

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política
Ciência Política e a Política: memória e futuro

Belo Horizonte

30 de agosto a 2 de setembro – 2016

Área temática: Política Externa

POLÍTICA EXTERNA E DEMOCRACIA NO BRASIL (1985-2015)

Ana Regina Falkembach Simão
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SUL)

Maria Izabel Mallmann
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS)

Resumo

Este trabalho analisa o perfil da política externa brasileira nos últimos 30 anos, coincidentes com o período democrático em curso no país, tomando como fio condutor as transformações operadas na agenda e a introdução de novos atores. Para efeitos de delimitação temporal, considera-se o início do período em 1985, quando se inicia o primeiro governo civil, de José Sarney, após vinte anos de ditadura militar. A análise se estende até 2015 quando termina o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Nesse ínterim, houve oito eleições presidenciais que alçaram ao poder governos crescentemente à esquerda do espectro político. Durante boa parte do período, a agenda nacional esteve fortemente marcada pela premência de consolidar a democracia e estabilizar a economia o que pôde ser considerado como atingido em meados dos anos 2000. A partir de então, inclusão social e projeção internacional balizaram a agenda do país. Busca-se especificamente mapear a renovação da agenda e a diversificação dos atores nesse período.

Palavras chave: Política Externa Brasileira; Democracia; Análise Comparada.

Ana Regina Falkembach Simão
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-SUL)
CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3711111320997236>

Maria Izabel Mallmann
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)
CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9684845781469955>

Política Externa e Democracia no Brasil (1985-2015)

Maria Izabel Mallmann
Ana Regina Falkembach Simão

[...] deu-se aparentemente que o ‘consenso de Tancredo’ teve de avir-se com a ‘sociedade intrusa’ do Brasil contemporâneo. O saldo da operação é uma política externa não monolítica, não unânime, repleta de dissensos internos quanto a ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais diversos entre si. (Belém Lopes, 2013. p. 81).

Introdução

Este trabalho analisa o perfil da política externa brasileira nos últimos 30 anos, coincidentes com o período democrático em curso no país. Para efeitos de delimitação temporal, considera-se o início do período em 1985, quando começa o primeiro governo civil, de José Sarney, após vinte e um anos de ditadura militar. A análise comparada do perfil da política externa dos governos se estende até 2015 quando termina o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Nesse ínterim, houve oito eleições presidenciais – uma eleição indireta e sete diretas – que alçaram ao poder governos crescentemente à esquerda do espectro político. Durante boa parte do período, a agenda nacional esteve fortemente marcada pela premência de consolidar a democracia e estabilizar a economia; o que pôde ser considerado como atingido em meados dos anos 2000. A partir de então, inclusão social e projeção internacional balizaram a agenda do país, já sob o governo do Partido dos Trabalhadores.

Na passagem acima, Belém Lopes alude aos efeitos da democratização sobre a política externa que iniciara o atual período democrático respaldado pelo chamado “consenso de Tancredo” - noção formulada por Rubens Ricupero para se referir à “tendência de ‘concordância entre todas as correntes democráticas da política externa brasileira, no ano de 1984, quanto às direções da PEB conduzida pelo Itamaraty” - e que, ao cabo dos anos, cede às pressões e demandas da “sociedade intrusa” termo tomado de Bertrand Badie, para referir-se à intromissão da sociedade (povos, grupos sociais, indivíduos) em assuntos da política externa à medida em que a democracia interna e o espaço internacional se consolida. (BELÉM LOPES, 2013. p. 81).

Soares de Lima (2002) observa que os estudos da política externa como objeto específico de análise surgiram, no Brasil, na década de 1980 (2002), coincidindo com processos de grande relevância como a democratização do regime em que, nas palavras de Celso Amorim (2013, p. XI), “Um intelectual de esquerda, um líder sindical e uma ex-guerrilheira foram eleitos sucessivamente para a Presidência da República, em um contexto de plenas liberdades individuais”, fato sem precedentes no Brasil. Simultaneamente às transformações políticas, foram implementadas, com diferentes profundidades, políticas econômicas liberais em interação direta com as transformações internacionais propiciadas pela globalização e pelo fim da ordem bipolar. Desde então, esse contexto tem oportunizado o surgimento de novos temas e atores em todas as dimensões da vida pública e também nas das relações externas do país conectando a esfera doméstica à internacional.

No plano interno, os processos de democratização e de abertura econômica promovem o acirramento de importantes contradições. Enquanto a liberalização econômica propicia, por um lado, o aprofundamento das desigualdades, a democratização, por outro lado, dá voz a segmentos até então silenciados oportunizando a reação destes aos efeitos perversos daquela (Soares de Lima, 2000). No que diz respeito às relações exteriores, ocorre maior interesse de setores da sociedade pela agenda internacional do país, em muito devido aos novos espaços propiciados pela democratização, mas também pelo aumento das transações e surgimento de novos temas e atores. Segundo Belém Lopes (2013), a diplomacia passa a ser “perturbada” quando “demandas que se anunciam como domésticas [...] remetem a processos de negociação travados para além das fronteiras nacionais”, o que é inevitável, segundo o autor, à medida em que se consolida um espaço público internacional. (BELÉM LOPES, 2013, 81).

A adequação das instituições a esse contexto mais complexo e desafiador é incontornável. O Itamaraty, historicamente distante de pressões democratizantes diretas, responde gradualmente a elas através da criação de espaços de interlocução com a sociedade e de novas estruturas administrativas. Essa abertura deixa transparecer clivagens ideológicas internas até então ocultadas em benefício da produção de uma imagem externa de coerência e estabilidade.

