

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Título original: Os efeitos da Política Externa Brasileira na institucionalização do

Ministério das Relações Exteriores

Novo título: A Organização Institucional da Política Externa Brasileira pós 1988

Um Estudo dos Governos FHC, Lula e Dilma

JULIANA REIMBERG

Pesquisadora

GUILHERME STOLLE PAIXÃO CASARÕES

Orientador

São Paulo – SP

2018

A Organização Institucional da Política Externa Brasileira pós 1988

Um estudo dos governos FHC, Lula e Dilma

Resumo

Esta iniciação científica contribui com o campo de estudos de Administração Pública e Relações Internacionais. Por meio da pergunta de pesquisa - “*de que maneira o Ministério das Relações Exteriores se adaptou às novas demandas internas na formulação da Política Externa Brasileira, provenientes da redemocratização brasileira e do fenômeno da globalização?*” – o objetivo pretendido é analisar a permeabilidade do Itamaraty às mudanças internas e elaborar um modelo que explique a gestão das relações internacionais no Brasil. Foram utilizados dados quantitativos e qualitativos, analisados com base em princípios da metodologia de *Process-tracing*. Os resultados da pesquisa apontam que houveram poucas mudanças burocráticas no MRE, conseqüentemente o desenvolvimento da PEB esteve sujeito às relações e diálogos entre a Presidência, o Ministro-chanceler e os líderes partidários no poder. Espera-se, com esse estudo, contribuir para pesquisas futuras sobre a organização burocrática do Itamaraty e a condução dos assuntos internacionais do Brasil na Nova República.

Palavras-chaves

Administração Pública; Relações Internacionais; Política Externa; Process-tracing; Nova República.

“Em trabalhos práticos de física qualquer aluno pode fazer experimentos para verificar a exatidão de uma hipótese científica. Mas o homem, por ter apenas uma vida, não tem nenhuma possibilidade de verificar a hipótese por meio de experimentos, por isso não saberá nunca se errou ou se acertou ao obedecer a seu sentimento”.

Milan Kundera. A Insustentável Leveza do Ser

SUMÁRIO

1. Introdução.....	5
2. Referencial Teórico.....	7
2.1 Identificação dos primeiros estudos sobre o tema.....	7
2.2 Breve histórico da evolução do campo.....	8
2.3 Os principais conceitos e teorias atuais.....	10
2.4 Casos práticos ou estudos empíricos sobre o tema.....	11
3. Metodologia.....	13
3.1 Process-tracing como metodologia central.....	13
3.2 Coleta de dados e informações.....	14
3.3 A escolha temporal: os mandatos FHC, Lula e Dilma.....	14
3.4 Conjunturas críticas notadas a partir do process-tracing.....	14
4. A elaboração do modelo teórico-conceitual.....	15
4.1 O eixo Presidente – Chanceler.....	16
4.2 O eixo Presidente – Partido Político.....	17
4.3 O eixo Chanceler – Partido Político.....	18
5. Resultados da Pesquisa.....	19
5.1 O Governo FHC (1995-2000).....	19
5.2 O Governo Lula (2003-2011).....	23
5.3 O Governo Dilma (2011-2016).....	27
6. A Política Externa em números.....	31
6.1 Número de viagens ao exterior.....	31
6.2 Orçamento do Itamaraty em Relação aos outros ministérios.....	33
6.3 Abertura de embaixadas e postos diplomáticos do Brasil no exterior.....	34
7. Conclusão.....	36
8. Bibliografia.....	39
9. Anexos.....	43

1. Introdução

A redemocratização do Brasil foi acompanhada de uma série de transformações no cenário internacional. O fim da Guerra Fria e, conseqüentemente, a aceleração do processo de Globalização são alguns dos fenômenos principais deste período. Tais eventos surtiram mudanças no âmbito local, alterando a forma como as políticas públicas são elaboradas ao incluir novos temas e atores nesse debate. Com o aumento dos fluxos de informações e a aceleração dos meios de comunicação, a Globalização permitiu que eventos ocorrendo em outras partes do Globo chegassem instantaneamente ao Brasil. Esse fenômeno auxiliou a transformar os cidadãos não apenas em ágeis expectadores mas, principalmente, em detentores de opiniões sobre temas internacionais. Conforme apresenta Puntigliano (2008), esse processo se caracteriza pelo “impacto local de temas globais”.

Nesse sentido, a própria Constituição de 1988 é um marco a ser destacado, ao contar com a colaboração de participantes de diversos setores da sociedade civil, além de discorrer sobre assuntos, até então, inéditos na agenda brasileira. Tal documento político é o primeiro a apresentar os princípios e diretrizes que a Política Externa Brasileira deve se pautar, fato que exemplifica a inserção da temática das relações internacionais em eixos políticos para além do Ministério das Relações Exteriores. *O princípio da não-intervenção, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e da concessão de asilo político*, são alguns exemplos (POLVEIRO JR., 2008).

Tendo em vista as mudanças políticas presenciadas no Brasil após a redemocratização – multipartidarismo, presença de atores da sociedade civil na formulação de políticas públicas, aumento do fluxo de informações, surgimento de novos temas na agenda brasileira, entre outras – o objetivo geral desta pesquisa é analisar como o Ministério das Relações Exteriores se adaptou às novas demandas internas na formulação da Política Externa Brasileira. Com tal estudo, visa-se contribuir com o atual debate sobre a Política Externa como Política Pública, realizando uma análise do “jogo político” na concepção das relações internacionais brasileiras nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A escolha desses mandatos é justificada no item 3.3 *A escolha temporal: os mandatos FHC, Lula e Dilma*.

Entre os objetivos específicos, pretende-se traçar uma linha histórica dos principais eventos na Política Externa Brasileira desse período e estudar as forças políticas que a condicionam, de forma a analisar quais adaptações foram realizadas – ou não – pelo Itamaraty para responder aos novos desafios na formulação e condução da Política Externa Brasileira. Ademais, ao utilizar ferramentas da metodologia de *Process-tracing*, a pesquisa em questão objetiva auxiliar o desenvolvimento de outras pesquisas e estudos que adotem esse modelo metodológico.

Para isso, este estudo organiza-se da seguinte forma: (i) Referencial Teórico – o qual apresenta os estudos iniciais de relações internacionais, o histórico da evolução do campo, os principais conceitos e teorias atuais e casos práticos e estudos empíricos sobre o tema; (ii) Metodologia – apresentação do modelo de *Process-Tracing*; (iv) Explicação do modelo teórico conceitual desenvolvido para esse estudo; (v) Resultados qualitativos da pesquisa; (vi) Política Externa em números (vii) Conclusão.

2. Referencial Teórico

2.1 Identificação dos primeiros estudos sobre o tema

A literatura sobre Política Externa Brasileira até os anos 1960 não considerava o estudo do Itamaraty como organismo e corpo burocrático, sendo a primeira publicação desse caráter a pesquisa de H. J. Rosenbaum (1968), que aponta o estudo institucional do Ministério das Relações Exteriores como fundamental para se compreender a Política Externa Brasileira. Anteriormente, o campo de Política Externa era estudado de maneira descritiva-normativa, tendo como pesquisadores principalmente acadêmicos estrangeiros (Estados Unidos), ou com um olhar puramente científico, ligado à temática de Ciências Políticas (CASARÕES, 2017).

Em continuidade aos trabalhos de Rosenbaum, um dos grandes clássicos da literatura referente à Política Externa Brasileira e suas relações com o Ministério das Relações Exteriores é o trabalho de Barros (1983) sobre *A Política Externa Brasileira e o mito do Barão*. Em seus estudos, o autor expõe a forte imagem simbólica que o Barão de Rio Branco representa para o serviço diplomático e os impactos que esse “mito” traria para o organismo. Segundo ele, é fundamental analisar a postura isolacionista, adotada pelo Itamaraty diante de outras instituições governamentais, por uma perspectiva histórica pautada na constituição do corpo diplomático.

Barros relata que inicialmente, a carreira diplomática não era “profissional”, ou seja, os cargos de diplomatas eram comissionados, selecionados pelo próprio Barão, criando-se assim, uma elite de jovens que atenderiam às recomendações de seus mentores na condução da Política Externa Brasileira. Esse cenário muda-se somente no governo de Getúlio Vargas, o qual pautado pelo ideal de racionalizar a Administração Pública, prevê que os cargos de diplomatas serão nomeados pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). No entanto, com receio de que tais convocações abrissem a carreira diplomática para estratos sociais não privilegiados, em 1945 é criado o Instituto Rio Branco pelo MRE.

Por um lado, o Instituto Rio Branco garantiria a seleção exclusiva de um determinado grupo social, uma vez que o exame de seleção de alto nível de exigência garantiria que somente aquelas classes que tivessem uma “bagagem natural” logariam ingressar na carreira diplomática. Por outro, as exigências do concurso, como por exemplo a fluência

em idiomas estrangeiros, auxiliaria que filhos e filhas de diplomatas viessem posteriormente a ingressar em tal serviço, já que grande parte de suas vidas viria a ser no exterior. Ademais do ingresso, o próprio ensino do Instituto Rio Branco geraria a constituição de um classe diplomática, criando assim, um forte *esprit de corps* entre os diplomatas, os quais se veriam como um grupo superior aos outros burocratas da Administração Pública Brasileira. Tal postura, segundo Barros, é fundamental para o insulamento do Itamaraty diante da totalidade da Administração Pública Brasileira.

Em seus estudos, Cheibub (1985) também destaca que a formação do Instituto Rio Branco, pautada por três cursos (Curso de Preparação à Carreira Diplomática, Curso de Aperfeiçoamento e Altos Estudos), foi a maneira pela qual o Itamaraty conseguiu “neutralizar a heterogeneização crescente dos seus quadros”, garantindo assim, uma classe burocrática cerceada por um *esprit de corps*.

Tal grupo é visto como capacitado e apto para atuar, de maneira geral, na Administração Pública Brasileira. Isso pode ser notado pelas transferências de diplomatas para órgãos do Governo que discutam temas para além do eixo de Política Externa. Esse fenômeno, chamado de Expansão do Ministério das Relações Exteriores, ocorre a partir de meados da década de 1980 (CHEIBUB, 1985).

A partir da tese de Cheibub sobre o Insulamento Burocrático do Itamaraty diante da burocracia brasileira, como também, da sociedade civil, dois tipos distintos de estudos sobre o MRE emergiram: (i) um focado no papel das ideias internas do Itamaraty e a identidade do próprio Ministério; (ii) outro relacionado com os estudos sobre Teoria das Organizações e suas relações intra-ministeriais (CASARÕES, 2017).

2.2 Breve histórico da evolução do campo

Casarões (2017) classifica os estudos sobre a Política Externa Brasileira em quatro fases: (i) descritiva-normativa; a qual corresponde às pesquisas de acadêmicos e diplomatas em busca da melhor política a ser adotada; (ii) científica; relacionada às teorias realistas de Relações Internacionais e Ciências Políticas; (iii) ligados à temática de burocracia e política exterior; atentando-se a relação do Itamaraty com as outras esferas governamentais; e (iv) relacionados à análise da relação do MRE com atores externos ao governo (sociedade civil).

