

# REVISTA PORTO

---

Programa de Pós-Graduação em História da UFRN

Volume 1 | Número 2 | 2012.1

**Processos decisórios no âmbito da política externa  
do Brasil**

**Decision-making processes in the Brazilian  
Foreign Policy**

***Paulo Roberto de Almeida***

*Professor do Curso de Mestrado em Diplomacia - Instituto Rio Branco*

*Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito - Centro*

*Universitário de Brasília (Uniceub).*

*Doutor em Ciências Sociais - Universidade de Bruxelas.*

Revista Porto 1 (2): 24-43 [2012]

Recebido em 24/05/2012 – Aprovado em 30/08/2012

**REVISTA PORTO**

**Resumo:** Análise do processo decisório aplicado aos temas de política internacional do Brasil, com foco nos atores, nos procedimentos e em algumas questões substantivas. Em perspectiva histórica, o processo decisório na diplomacia foi ganhando maior institucionalidade desde o império, e se profissionalizou satisfatoriamente no período de reformas republicanas, mesmo com alguma centralização e insulamento do Itamaraty em relação a insumos de outros atores eventualmente envolvidos na diplomacia. No período recente, com o advento do governo Lula, desenvolveu-se uma diplomacia partidária, o que representou uma ruptura em relação aos padrões institucionais e burocráticos da diplomacia profissional; diversas iniciativas serviram a objetivos políticos do Partido dos Trabalhadores, não necessariamente à diplomacia brasileira.

**Palavras-chave:** Diplomacia. Processos decisórios. Itamaraty.

**Abstract:** Analytical essay on the decision-making process in connection with foreign policy issues in Brazil, with a focus on actors, proceedings, and some topic substantive issues. In historical perspective, decision-making process in Brazilian diplomacy followed a path of institutional building since the 19<sup>th</sup> century, and was properly rendered a very professional corps during Republican reforms, at a cost of centralization and isolation of Itamaraty from other State bodies and actors occasionally involved in diplomatic affairs. In recent times, Lula's Administration introduced a party diplomacy, which departed heavily from the former, institutional, bureaucratic, traditional patterns of professional diplomacy; many diplomatic initiatives served politic objectives of the Workers' Party, not necessarily Brazilian diplomacy.

**Keywords:** Diplomacy. Decision-making process. Brazilian Foreign Ministry.

## **Esquema:**

1. O que define um processo decisório: observações preliminares
2. A diplomacia brasileira como instituição
3. Os processos decisórios na diplomacia brasileira
4. Virtudes e defeitos do processo decisório na diplomacia brasileira
5. Conclusões: como funciona, como talvez devesse funcionar

### **O que define um processo decisório: observações preliminares<sup>1</sup>**

Este texto pretende oferecer uma breve descrição dos métodos e dos procedimentos mais comumente usados pelas instituições estatais do Brasil no trato de suas relações exteriores. Os processos decisórios podem ser definidos em primeiro lugar pelos atores, logo em seguida pelos procedimentos adotados, como também pela sua natureza temática. Um elemento de caráter adjetivo tem a ver com o caráter mais ou menos aberto da própria formulação de elementos constitutivos do processo decisório, ou seja, a consulta aberta a atores eventualmente intervenientes, ou então fechada ao escrutínio público, por vezes até mesmo restrita a outros agentes governamentais setoriais. No conjunto de seus elementos constitutivos, trata-se, obviamente, de uma questão complexa que, junto com o aparelho de dissuasão pela força, tem a ver com a natureza e o funcionamento de uma política essencial ao exercício da soberania de qualquer Estado moderno.

Do ponto de vista dos atores, a tomada de decisões em temas diplomáticos pode ser descrita como o processo que compreende a formulação e a execução da política externa governamental por parte das principais agências encarregadas dessa área, nomeadamente o ministério setorial – MRE, ou Itamaraty – que responde a insumos ou orientações de políticas

---

<sup>1</sup> Os argumentos e opiniões aqui expressos são exclusivamente os de seu autor, não podendo ser confundidos com posições ou políticas do Ministério das Relações Exteriores ou do Governo brasileiro ([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [pralmeida@me.com](mailto:pralmeida@me.com)).

atribuídos à própria chefia de governo – que no Brasil, sob regime presidencialista, se confunde, atualmente, com o chefe de Estado – e, adicionalmente, mas em posição muito secundária, com aportes podendo ser trazidos pelo Parlamento, geralmente *a posteriori*.

Outras agências executivas podem estar ocasionalmente envolvidas em temas de relações internacionais e de política externa do Brasil – como, por exemplo, o ministério da Fazenda, para as questões financeiras internacionais, ou o próprio Banco Central, além de outros ministérios setoriais, para temas específicos – assim como outros poderes – o Judiciário para assuntos de cooperação em matéria criminal ou de cooperação judicial – e mesmo organizações não governamentais, mas a capacidade desses outros atores é necessariamente limitada. Com a ampliação da abertura brasileira em relação ao mundo, diversas outras agências públicas, e dezenas de entidades não-governamentais também passaram a praticar “política externa” (ou pelo menos “internacional”), o que pode aumentar o número de atores nesse contexto, mas é óbvio que o essencial, no plano oficial, é conduzido pelo ministério especialmente dotado para o trato das relações internacionais do país em seus diferentes aspectos e formatos.

A análise, em consequência, está concentrada no Itamaraty e no Executivo federal; ela se funda no conhecimento direto e na experiência profissional no âmbito da diplomacia brasileira – à qual o autor pertence desde 1977 –, cobrindo, portanto, o período final do regime militar (que foi de 1964 a 1985), a redemocratização (1985-1989) e cinco governos sucessivos, em seis mandatos constitucionais (de 1990 a 2012).

