

MIYAMOTO, Shiguenoli.; GONÇALVES, Willimas da Silva. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, volume 4.

MOIRA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. 1979. Tese (Mestrado em Ciência Política) - instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Reflexões sobre uma política para as relações internacionais em relação ao continente africano: o papel da sociedade civil. Trabalho apresentado no *X Encontro Anual da ANPOCS*, Campos do Jordão, outubro, 1986. (mimeo)

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. Instituições e Política Externa. *Carta internacional*, ano VIII, n. 85, março 2000.

\_\_\_\_\_. *O papel da coalizão empresarial brasileira e as negociações da Alca*. 2003. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Em novos tempos, as mesmas práticas: formulação e execução da política externa brasileira

OSZALAK, Oscar e O'DONNELL, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CLACSO, 1976.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Política externa e sucessão presidencial: nada ou quase nada vai mudar. *Brasil: Perspectivas internacionais*. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 3, 1, set/out. 1984.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, Peter B. et al. *Double-edged diplomacy – international bargaining and domestic politics*. University of California Press, 1993.

REGO BARROS, Sebastião do. *A Execução da Política Externa Brasileira*. Palestra proferida na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 31 de maio de 1996. (mimeo)

SANTANA, Helton Reginaldo Presto. Grupos de interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. *Contexto internacional*, n.º 23, n.º 1, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

SILVA, Alexandra de Mello e. Idéias e Política Externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política internacional*. 1998, ano 41, n.º 2, pp. 139-158.

SILVEIRA, Chanceler Azeredo da. apud. LIMA, Paulo Tarso Flecha de. Diplomacia e comércio: notas sobre a política externa brasileira nos anos 70. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Diplomacia para o desenvolvimento*. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, 1996, volume 1.

VIEIRA, Marco Antônio Muxagata de Carvalho. "Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90". *Contexto Internacional*, vol. 23, n.º 1, 2001.

WILHELMY, Manfred. *Política internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL, 1988.