Dessa maneira, pode-se afirmar que o campo sobre Política Externa Brasileira como Política Pública emerge a partir da discussão sobre o isolacionismo do MRE diante da estrutura governamental e da sociedade civil brasileira, ou seja, o mesmo resulta dos estudos apresentados nas fases três e quatro, conforme a classificação de Casarões (2017).

O principal argumento atual sobre a temática reflete a visão de que a política externa é uma política pública, de modo a constituir um *continuum* entre política interna, internacional e externa. Segundo tal ponto, não se pode isolar a Política Externa das demais políticas de governo, tendo em vista a crescente interação entre o nacional e o internacional. Dessa forma, faz-se necessário avaliar as questões que tangem a política externa de forma integrada com o debate nacional (SANCHEZ et al., 2006).

Conforme Milani e Pinheiros (2016) apresentam, a política exterior é uma política executada pelo Governo, como qualquer outra política, dessa forma, ela deve ser vista como uma política pública. Contudo, segundo os autores, o histórico do Itamaraty e a falta de democracia na vida política brasileira impediam que essa visão fosse evidente. Lopes (2011) relata essa nebulosidade ao apontar que, em entrevista, o antigo Ministro Celso Amorim diz que a Política Externa Brasileira pode ser vista tanto como uma prática de governo, quanto de Estado, pois ela baseia-se nas premissas constitucionais do MRE para a formulação de uma política pública, conforme o plano de governo vigente e democraticamente escolhido no período.

A abertura desse debate, o questionamento sobre a autonomia do Itamaraty e o início do desenvolvimento de possíveis articulações na condução da Política Externa brasileira inicia-se com a migração de diplomatas para outras agências de governo, fenômeno que ocorre na década de 1980 (CHEIBUB, 1985. MILANI; PINHEIROS, 2016). Em outras palavras, pode-se afirmar que nesse período o debate sobre a geopolítica brasileira no campo internacional, começa a incorporar outros atores internos ao governo, evidenciando gradualmente o caráter de Política Pública que o debate sobre as políticas internacionais brasileiras apresentam.

Com o advento da Globalização, o Itamaraty teve necessidade de lidar com novas demandas e assuntos globais que antes não atingiam os trabalhos do Ministério - como Direitos Humanos, Meio Ambiente e Comércio. Tal fato fez com que fosse necessário que o Ministério das Relações Exteriores alterasse o seu organograma e a forma como o mesmo

discutia a Política Externa. Segundo tal visão, o papel ativo do Brasil no nível regional, sendo um país fundamental para a integração da América Latina, e posteriormente a importância global que o país recebeu, notada pela posição chave como país emergente que o Brasil representa, explicam a importância dos efeitos da globalização na diplomacia e política externa brasileira (PUNTIGLIANO, 2008).

Ademais, o período da Globalização coincidiu, de certa forma, com o término do período militar no Brasil, sendo marcado por uma retomada do debate político democrático. Juntos, esses dois fatores corroboraram para o surgimento de atores não governamentais nos debates sobre a Política Externa Brasileira. Essa pluralidade de novos atores, internos e externos ao governo, aproveitaram-se das lacunas estruturais do Itamaraty para lidar com as novas demandas que atingiam o organismo. Dessa forma, gradualmente o processo de decisão e formulação da política externa é questionado e desafiado. Essa nova configuração é também percebida pela academia, a qual passa a adaptar suas pesquisas sobre o Ministério das Relações Exteriores para o campo de Políticas Públicas, como por exemplo, o trabalho de França e Sanchez 2010 (MILANI; PINHEIRO, 2016).

Segundo Lopes (2011), a presença desses novos atores no processo de formulação da Política Externa Brasileira é vista pelo Itamaraty como “intrusa”, devido ao tratamento que a sociedade civil recebeu ao começar a participar dos debates desse campo. Porém, esses atores não estatais dispõem de legitimidade e recursos para compor essa arena, fazendo com que seja necessário que o Governo reaja a essa situação - uma vez que o custo político de ignorar tal situação é muito alto. Dessa maneira, gradualmente o campo de política externa passa a constituir um espaço público internacional, o qual conta com atores sociais que, mesmo sem perceber, tornam-se chaves nesse debate.

2.3 Os principais conceitos e teorias atuais

Em Faria (2012) temos o debate sobre como o Ministério das Relações Exteriores precisa se adaptar ao surgimento de novos atores nacionais e internacionais que estão engajados nas discussões referentes às relações exteriores brasileiras. Tal visão expressa a ideia de que a política externa – como política pública - não deve ser objeto de atenção exclusiva do Itamaraty, sendo importante considerar a trajetória de adoção de uma postura isolacionista pelo organismo. Segundo o autor, essa mudança na condução da política externa pode ser chamada de “Horizontalização da política externa brasileira”, sendo caracterizada

pela criação de órgãos intergovernamentais, fora do Itamaraty, que discutam temas de Política Externa e tenham competência para formular e implementar políticas. São exemplos desse tipo de organismo as Secretarias e Assessorias de Relações Internacionais.

França e Sanchez (2010) apresentam uma análise detalhada dos órgãos da Administração Pública Direta do Governo Federal que possuíam, no ano de 2008, áreas internacionais. Por competência originária, 56,4% da burocracia estatal referente aos gabinetes de ministros, secretarias executivas e secretarias de Estado podiam lidar com temas internacionais. Contudo, de fato, esse número é ainda maior, uma vez que 17, dos 23 ministérios daquele período, apresentavam algum tipo de relação com a temática internacional. Em outras palavras, cerca de 80% da Esplanada Ministerial apresentava ações que tangiam questões exteriores.

Ambos os trabalhos de França e Sanchez (2010) e Faria (2012) demonstram que a expertise referente a formulação da política externa brasileira expandiu-se, nos últimos anos, para além do Ministério das Relações Exteriores. Tal análise não exclui a histórica visão insular que existe sobre o Itamaraty, porém demonstra que a postura isolacionista anteriormente adotada pelo organismo precisa ser – e está sendo – alterada, por meio do surgimento de novos atores intergovernamentais que apresentam competência para falar sobre política externa. No entanto, deve-se ressaltar que os autores apontam em seus trabalhos a necessidade de ser estudada com maior profundidade como se dá essa relação do MRE com os outros organismos internacionais do Governo Federal e a postura que o Itamaraty adota diante dessa *horizontalização*.

Em complementariedade, alguns pesquisadores também apresentam o conceito de verticalização. Denomina-se verticalização, o fenômeno de crescente engajamento de atores não estatais e de outros níveis governamentais no debate acerca da Política Externa e defende-se que o mesmo ocorre concomitantemente ao processo de horizontalização apresentado anteriormente (FRANÇA; SANCHEZ, 2009. FARIA, 2012. WAISBICH; CETRA; MARCHEZINI, 2017).

2.4 Casos práticos ou estudos empíricos sobre o tema

Na recente literatura sobre o campo, tem-se o caso prático desenvolvido por Waisbich, Cetra e Marchezini (2017), o qual analisa a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a sua relação com a transparência na Política Externa Brasileira, por meio do

mapeamento das solicitações negadas pelo Ministério das Relações Exteriores de 2012 a 2015. Segundo as autoras, a Lei em questão empodera os cidadãos, permitindo-os receber e demandar informações referentes à Administração Pública brasileira. Essa capacidade abre o caminho para que a sociedade civil também faça parte da formulação de políticas públicas (verticalização).

Waisbich, Cetra e Marchezini (2017), conforme a base de dados que formularam, apontam que dos 567 pedidos de acesso à informação pela LAI, 475 foram totalmente negados pelo Itamaraty e 92 foram parcialmente negados. Em uma análise mais qualitativa desses dados, as autoras apontam o alarmante problema referente a justificativa fornecida para a tomada de tais decisões. Em 37% de 82 casos analisados, o Itamaraty não forneceu um porquê referente a negação do pedido LAI - enviando como resposta somente o artigo que autoriza o Governo a não fornecer a informação em determinadas situações. Em outros casos, notou-se uma inconsistência do MRE ao alterar seus argumentos no desenrolar das apelações.

Outro ponto levantado em tal estudo de caso, é a frequente argumentação utilizada pelo Itamaraty, conforme o artigo 13 da LAI, que permite que solicitações que requeiram o processamento e compilamento de novos dados – ou que sejam genéricas ou desproporcionais – sejam negadas. Segundo Waisbich, Cetra e Marchezini (2017) compreende-se a justificativa de tal negação, no entanto, defende-se que a mesma deveria ser utilizada a fim de coletar novos dados para o organismo, uma vez que os pedidos LAI são um bom parâmetro para identificar o que a sociedade civil brasileira quer saber. A coleta de dados e o recibo de *feedbacks* da sociedade civil, podem ser vistas como atividades que se inserem dentro do ciclo de formulação de políticas públicas (planejamento, implementação, monitoramento e avaliação).

Em suma, a pesquisa de Waisbich, Cetra e Marchezini (2017) apresenta um valor importante ao demonstrar a resistência do Itamaraty em coordenar uma Política Externa Brasileira mais democrática e transparente (CASARÕES, 2017). O trabalho das autoras evidencia o desafio que o próprio MRE se impõe de analisar quais informações e canais de diálogo ele pode gradualmente abrir, porém sem perder sua posição central e autoritária como instituição histórica dotada de expertise para discorrer sobre Política Externa.

3. Metodologia

3.1 *Process-tracing* como metodologia central

Uma das principais atividades do projeto de pesquisa em questão é a formulação de um modelo metodológico que possa ser utilizado, não somente para validar a hipótese deste trabalho, como também, para servir como modelo para outros projetos de pesquisa que visem fazer análises históricas na burocracia e no processo decisório da Administração Pública brasileira, utilizando um método que incorpore variáveis qualitativas e quantitativas. Dessa maneira, a metodologia escolhida foi o *Process-Tracing*.

O *Process-tracing* é uma metodologia usualmente utilizada em projetos que estudam evoluções históricas ou que analisam uma sequência de acontecimentos, na qual grande parte do material coletado é qualitativo e tem-se como objeto de estudo fenômenos complexos envolvendo diversos fatores – estruturais, institucionais, sociais, etc. O método inicialmente surgiu no campo da Psicologia Cognitiva, nos anos 1960, porém com o tempo tornou-se uma ferramenta presente nas Ciências Sociais entre os estudiosos que buscam explicações causais para fatos histórico-sequenciais (SILVA; CUNHA, 2015). Uma das principais vantagens de se utilizar o *Process-Tracing* é que tal método permite-se fazer uso de uma “alavancagem inferial”, a qual muitas vezes falta em análises quantitativas (COLLIER, 2011).

A base de tal metodologia consiste na delimitação de uma sequência lógica encadeada, destacando-se pontos de inflexões que indicam ser fundamentais para o desenvolvimento em determinado sentido do objeto de pesquisa. Dessa forma, o *Process-tracing* permite que um caso individual seja inserido em um conjunto de eventos entrelaçados. Para o sucesso da aplicação desse modelo, é essencial que o pesquisador identifique mecanismos causais, ou seja, conjuntos compostos por partes que interagem e individualmente têm a capacidade de alterar o ambiente em que estão inseridas. Tais mecanismos podem ser: estruturais, institucionais, ideacionais ou psicológicos (SILVA; CUNHA, 2015).