Em termos contextuais, pode-se afirmar que, em aproximadamente a metade do período em tela, a agenda de política externa do país esteve fortemente vinculada a temas domésticos marcados pela prioridade de consolidar a democracia e, concomitantemente, estabilizar a economia. Durante o governo de José Sarney (1985-1989), a aproximação bilateral com a Argentina, cumpriu a função de fortalecer a incipiente opção democrática nos dois países. Essa estratégia de construir apoios externos reveste-se de relevância considerando que a real redemocratização do regime não era necessariamente o objetivo

dos militares, senão o distender o regime e mantê-lo sob tutela. Outro evento relevante que absorveu as energias do país foi a elaboração e aprovação, em 1988, da nova Constituição do país, cujos aspectos relativos à política externa serão aqui tratados. Na sequência, as insipientes instituições democráticas foram postas à prova com processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, em meio a profundas dificuldades econômicas, enfrentadas com a aprovação, em 1994, do Plano Real já no governo de Itamar Franco (1992-1994) e mediante a adoção de políticas econômicas restritivas. Após aproximadamente duas décadas de relativa estabilidade econômica e política, novamente crise econômica e política desafiam as instituições democráticas no Brasil.

Sem se propor a tratar cada inflexão política e econômica do período em profundidade, o que ultrapassaria os propósitos deste trabalho, aborda-se aqui a adequação da política externa brasileira (PEB), em termos de pensamento e ação, às transformações introduzidas pela redemocratização num contexto de crescente internacionalização das atividades domésticas.

Democracia e política externa

Mais uma vez, Soares de Lima (2002) aponta de forma perspicaz, que a análise da democratização da política externa deve, necessariamente, levar em conta as especificidades de tal política e as deficiências institucionais das democracias. Enquanto a política externa diz respeito em alguma medida a temas sensíveis à segurança político-estratégica e econômica do país, estando mais intimamente ligada ao Estado, a democracia, ao facilitar maior participação, abre essa política ao escrutínio da sociedade, introduzindo aí maior grau de incerteza. Em torno dessa contradição gravitam as principais discussões acerca da democratização da política externa em grande medida suscitada pela assunção de uma sociedade internamente mais inclusiva e mais ativa no plano internacional. A expertise de atores diretamente envolvidos na formulação e operacionalização da política externa contrabalança essa tendência, sujeita a humores pouco zelosos para com as linhas de continuidade e de coerência da PEB.

A Constituição Federal (CF) de 1988 inscreve, no Art. 4^o, os princípios da política externa do país¹ que, segundo Belém Lopes, concatenam as normas internacionais à base

¹ Os princípios são: Independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os povos; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político. (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 4^o).

jurídica da diplomacia nacional. Isso, segundo o autor, confere apoio à defesa de posições nacionais no exterior e no plano doméstico. (Belém Lopes, 2013, p. 48). O autor reconhece que, ao explicitar tais princípios, a CF de 1988 avança em relação às precedentes por gerar “um horizonte de previsibilidade” e viabilizar acesso aos valores que balizam a política externa do país. No entanto, o autor ressalta que “ela falha no estabelecimento de canais para o exercício de *accountability* democrática da política externa”, o que viabiliza a prática de “interpretar (e reinterpretar) as provisões do Art. 4º com base nas orientações [...] dos diferentes titulares da pasta de Relações Exteriores e da própria Presidência da República”. (BELÉM LOPES, 2013, p. 54).

Tais princípios, juntamente com as diferentes interpretações feitas dos mesmos, impõem “crescentes limitações à independência do corpo diplomático” para a manutenção da “coerência normativa da política externa brasileira” uma vez que é chamado a operacionalizar diferentes projetos de inserção internacional do país e fazer frente a crescentes pleitos da sociedade. (Belém Lopes, 2013, p. 52). Daí, e da escassa experiência de abertura ao debate externo, resulta que os discursos diplomáticos que incorporam os princípios da Carta de 1988 não tenham necessariamente vigência prática. Segundo Belém Lopes, a diplomacia brasileira estaria se referido à sociedade civil como um “recurso retórico de legitimidade” e incorporando a democratização na construção de uma imagem de “Brasil para exportação”, “para inglês ver” (Belém Lopes, p. 52, 64). O autor ressalta que

A democracia no ambiente doméstico entra como insumo na fórmula da projeção internacional do Brasil. Não há referência [...] à aplicação dos critérios da democracia formal ao exercício da PEB. O chefe de Estado age como plenipotenciário da nação, sem fazer consultas à sociedade sobre os conteúdos específicos da PEB (BELÉM LOPES, 2013, 47).

Com efeito, para que tais critérios fossem aplicados na prática, o debate sobre os temas de política externa e sobre o que seria do interesse nacional deveria ser permanente e amplo diferentemente do que aconteceu como veremos. Em discurso de 2007, o Chanceler Celso Amorim reconheceu não ser fácil “conciliar [...] o ideal democrático em sua forma mais pura” com a necessidade de “decisão rápida e eficaz em temas [...] como são os da paz e da segurança internacionais”. Para o Chanceler, é necessário “equilibrar critérios de representatividade e de eficácia” (citado por Belém Lopes, 2013, p. 73). Mesmo preservando a liberdade de ação em questões emergenciais e de segurança nacional, não se justifica, à luz de princípios democráticos, a intermitência e superficialidade das discussões levadas a termo com a sociedade. Ainda assim, tais discussões se limitam a

representantes de segmentos da sociedade brasileira que, apesar de relevantes, não representam todos os grupos sociais. Em pronunciamento de 1985, o Chanceler Olavo Setúbal comprometia o país com a prática de uma “diplomacia ciosa de sua origem democrática” donde decorria “a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira (citado por Belém Lopes, p. 45). Para Belém Lopes (p. 46) o Chanceler, “ao indicar apenas três tipos de atores políticos como interlocutores desejáveis [...] retira da política externa brasileira (em tempos de redemocratização) o traço da cidadania universalista [...]. Para o autor, “continuava-se a praticar o método estadocêntrico de produção da PE, malgrado as concessões feitas à sociedade [...]”.