No plano dos procedimentos, caberia destacar, preliminarmente, o caráter altamente burocratizado da diplomacia brasileira, inspirada certamente na burocracia lusitana – que exibia uma diplomacia desproporcionalmente preparada para a importância intrínseca do país no cenário internacional – e dotada das mesmas características de hierarquia e disciplina que também distinguem as Forças Armadas em face de outras instituições brasileiras, menos rígidas e menos formalistas (e mais políticas) do que as duas grandes corporações histórica do Estado soberano. Quanto à natureza dos processos, eles foram seguindo a pauta de interesses do Estado no plano externo, compondo uma agenda que envolvia o relacionamento no entorno imediato – por razões de segurança e de delimitação de fronteiras – e aquele com as grandes potências, de onde vinham os capitais e o know-how de que o Brasil necessitava e onde estavam os grandes mercados para os seus produtos de exportação.

## **A diplomacia brasileira como instituição**

Ainda que não certamente uma das mais antigas do mundo moderno, a diplomacia brasileira situa-se entre as mais tradicionais da era contemporânea, antecedendo a grande maioria das chancelarias da atualidade, inclusive de vários Estados importantes (como Alemanha, Itália e Japão, por exemplo). Ela herdou, ademais, as boas tradicionais políticas da secular diplomacia lusitana, que deita raízes na própria formação do Estado português, um dos mais antigos – no conceito moderno de monarquia centralizada – do mundo ocidental, já que contemporânea do próprio ato de batismo (por bula papal de 1143) da primeira monarquia portuguesa legítima, e do mais antigo tratado em vigor no mundo, justamente um tratado de amizade entre o rei de Portugal – ‘restaurado’ em 1640 – e o rei da Inglaterra.

Pode-se dizer que a ‘diplomacia brasileira’ acompanhou parte desse itinerário secular ainda antes da constituição da nação enquanto Estado independente: Alexandre de Gusmão – um súdito português nascido em Santos e considerado o ‘pai’ da diplomacia brasileira – participou ativamente das negociações que conduziram ao Tratado de Madri (1750), estabelecendo novos limites entre os impérios castelhano e lusitano na América do Sul, depois que a linha divisória fixada em Tordesilhas (1494) foi desmantelada na prática pelas incursões dos desbravadores portugueses e brasileiros nas terras que pertenciam formalmente ao soberano espanhol. Esse tratado consagrou o princípio do *uti possidetis* que, nos séculos 19 e 20, serviu de argumento jurídico e demonstração prática para a defesa dos direitos e argumentos brasileiros na delimitação remanescente de alguns pontos litigiosos de fronteira com alguns vizinhos imediatos.

A forma e a organização iniciais da diplomacia brasileira foram estabelecidas pouco depois dos arranjos institucionais sucessivos à proclamação da independência do Brasil, coincidentes, portanto, com a construção do Estado brasileiro. Cabe registrar, porém, que esses primeiros passos foram dados com base na organização previamente existente do Estado português, fundamentados, especificamente, na estrutura ministerial da corte bragantina e sua transposição para o território brasileiro em 1808. Os “negócios estrangeiros”, então, estavam agregados aos assuntos da “guerra” e coabitavam com outros importantes ministérios – ou secretarias de Estado – dedicados à Fazenda, a Marinha, aos negócios do Reino – ou Interior, modernamente conhecido como Justiça – e um ou outro serviço de gabinete voltado para questões pessoais do próprio soberano.

O processo decisório em temas estrangeiros era, então, o mais simples possível, envolvendo o despacho direto do ministro – ou secretário de Estado – com o rei, sua decisão imediata, ou eventual coordenação com os encarregados de assunto de defesa ou econômicos (mais exatamente fazendários, pois durante muito tempo as finanças do Estado não se distinguiam muito do tratamento dado ao Tesouro real). O corpo de diplomatas era extremamente reduzido, em parte “herdado” do sistema português, e se distinguia rigidamente não apenas entre os que serviam no exterior e os funcionários da Secretaria de Estado, mas também entre cônsules e diplomatas (o que durou 100 anos).

Na formalização das instituições do incipiente Estado brasileiro – no primeiro Reinado – os negócios estrangeiros foram colocados, inicial e sucessivamente, junto com os assuntos militares e com os negócios do Reino, mas em 1824 foram adotadas as primeiras providências para sua separação. Nessa fase, as decisões mais importantes em política externa – nomeadamente acordos bilaterais, ou tratados de amizade (ou seja, pactos mutuamente defensivos, que poderiam ser assimétricos, como era o caso da relação Portugal-Inglaterra), de navegação e de comércio, o envio de representantes diplomáticos ou de simples encarregados de negócios, indo mesmo até declarações de guerra – eram adotadas monocraticamente pelo Imperador, em consulta direta com seus auxiliares nessas áreas, em todo caso sem muita atenção ao Parlamento (a despeito deste possuir, formalmente, poderes para apreciar tratados e decidir sobre a guerra contra Estados estrangeiros).

Foi apenas a partir do segundo Reinado e, sobretudo, a partir do estabelecimento da presidência do Conselho (1847), que o processo decisório se encontrou mais formalizado e burocratizado, com procedimentos institucionalizados para o tratamento de diversos assuntos de chancelaria – tratados, legações, finanças, administração de pessoal, correios e comunicações, assuntos consulares, etc. – e ocorreu um maior envolvimento do Parlamento – que, aliás, fornecia o ministro encarregado da área – com os temas de relações internacionais do Brasil. Algum recrutamento se fazia por seleção por mérito – concurso aberto – mas muitos eram designados politicamente, sendo depois confirmados na carreira por algum ato formal do ministro ou do próprio chefe de governo.

Adicionalmente ao tratamento burocrático da política externa pela Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – teoricamente chefiada pelo ministro da área, mas na prática conduzida pelo diretor da chancelaria, chamado então de Oficial Maior –, e da

orientação política dada aos temas internacionais pelo presidente do Conselho de Ministros, ou pelo próprio chefe de Estado, quando este decidia utilizar-se do seu poder moderador, podia ocorrer exame mais aprofundado de uma determinada questão de relações exteriores pelo Conselho de Estado, que durante sua existência podia opinar e formular recomendações (não obrigatórias para o Executivo) sobre todas as questões que lhe eram submetidas. O Visconde do Rio Branco – pai do patrono intelectual da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco –, que foi chefe de missões e ministro várias vezes, assinou muitos memorandos tratando de temas internacionais em sua qualidade de membro do Conselho de Estado.