Além de ser uma metodologia que permite a delimitação de um trajeto histórico com variáveis qualitativas e quantitativas, o *Process-tracing* apresenta como parte de seu processo metodológico a aplicação de testes de hipótese para validar ou invalidar a hipótese central do estudo. Contudo, a autora dessa pesquisa preferiu não fazer uso de tais testes, pois

compreende que para responder a pergunta de pesquisa é necessário uma análise mais generalista dos pontos de inflexão. Em outras palavras, priorizou-se a construção de uma linha histórica da evolução e mudanças na condução da Política Externa Brasileira, conforme o método de *process-tracing*, e o estudo desses eventos foi feito com base em uma análise de diversos critérios – orçamentários, políticos, estruturais, entre outros.

3.2 Coleta de dados e informações

A coleta e compilação de dados e informações ocorreu especialmente por meio da leitura e avaliação de outros textos do campo da Administração Pública e das Relações Internacionais, os quais estão em sua maioria apresentados no Referencial Teórico (item 2), nos Resultados da Pesquisa (item 5) e na sessão Política Externa em números (item 6). Esse extenso conteúdo apresenta desde os primeiros estudos do campo das relações internacionais no Brasil, até teorias e dados atuais sobre o Itamaraty e a Política Externa Brasileira na Nova República.

Em relação aos dados orçamentários, utilizou-se o Portal da Transparência do Governo Federal e gráficos elaborados por Dawisson Belém Lopes, apresentados em uma palestra na Universidade de São Paulo em 2014 e discutidos no livro de sua autoria “Política Externa na Nova República: os primeiros 30 anos”. Para a delimitação das mudanças estruturais na burocracia do Itamaraty, tem-se como texto base o livro “Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty Vol.2” publicado pela FUNAG e escrito por Flávio Mendes de Oliveira Castro e Francisco Mendes de Oliveira Castro. Também foram consultados alguns decretos do Governo Federal e o monitoramento das alterações na lista de ramais do MRE.

3.3 A escolha temporal: os mandatos FHC, Lula e Dilma

Este trabalho opta por analisar os mandatos de FHC, Lula e Dilma pois acredita que não há informações e bibliografias suficientes para estudar o atual governo em curso – gestão Temer. Também optou-se por iniciar o estudo de casos em FHC, pois compreende que os mandatos de Collor e Itamar eram muito recentes e não incorporavam de maneira significativa as alterações provenientes da redemocratização e da globalização.

3.4 Conjunturas críticas notadas a partir da aplicação do *process-tracing*

Inicialmente, o objetivo dessa pesquisa era traçar a evolução histórica do organograma do Ministério das Relações Exteriores analisando as mudanças no âmbito da Secretaria Geral, do Gabinete e das Secretarias Executivas. Contudo, poucas mudanças significativas ocorreram nesses organismos, sendo necessário incorporar os departamentos e divisões neste estudo. Por isso, estudou-se especialmente a evolução dos temas de direitos humanos, ambientais e regionais nos departamentos e divisões, os quais são comentados ao longo das análises no *item 5. Resultados da Pesquisa*.

Em relação aos “jogos políticos” atuantes na gestão da Política Externa Brasileira, notou-se que as principais conjunturas críticas são as mudanças na Presidência. A publicação de Castro e Castro (2009) para a FUNAG ao compilar os discursos de posse dos presidentes e os objetivos dos mesmos com a temática das relações internacionais, evidencia que há relevantes mudanças na passagem de um mandato presidencial a outro - sendo este processo uma conjuntura crítica na análise da PEB, conforme a metodologia de *process-tracing*.

Ao longo do *item 5. Resultados da Pesquisa*, serão apresentados e discutidos outros pontos de inflexão, como a criação do MDIC e o surgimento dos BRICS. De maneira geral, pode-se dizer que estes pontos foram definidos com base no estudo e delimitação dos principais fatos do MRE e sua natureza foi explicada por meio do modelo teórico conceitual das relações triangulares da PEB, apresentado a seguir.

4. A elaboração do modelo teórico-conceitual: relações triangulares na condução da PEB

A construção de um modelo teórico-conceitual que explique as forças que condicionam a Política Externa Brasileira é um dos produtos deste projeto de pesquisa. Para compreender as influências políticas sofridas pelo Itamaraty na condução da PEB, defende-se que é fundamental delimitar quais são elas e de que forma elas se relacionam com o Ministério das Relações Exteriores.

O modelo teórico-conceitual elaborado prevê que a condução das relações exteriores baseia-se em uma relação triangular entre a figura do Presidente da República, do Ministro das Relações Exteriores e do líder do partido político na presidência, conforme ilustra a imagem abaixo.

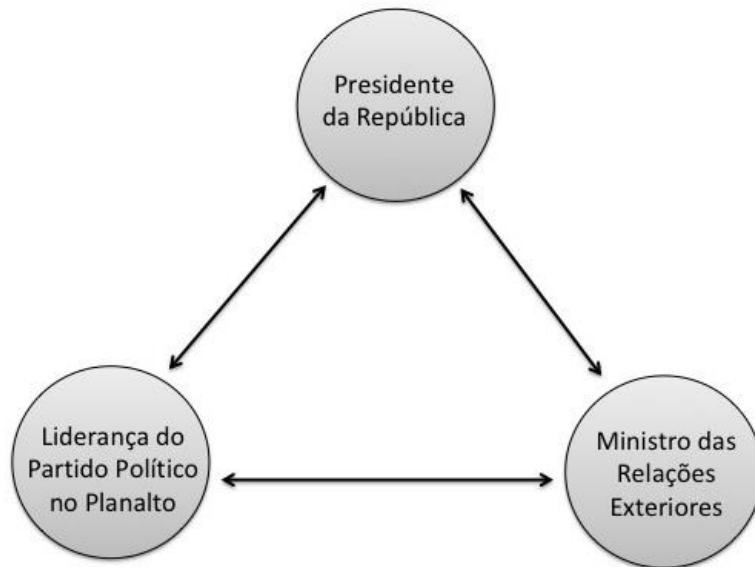


Imagem elaborada pela autora

A seguir, explica-se o funcionamento desses três eixos e a forma como eles foram elaborados.

4.1 O eixo presidente - chanceler

O cientista político Octavio Amorim Neto em sua publicação *“De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da Política Externa Brasileira”* argumenta que a harmonização na condução da Política Externa Brasileira se dá pela associação de um presidente forte com um chanceler fraco e vice-versa – presidente fraco com um chanceler forte. Para ele, essa relação presidente-chanceler é uma tendência central para a boa condução da PEB. No entanto, conforme discute Dawisson Belém Lopes, esse argumento perde força ao analisarmos o governo Lula, no qual há uma conjuntura que une um presidente forte com um chanceler forte (Celso Amorim) e o mandato da presidente Dilma, caracterizado pela fraqueza da presidenta e de seus ministros das relações exteriores. Para melhor compreensão, no anexo 9.1, é possível encontrar um quadro elaborado por Casarões (2017) que esquematiza e analisa essas relações em um eixo de forças.

Independentemente das divergências de opiniões sobre a importância do equilíbrio de forças entre o presidente e o chanceler, um ponto central na argumentação destes três autores é o caráter fundamental da relação do presidente com o ministro das Relações

Exteriores para elaboração e administração da política externa. Tal constatação é essencial para explicar o primeiro eixo do “triângulo” das relações exteriores brasileiras.

Pela existência de tal eixo, compreende-se que o Ministério das Relações Exteriores está sob a influência do Palácio do Planalto na implementação da Política Externa Brasileira. Ao mesmo tempo que o MRE, também possui capacidade de frear ou corroborar as ações internacionais realizadas pela Presidência e pelos outros ministérios subordinados ao poder presidencial. O “jogo de forças” nessa espécie de “cabo de guerra” entre o presidente e o chanceler é crucial para compreender, em cada governo, como esses atores participam – ou não – na condução da PEB.

Destaca-se que essa relação presidente-chanceler ganha especial importância na nova república, uma vez que antes da redemocratização brasileira o contexto político permitia que o Itamaraty perpetuasse sua histórica postura independente e isolacionista.

4.2 O eixo presidente – partido político

Em sua recente publicação “Política Externa na Nova República: os primeiros 30 anos”, Dawisson Belém Lopes dedica três capítulos de sua obra para discutir a relação da Política Externa Brasileira com os partidos políticos e os processos eleitorais. De maneira geral, seu principal argumento é que a redemocratização do Brasil foi determinante para a democratização dos assuntos internacionais, de modo a contestar a independência do Itamaraty na condução da PEB e inserir novos participantes nesse debate, incluindo os partidos políticos. Em suas palavras:

“A abertura do debate sobre as opções diplomáticas do país implicou, por suposto, a participação de mais e de novos atores sociais. Dentre eles, os partidos políticos – importantíssimos para a promoção da democracia como nós a conhecemos. Só que os partidos, como a própria etimologia indica, são parciais.” (LOPES, 2017, p.130)

Conforme Lopes comenta, a democratização da Política Externa Brasileira gerou, de certa maneira, uma partidarização da mesma, algo inédito no cenário brasileiro. Tal fato fez com que a sociedade civil e seus representantes políticos, organizados em partidos, tivessem opiniões sobre o que deve ou não ser feito nas relações exteriores. A invasão do

Iraque, a participação do exército brasileiro na MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, a participação da Venezuela no Mercosul, são alguns exemplos de acontecimentos que extrapolaram a burocracia do Itamaraty e passaram a configurar entre as notícias e opiniões cotidianas, sendo futuramente temas mencionados em debates eleitorais.

Diante desse contexto, pode-se constatar que os partidos políticos constituem um segundo vértice no “triângulo” das relações exteriores, tendo como um de seus eixos a relação com a Presidência da República. A presença dos partidos políticos neste modelo teórico-conceitual, deve ser vista como uma das vozes da sociedade civil em contato direto com a Presidência. Reconhece-se que existam outras maneiras de diálogo entre a o Planalto do Governo e a sociedade civil, contudo compreende-se que a mesma não ocorre de maneira tão fluída e imediata, como é o caso do contato do presidente com os líderes de seu partido político. Além disso, é importante ressaltar a autoridade e influência que o partido político exerce sob o seu Presidente eleito, a qual não pode ser vista da mesma maneira que ações de advocacy, por exemplo.

Além de ecoar opiniões da população, os partidos políticos também participam da condução das relações internacionais, conforme seus interesses políticos, seja com outros líderes partidários, seja com pautas que podem ser populares e atraírem votos em outras eleições. Tendo em vista esse contexto, pode-se concluir que o segundo eixo do “triângulo” consiste nas relações de influências entre o Partido Político e a coalização do presidente eleito com a própria Presidência.

4.3 O eixo Chanceler – Partidos Políticos

O terceiro e último eixo do “triângulo” das relações exteriores é muito menos evidente, sendo formado a partir dos dois, anteriormente explicados. Com uma interação mais causal, constituída a partir das relações que o Ministério das Relações Exteriores e os Partidos Políticos têm com o Presidente, é possível dizer que há – ou deveria haver – um diálogo entre o Chanceler e a liderança partidária eleita naquele momento. Essa constatação advém do fato de que ambos os atores tem claros interesses e competências para atuar nos assuntos internacionais brasileiros, os quais muitas vezes caminham em direções opostas.