Belém Lopes ressalta, por exemplo, que a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) teria sido pensada como o produto de um planejamento estratégico realizado por especialistas, e concebida como questão de Estado, não como agregação das forças sociais. O termo democracia fez-se presente como traço corroborador da modernização do país, um indicador de civilidade e de sofisticação político-institucional. O papel do Itamaraty teria sido o de “filtro” institucionalizado do interesse nacional identificado no diálogo com a sociedade civil (Belém Lopes, p. 67). O autor (p. 68-69) ainda detecta nos pronunciamentos dos Chanceleres Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer um “ânimo prescritivo e esquemático” decorrente de um suposto “cálculo racional do poder disperso na estrutura internacional” como ação prévia à elaboração estratégica da política externa pelos tomadores de decisão, preparados e autorizados institucionalmente, em contraste com a possibilidade de abertura à participação de setores da população.

Em perspectiva inversa, o Chanceler Celso Amorim (1993-1994; 2003-2010) reconheceu, em pronunciamento de 2003, o relativo descompasso entre a democratização interna e a da política externa do país e, em 1994, propôs a “abertura ao diálogo participativo com a sociedade”. (Belém Lopes, p. 60). Celso Amorim argumentava que a credibilidade do Brasil assentava-se no diálogo com a sociedade e na transparência. Houve, de fato, nos dois períodos em que Amorim esteve à frente da pasta, significativa presença de temas de política externa na mídia, frequentemente acompanhadas por esclarecimentos da parte do Chanceler. Além disso, Celso Amorim projetou as preocupações acerca da democratização da PEB para o plano internacional ao reforçar a defesa de uma reforma do Conselho de Segurança da ONU que incorporasse os interesses do Brasil. (Belém Lopes, p. 61). As diferenças em relação às orientações de política externa dos Chanceleres de FHC também aparecem quanto às parcerias prioritárias. Luis Lampreia e Celso Lafer tenderam a privilegiar os parceiros tradicionais (EUA, Europa), enquanto Celso Amorim enfatizara a aproximação com a América do Sul desde seu primeiro período à frente do Itamaraty (1993-

1994). Na ocasião, propôs a criação da Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA), não em demérito da América Latina, mas em prol de uma nova hierarquia de preferências na agenda da PEB, condizente com o contexto de aumento do interesse dos Estados Unidos na região². Posteriormente, no segundo mandato de Cardoso, essa orientação foi retomada num contexto de relativa decepção com a ordem global liberal, francamente assimétrica, e em reação ao projeto norte-americano de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A política externa e os governos democráticos

Numa perspectiva ampla sobre o tema e não considerando as singularidades de cada governo, é possível destacar dois vetores que conduziram a PEB nas últimas três décadas: a integração regional e a inserção internacional, a qual transitou entre a autonomia e a subserviência. A orientação subserviente rompeu com as bases do Pragmatismo Responsável e Universalismo e a autônoma priorizou as relações Sul-Sul, em especial as hemisféricas.

Os governos de José Sarney, Fernando Collor de Melo e FHC, de maneira distinta tanto na atuação como na intensidade, aderiram a uma nova agenda política e econômica marcada pela globalização – priorizando a abertura do mercado interno, as privatizações, a desnacionalização de empresas públicas estratégicas e o afastamento do Terceiro Mundismo. Para os chanceleres Olavo Setubal (de Sarney) Francisco Resek (de Collor) e Luiz Felipe Lampreia (de FHC) a ligação preferencial com as grandes potências, em especial com os Estados Unidos seria a forma adequada de inserção do Brasil no mundo globalizado.

É digno de nota que essa prioridade não resultou, em nenhum dos três governos, em ganhos expressivos, tampouco o Brasil conquistou espaço especial na política norte-americana. No caso do governo de José Sarney, os contenciosos que caracterizaram as relações bilaterais Brasil-Estados Unidos durante os governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo se mantiveram até mesmo após a adoção de medidas de viés liberal adotadas em sua gestão. Além disso, a desconfiança estadunidense em relação ao Brasil não apenas se mantiveram como se acirraram. Na dimensão da política internacional, a substituição dos conflitos Leste-Oeste pelo Centro-Periferia também pode ser considerada como um fenômeno que contribuiu para tencionar a relação entre os dois países. Conforme observa

²Manifesto pela criação do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e pelo anúncio da Iniciativa para as Américas.

Moniz Bandeira (2004, p. 55), embora o presidente Sarney tenha procurado “recompôr as relações com a comunidade financeira internacional e com as instituições financeiras multilaterais, o Brasil não encontrava contrapartidas maiores e mais facilidades de acesso para os seus produtos no mercado americano”. Segundo o politólogo, o tratamento que os Estados Unidos dispensavam ao Brasil era “menos favorável do que para outros países em desenvolvimento”.