Ao longo de suas atividades permanentes, o ministério dos Negócios Estrangeiros, na República transformado em Relações Exteriores, atravessou algumas reformas institucionais importantes: em 1851, por exemplo, com Paulino Abreu, um dos grandes nomes do Direito Administrativo no Brasil; na própria constituição do Estado republicano, quando ocorreu pequeno enxugamento dos postos; depois em 1928, sob Octavio Mangabeira, quando importantes reformas foram feitas, a maior parte calcada no modelo do Foreign Office, considerado o melhor serviço diplomático do mundo, do qual foram copiados inclusive os expedientes e materiais os mais diversos (que persistiram até os anos 1980, praticamente); nos anos 1930, quando foram unificadas as carreiras diplomática (ela mesma dividida em duas, os funcionários da Secretaria de Estado e os que serviam no exterior) e consular; novamente em 1945, quando foi criado o Instituto Rio Branco, o órgão oficialmente encarregado de recrutar, formar e treinar os funcionários do serviço exterior da carreira diplomática. Outras reformas adaptativas ou estruturais foram introduzidas em ocasiões diversas, especialmente sob os militares, com as facilidades dos decretos-leis, mas nenhuma que alterasse radicalmente a organização e o modo de funcionamento do MRE e suas unidades subordinadas (em especial, embaixadas e representações no exterior, delegações e consulados).

Mais recentemente, o MRE do governo Lula, sob a direção conjunta de Celso Amorim e do SG Samuel Pinheiro Guimarães, operou transformações importantes no organograma da SERE – com enorme ampliação de unidades funcionais – e sobretudo criação de muitas novas unidades no exterior, geralmente em países em desenvolvimento, condizente com as novas orientações da diplomacia brasileira, dita de solidariedade e de engajamento com outros países do Sul. Muitas embaixadas foram criadas na África e na América Latina, especialmente no Caribe, talvez com o propósito de contemplar interesses brasileiros na ONU ou em outras



instâncias. Tudo isso é suscetível de afetar significativamente o estilo e a própria substância da tomada de decisão em temas de interesse crucial para o Brasil, como em comércio internacional, integração regional, segurança e problemas estratégico-militares e outras questões.

### **Os processos decisórios na diplomacia brasileira**

Institucionalmente, portanto, o MRE é o órgão oficialmente encarregado das relações exteriores do Brasil – com a notável e importante exceção dos assuntos financeiros, colocados constitucionalmente sob a responsabilidade dos ministérios da Fazenda e do Planejamento (este para os órgãos regionais de cooperação) – sendo o principal auxiliar do presidente da República na formulação e execução da política externa do Brasil. Sua estrutura manteve-se relativamente homogênea ao longo do tempo, sendo composta geralmente do gabinete do ministro de Estado – ao qual se subordinam algumas unidades auxiliares, entre elas as assessoria de imprensa –, da Secretaria Geral – à qual estão diretamente subordinados algumas importantes unidades executivas, sem mencionar a Consultoria Jurídica e o próprio Instituto Rio Branco – e as unidades setoriais, encarregadas funcionalmente da administração, das comunicações, do cerimonial, e de todas as áreas geográficas e temáticas (comércio exterior, por exemplo, ciência e tecnologia, etc.).

O pessoal, todo ele da carreira diplomática do serviço exterior (que compreende ainda oficiais e assistentes de chancelaria), se divide entre a SERE e os postos no exterior, mas também existem alguns diplomatas servindo em outros órgãos do Estado, em outros poderes (inclusive em nível sub-federal), ou atuando nos escritórios de representação do MRE nos estados da federação, onde houver. Com exceção do ministro de Estado e de eventuais embaixadores – ou melhor, enviados diplomáticos – estranhos à carreira, nenhum posto ou função na SERE, a partir do SG, ou no exterior pode ser ocupado por pessoas estranhas ao Serviço Exterior, o que permitiu manter o seu perfil altamente profissionalizado e qualificado. No período recente, ademais dos adidos militares, algumas embaixadas vêm sendo contempladas também com adidos da Polícia Federal ou da Receita Federal, dois corpos com vasta interface de cooperação externa, tanto bilateralmente quanto em formato multilateral ou regional.

Historicamente, o processo decisório na diplomacia brasileira sempre seguiu padrões uniformes e institucionalmente consagrados. Trata-se de um processo altamente formalizado, burocratizado, que, em condições normais, envolve um número restrito de atores-chave. Consequentemente, ele é relativamente isento de pressões externas, provavelmente porque é pouco aberto à participação de atores não-diplomáticos. Os atores internos são organizados de forma estritamente hierarquizada, dispondo de responsabilidades que se elevam gradualmente, segundo a complexidade e a sensibilidade do tema em questão. Uma divisão pode despachar diretamente assuntos burocráticos e rotineiros, mas uma instrução com antecedentes conhecidos pode necessitar um departamento. Instruções para temas novos ou decisões comprometendo posições do Brasil vão ao SG, ao ME ou pode necessitar consulta ao PR. Todos esses atores são supostos deter conhecimento técnico sobre o assunto em pauta (menos o PR, claro, que decide politicamente), mas temas especializados são objetos de consulta às agências setoriais do Estado ou a técnicos e especialistas.