Enquanto o Ministério das Relações Exteriores tem as suas visões da forma como deve ser conduzida a PEB – constituídas a partir da formação no Instituto Rio Branco e, posteriormente, na experiência da atuação diplomática – os Partidos Políticos apresentam as suas, as quais são em geral alinhadas com as diretrizes de seus programas de governo e as opiniões do eleitorado que eles representam. Estas convicções podem ou não ser próximas, cabendo ao Presidente da República, organizar e mediar essa interação. Portanto, assim como o Presidente é o responsável pela existência da relação Partido Político – Itamaraty, ele também é o mediador desse diálogo, sendo a escolha do Chanceler pela Presidência uma das principais oportunidades para se organizar e amenizar eventuais divergências.

Assim, cabe ressaltar a figura do Chanceler dentro do mencionado “triângulo” das relações exteriores. Ele constitui um importante vértice dessas relações trilaterais por representar os interesses do Itamaraty e do Instituto Rio Branco. Porém, ao mesmo tempo, não se deve ignorar o fato de que o mais alto cargo da diplomacia brasileira não provem necessariamente da carreira diplomática, podendo o Presidente escolher um Ministro que não é diplomata de carreira. A tendência é buscar o equilíbrio entre os interesses do MRE e do Planalto, o qual nem sempre é tão evidente e simples de ser encontrado no emaranhado da condução da Política Externa Brasileira.

5. Resultados da Pesquisa

O objetivo desta seção é aplicar o modelo teórico-conceitual acima explicado nos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. Para avaliação do desempenho destes três governos na condução da Política Externa brasileira será estudada as mudanças importantes na estrutura burocrática do MRE e outros órgãos de governo, a relação destes mandatos com outros países e organismos internacionais, entre outros – os quais foram definidos conforme a delimitação de pontos de inflexão na metodologia de *process-tracing*. No item 6, tem-se uma análise de dados quantitativos que complementa os pontos discutidos neste item.

5.1 O Governo FHC (1995-2002)

Para compreender a condução dos assuntos internacionais no governo FHC, é necessário primeiramente visualizar o contexto no qual ele foi eleito. Cardoso chega ao poder após o sucesso na estabilização da economia decorrente do Plano Real, que foi conduzido pelo próprio enquanto Ministro da Fazenda no governo anterior. Eleito em primeiro turno,

Fernando Henrique Cardoso beneficiou-se do debate macroeconômico que marcou as eleições de 1994, colocando à mercê questões internacionais que também compunham suas expertises, uma vez que entre 1992 e 1993 ele chefiou a pasta do Ministério das Relações Exteriores.

Em seu discurso de posse no Congresso, o então presidente destacou que os seguintes pontos seriam seguidos na Política Externa durante o seu mandato: (i) liberdade econômica, com atenção às questões sociais; (ii) abertura da economia à competitividade internacional; (iii) defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e dos direitos das minorias; (iv) combate à criminalidade e ao narcotráfico. Como pode-se notar, apesar de haver uma prevalência dos temas de comércio e economia nos objetivos da PEB de FHC, questões como direitos humanos e meio ambiente também eram mencionados como pontos de atenção de seu governo.

5.1.1 A Política Comercial Exterior de FHC

5.1.1.1 A Criação da CAMEX

Conforme explica Fernandes (2013), nos primeiros meses de seu governo, FHC cria a CAMEX – Câmara de Comércio Exterior, um foro de debate sobre a política comercial e internacional brasileira, que pode ser vista como um ponto de inflexão na gestão da política econômica internacional. O conjunto de reformas econômicas empreendidas no Governo Collor resultaram em um vazio na coordenação entre as diferentes ações ministeriais. Conseqüentemente, a política econômica naquele momento era marcada pela sobreposição ou abandono de atividades. Nesse contexto, fez-se necessário a criação deste órgão institucional que consolidasse *“as posições dos diferentes ministérios, servindo como um ponto focal de diálogo intraburocrático”*.

A CAMEX surge como uma positiva alternativa a criação de um outro ministério que fosse específico para discutir a questão do comércio exterior. Esta possibilidade apresentava especial resistência por parte do MRE, que temia perder protagonismo nas negociações internacionais e corpo diplomático, e no Ministério da Fazenda, que via ameaçada a possibilidade de controlar a fixação das tarifas aduaneiras (Fernandes, 2013). Além desses dois Ministérios, também estava envolvido na criação da CAMEX o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT).

O processo de elaboração e, posteriormente, condução da CAMEX é marcado por uma postura tímida e pouco presente da Presidência da República. Fernandes (2013) destaca que dentre os 246 discursos feitos por FHC em 1995, em nenhum foi mencionada a criação da Câmara ou questões institucionais referentes à condução da política comercial brasileira. O mesmo também é percebido na campanha eleitoral e no programa de governo do FHC.

Assim sendo, é correto afirmar que apesar do Presidente reiterar a importância do comércio exterior e das políticas econômicas internacionais em seu governo, o processo de organização e institucionalização dessa pauta, ocorreu por meio de outros atores, sendo a CAMEX uma “solução de consenso” abrigada pelo Planalto do Governo, mas formulada externamente ao campo de ação da Presidência. Deve-se destacar, neste cenário, a “força” do Ministério das Relações Exteriores que, além de frear a criação de um outro Ministério, também dialogou e coordenou seus interesses com o MCIT e a Fazenda.

Após a elaboração da CAMEX, é possível notar um esvaziamento da presença do MRE no organismo, o qual, ao longo do primeiro mandato FHC, passa a ser controlado especialmente por dois grupos. O primeiro “monetaristas” – composto pelo Ministro da Fazenda Pedro Malan e pelos presidentes do Banco Central, Gustavo Franco e Gustavo Loyola – e o segundo “desenvolvimentistas”, constituído pelos irmãos Mendonça de Barros e pelo Ministro da Saúde José Serra (Fernandes, 2013). Os representantes desses grupos faziam parte do PSDB e sua base aliada, sendo essa disputa a marca de um conflito partidário interno relevante no Governo FHC.

5.1.1.2 A Criação do MDIC

Devido a tal conjuntura crítica, para o seu segundo mandato FHC vê diante de si a necessidade de apresentar uma solução para a institucionalização da política comercial exterior, preocupação que resultou na inauguração de um outro ministério – o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Anunciado em 1998, o MDIC englobaria o MICT e teria como função a formulação das políticas industriais e de exportação, apresentando-se como um ponto de inflexão na gestão da política de comércio exterior. Para sua chefia, foi escolhido Celso Lafer, que anteriormente havia presidido o MRE e o as missões brasileiras na ONU e na OMC. A escolha de Lafer como Ministro pode representar uma tentativa de FHC em conciliar a criação do MDIC com os interesses do MRE, que via no

outro ministério uma ameaça a sua liderança na condução das negociações econômicas internacionais.

Lafer não conseguiu contrapor-se a política econômica defendida pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, o que traria um certo equilíbrio entre os dois grupos anteriormente mencionados. Soma-se a isso, a impopularidade de Lafer entre a base aliada de FHC e a falta de apoio que ele tinha com o empresariado. Não atendendo às necessidades da Presidência, em pouco tempo FHC substituiu-o, nomeando Clóvis Carvalho, chefe da Casa Civil, como Ministro (Fernandes, 2013). A saída de Lafer do MDIC, prejudica especialmente o MRE que se encontra, mais uma vez, isolado na burocracia brasileira e com a sua pauta comercial sendo disputada entre outros ministérios e atores.

5.1.2 Outros temas no Governo FHC

Apesar do eixo central de seu governo ter sido a questão econômica, entre 1995 e 2002 os assuntos internacionais também englobaram temas sociais e aqueles relativos à sustentabilidade. Sob a chefia da Subsecretaria-geral de Assuntos Políticos do MRE, a pasta de Direitos Humanos ganhou especial relevância ao ser transformada de uma divisão em um departamento – o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais. Já, a pasta de Meio Ambiente era coordenada pelo Departamento de Temas Sociais que comandava a Divisão de Meio Ambiente.

Segundo Puntigliano (2008), FHC afirmou que em seu governo vemos pela primeira vez o MRE abdicando de sua postura isolacionista às ONGs. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), Cardoso era chanceler, experiência que o aproximou da atuação da sociedade civil e reforçou a importância de incluir temas sociais na agenda do MRE. Ele também falou da importância para o Brasil, no cenário internacional, de trazer a pauta do desenvolvimento – palavra adicionada posteriormente ao título original da reunião - para a Conferência, um tema que também será tratado por FHC como Presidente.

Nos discursos do Ministro Lampraia nas reuniões da ONU, tem-se menções a importância da reforma do Conselho de Segurança e da integração sul-americana. Em 1995, o governo decide não se candidatar a uma cadeira no UNSC, para se engajar em uma campanha de reforma do órgão. Em relação ao envolvimento regional, a luta contra o narcotráfico, com

a negociação e assinatura do “Acordo de Combate ao Narcotráfico” com o DEA norte-americano, ilustra o engajamento de FHC em uma temática regional para atingir a liderança brasileira na América Latina. Outro exemplo dessa relação, é a valorização do Mercosul como um importante bloco econômico, sendo assinados doze documentos entre acordos e protocolos relacionados ao Mercado Comum do Sul entre 1995 e 2000.]

No campo dos direitos humanos destaca-se a promulgação do Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (Decreto nº 2864, de 07/12/1998) e a adesão a regimes de proteção social, como a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Decreto nº 1973, de 01/08/1996). Conforme discute Lopes (2017), Cardoso adotou o ideal de democratização das relações internacionais e valorização do multilateralismo na gestão da PEB, assim sendo, os valores brasileiros da redemocratização estabelecidos na Constituição de 1988, são buscados na assinatura de normativas internacionais. A internacionalização das políticas sociais e de garantias de direitos, presente na PEB de FHC, deve ser destacada também como resultado da atuação de organizações da sociedade civil, como as ONGs internacionais Anistia Internacional e Greenpeace. Por meio de seus escritórios no Brasil, essas organizações externacionalizavam suas críticas ao governo brasileiro nas áreas sociais e pressionavam o Palácio do Planalto e o Itamaraty a promulgarem documentos internacionais.

5.2 O Governo Lula (2003-2011)

Nas eleições de 2002, a temática das relações internacionais também foi pouco presente nos debates eleitorais, contudo a “diplomacia presidencial” foi um dos pontos pelos quais os candidatos teceram críticas aos adversários. O candidato do PSDB, José Serra, destacava a liderança global exercida por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, caracterizada por viagens presidenciais ao exterior e sua participação em fóruns mundiais. Além disso, por ter sido Ministro da Saúde entre 1998 e 2002, Serra apontava-se como um candidato que já havia um certo prestígio perante a comunidade internacional. Ao mesmo tempo, ironizava-se a postura de Lula, como o candidato simplista que teria dificuldade de adotar a postura diplomática que se espera de um chefe de Estado. Aqui, mais uma vez nota-se o olhar elitizado que as relações internacionais apresentam, como se apenas uma certa “classe” de políticos pudesse exercer a diplomacia. Em contrapartida, Lula fez uso do discurso de que contrariamente a FHC, ele – se eleito – viajaria menos ao exterior e mais no interior do Brasil. Essa estratégia era uma maneira de criticar as inúmeras viagens

internacionais feitas por FHC como presidente, as quais consolidaram o termo “diplomacia presidencial” (Lopes, 2017).