Da mesma forma, Collor de Melo apostou na construção de uma ‘aliança especial’ com os Estados Unidos, na crença de que ela iria ‘limpar’ os contenciosos existentes entre os dois países (OLIVEIRA, 2005). O resultado dessa investida também não foi satisfatório. As desconfianças de Washington para com o Brasil e outros países da América Latina permaneceram sem transformações significativas. Na mesma linha dos governos Sarney e Collor, porém mais discreta nos propósitos de aproximação com as grandes potências, a política externa de FHC depositou sua convicção na construção de uma nova ordem internacional, fundamentada nas instituições multilaterais, baluartes de regras equânimes e justas. A percepção idealizada de um mundo cooperativo e com possibilidade de estabelecer as bases para uma governança global perpassava o governo e o próprio Ministério da Relações Exteriores (MRE). Para Amado Cervo (2003, p.2), o governo FHC almejou um comércio internacional sem entraves, regulado pelo Gatt-OMC, de forma a tornar as transações mais previsíveis e benéficas para todos. Sonhou ainda com o controle dos fluxos financeiros, estabelecido por instituições como G7, FMI e Banco Mundial, que evitasse os efeitos predatórios dos capitais sobre os mercados emergentes.

Contudo, os resultados pouco condizentes com o idealizado fizeram com que o governo FHC fosse mais cauteloso. Os sinais de assimetria internacional eram claros e os países periféricos experimentavam as consequências da “globalização assimétrica”. Daí que a continuidade à aproximação regional, sobretudo no segundo governo FHC, tenha relação com a percepção dessa assimetria internacional. Portanto, caberia destacar que o regionalismo não significou um diálogo ou uma coalizão com os países do Sul, mas acima de tudo, representou uma resposta forçada ao esgotamento da matriz precedente. Nesse contexto, a crise de 1999, simbolizada pela desvalorização do Real, subjaz à mudança de rumo na política externa de FHC que redefiniu, ainda que timidamente, o papel do Mercosul e da própria América do Sul para o Brasil.

Numa avaliação da década de 1990, tanto Collor de Melo como FHC, se lançaram com otimismo no cumprimento de uma agenda globalizante de viés neoliberal. Ambos vislumbraram oportunidades junto à nova ordem mundial que se apresentava livre dos entraves que marcara a antiga clivagem econômica e política do período de guerra fria. A empreitada, no entanto, seria marcada, segundo Paulo Visentini (2003), por uma baixa auto-

estima, uma vez que os dois governantes viam o Brasil como atrasado em relação aos ajustes demandados pelos países ricos.

Noutra direção e com uma perspectiva diferenciada, se encontra a política externa dos governos de Itamar Franco e Luiz Inácio Lula da Silva. Seguramente, não foi por coincidência que ambos os governos contaram com a chancelaria de Celso Amorim. Itamar Franco, após assumir a presidência, rompeu com o alinhamento automático com os Estados Unidos e propôs uma política externa que ampliasse a presença do Brasil no cenário internacional, com base nas instituições multilaterais e no aprofundamento da integração regional. Nesse momento de reconstrução das instituições democráticas no Brasil, o governo Itamar Franco revalorizou o MRE e resgatou a sua importância na formulação da política externa, após os anos de esvaziamento imposto por Collor de Melo (CAGNIN; PRATES; FREITAS; NOVAIS, 2004).

Já o governo Lula, na mesma linha da política doméstica – transferência de renda – mas sob a rubrica do MRE, inova propondo uma agenda social para a política externa. Como bem notou Amado Cervo (2008, p. 56) o governo Lula, ao procurar corrigir as linhas da PEB, adotou três frentes: primeiramente “tirar a política externa das ilusões da harmonia kantiana”, orientando-a para uma realidade onde prevalecesse a concepção de “multilateralismo de reciprocidade” e não mais a percepção de um “multilateralismo utópico”; em segundo lugar, enfrentando as “dependências estruturais”, fossem elas financeiras, tecnológicas ou empresarias, com o objetivo de minimizá-las, interrompendo um ciclo marcado pela vulnerabilidade financeira; por fim, reforçando a ideia de que a América Sul é um importante e fundamental “polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros”.

A linha de ação do Chanceler Celso Amorim (2003-2010) foi menos voltada para temas econômicos e autodenominada “ativa e altiva” para cuja implementação foram criados canais de interatividade com amplos segmentos da sociedade e criado o cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, ocupado pelo acadêmico Marco Aurélio Garcia. (LESSA; GAVIÃO, 2011).

Foram promovidas mudanças institucionais democratizantes alterando a fórmula de acesso à carreira e os mecanismos para ascensão hierárquica. Também foram institucionalizados canais de interlocução com os novos interessados na PEB (prefeitos, técnicos das cidades, líderes de movimentos sociais, acadêmicos) mediante encontros regulares. Foi realizada a Conferência Nacional sobre Política Externa e Política Internacional, e houve maior presença do tema na mídia. Imputa-se esse desempenho ao perfil e convicções do Chanceler e também à orientação político-partidária do governo. Com

isso, segundo Belém Lopes (2013), aumentaram os choques de opinião sobre a PEB e as oportunidades de participação do cidadão em seu processo decisório.

A permanência e a política externa

Se os projetos de inserção internacional não foram uníssonos, a aproximação com os países hemisféricos é um dos pontos convergentes das distintas políticas externas dos governos democráticos. Vale destacar que se, por um lado, desde o governo José Sarney as relações bilaterais do Brasil com os Estados Unidos não registraram mudanças significativas em função da redemocratização no Brasil, por outro lado, as relações hemisféricas marcaram uma inflexão importante. De fato, o adensamento das relações regionais se tornou uma prioridade para o governo de José Sarney, em especial a parceria com a Argentina.