No plano dos procedimentos, assuntos de rotina, questões que ocorrem de forma recorrente ou regular, geralmente de ordem administrativa, de execução orçamentária ordinária ou tocando em problemas já previstos nas normas gerais de trabalho recebem tratamento imediato, da maneira mais anódina possível, em nível de divisão ou mesmo de simples seção. Temas envolvendo a política externa, enquanto tal, são distribuídos em prioridade à unidade funcional – tipicamente uma Divisão – encarregada daquele assunto ou área. Normalmente, assuntos bilaterais – ou seja, provenientes de uma embaixada – vão para uma divisão geográfica encarregada daquela cobertura, mas pode também ocorrer que a natureza do tema – de cunho econômico, comercial, financeiro, tecnológico, cultural ou qualquer outro tema específico – recomende a conveniência de um tratamento setorial ou sistêmico, pertinente ao caso ou assunto.

O organograma até os anos 1990 era relativamente simples, envolvendo poucos escalões e número relativamente reduzido de unidades funcionais; tradicionalmente, havia um número limitado de departamentos, respondendo ao Secretário Geral, seguido de divisões, e algumas outras poucas unidades especiais. Nos anos 1980, subsecretarias, em número bastante reduzido, foram sendo colocadas entre os departamentos e o Secretário Geral, para facilitar o tratamento dos assuntos, que ganharam em número e complexidade. A partir do governo Lula (2003-2010), no entanto, o organograma se expandiu extraordinariamente, com

muita duplicação de unidades funcionais e alguma confusão no tratamento de certos assuntos, com fronteiras nem sempre bem delimitadas entre elas. Não apenas as subsecretarias foram multiplicadas várias vezes, mas os departamentos se expandiram desmesuradamente, com a proliferação de divisões, coordenadorias e diversas outras unidades, que acabam cuidando de número limitado de assuntos e por vezes com número extremamente reduzido de funcionários.

Uma representação gráfica do processo decisório na diplomacia corresponderia, tradicionalmente, a uma típica pirâmide funcional, com os secretários em sua base e os dois chefes da Casa no vértice: cada secretário cuida de um número restrito de temas ou países, e deveria ficar, idealmente, o tempo suficiente para adentrar-se, dominar e responsabilizar-se inteiramente por sua área de atuação. Na base, a osmose funcional entre unidades políticas, econômicas, jurídicas e até logísticas sempre funcionou de maneira corriqueira e normal, inclusive por meio de consultas aos demais órgãos da administração eventualmente envolvidos num assunto pela sua especialização técnica, competência temática ou até definição das políticas setoriais. O tratamento de assunto vai então afunilando-se em direção dos estratos superiores, com diferentes níveis de responsabilidade segundo a natureza do assunto em causa. Instruções negociadoras em nível simplesmente diplomático costumavam partir do mais alto escalão, enquanto decisões envolvendo a responsabilidade do Brasil, enquanto país ou economia, sempre mereceram consulta ao chefe de Estado. Este era o padrão normal das decisões no sistema diplomático tradicional, o que foi bastante transformado em função do cenário político mais recente.

Em virtude de diversas características do governo do PT, e dos chefes escolhidos pelo partido para chefiar a diplomacia profissional – dois diplomatas de carreira conhecidos pelas suas posições de esquerda e nacionalistas –, os processos decisórios e os procedimentos operacionais seguidos na diplomacia foram transformados de maneira radical, por vezes com implicações políticas de grande significado para o Brasil. Pode-se dizer, em primeiro lugar, que a representação gráfica do processo decisório se tornou singularmente invertida, ou seja, com as decisões sendo tomadas no alto da pirâmide – convertida praticamente em uma grande base decisória – para depois refluir para os escalões inferiores, reduzidos a meros agentes operacionais sem grande capacidade de formulação ou de proposição de políticas, como tinha sido o caso até então.

Tal se deveu, claramente, à personalidade do Secretário Geral, bastante centralizador, mas igualmente devido ao fato que os canais de decisão também foram significativamente se transformando, escapando, em grande medida, ao cenáculo diplomático profissional, como era o habitual, anteriormente. Não ocorreu apenas uma concentração de determinados temas na presidência, onde por acaso pontificava – ainda é o caso – o assessor partidário para assuntos internacionais, muitas vezes chamado de “chanceler para a América Latina”; passaram a existir, ademais, novos critérios para a formulação e a implementação de várias decisões no âmbito da diplomacia, nem todas elas resultando exclusivamente, ou essencialmente, do trabalho da chancelaria. Essas mudanças foram por demais importantes para justificar seu tratamento em seção destacada no âmbito deste ensaio tentativo, como doravante se fará.

### **Virtudes e defeitos do processo decisório na diplomacia brasileira**

Até o início do governo do PT, o processo decisório na diplomacia brasileira se apresentava fortemente institucionalizado, de maneira muito similar ao que se poderia encontrar em outras chancelarias modernas – como a francesa, talvez – que são, como o Itamaraty, relativamente herméticas ou autossuficientes, ou seja, ciosas de sua autonomia operacional e trabalhando em regime de produção própria de insumos de trabalho. É um fato que a diplomacia brasileira adquiriu, ao longo do tempo, bastante autonomia em relação ao funcionamento do resto das instituições de Estado no Brasil, tanto em função do atraso relativo dessas instituições – com base em critérios e padrões de racionalidade weberiana, pode-se dizer – como pela qualidade intrínseca de seus membros, dado um recrutamento rigoroso e um funcionamento em bases essencialmente meritocráticas. Se tratava de um mandarinato de boa qualidade, ainda que relativamente afastado da condução normal dos assuntos do Estado no Brasil.

Durante o Império e nos períodos “normais” da República – ou seja, fora dos largos intervalos autoritários – o ministro era invariavelmente político, embora poucos não diplomatas exercessem cargos de representação externa e praticamente nenhum fora da carreira tenha sido chamado para o funcionamento interno da Secretaria de Estado. Paradoxalmente – ou coincidentemente com seu espírito corporativo – foi durante o regime

militar de 1964, que as Forças Armadas – o único outro corpo de Estado dotado da mesma ética weberiana dos diplomatas – concederam ampla autonomia ao Itamaraty e aos diplomatas (com as poucas exceções ligadas ao contexto da Guerra Fria e das ameaças insurrecionais na região): quase todos os ministros de Estado foram diplomatas e os processos decisórios gozavam de ampla autonomia na implementação e também na própria formulação de suas linhas básicas, inclusive no plano conceitual, já que o Itamaraty voltou a uma versão remanejada da cultuada “política externa independente”.