Ao assumir a Presidência da República, no discurso de posse, Lula enfatizou que o seu mandato seria marcado pela palavra “mudança”, especialmente nas políticas públicas econômicas e sociais. Conseqüentemente, em termos gerais, a condução da Política Externa seguiu na mesma direção que o governo anterior, mas potencializando os esforços na área social e na cooperação com os países sul-americanos. No Governo Lula, temos um crescimento da participação brasileira na ordem mundial. O objetivo da PEB, naquele período, era transformar o Brasil em um “*global player*” – enquanto, pode-se dizer, que FHC projetava o país como um “*global trader*”.

A FUNAG na publicação “Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty – Vol. 2” afirmou que o Governo Lula se beneficiou da estabilidade macroeconômica do governo anterior e, portanto, adotou uma política econômica de continuidade ao que já estava em desenvolvimento. Conseqüentemente, no cenário interno o presidente teve espaço e apoio para desenvolver importantes políticas públicas como a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o aumento das iniciativas de transferência de renda mínima, como o Bolsa Família. Os bons resultados no cenário interno e o apoio do Planalto do Governo permitiram que o Ministério das Relações Exteriores ligasse o plano interno com o externo. Um exemplo é o esforço da diplomacia brasileira do período em combater à fome e propagar a segurança alimentar. Na abertura da LXIª Assembleia Geral da ONU em NY (2006), o Presidente Lula crítica o fato de o combate à fome e à pobreza não ser “uma prioridade internacional”.

5.2.1 O sucesso na nomeação de Celso Amorim

Uma das descobertas deste estudo é que grande parte do êxito do governo Lula na gestão da PEB brasileira provém da assertiva nomeação de Celso Amorim ao posto de Ministro das Relações Exteriores. Diplomata de carreira desde 1965, Amorim já havia comandado a pasta entre 1993-1994 durante o governo Itamar Franco. Esta familiaridade com o Itamaraty é fundamental para que o MRE e seu corpo burocrático confiem na liderança do novo Ministro e o auxiliem na gestão das relações internacionais brasileiras. Ao mesmo tempo, o Ministro era simpático ao Partido dos Trabalhadores – tanto em que 2009 filiou-se

ao PT - e ao plano de governo do presidente Lula, o que resultou em um alinhamento entre os ideais partidários e os valores colocados em prática na PEB.

Contrariamente a FHC que possuía uma base aliada dividida entre duas visões distintas sob os caminhos que a economia do país deveria seguir, Lula possuía uma boa relação com as lideranças de seu partido – José Genoíno, Ricardo Berzoini e Marco Aurélio Garcia – que também mantinham um diálogo aberto com Celso Amorim. O resultado dessas relações é a facilidade na colaboração e apoio na execução da PEB durante o governo Lula. Como explicitada na publicação da FUNAG anteriormente mencionada: “[nesse período, o] *Itamaraty* passou a considerar a importância, cada vez maior, de auscultar os interesses de toda a sociedade para definição dos rumos da política externa do País” (CASTRO; CASTRO, 2009, p. 264). São marcas desta mudança a frequência de Amorim em reuniões da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e do Congresso Nacional, o grande número de entrevistas fornecidas pelo Ministro e a promoção de “inúmeras reuniões interministeriais e com outros órgãos da Administração Pública”.

5.2.2 O diálogo com a sociedade civil

Além do sucesso no “triângulo” de relações envolvendo a gestão da PEB, pode-se notar no governo Lula um crescimento da participação das organizações do Terceiro Setor e da academia na discussão dos assuntos internacionais. Estes atores ganham especial relevância nas questões sociais e de direitos humanos que compunham o leque de assuntos tratados pelo MRE. Um exemplo é a atuação da ONG brasileira Conectas Direitos Humanos, que foi criada em 2001 com o objetivo de desenvolver ações de *advocacy* para promoção dos direitos humanos na Política Externa Brasileira.

A própria Fundação Alexandre Gusmão começa a conversar mais com estes grupos, através de seminários e conferências de Relações Internacionais, com o intuito de obter novas informações e percepções que contribuam na política externa.

5.2.3 Uma Política Externa Democrática e Multilateral

Dawissson Belém Lopes afirma que “enquanto a democracia foi concebida como o destino para o qual todas as nações convergiram, mais cedo ou mais tarde, ao tempo da Presidência de FHC, sob Lula ela se transformou em ‘argumento propositivo de crítica e reforma da ordem internacional’” (LOPES, 2017, p. 139). Em outros termos, pode-se dizer

que conforme foi discutido no item 5.1.2, a Política Externa Brasileira de FHC visava a democratização da ordem global e o fortalecimento do multilateralismo. Já em Lula, observa-se um crescimento da inserção internacional brasileira, por meio da defesa dos valores democráticos e a alegação de que esses valores deveriam promover a reestruturação das instituições globais, as quais estavam estruturadas para atender os interesses dos Estados “do Norte”.

Ressalta-se que as visões que conduziram a PEB nesses dois governos não são excludentes, e sim, complementares. Pode-se dizer que o debate em Lula da existência de um “Sul Global”, que necessita se empoderar perante os organismos internacionais e desenvolver ações de “cooperação Sul-Sul”, apoia-se nos princípios democráticos e multilaterais presentes nas relações exteriores de Cardoso.

Diversos são os exemplos que ilustram esse posicionamento das relações exteriores do governo Lula. Instituições do governo federal, como a ABDI, o BNDES e a Caixa Econômica Federal foram utilizados para auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas na América do Sul. Já a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) inaugurou em 2008 um escritório internacional em Maputo, capital de Moçambique. Segundo comunicado oficial no site da fundação, *“a Fiocruz África é o primeiro escritório internacional da Fundação e é fruto da prioridade que a política externa brasileira, estimulada pelo próprio presidente Lula, tem dado à saúde e ao estreitamento de laços de cooperação entre o Brasil e os países africanos, com especial ênfase naqueles que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa”* – esta justificativa destaca a valorização do “Sul Global” presente na PEB deste período e reforça especialmente as relações brasileiras com os países de língua portuguesa.

Outra marca desta integração, é o desenvolvimento pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da FUNAG, do “Curso Para Diplomatas Sul-Americanos”, que em sua primeira edição formou mais de 170 diplomatas. Nas palavras de Celso Amorim, *“No início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: um era fortalecer o Mercosul e o outro era retomar a idéia de algum projeto de integração de toda a América do Sul”* – sendo este curso um instrumento fundamental nesse projeto de unir os países sul-americanos e inseri-los como protagonistas da ordem global.

No âmbito do Mercosul, destacam-se os esforços do governo brasileiro no fortalecimento do bloco. Em 2003, na XXIV Cúpula do Mercosul, Lula apresentou uma proposta para o estabelecimento da união aduaneira do organismo, o que representa a relevância econômica deste organismo para o Brasil. Em 2005, houve a política decisão de incluir a Venezuela como um dos países membros do Mercosul, episódio que ilustra a influência partidária na condução da PEB e mostra como o governo e o partido na presidência valorizavam o estreitamento das relações com os líderes internacionais que lhes eram simpáticos.

Na análise das alterações feitas no organograma do Itamaraty entre 2003 e 2006, também é possível notar a aproximação da diplomacia com os países em desenvolvimento, especialmente, com os da América do Sul. No âmbito das Secretarias-Gerais, tem-se o aumento de cinco para sete secretarias, dentre as quais foi criada a Subsecretaria-Geral da América do Sul. Já, o estreitamento das relações com os países africanos e asiáticos está representado pelo surgimento do Departamento da África e pelo Departamento do Oriente Médio e Ásia Central.

5.2.4 Direitos Humanos e Sociais

O alinhamento entre a política interna e a política externa na gestão Lula, devido ao bom relacionamento e diálogo entre o Presidente, o Ministro do MRE e os líderes partidários, possibilitou que questões sociais e de direitos humanos fossem projetadas no cenário internacional. É evidente que este tema tem raízes na gestão Cardoso, mas é inegável a força que ele ganha na gestão Lula por meio da visão de que os problemas sociais são uma consequência do subdesenvolvimento e da perpetuação dos valores “do Norte” nos organismos internacionais.

Além do debate sobre a fome e subnutrição, a participação brasileira em Missões de Paz da ONU também precisa ser destacada. Em 2004, uma resolução do Conselho de Segurança criou a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), a qual foi comandada por tropas militares brasileiras. A liderança do Brasil na MINUSTAH reflete o comprometimento do país com os direitos humanos, além de ser um dos esforços em projetar o Brasil como um líder global.

5.3 O Governo Dilma (2011-2016)

Desde o período eleitoral, evidenciou-se com clareza que Dilma não era Lula e que as divergências de personalidade e visões entre ambos poderia ser crucial tanto para o sucesso do Partido dos Trabalhadores nas Eleições de 2010, quanto para o desenvolvimento do governo da presidente, caso ela fosse eleita.

Ao assumir a presidência, Dilma nomeia Antônio Patriota como Ministro das Relações Exteriores. Na época os jornais, como a BBC por exemplo, apontavam que esta escolha representaria a continuidade da Política Externa Brasileira que estava em curso pela dupla Amorim e Lula. Muitos diplomatas comentaram o alinhamento ideológico entre o antecessor Chanceler e seu sucessor, que podia ser notado por suas atuações conjuntas na Missão Brasileira na ONU em 1993 e 1999. Ademais, desde 2009, Patriota era o secretário-geral do MRE.

Em relação à diplomacia presidencial, marca extremamente presente nos governos FHC e Lula, nota-se um esvaziamento da participação da Presidência nos assuntos internacionais. Dilma não mantém o mesmo ritmo de viagens e participações em eventos internacionais, que seu antecessor e padrinho político – Luiz Inácio Lula da Silva – como será melhor explorado no item *6.1 Número de Viagens ao Exterior*. Ademais, conforme Lopes (2017) sugere, faltava entrosamento entre Antônio Patriota e a presidente, sendo sumário o diálogo entre os dois. Dilma preferia aconselhar-se sobre assuntos internacionais, envolvendo questões econômicas, políticas e sociais, com os ministros e assessores de seu partido, não enxergando o Itamaraty como um órgão importante nesse debate.

As pequenas conquistas e avanços na PEB deste período foram narradas pelo Planalto e por outros ministérios como conquista da Presidência, lateralizando a participação do MRE em tais feitos. Os desdobramentos da primeira eleição do diplomata Roberto Azevêdo à liderança da Organização Mundial do Comércio pouco mencionaram o Itamaraty. Em nota, a presidente Dilma menciona os esforços do “Brasil” na eleição. Já, o Ministro do Desenvolvimento, Fernando Pimentel, felicitou Dilma e o Planalto pela conquista em entrevista à Folha de SP. O MRE, neste episódio, não se destacou, ficando seu papel registrado nas notas de rodapé da mídia.

5.3.1 O Multilateralismo e Regionalismo na Política Externa de Dilma

Segundo Lopes (2017), a eleição de Dilma não despertou tanta confiança entre os países da América do Sul, como havia no governo anterior. Esta mudança deriva-se tanto da relação pessoal e amigável que Lula tinha com líderes políticos da região, quanto dos novos focos da Política Externa do período. Apesar de não alterar a essência e os valores centrais da PEB de Amorim/Lula, Patriota, acolheu demandas da sociedade civil, conduzindo a Política externa brasileira para um maior alinhamento diplomático com os Estados Unidos e condenando violações de direitos humanos – que antes ficavam veladas sob o pretexto de “defesa da soberania nacional – como exemplifica o longo silêncio brasileiro diante das violações de direitos fundamentais no Irã. Concomitantemente, colocou-se em segundo plano a campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU e a difusão de boas-práticas e esforços para estreitar os laços diplomáticos no âmbito regional.