Para Luiz Felipe de Seixas Corrêa democratização brasileira (1996, p. 374): “foi decisiva para alterar de vez o padrão desse relacionamento” com a Argentina. Segundo o autor os “dois governos souberam ver no respectivo vizinho um fator adicional de apoio à sua própria estabilidade política e aos ensaios de transformação econômica que fizeram”. Como resultado efetivo dessa aproximação se destaca a Ata de Integração Brasil-Argentina (1986) e os vários protocolos firmados para tratar de questões relacionadas aos bens de capital, à formação de empresas binacionais, aos financiamentos recíprocos e às trocas de informações técnicas, entre outras iniciativas conjuntas singulares que contribuiram para a própria integração regional, estabelecida no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), a ante-sala do Tratado de Assunção que, em 1991, deu origem ao Mercosul.

Ainda com relação à aproximação hemisférica, cabe o destaque para o reatamento da relação Brasil-Cuba. Embora nem José Sarney, que realizou várias viagens pelo continente, e nem Fidel Castro tenham realizado visitas oficiais, o fato é que houve um efetivo empenho na implantação de vários programas de cooperação bilateral entre os dois países. Para a diplomacia brasileira era fundamental que Cuba voltasse a ser readmitida na OEA. Tal atitude não apenas se conectaria com valores democráticos ainda recentes, como também reforçaria a abertura de canais diplomáticos autônomos, importantes para o projeto de política externa multilateral que se desenvolvia no país.

Cabe registrar, todavia, que a expressiva inflexão da política externa do governo Sarney ocorreria no campo dos Direitos Humanos. Três medidas são pontuais para ilustrar esse novo momento da diplomacia brasileira. Primeiramente, o esforço para mudar o *status* do Brasil na Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto São José da Costa Rica, tratado assinado em 1969 entre os membros da OEA. Outra iniciativa foi a adesão aos Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas. Essas ações foram aprofundadas com a adesão do Brasil à Convenção contra Tortura, da ONU. Como bem observou Luis Felipe Seixas Corrêa (1999, p. 371) “essas iniciativas transformariam definitivamente a maneira de o Brasil se relacionar com o sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos”.

Dando continuidade às relações regionais, sobretudo considerando a permanência de projetos já estabelecidos entre Brasil-Argentina, a política externa de Collor de Melo, embora com alguns traços de continuidade, representou uma ruptura no projeto de integração regional, até então com acentuado matiz político. Conforme observa Becard “a condução tanto de Collor quanto pelo presidente argentino Menem de políticas neoliberais orientadas pela abertura das economias colaborou para que fosse aceito um modelo de integração baseado na abertura para o exterior” (2009, p. 55). Ou seja, substituindo uma proposta de integração marcada por um viés político, construída pelos presidentes precedente, José Sarney e Raúl Alfonsín, por um projeto de soluções comerciais voltadas ao mercado. A nova estratégia visava aumentar o poder de barganha dos dois países diante da investida norte-americana para o lançamento da ALCA.

Em que pese a valorização da integração regional, a política externa do governo Collor comparada a dos governos anteriores, inclusive a dos militares, foi marcada pela negação de uma agenda terceiro-mundista, capaz de valorizar a criação de parcerias alternativas. Dentro desta lógica, vale destacar ainda a retração da aproximação com a África e com a própria China. Na verdade, Collor conseguiu algo quase inédito: reduzir a parceria com a China, num momento em que esse país estava em ritmo acelerado de inserção no contexto político e econômico internacional.

Para Itamar Franco as relações hemisféricas também foram prioridade. Seu governo não apenas deu continuidade aos projetos já iniciados pelos governos civis que o antecederam, como contribuiu para a institucionalização do bloco regional. Cabe resgatar o registro de eventos. Em junho de 1993, foi inaugurado o Parlamento Latino-Americano – Parlatino. Esse organismo regional, com sede em São Paulo, é constituído por integrantes eleitos dos parlamentos nacionais dos países latino-americanos (BECARD, 2009). Em outubro de 1994, o Brasil propôs a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). Em que pese as críticas dos países vizinhos diante da proposta brasileira, a Alcsa

se propunha a ampliar a “Iniciativa Amazônica” e buscava aproximar comercialmente os blocos Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e Grupo Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), além do Chile” (BECARD, 2009, p. 72).

Os projetos no campo da política externa propostos por Itamar Franco tiveram continuidade com FHC. Os ajustes de rota promovidos por Cardoso não romperam com a continuidade nos temas multilateralismo e regionalismo. Conforme Amado Cervo (2003), para além dos dois temas acima referidos, há de se destacar que a política externa de FHC buscou também estabelecer uma agenda positiva com os Estados Unidos e com a União Europeia. Cardoso dá continuidade ao Mercosul que, desde o início, se constituiu numa estratégia de inserção internacional e reforça essa orientação. Em reunião com os presidentes dos países do Mercosul, Cardoso observou:

Um relacionamento mais fluido com outros países do mundo que se organizam, como o Nafta, como a União Europeia. Nós não estamos nos unindo para isolarmo-nos. Estamos unindo para termos relações ainda mais concretas e positivas com outros países que também estão nesta mesma busca de integração (CARDOSO apud SILVA, 2009, p.149).

Distanciando-se dos projetos de política externa do governo precedente, mas dando continuidade à agenda voltada para a integração regional, Luiz Inácio Lula da Silva, desde o começo do seu governo, demonstrou interesse do Brasil em assumir protagonismo diplomático na América do Sul. O governo Lula da Silva deixou claro, desde o início, que sua política externa não de continuidade da de FHC, mas representaria um ponto de inflexão em relação a ela. De fato, existe um esforço por parte de acadêmicos, políticos e articulistas em criticar a política externa do presidente Lula, sendo vista como uma “mudança dentro da continuidade”, conforme observa Celso Lafer (2001, p. 108), ou, tendo apenas, uma “razoável capacidade de distinguir as questões específicas de objetivos mais amplos, como o desenvolvimento econômico e a manutenção de uma política externa autônoma”, como defendem Vigevani e Cepaluni (2007, p. 325).