Essas características contribuíram para reforçar ainda mais as fortes tendências profissionalizantes do serviço exterior, tornando-o relativamente imune a demandas externas, mas também afastou o Itamaraty de questionamentos parlamentares ou advindos da sociedade civil, via grandes jornais ou movimentos de opinião. De resto, existia, aparentemente, um largo consenso em relação aos grandes temas da diplomacia brasileira, cujo corpo profissional podia então se dizer “representativo da sociedade”, mesmo quando bastante isolado de influxos externos. Os grandes temas giravam em torno dos objetivos maiores do desenvolvimento econômico e da autonomia tecnológica – em prol dos quais o Brasil sempre praticou um protecionismo instintivo – e a busca de equilíbrio entre as grandes potências. As relações com as duas grandes não capitalistas permaneceram tênues e as ocidentais eram as que forneciam capitais e tecnologia ao Brasil; os mercados eram encontrados nelas próprias e entre países em desenvolvimento (eventualmente, aqui, com financiamentos comerciais que tiveram de ser negociados no âmbito do Clube de Paris, ao instalar-se a inadimplência). No final do período militar e no início da redemocratização, o tema da integração regional, em especial os vínculos com a Argentina, adquiriram importância estratégica na política externa, que foi sempre pilotada pelo Itamaraty, com eventuais contribuições e alguns insumos – mas no mais das vezes na indiferença – das demais agências governamentais.

O insulamento burocrático e a boa qualidade dos “produtos” diplomáticos asseguraram um funcionamento tranquilo do Itamaraty durante os anos conturbados de crises externas – petróleo, dívida, nos anos 1970-80 – e, no plano interno, de aceleração inflacionária (anos 1980-90). A coordenação com a chefia do Executivo era ainda mais tranquila, uma vez que todos os assessores presidenciais e muitos dentre os assessores internacionais nos ministérios eram diplomatas de carreira. Mesmo os ministros de fora da carreira desde a redemocratização – dois políticos e dois intelectuais, um dos quais com uma

carreira política que o conduziu à presidência, FHC – foram absolutamente convergentes com o estilo de trabalho, com as propostas políticas, enfim, com todo o *Weltanschauung* do Itamaraty e seus mandarins.

Tudo isso viria a mudar radicalmente com a introdução da “metodologia PT” de governança partidária, mas sobretudo a partir das alianças políticas privilegiadas do partido – e de seus principais integrantes – com governos e figuras do “stalinismo” remanescente na região e fora dela. Cuba e China foram, de certa forma, colocados no centro, implícita ou explicitamente, da nova política externa, mas todos os regimes “progressistas” (como os “bolivarianos”) e os partidos de esquerda da América Latina foram guindados à condição de aliados privilegiados (aqui desde muito antes, praticamente desde a criação do Foro de São Paulo, uma organização teleguiada pelos comunistas cubanos). O próprio presidente Lula chegou a apresentar o seu assessor internacional – um *aparatchik* do PT que sempre desfrutou da confiança dos cubanos – como sendo uma espécie de chanceler paralelo para os “partidos irmãos” da região.

Independentemente da forte inflexão à esquerda experimentada na política externa – em parte para compensar, ao que se disse, a política “neoliberal” conduzida no âmbito econômico – o que mudou, basicamente, na condução da diplomacia, foram os processos decisórios e a própria forma de implementar essa política. Em primeiro lugar, não se trata, simplesmente, de diplomacia, ou seja, da condução das relações exteriores no âmbito exclusivo das chancelarias e seus procedimentos formais, ao abrigo da Convenção de Viena. O que o PT implementou, na verdade, foi uma diplomacia partidária que se exercia por diferentes canais – entre eles alguns obscuros – e que rompeu, na prática, com a unidade conceitual e operacional em que sempre se moveu a diplomacia profissional do Itamaraty. O conceito de “diplomacia partidária”, inédito, até então, na história das relações exteriores do Brasil, não é exagerado, como se pode constatar por alguns poucos exemplos.

Tanto isso é verdade que, em determinado momento, observadores mais atilados e conscientes dos rumos que o processo estava tomando, chegaram a sugerir que a política externa, longe de estar sob o comando do Itamaraty, enquanto instituição, estava sendo conduzida por quatro ou cinco “chanceleres”: (a) o próprio presidente, que se envolveu intensamente com alguns dos grandes dossiês internacionais e desenvolveu um gosto extremo por visitas e viagens, sempre falando (e muito) de improviso e praticamente desprezando o

material preparado pelos profissionais da diplomacia; (b) o primeiro ministro da Casa Civil, outro homem da inteira confiança dos cubanos e uma espécie de Richelieu do Planalto, pilotando dezenas de assuntos ao mesmo tempo, entre eles vários na frente externa; (c) o assessor presidencial para assuntos internacionais, já referido como “chanceler para a América Latina”; (d) o Secretário Geral do Itamaraty, guru dos nacionalistas de esquerda, anti-hegemônico e preconizador da diplomacia Sul-Sul, além de responsável por diversos dossiês regionais, entre eles o da integração; e (e) o próprio chanceler, obviamente, que se ocupava dos grandes temas multilaterais e que conduzia uma diplomacia extremamente ativa (e ativa, como sempre sublinhado), feita de visitas e contatos pessoais com praticamente todos os colegas, em todas as partes.