As relações internacionais na América do Sul, neste período, começam a perder espaço para os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), bloco que surge em 2006 e, em 2011 com a incorporação da África do Sul, substitui definitivamente o IBAS, grupo presente na PEB de Lula. Em 2013, Patriota fala à rede americana CNN sobre os BRICS, destacando que o grupo surgiu sobretudo por uma agenda econômica similar mas que a aproximação destes cinco países está fomentando uma agenda política, como o crescimento do G8 para o G20. Ele também defendeu que “os BRICS começou como um conceito analítico e hoje tornou-se uma realidade política”. No Planalto do Governo, também vemos esta valorização do bloco. Durante a crise internacional, em 2015, a presidente Dilma apontou o fortalecimento dos BRICS como fundamental para melhoria da economia, durante o encontro entre chefes de Estado e de governo com o Conselho empresarial do bloco. A criação do New Development Bank, em 2014, também é um marco a ser destacado nesta aproximação política e econômica.

Conflitos diplomáticos também passaram a compor as relações internacionais na América do Sul a partir de 2011. Um exemplo é a incorporação da Venezuela no Mercosul, após a queda do líder paraguaio e aliado político brasileiro – Fernando Lugo – da presidência do Paraguai. A resposta ao impeachment do presidente, foi a expulsão do país do Mercosul e a aceitação da Venezuela no bloco. Para Lopes (2011), o episódio mostra a falta de diálogo do Itamaraty com os “hermanos” para evitar o conflito, e também, a força do Partido dos Trabalhadores na gestão da política externa de Dilma. Patriota, diferentemente de Amorim, esquivava-se dos movimentos partidários e conflitos de interesse que compõe a política

externa no Brasil redemocrático. Nas palavras de Lopes: “ [a] *aversão* [de Patriota] *aos jogos políticos lhe deu um indefectível ar de chefe interino: sem força, sem perspectiva e, fatalmente, sem legado*”. Esta análise reforça o modelo teórico-conceitual explicado no item 4 deste ensaio: o diálogo e a boa relação entre a Presidência, o Chanceler e o Partido Político (na figura de suas lideranças) é fundamental para o bom desenvolvimento da PEB.

A incapacidade de comunicação entre o Planalto do Governo e o Ministério das Relações Exteriores é especialmente notada no episódio que culminou com o pedido de demissão de Antônio Patriota. Desde 2012, o Brasil abrigava em sua Embaixada em La Paz o senador boliviano Roger Pinto Molina, opositor ao governo de Evo Morales e investigado por crimes de corrupção. Por mais de um ano, as relações entre Brasil e Bolívia estiveram sensíveis, devido à concessão de asilo à Molina por parte do governo brasileiro. Em 2013, um diplomata brasileiro em La Paz, Eduardo Saboia, organizou uma ação para trazer o senador de carro da Bolívia ao Brasil. A ação também teve a colaboração do presidente da CREDN, Ricardo Ferraço (PMDB), que tomou um jatinho com o asilado até Brasília. A falta de conhecimento por parte do Planalto do Governo e das lideranças do Itamaraty em relação à operação, afetaram ainda mais as sensíveis relações entre o MRE e a Presidência, levando à saída de Patriota da Chancelaria.

5.3.2 PEB de Dilma após Patriota

Analisando-se as manchetes de jornal e a literatura sobre o período após a passagem de Patriota pelo Ministério das Relações Exteriores e as nomeações dos diplomatas Luiz Alberto Figueiredo (2013-2015) e Mauro Vieira (2015-2016) aos cargos de Ministro do Itamaraty pode-se concluir que não houveram grandes mudanças na maneira como a política externa era conduzida, em comparação, com o início do governo Dilma. A falta de diálogo e alinhamento entre as duas instituições continuou presente, assim como, a exacerbada influência partidária na formulação da PEB. Em artigo publicado no jornal Estado de SP em setembro de 2016, Rubens Barbosa, presidente do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp, aponta que:

“Nunca antes na História deste país a Presidência influiu tanto nas questões que cabe ao Itamaraty analisar e recomendar cursos de ação à chefia do Executivo para as tomadas de decisão. Não é segredo o despreço com que o Itamaraty foi tratado pela presidente Dilma Rousseff nos últimos anos e a pouca importância que foi dada às posições tradicionais

recomendadas pela Chancelaria nos problemas que afetam diretamente o interesse nacional. O Itamaraty deixou de ser o primeiro formulador e coordenador em matéria de projeção internacional do País”.

Apesar da parcialidade presente em sua fala e decorrente de seus posicionamentos políticos, Barbosa aponta a expressiva redução do Ministério das Relações Exteriores no Governo Dilma, em comparação com o governo anterior. O clássico concurso de ingresso ao Instituto Rio Branco, que ocorre anualmente, foi colocado temporariamente em suspenso, sendo o edital da prova divulgado com meses de atraso. O contingenciamento de verbas e baixa frequência de despaches entre o Chanceler e a Presidente também são características desta época.

Ao mesmo tempo, percebe-se a falta de transparência no diálogo com a sociedade civil. Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011), a população adquiriu mais um mecanismo à seu favor para obter informações e cobrar ações do governo. Contudo, nota-se as dificuldades enfrentadas pelo MRE em utilizar-se dessa legislação para desenvolver uma política externa democrática, transparente e participativa (WAISBICH, CETRA, MARCHEZINI, 2017; CASARÕES 2017).

6. A Política Externa Brasileira em números

O objetivo desta seção é apresentar as principais informações quantitativas coletadas ao longo dessa pesquisa, de modo a corroborar ou refutar hipóteses mencionadas ao longo do item 5 que discute as variáveis qualitativas, assim como trazer outros pontos de debate na análise da Política Externa Brasileira após a redemocratização. Os dados apresentados a seguir são: o número de viagens ao exterior pela Presidência, o orçamento destinado ao Itamaraty e a criação de embaixadas e postos diplomáticos no exterior.

6.1 Número de viagens ao exterior

O gráfico abaixo mostra o número de viagens ao exterior realizado pelos presidentes entre 1979 e 2013. É relevante analisar essa informação porque ela representa a força e atuação do presidente, em relação à Política Externa. Como se pode notar houve um crescimento, de maneira geral, na quantidade de viagens após o fim do Regime Militar. Acredita-se que este aumento pode ter sido causado tanto pela eclosão do fenômeno da globalização, quanto pela

redemocratização brasileira que fez com que a temática das relações exteriores ganhasse maior relevância no plano interno.

Média de viagens anuais entre 1974-2016

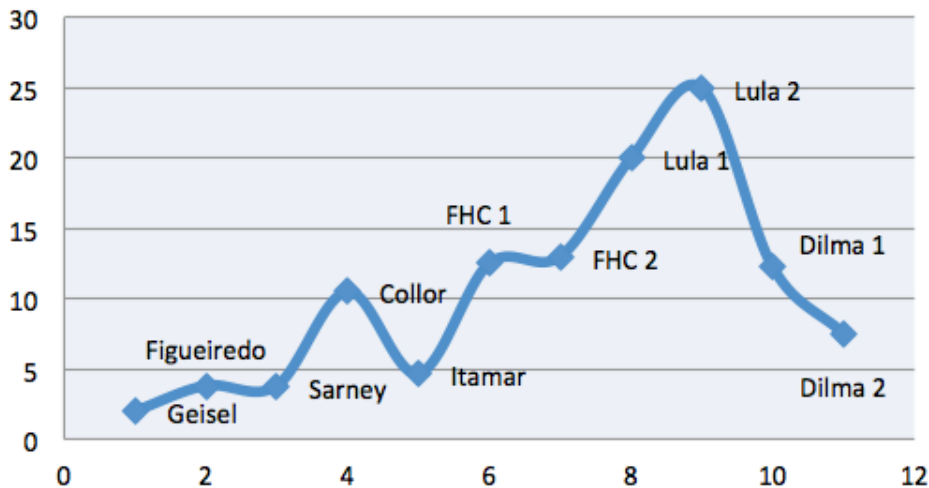


Gráfico 1 | Fonte: BBC Brasil (2014) e Biblioteca da Presidência da República (2018)

Uma segunda constatação é o grande crescimento no número de viagens no Governo FHC, em relação aos seus antecessores. Este brusco aumento é o principal responsável pelo surgimento do termo “diplomacia presidencial”, que caracteriza o maior número de viagens e visitas a outros países pela figura do presidente, de maneira a fortalecer os laços diplomáticos no exterior e inserir o Brasil como um “global trader”. Este número, cresce ainda mais no Governo de Lula, dado que representa os esforços do presidente em promover a liderança brasileira no mundo, em especial, no “Sul Global”.

Segundo dados da BBC Brasil, reproduzidos no gráfico abaixo, no total FHC realizou 52 viagens pela América do Sul, 36 pela Europa e 14 na América do Norte. Em contrapartida, Lula viajou 83 vezes para América do Sul, 60 vezes para Europa, 17 para América Central e 20 para África. A distribuição regional das viagens feitas por Lula, ilustra a cooperação Sul-Sul presente em sua política externa e a importância dada pelo presidente às questões regionais e o desenvolvimento da “boa-vizinhança” com os países vizinhos. Esses assuntos são especialmente ligados aos interesses de seu partido em fortalecer os “países pobres”, sobretudo os latinos.