Em que pese a pertinência de tais análises, existem indicativos consistentes de que, a partir do governo Lula, o Brasil desenvolve uma nova matriz de política externa, não apenas priorizando a integração sul-americana, mas dando a essa relação um caráter inédito. Dentro desta ótica, o país assumiu um papel de potência regional, constituindo-se num fundamental interlocutor com os países do Cone Sul e envolvendo-se de forma comprometida nos assuntos sul-americanos. Além disso, também foi retomado o tradicional enfoque multilateral, as parceiras estratégicas e o aprofundamento das relações horizontais.

Foram construídas novas parcerias estratégicas com países do Sul – IBAS e BRICS –, buscando não se distanciar dos países desenvolvidos. Em meio a essa dinamização da diplomacia brasileira, como já foi citado, outro diferencial foi a inclusão de temas sociais na agenda de política externa do país.

Herdeira de uma diplomacia conhecida como “altiva e ativa”, a política externa da presidente Dilma Rousseff (2011-2015) ficou entre a acomodação e a continuidade a suas diretrizes o que ocorreu fundamentalmente em dois planos: o das relações hemisféricas o do multilateralismo. Conforme Saraiva (2014), nos marcos do multilateralismo, houve algumas divergências com as potências ocidentais, uma vez que foi constante a defesa da revisão das instituições internacionais.

No âmbito dos Direitos Humanos, o governo Dilma teria sido oscilante. Num primeiro momento houve o apoio brasileiro a algumas resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas contra o Irã e a Coreia do Norte, o que, segundo Souza e Santos (2014), ilustraria postura contrária à do governo precedente. Gradualmente, porém, essa posição convergiu com a de seus parceiros emergentes, distanciando-se da ótica europeia e norte-americana e reaproximando-se da do governo Lula. Daí que, segundo Saraiva (2014, p. 4), a “tensão entre a defesa dos direitos humanos e a defesa da soberania dos países em situações de crise seguiu presente na agenda da diplomacia brasileira”, enquanto o próprio governo tentava se resguardar de críticas por desrespeito aos direitos humanos em seu próprio território, diante da crise do sistema prisional.

Na análise feita por André Souza e Vinícius Santos (2014) dos discursos da presidente Rousseff, proferidos nas reuniões anuais da Assembleia Geral da ONU (2011, 2012 e 2013), foram observados traços de continuidade e de mudança da PEB em relação ao que fora durante o governo Lula. Os elementos do discurso que apontam para a continuidade se apresentam fundamentalmente quanto ao “desenvolvimento econômico aliado à responsabilidade social” e a “defesa da posição altiva do país frente à crise econômica”. Ou seja: as medidas econômicas anticíclicas, que no segundo mandato serão o alvo das críticas ao governo Dilma e, sobretudo, consideradas como as responsáveis pela crise econômica do Brasil, em 2016, eram pontos positivos que ganhavam destaque no discurso da presidente Dilma.

As mudanças foram observadas, segundo os autores, quanto, à posição contrária ao Irã no Conselho de Direitos Humanos, que, como acima referido, foi oscilante; à inclusão na agenda internacional de temas relativos a gênero e à segurança no Oriente Médio, expresso “na ênfase da Primavera Árabe e no conceito de Responsabilidade de Proteger”.

No que tange, especificamente, à relação Brasil-Estados Unidos, a política externa do Governo Dilma Rousseff será lembrada pelas suas primeiras ações de reaproximação com a Casa Branca, marcadas pela assinatura de acordos de cooperação em vários campos. O adensamento da relação com Washington foi observado também na disposição da presidente, em 2012, quando defendeu a criação de uma ‘agenda do século 21’ entre Brasil e Estados Unidos. Contudo, as revelações sobre os atos de espionagem da agência norte-americana de segurança das atividades de empresas nacionais e da própria presidente gerou um constrangimento evidente na relação entre os dois países. Apesar de alguns esforços diplomáticos, o fato é que o pedido formal de desculpas por parte dos EUA, exigido pelo governo brasileiro, foi sendo adiado e até hoje, não se concretizou, o que segue tendo reflexo no desaquecimento das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Contudo, em que pese o “acumulado histórico” postulado por Amado Cervo (2008), os trinta anos de democracia apontam para mudanças no projeto de inserção internacional do Brasil, que podem ser sintetizadas em três vetores: a prioridade para as relações hemisféricas, o adensamento do multilateralismo e das novas parcerias estratégicas – efetivadas a partir da construção de relações horizontais – e a incorporação de novos temas na agenda da política externa do país.