O Itamaraty tinha a sua importância operacional, evidentemente, mas todos os dossiês passaram a receber a marca indefectível das novas prioridades políticas, além da natural inflexão na linguagem, bem mais próxima, por exemplo, do “pensamento único” do Fórum Social Mundial do que dos capitalistas neoliberais de Davos ou Wall Street. Um exame circunstanciado de cada uma das iniciativas diplomáticas tomadas durante os anos Lula revelaria que o que predominou, na política externa, foram, essencialmente, as preferências e escolhas do PT, não necessariamente as prioridades ou métodos do Itamaraty, ainda que este tenha sido chamado a implementar a agenda do partido; no máximo, a instituição colocou as demandas políticas em uma roupagem diplomática.

Cabe destacar, em segundo lugar, que essa “diplomacia partidária” rompeu, no plano dos procedimentos, e até no âmbito dos valores, com princípios tradicionais da diplomacia brasileira, ou, a rigor, de qualquer diplomacia, como o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros países, por exemplo. Desde o início de seu mandato, o presidente Lula não se eximiu de expressar preferências por – e, em alguns casos, até de apoiar explícita e abertamente – candidatos considerados progressistas ou de esquerda na região e fora dela (sem contar, antes da posse, a torcida pelo infeliz candidato presidencial Lionel Jospin, retirado do primeiro turno francês em 2002); ocorreu assim com Nestor e Cristina Kirchner, na Argentina; com Evo Morales, na Bolívia; com Rafael Corrêa, no Equador; diversas vezes com Chávez, na Venezuela; Tabaré Vázquez e José Mujica, no Uruguai; Michelle Bachelet, no Chile; todos eles, para certo conforto diplomático, foram vitoriosos, à exceção de Ollanta Humala, no Peru, em 2005, e de Eduardo Frei, no Chile, em 2010 (aos quais o apoio foi, no

entanto, mitigado). Alianças com “regimes progressistas” – ou abertamente antiocidentais – foram conduzidas também em outros continentes, num espírito compatível com o espírito anti-imperialista e antiamericano que caracterizou desde sempre o PT.

O intervencionismo nos assuntos internos de outro país foi, de toda forma, exacerbado no caso de Honduras, em meio à forte crise política de 2009-2010, em grande medida instigada pela aliança do presidente derrubado com os países da Alba (Aliança Bolivariana das Américas, liderada pela Venezuela), tendo ele encontrado refúgio na Embaixada do Brasil, que lhe serviu de tribuna política durante meses. Outros assuntos, não de intervenção, mas de “intromissão” em temas com os quais a diplomacia brasileira não estava exatamente familiarizada foram os do conflito Israel-Palestina, no Oriente Médio, e da crise do programa nuclear iraniano, ambos dos quais serviram de campo de experimentação para os dons de mediador do presidente Lula. Nenhum deles, provavelmente, seria objeto de qualquer tentativa de intermediação por parte do Itamaraty, estivesse o corpo da chancelaria efetivamente à frente das decisões.

Inúmeros outros exemplos poderiam ser agregados à lista das iniciativas “diplomáticas” do governo do PT que devem ser colocados à margem dos – quando não em oposição aos – métodos diplomáticos tradicionais do Itamaraty, em relação aos quais, aliás, é difícil aventar a hipótese de que um processo decisório estritamente concebido e formulado – ou seja, nas bases tradicionais do serviço profissional do Itamaraty – tenha sido jamais mobilizado para sua execução e implementação no terreno da prática. Daí se explica, talvez, o grande número de frustrações e decepções acumuladas ao longo desses anos, como a impossibilidade de se lograr o apoio dos vizinhos para a candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou para o exercício de qualquer forma de “liderança” na região – palavra sempre tabu para o Itamaraty – ou ainda para as diversas candidaturas brasileiras a organismos internacionais.

Determinadas iniciativas grandiosas – como, por exemplo, as reuniões de cúpula intercontinentais, reunindo líderes da América do Sul com seus contrapartes dos países africanos, de um lado, e árabes, de outro – ou aventuras arriscadas, no limite perigosas para a credibilidade da diplomacia brasileira – como as tentativas de se inserir em dossiês extremamente complicados, como o conflito Israel-Palestina ou o programa nuclear iraniano – jamais teriam sido sequer concebidas e iniciadas se o processo decisório diplomático *stricto*



*sensu*, ou seja, do Itamaraty, estivesse sob sua responsabilidade. E não se pode dizer, tampouco, que o Itamaraty arriscaria seu capital de credibilidade e de legitimidade política em face da opinião pública nacional no apoio a ditaduras anacrônicas e a caudilhos autoritários, na região ou fora dela, sobretudo comprometendo sua reputação relativamente impoluta no apoio inacreditável a regimes que violam flagrantemente os direitos humanos (individuais e coletivos) e os valores democráticos (contradizendo, aliás, princípios inscritos na Constituição brasileira). Incidentalmente, mesmo que o Itamaraty tenha estado alheio aos casos mais flagrantes de violação de preceitos constitucionais e a obrigações referendadas em tratados internacionais – como foram os casos da devolução forçada a Cuba de dois boxeadores que buscavam exílio no Brasil e o do terrorista italiano cuja extradição foi autorizada pela Suprema Corte – não seria difícil prever que, em casos talvez similares, ele se teria dobrado à prepotência das vontades partidárias em face de suas próprias tradições (como pode ter sido o escandaloso caso da interferência na crise política em Honduras).