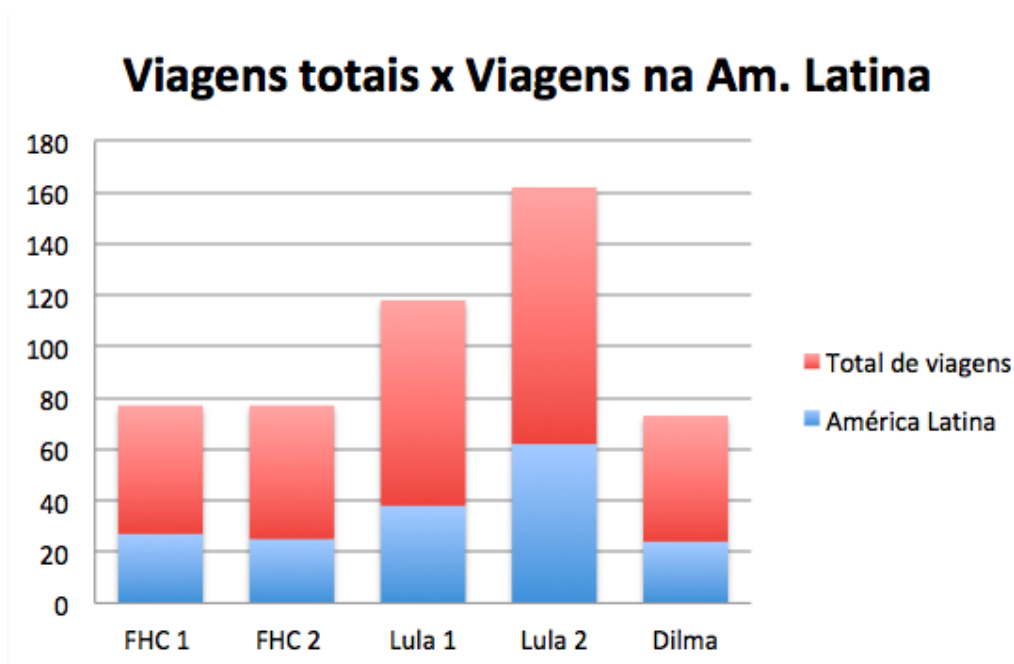


Gráfico 2 | Fonte: BBC Brasil (2014)

Já, o número de viagens da presidente Dilma representado no gráfico deve ser estudado com atenção, pois ele considera somente o seu primeiro mandato (2011-2014). Esse número, por mais que seja evidentemente menor que a média de viagens de Lula, ilustra que, entre 2011 e 2014, a presidente viajou ao exterior uma quantidade de vezes muito próxima a de Fernando Henrique Cardoso, criador da expressão “diplomacia presidencial”. Em outras palavras, muito se comenta que Dilma acabou com a ideia da “diplomacia presidencial” em seu mandato, representada pelo seu baixo interesse em assuntos internacionais, e a força de seus aliados partidários no tema, que passam a ter maior domínio nessas questões. Porém, devemos comparar o governo Dilma, não somente com Lula, e sim, com seus antecessores da Nova República, considerando também o contexto interno no qual insere-se o segundo mandato de Dilma, o qual impactou na sua disponibilidade em ir ao exterior. Houve uma redução nas viagens de Dilma, que sinaliza a pouca interação entre a Presidência e o Itamaraty, mas sugere-se que ela não tenha sido uma redução tão brusca quanto o que é difundido na mídia.

Por fim, é necessário destacar que das 49 viagens feitas por Dilma em seu primeiro mandato, 24 foram na América do Sul e 8 foram na África, dado que comprova a inclinação de sua PEB para o “Sul”.

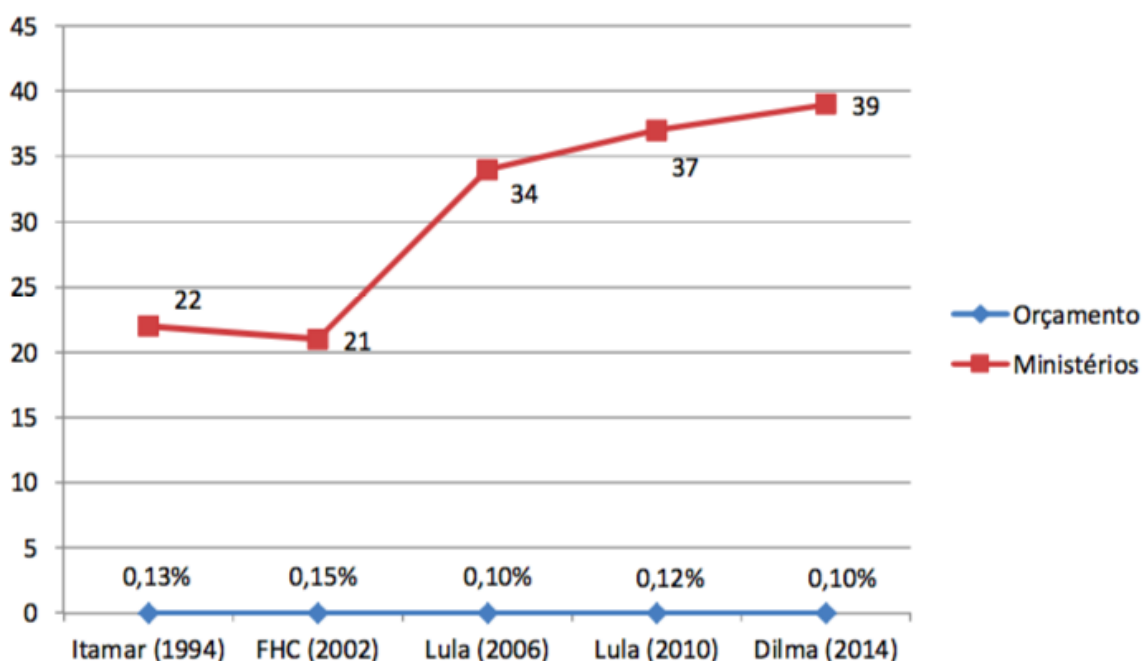
6.2 Orçamento do Itamaraty em relação aos outros Ministérios

O gráfico a seguir tem como objetivo comparar percentualmente o orçamento destinado ao Itamaraty, em relação aos outros Ministérios. Esse dado é importante, pois ele mostra a relação do Ministério das Relações Exteriores com a Presidência. O aumento na concessão de verbas pode sugerir uma maior valorização do organismo. Além disso, destaca-se que os gastos na área internacional, não partem somente do MRE, assim o crescimento de verbas em outros ministérios pode também sinalizar o surgimento de áreas internacionais em outros órgãos governamentais conforme discutido por França e Sanchez (2010).

Como se pode notar, enquanto houve um crescimento do orçamento repassado aos Ministérios, esse crescimento não é percebido – ou é muito pouco notado - nas verbas destinadas ao MRE.

Orçamento do Ministério das Relações Exteriores X Ministério da Esplanada (1994-2014)

Ademais, o gráfico comprova que, apesar de pequeno, houve um contingenciamento na passagem do Governo Lula ao Governo Dilma nas verbas do Itamaraty.



Fonte: Gráfico elaborado por LOPES, Dawisson com base nos Orçamentos Federais Anuais/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014).

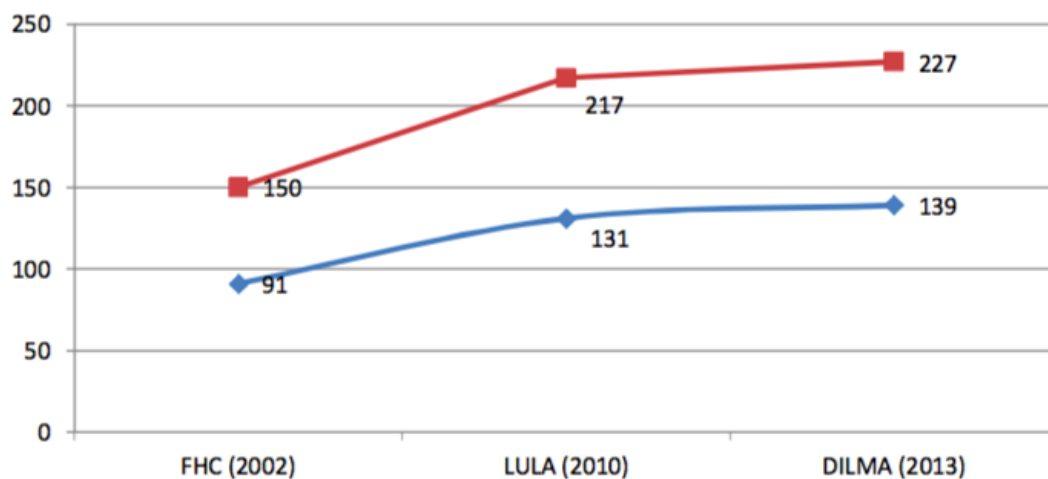
6.3 Abertura de embaixadas e postos diplomáticos do Brasil no exterior

A análise dos postos diplomáticos no exterior permite estudarmos a expansão ou redução do Ministério das Relações Exteriores, sendo uma informação relevante para a análise do “jogo de forças” entre MRE e outros órgãos governamentais. Outro ponto importante no estudo desse dado é a possibilidade de comparar a maior ou menor presença do Brasil no cenário global, o que ilustra a relevância dos assuntos internacionais na agenda de governo.

A seguir tem-se um gráfico que representa a abertura de embaixadas, consulados e vice-consulados no exterior entre 2002 e 2013. A principal constatação que ele nos apresenta é que o governo Lula representa um momento de grande expansão do Itamaraty e dos assuntos internacionais na agenda de governo. A abertura de postos diplomáticos simboliza a valorização da Política Externa Brasileira para o presidente e o fortalecimento do MRE durante sua gestão.

Além disso, os dados permitem dizer que há uma tendência geral de crescimento de postos diplomáticos e embaixadas no exterior até 2013. Esse crescimento é mais vigoroso na passagem de FHC a Lula e, em Dilma, apesar de percentualmente a taxa de crescimento ser menor, o número de postos diplomáticos não diminuiu e manteve um certo crescimento. Para uma futura análise, seria interessante estudar como esses dados evoluíram até 2018, e também, fazer uma comparação das regiões que foram beneficiadas com a abertura de postos diplomáticos.

**Total de Postos diplomáticos do Brasil no Mundo (vermelho)
X Total de Embaixadas (azul) – 2002-2013**



Fonte: Gráfico elaborado por LOPES, Dawisson Belém com dados da Folha de SP (2013)

7. Conclusão

A redemocratização brasileira e o processo de Globalização foram dois fenômenos que o Brasil vivenciou simultaneamente e que tiveram grandes impactos na política externa. O debate da política externa como política pública ganhou força e novos atores e temas passaram a compor as discussões sobre relações internacionais. Tendo em vista este cenário, o objetivo desta pesquisa foi estudar como essas novas demandas da política interna brasileira na gestão da PEB foram absorvidas pelo Ministério das Relações Exteriores e quais são os impactos para a gestão das relações internacionais brasileiras na Nova República.

Pela elaboração do modelo teórico-conceitual, aponta-se que a condução da Política Externa na Nova República é resultado do equilíbrio de forças de três atores centrais: Presidente, Ministro das Relações Exteriores e Líder do Partido Político no poder. A coordenação entre eles é fundamental na execução da PEB. Os estudos dos casos – FHC, Lula e Dilma – permitem inferir que uma comunicação fluída e um alinhamento ideológico são de suma importância para esta coordenação. A Presidência tem uma responsabilidade em facilitar o diálogo entre o seu partido político e outros ministérios com o Itamaraty. Por outro lado, tanto as lideranças partidárias eleitas quanto o Chanceler precisam motivar suas organizações para que as mesmas estejam dispostas a atuar conjuntamente com outros agentes de governo na condução da Política Externa Brasileira.

O estudo da Política Externa entre 1995 e 2016 permite concluir que a estrutura burocrática do Itamaraty pouco se alterou para incorporar essas novas demandas internas para a gestão da PEB. A análise histórica da evolução do organograma do Ministério mostra que as pequenas mudanças ocorridas foram mais no âmbito dos departamentos e divisões do que nos altos cargos, como as Secretarias-gerais e o Gabinete. Ademais, muitas alterações parecem se resumir a mudanças de nomes e títulos dos departamentos, mas não uma transformação de fato no funcionamento do organismo.

Como o Itamaraty pouco se alterou, fez-se necessário que os outros agentes participantes da Política Externa Brasileira incorporassem estas demandas. O resultado é tanto a participação dos partidos políticos em temas internacionais, quanto a criação de pastas internacionais em

outros ministérios, conforme indica a pesquisa de Sanchez, Silva, Cardoso e Spécie (2006). Ao mesmo tempo, o Planalto do Governo passa a ser um ator fundamental na coordenação entre o trabalho do Itamaraty e o de outros ministérios em assuntos internacionais. A habilidade política do presidente em equilibrar estas duas forças, como também, incorporar-se como mais um ator na gestão da PEB tornou-se a chave para o bom funcionamento da Política Externa Brasileira.