Inflexões, democracia e a política externa

O contexto internacional globalizado e crescentemente permissivo e a estabilidade econômica duramente conquistada durante a década de 1990 colocam o país em posição de almejar um status diferenciado no cenário regional e internacional. Isso pôde ocorrer com maior intensidade nos anos dourados da chamada era Lula (2003-2010). Conforme Pinheiro, Soares de Lima e Hirst, a centralidade do Estado na condução de das políticas neo-desenvolvimentistas; a política de inclusão social e a formação de um mercado de massas, e a política exterior pró-ativa e pragmática foram os três pilares do governo Lula da Silva. As autoras ressaltam que houve a combinação de “conteúdos substantivos e dimensões institucionais já experimentados [no governo FHC] com metas e articulações interburocráticas e políticas inovadoras”, o que seria expressão da “ampliação de interesses e ambições [do Brasil] no cenário mundial [beneficiada] pelos ventos globais e regionais” favoráveis. Segundo as autoras, a projeção externa do país, decorrente de seu crescimento econômico e do acentuado envolvimento do governo em assuntos internacionais, contribuiu para o aumento da pluralização de atores. A cooperação técnica envolveu áreas variadas e produziu impacto em diversos setores da administração pública – agricultura, saúde,

educação, C&T, defesa e energia, cultura e turismo – envolvendo-os, direta ou indiretamente, na formatação da política externa (Pinheiro, Soares de Lima e Hirst, 2010).

Esse contexto favoreceu, a assunção e fortalecimento de novos atores - governos subnacionais, redes sociais, movimentos sociais, entre outros – e de temas, que articulam a agenda interna à internacional e têm desafiado o *modus operandi* do MRE, historicamente insulado em relação à opinião pública. Precedentemente, o privilégio acordado a questões técnicas sobre as políticas durante o regime militar (1964-1985) e, em consequência, a proeminência dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento em detrimento do das Relações Exteriores teriam contribuído, entre outros fatores, para o insulamento do Itamaraty e para o surgimento em seu interior de uma “elite burocrática”, auto-definida como responsável pela formulação da política externa do país. (Belém Lopes, 2013, p. 37, 64).

A partir dos anos 1970, maior interatividade do órgão com a sociedade passara a ser demandada em grande medida devido à diversificação da agenda externa do país. Na década de 1980, governos estaduais passam a criar estruturas próprias para conduzir suas atividades além fronteira, institucionalizando a chamada paradiplomacia no Brasil. Os primeiros a fazê-lo foram o Rio de Janeiro, em 1983, e o Rio Grande do Sul, em 1987. Desde então, essa instância foi reproduzida por muitos estados e municípios, em prol de gerir sua própria agenda internacional (Salomón, 2012). Vale ressaltar que a paradiplomacia, enquanto ponto de inflexão na política externa do Brasil democrático, está ligada a experiências de governo de partidos de esquerda, com destaque para o Partido dos Trabalhadores. Como um dos exemplos mais conhecidos – inclusive internacionalmente – destaca-se o Orçamento Participativo que, além de ter sido considerado uma política pública exitosa, logrou se constituir num espaço de construção de canais de cooperação com agências internacionais como Pnud, o Programa Habit e a Unesco.

Em texto de 1987, Monica Hirst observou, quase como testemunha dos acontecimentos, que “*al mismo tiempo que el proceso interno de retorno de la democracia condiciona la mecanica decisoria de la política exterior a nível doméstico, permite que se abram nuevas frentes de acción internacional para el país*”. (Hirst, 1987, p. 42). A autora referia-se ao lugar da política externa no texto constitucional que se gestava e, em especial, mencionava a aproximação entre Brasil e Argentina que resultaria na criação do Mercosul, em 1991.

A Constituição Federal de 1988 determina no Parágrafo Único do Art. 4º que o Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Consistente com essa diretriz, a integração regional

esteve constantemente presente desde os primeiros movimentos rumo à democratização, embora tenha sofrido reorientações importantes durante o período subsequente.

A primeira inflexão ocorreu no início dos anos 1990 e significou a mudança de um paradigma mais dirigista dos anos de negociação prévios à assinatura do Tratado de Assunção (1991) para um mais liberal, voltado à abertura econômica ao mundo globalizado, condizente com o perfil dos governos da Argentina (Carlos Menem) e do Brasil (Fernando Collor de Mello) à época. As crises internacionais dos anos 1990 mantiveram a baixa intensidade da integração ao longo da década. Ao final dela, a desvalorização da moeda brasileira agudizou a situação fazendo o bloco mergulhar em profunda letargia, da qual saiu apenas em meados dos anos 2000, sob o efeito de um projeto de relançamento com teor político e social, coerente com o perfil dos governos da Argentina (Néstor Kirchner), do Brasil (Lula da Silva) à época.

Desde então, o Itamaraty tem internalizado as transformações mundiais e domésticas, sobretudo em termos de atualização discursiva. Segundo Belém Lopes, durante a primeira metade dos anos 1990, teria havido uma “mudança significativa no discurso e, em menor medida, nas práticas da PEB” (Belém Lopes, p. 62), mas também aí iniciam-se mudanças institucionais graduais. Em 1992, foi regulamentado o acesso público ao arquivo do Itamaraty; no ano seguinte, o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (Ipri) realizou o ciclo de seminários “Reflexões sobre a PEB” do qual participaram acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas. Tratou-se nesse âmbito dos mecanismos para assegurar a democratização da PEB. Isso seria viabilizado pela criação de uma instância institucional de interlocução continuada; de foros de discussão mais restritos, e de instâncias de articulações *ad hoc* a respeito das posições que o Brasil deveria adotar em foros internacionais.

Essa aproximação deveria resultar numa ‘política nacional’,

[...] com coordenação entre burocracias do Estado nos três níveis federativos, o Congresso e algumas personalidades representativas da sociedade, e com a promoção do diálogo entre organizações políticas, empresariais, sindicais, culturais, acadêmicas, etc. (BELÉM LOPES, 2013, p. 59).

Nessa linha de atuação, o autor relata que, em 1997, foi criada a Assessoria de Relações Federativas que, a partir de 2003, passou a ser denominada Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares. Essa Assessoria absorveria as demandas provenientes dos governos subnacionais. Também foram criadas instâncias como Comitê Empresarial Permanente do MRE, o Fórum Consultivo Social e Econômico do Mercosul, a

Seção Nacional de Consulta sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços e inúmeros conselhos empresariais bilaterais adensando a dimensão econômica da PEB.