De outra natureza é a questão do relacionamento privilegiado com grandes países emergentes da periferia – ainda que já emergidos, mas relativamente declinantes, politicamente ao menos, como parece ser o caso da Rússia – e com os países do Sul, em geral. De fato, essa diversificação de parcerias – ou a “inserção pela participação” (em lugar do distanciamento), como definido por acadêmicos – já vinha sendo seguida pelo *Ancien Régime* dos socialdemocratas, ou seja, pelo governo precedente, com a multiplicação de visitas e a criação de novos mecanismos de cooperação, iniciativas que o *nouveau régime* petista ampliou e deu novo significado; a intenção explícita era a de realçar a voz dos emergentes no tratamento das grandes questões da agenda mundial, quando a implícita pode ter sido o desejo não tão secreto dos petistas de se opor ao “unilateralismo arrogante” das velhas potências imperiais, em especial do único império que restou depois que o velho mundo do socialismo – ainda uma referência para bom número de militantes da causa – se desfez completamente. Estão em causa, nesses exemplos, desejos não tão secretos, alimentados por muitos diplomatas, de aumentar a presença e a voz do Brasil no mundo e de provar, mesmo por vias aparentemente contraditórias, que sua diplomacia não está em nada cingida pelos chamados “valores ocidentais” – que costumam ser confundidos com os da OTAN ou da comunidade euro-atlântica – e que ela pode, sim, continuar a afirmar os interesses de um “país em desenvolvimento” – como aparentemente ainda é o Brasil – mas que deseja ser reconhecido como um parceiro à altura de suas novas responsabilidades internacionais. A eterna

postulação a uma cadeira permanente no CSNU, que a maior parte dos diplomatas profissionais defende com convicção – mas que não fazia parte do imenso programa de “reformulação das relações de forças no mundo”, alinhado originalmente pelo poder petista –, carrega o mesmo peso dessas contradições insanáveis: clamar pela “democratização das relações internacionais”, como convém a um discurso diplomático politicamente correto, mas reclamar, contraditoriamente, sua inserção no pequeno *inner circle* dos “mais iguais”.

Com o final do governo Lula e o advento de um novo governo, formalmente mais “tecnocrático”, sob Dilma Rousseff, os aspectos mais caricaturais da esquizofrenia diplomática petista parecem ter sido deixados discretamente de lado, sem que se possa afirmar, ainda, que mudanças substantivas venham a ocorrer nos grandes temas da diplomacia brasileira, ainda que seja certo que o estilo e a “metodologia” do Itamaraty sejam novamente trazidos ao mainstream burocrático que sempre caracterizou a venerável instituição. Afastados certos militantes de causas grandiosas, a diplomacia tende a se concentrar nos temas correntes e nas certezas consagradas, com alguma inovação superficial para justamente afastar as percepções de que se continuaria a produzir o mesmo espetáculo pirotécnico – por vezes histriônico – que foi a diplomacia presidencial sob Lula. Mas, como certos “guardiões do culto” continuam vigilantes para que a “linha do comitê central” não seja desrespeitada à *outrance*, algum imposto ao passado petista precisa ser pago pela diplomacia profissional, como essas visitas a Cuba ou o cuidado em não confrontar velhos e novos aliados da “causa justa” com palavras mais duras no terreno dos direitos humanos ou do respeito a valores democráticos.

### **Conclusões: como funciona, como talvez devesse funcionar**

Ao cabo deste breve exame de alguns dos mecanismos, dos princípios e de alguns dos grandes temas dos processos decisórios em vigor nas relações internacionais do Brasil, em seu sentido amplo – e não apenas em sua diplomacia, estrito senso – pode-se, talvez, tentar uma avaliação crítica de como têm funcionado (ou não) esses processos e enveredar por algumas sugestões sobre como eles poderiam funcionar melhor, se para tal os diplomatas – e grande parte da elite brasileira – estiverem dispostos a submeter-se a um exame de suas concepções e

práticas de relações exteriores nas últimas décadas e a melhorar algumas delas, no sentido de suas melhorias incrementais.

É um fato, em primeiro lugar, que o tratamento das relações internacionais do Brasil, em suas diversas dimensões – doutrinal, institucional, operacional –, tem sido reservado a uma pequena comunidade de iniciados, geralmente formado pelos diplomatas, alguns poucos políticos com interesse ou gosto pela área, um pequeno grupo do establishment envolvido no Estado – militares, elite empresarial, jornais de grandes grupos privados, geralmente familiares – e uma tribo muito reduzida de acadêmicos, nem sempre bem preparados (mas tampouco dispendo de qualquer abertura da parte dos próprios diplomatas). O próprio Itamaraty se mantém uma instituição muito fechada, quase impermeável ao escrutínio externo, pouco propensa a interagir ou a se deixar guiar por consultores ou analistas externos, seja na parte substantiva, seja até mesmo no que se refere aos aspectos até mais logísticos e de procedimento. Acresce uma tradição baseada em regras estritas de hierarquia e disciplina, formas de tratamento do próprio pessoal da carreira – para promoção e para remoção, por exemplo – quase feudais, em seu espírito e funcionamento, e, também, certa arrogância intelectual que torna o relacionamento com as outras agências públicas (e mesmo com o setor privado) um delicado exercício político de convivência à distância.

Essas são características históricas, quase sistêmicas, da instituição, que parece trabalhar num sistema de organização e métodos que provavelmente merece receber reformas profundas (de fundo e de forma), se para tanto a cultura da “Casa” fosse voltada para a produtividade e para os resultados, e não apenas para os rituais funcionais que combinam com o – e servem ao – enclausuramento da carreira e de suas práticas. Não se trata, portanto, de modalidades recentes, ou politicamente motivadas, de formas e procedimentos de trabalho seguidos no desenvolvimento corrente das atividades do Itamaraty, embora as características sob as quais trabalhou a Casa nos três governos do PT possam ter agravado certos aspectos “feudais” do seu processo decisório.

Pode-se avançar a hipótese, em segundo lugar, que, mesmo sendo – com as forças armadas, e alguns outros poucos corpos do Estado – uma instituição de características quase “weberianas” – em face, por exemplo, de diversas agências públicas que funcionam em bases mais “rústicas”, para usar um conceito neutro –, o Itamaraty, ainda assim, exhibe práticas e métodos de trabalho que poderiam ser descritas como sendo bem mais “patrimonialistas”, do

que propriamente “racionais-legais”, para continuar no mesmo esquema analítico. O patrimonialismo deriva, em grande medida, do alto grau de centralização e de hierarquização de seus processos de trabalho, o que pode ter sido exacerbado no governo Lula, marcado por intensa personalização e instrumentalização da diplomacia para seus objetivos eminentemente pessoais (ao lado, talvez, dessa outra característica bolchevique que ainda caracteriza o PT, que é o chamado “centralismo democrático” (de fato, o uso de processos decisórios e a existência de mecanismos de comando profundamente autoritários em sua essência).