A linha de ação do Chanceler Celso Amorim (2003-2010) foi menos voltada para temas econômicos e, como acima referido, autodenominada “ativa e altiva”. Para sua implementação foram criados canais de interatividade com amplos segmentos da sociedade e criado o cargo de Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais (Lessa; Gavião, 2011).

Foram promovidas mudanças institucionais democratizantes alterando a fórmula de acesso à carreira e os mecanismos para ascensão hierárquica. Como dito acima, também foram institucionalizados canais de interlocução com prefeitos, técnicos das cidades, líderes de movimentos sociais, acadêmicos, crescentemente interessados e envolvidos em transações internacionais. Com isso, o tema esteve mais presente na mídia o que favoreceu, segundo Belém Lopes (2013), as oportunidades de participação do cidadão e também os choques de opinião sobre a PEB.

Apesar de manter as linhas gerais da de seu predecessor, a política externa de Dilma Roussef foi menos midiática e mais comedida. A Presidente não contou com os mesmos ativos econômicos e políticos da fase anterior e nem nomeou ministros dotados de desenvoltura e experiência semelhantes às de Celso Amorim. Pode-se dizer que política externa do país, no período, foi de baixa intensidade, em contraste com a intensa agenda externa dos governos precedentes em que a “diplomacia presidencial”, - entendida como uma forma da diplomacia de cúpula em que o Presidente assume pessoalmente a condução de assuntos de política externa (DANESE, 1999) - atingiu os níveis os mais elevados da história da diplomacia brasileira. Em contraste com a diplomacia presidencial realizada por seu predecessor, Reis e Zarpelon (2012, p.1) atestam que a de Dilma Roussef contribuiu para o surgimento de um “novo rosto para a diplomacia brasileira [...] menos política e mais focada na ‘diplomacia de resultados’”.

Considerações finais

Neste *paper* buscou-se elencar aspectos da política externa e da diplomacia do Brasil que ilustrassem as alterações sofridas nesses âmbitos nos últimos trinta anos. Nota-se que houve crescente interlocução com a sociedade tanto em termos de criação de novos canais quanto de alteração da agenda propriamente dita para atender às demandas de setores cada vez mais articulados externamente. Verifica-se também a transição de um

modo de formular a política externa e de exercer a diplomacia de um padrão acentuadamente distante da sociedade para outro mais permeável a suas demandas. Esta transição, ainda incompleta, reflete os impactos da abertura política doméstica num contexto de acentuada inter-relação de praticamente todos segmentos sociais com o mundo. Observa-se que o perfil dos Presidentes da República bem como o dos diplomatas é chave nesse contexto que responde estreitamente às conjunturas econômicas internas e internacionais.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso L. N. Prefácio. In: BELÉM LOPES, Dawison. *Política externa e democracia no Brasil*. Ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2013, p. XI-XV.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *As Relações Perigosas: Brasil-Estados Unidos (De Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BECARD, Sílvia. *Relações Exteriores do Brasil Contemporânea*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2009.

BELÉM LOPES, Dawison. *Política externa e democracia no Brasil*. Ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

CAGNIN, Rafael Fagundes; PRATES, Daniela Magalhães; FREITAS, Maria Cristina P. de; NOVAIS, Luís Fernando. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos Estudos - CEBRAP* [online]. Nov. 2013, n.97, p. 169-185. ISSN 0101-3300. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/11.pdf> Acessado em: 10/06/2016.

CERVO, Amado. A política Exterior de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.46, nº1, Brasília Jan./Jun, 2003.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional. Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORRÊA, L. F. de Seixas. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*. V. 42, nº 1, 1999.

DANESE, Sergio França. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

HIRST, Monica. El caso de Brasil. In: HIRST, Monica, RUSSEL, Roberto. *Democracia y política exterior, los casos de Argentina y Brasil*. Buenos Aires: FLACSO, 1987.

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

LESSA, Mônica; GAVIÃO, Leandro. Política externa, mídia e propaganda nos governos Lula da Silva (2003-2010). In: FREIXO, A. PEDONE, L. RODRIGUES, T. M. ALVES, Vágner

Camilo (Orgs.). A política externa brasileira na era Lula: um balanço. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011, p. 51-69.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PINHEIRO, Leticia; SOARES de LIMA; Maria Regina; HIRST, Monica. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Dezembro de 2010. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/> Acessado em: 25/11/2015.

REIS, Rafael Pons; ZARPELON, Janifer. A diplomacia presidencial de Dilma. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 27/03/2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-diplomacia-presidencial-de-dilma-8qf2fjx1thbqksz3g9x37y5hq> Acessado em: 02/12/2015.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da PEB: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANO, Carlos (Orgs.). *PEB a prática das políticas e as políticas das práticas*. São Paulo: FGV, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? Lisboa: *Relações Internacionais*. N. 44, dez.2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n44/n44a03.pdf>. Acessado em: 10/06/2016.

SILVA, André Reis. *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica. Política Externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Curitiba: Ed. Juruá, 2009.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Instituições democráticas e política exterior. Rio de Janeiro: *Contexto Internacional*. V. 22, n.2, jul./dez. 2000, p. 265-303.

SOUZA, André Luiz; SANTOS, Vinícius. Análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. *Mural Internacional*. V. 5, n. 2, Jul-Dez, 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula Da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional* – vol. 29, n. 2, jul/dez 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.