Com efeito, o que marcou o processo decisório básico da diplomacia brasileira na última década foi sua super-centralização com sentido de pirâmide invertida, ainda que sua própria condução, na prática, tenha estado dividida entre vários atores e canais diversos (consoante a forma de organização do governo, no qual o presidente, os assessores presidenciais e os diplomatas-chefes dividiam entre si diferentes áreas de atuação diplomática). Mais recentemente, com a substituição do presidente carismático por alguém de posturas pessoais e de hábitos políticos mais prosaicos, os processos decisórios podem estar voltando, quanto aos procedimentos, a canais mais tradicionais de processamento e implementação. Diminuíram, assim, de modo significativo, a personalização e a improvisação da presença do Brasil em cenários internacionais, como também regrediu, ao que parece, a dimensão partidária na formulação e execução dos principais dossiês diplomáticos, o que permite ao Itamaraty reassumir seu papel protagônico no tratamento de determinados assuntos sensíveis – não proliferação e programa nuclear iraniano, por exemplo – que vinham sendo mais objeto de transpiração do que propriamente de inspiração. Pode-se estar assistindo, portanto, a uma redução do número de atores envolvidos nos processos decisórios, o que talvez permita assegurar certa unidade conceitual e de execução em vários dossiês.

Ainda quanto aos procedimentos, mas também adentrando na questão dos grandes temas da diplomacia brasileira, o período recente também pode reverter outra das características partidárias que gravaram de modo negativo as relações exteriores do Brasil desde o início da era Lula: o relacionamento com grandes potências e mesmo com países emergentes, em sua dimensão propriamente política, mais até do que no plano econômico. De fato, desde o início do governo Lula, sua diplomacia “ativa e altiva” se lançou numa série de desafios – alguns deles gratuitos, outros mal concebidos, em sua essência – à hegemonia das grandes potências nos assuntos internacionais, de modo geral, e em oposição à suposta tutela

da grande potência hemisférica em temas da região, de modo particular. Esses movimentos – conduzidos, não com base num cálculo preciso dos custos e oportunidades que se abriam ao Brasil nesse desafio ao que foi muitas vezes designado como unilateralismo imperial, mas por pura birra ideológica, por uma oposição quase infantil ao império do Norte – foram legitimados como sendo a expressão da “democratização nas relações internacionais” e da condução dos assuntos regionais “sem tutela externa”, o que, de conformidade com a “doutrina do nunca antes neste país (e neste continente)”, seria absolutamente inédito em uma história bissecular.

Uma vez afastada a esquizofrenia desse tipo de posicionamento, a diplomacia brasileira pode retornar ao seu leito normal de sua atuação internacional, sem precisar se preocupar em fazer guerrilha ideológica contra o “concerto imperial”, ou em reduzir suas posições internacionais ao mínimo denominador comum da coordenação com outros “emergentes anti-hegemônicos”, e passar a concentrar-se naquilo que é realmente importante do ponto de vista de uma grande estratégia de inserção no novo mundo da globalização capitalista, a de uma ativa interdependência com os grandes atores do cenário estratégico internacional, sem prevenções ou preconceitos ideológicos de qualquer natureza. Essa postura implica, também, uma diminuição dos elementos partidários nos processos decisórios da diplomacia profissional; isso, ao que parece, já vem ocorrendo de maneira discreta e gradual sob a nova administração.

De resto, a diplomacia profissional se beneficiaria de uma ampla reforma em sua organização e métodos, de maneira a torná-la ainda mais institucionalizada e formalmente comprometida com resultados concretos, aferidos segundo análises de custo-oportunidade que são comuns em outras esferas de atividade pública (em todo caso, quando está envolvido o uso de recursos do Estado). Um exemplo, apenas, de um tipo de custo concreto, com poucos benefícios aparentes, foi a decisão política do governo Lula de ampliar exageradamente a representação diplomática brasileira no exterior, sem qualquer critério racional de localização ou oportunidade, apenas por impulso megalomaniaco suscitado por pretensões superestimadas no âmbito do CSNU.

Um processo decisório guiado por preocupações pragmáticas, e levando em conta os inevitáveis constrangimentos vinculados à mobilização de recursos escassos, teria, provavelmente, deixado de recomendar diversas outras iniciativas do Brasil na frente externa

durante o governo Lula, cuja diplomacia foi, durante os seus dois mandatos, essencialmente voluntarista e exageradamente personalista, quando confrontada, por exemplo, ao estilo normalmente esperado de um serviço exterior moderno e funcional. A volta do Itamaraty a uma situação de quase normalidade institucional, a partir da nova administração iniciada em 2011, pode também oferecer a oportunidade para a modernização e a adequação dos processos decisórios aplicados aos temas de relações internacionais aos requerimentos da interdependência global.

Não se trata, simplesmente, de afastar qualquer elemento partidário na definição das grandes orientações de política externa, traço que aparece como inevitável no funcionamento das relações exteriores nas modernas democracias representativas. O que está em causa, na verdade, é o estabelecimento de princípios claros e de regras transparentes para o exercício da atividade diplomática em condições normais de institucionalidade política, ou seja, a existência de processos formais de concepção política, de elaboração técnica e de implementação prática de decisões diplomáticas, segundo linhas de racionalidade instrumental com as quais deve trabalhar um país que se pauta por padrões funcionais e modalidades operacionais cada vez mais exigentes, com vistas à intensificação de sua inserção global. Como país moderno, seria o mínimo que a diplomacia brasileira poderia esperar de seus dirigentes políticos.