O caso de maior sucesso na gestão da Política Externa é notado no governo Lula. A nomeação de Amorim para a Chancelaria, que tinha uma relação de confiança tanto com o MRE quanto com o Partido dos Trabalhadores e seus aliados, permitiu o desenvolvimento do diálogo e ações coordenadas entre o Itamaraty e o resto da Esplanada. Ao mesmo tempo, a figura forte do presidente e a sua valorização pela projeção internacional brasileira mostraram-se ser essenciais no crescimento e desenvolvimento da pauta durante o seu governo. Deve-se reconhecer, que esse bom funcionamento apoiou-se nas bases da “diplomacia presidencial” iniciada por Fernando Henrique Cardoso. Ademais, a fraqueza e o desinteresse da presidente Dilma pelos assuntos internacionais, ilustram a importância do Planalto do Governo nesse equilíbrio de forças e jogos políticos.

Para o desenvolvimento do campo de relações internacionais e administração pública, considera-se importante que sejam desenvolvidas pesquisas que apresentem sugestões de mudanças para o Itamaraty em sua interação com o resto do Governo. É muito delicado que o crescimento ou esvaziamento da política externa brasileira esteja exclusivamente sob a responsabilidade da articulação presidencial. Sem um presidente que estimule a transversalização dos assuntos internacionais e a formulação da PEB de maneira intraministerial, nota-se que a opção adotada pelo Itamaraty será a de manter seus quadros históricos. Em termos populares, hoje se não há um engajamento maior da Presidência, o MRE resume suas ações a manter “o carro funcionando”, contudo sem mover adiante o “automóvel”.

Por fim, é importante destacar que após 1988 o Itamaraty inicia um processo de democratização para atender a nova conjuntura da Política Externa Brasileira, contudo estas mudanças são lentas, prevalecendo a postura conservadora do organismo. Esse processo envolve questões de transparência, diálogo com outros agentes governamentais e não governamentais, e adoção de mecanismos de representação. O primeiro, relacionado ao

accountability da instituição, é notado pela resistência do MRE em publicar o “livro branco da PEB”, compilando as diretrizes e objetivos das ações internacionais brasileiras, e pelo uso pouco produtivo do mecanismo da LAI (Waisbich, Cetra e Marchezini, 2017). O segundo é percebido pelo crescimento do diálogo e trabalho conjunto, ainda que lento, entre o Itamaraty e os outros órgãos do Governo. Conforme discutem Faria (2012) e Sanchez e França (2009), o Itamaraty precisou se adaptar à “horizontalização da PEB” e inserir entre seus stakeholders o contato com as secretarias internacionais de outros organismos. O MRE, para se comunicar com a sociedade civil, aumentou sua participação nas redes sociais (Youtube, Facebook, Twitter, Instagram, etc) e gradualmente dialoga mais com a academia e ONGS. Por fim, aponta-se a gradual mudança institucional do organismo relacionado ao tema de diversidade. Apesar da incorporação da Lei de Cotas Raciais, de 2014, na seleção de novos diplomatas, analisando o corpo diplomático, notamos que o conservadorismo ainda é latente no MRE. A baixa quantidade de negros na diplomacia e a ausência de mulheres nos altos cargos, como a Chancelaria e a Secretaria-geral do Ministério, são exemplos da lentidão do Itamaraty em abandonar o “mito do Barão”. O alto nível de exigência do concurso público contribui para que apenas uma elite logre a ingressar no organismo. Transparência e interação com a sociedade civil, diálogo intragovernamental e diversidade institucional, são mecanismos essenciais para o sucesso na democratização do Ministério das Relações Exteriores. O principal desafio do MRE é incorporar essas questões, conforme ocorrem as mudanças na sociedade democrática brasileira.

8. Bibliografia

BALZA, Guilherme. **Ministro Antonio Patriota cai após fuga de senador boliviano para o Brasil.** *Uol*, Brasília. 2013. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/08/26/patriota-pede-demissao-do-itamaraty.htm>> . Acesso em: 16/06/2018.

BAPTISTA, Gustavo Camilo. **Análise de políticas públicas, subjetividade e poder:** matrizes e intersecções teóricas. *Psicol. USP*, São Paulo , v. 23, n. 1, p. 45-67, Mar. 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65642012000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de maio de 2017.

BARBOSA, Rubens. **Balanco da política externa do governo Dilma.** *O Estado de SP*. 2016. Disponível em <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,balanco-da-politica-externa-do-governo-dilma,10000075643>> . Acesso em: 18/06/2018

BARROS, A.S.C. (1983). **A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores.** In: MUÑOZ, H. & TULCHIN, J. (Eds.). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo, Convívio, p. 29-42.

CASARÕES, Guilherme. **The evolution of Brazilian Foreign Policy Studies: Four Perspectives.** 2017

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2018: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty - Vol. 2: 1979-2008.** *Fundação Alexandre de Gusmão*. 2009.

CHEIBUB, Zairo Borges. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty.** Rio de Janeiro, 1985

COLLIER, David. **Understanding Process Tracing.** *PS: Political Sciences and Politics* 44, No. 4. 2011, pp. 823-830.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins e SILVA, Fábio Mariano Spíndola Silva. **Process-Tracing e a Produção de Inferência Causal.** *Teoria E Sociedade*, No. 22.2, 2015, pp. 104-125.

DOMINGOS, João. **Celso Amorim se filiou ao PT afirma Berzoini**. *Estadão*. 2009.

Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,celso-amorim-se-filiou-ao-pt-afirma-berzoini,443438>>. Acesso em: 15/06/2018

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política da Avaliação de Políticas Públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, No 59 Vol. 20, 2005, pp. 97-169

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários**. *Contexto int.* [online]. 2012, vol.34, n.1

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes. **A Construção Institucional da Política Comercial Brasileira: A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no Governo Cardoso**. *Revista de Sociologia e Política*. V. 21, Nº 45. 2013, pp. 123-148.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Rupturas e Continuidades no Padrão Organizacional e Decisório do Ministério das Relações Exteriores**. *Rev. Bras. Pol. Int.* 53, 2010, pp. 5-22.

LOPES, Dawisson Belém. **A Política Externa Brasileira e a “Circunstância Democrática” do Silêncio Respeitoso à Politização Ruidosa**. *Rev. Bras. Polít. Int.* V.54. 2011, pp. 67-86.

LOWI, Theodore J. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. 1972, pp. 298-310.

MILANI, Carlos R. S. e PINHEIRO, Leticia. **The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges**. *Foreign Policy Analysis*, 2016, pp. 1-19.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Entrevista do Ministro Patriota à CNN**. *Youtube*. 2013. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=CpZvUWJU_8E> . Acesso em: 16/06/2018.

NETO, Octavio Amorim. **De Dutra a Lula: A Condução E Os Determinantes Da Política Externa Brasileira**. 2011.

NETTO, Andrei. **Dilma defende reforço do BRICS frente à “crise internacional”**. *O Estado de SP*. 2015. Disponível em <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-defende-reforco-do-brics-frente-a-cri-se-internacional,1722066>> . Acesso em: 18/06/2018.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 1º ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

PASSARINHO, Nathalia. **Dilma demite ministro Patriota após episódio com senador boliviano**. *G1*, Brasília. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/dilma-demite-ministro-patriota-apos-episodio-com-senador-boliviano.html>> . Acesso em: 18/06/2018

POLVEIRO JR, Elton Edmundo. **As Relações Internacionais Na Constituição De 1988 E Suas Consequências Na Política Externa Brasileira**. *Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois. Alicerces da Redemocratização*. Vol. 1. 2008.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. ‘Going Global’: **An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy**. *Rev. Bras. Pol. Int.* 51, 2008, pp. 28-52.

REDAÇÃO G1. **Dilma agradece apoio à eleição de Roberto Azevedo para OMC**. *Globo.com* . 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/05/dilma-agradece-apoio-eleicao-de-roberto-azevedo-para-omc.html>> . Acesso em 17/06/2018.

ROSENBAUM, Jon H. **A critique of the Brazilian Foreign Service**. *The Journal of Developing Area*. Vol.2, Nº3. 1968, pp. 377-392.

SANCHEZ, Michelle Rattón e FRANÇA, Cássio. **A horizontalização da Política Externa Brasileira**. *Valor Econômico*, 2009. Opinião pp. A14. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/449319>> . Acesso em 29 de dezembro de 2017.

SANCHEZ, Michelle Rattón Sanchez e FRANÇA, Cassio Luiz de. **A Inserção Internacional do Poder Executivo Federal Brasileiro**. *Análises e Propostas*. No 40, 2010

SANCHEZ, Michelle Ratton; DA SILVA, Elaini S. G.; CARDOSO, Evorah L. E SPÉCIE, Priscila. Política Externa como Política Pública: **Uma Análise Pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988)**. *Rev. Sociol. Polít.* V. 27. 2006, pp. 125-143.

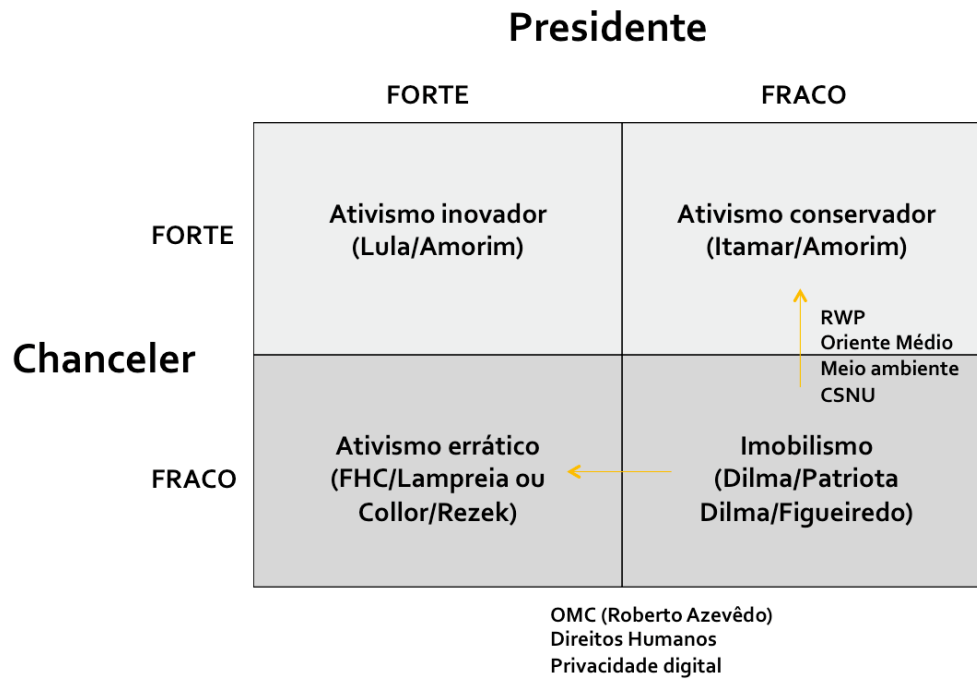
SHREIBER, Mariana. **Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior**. *BBC Brasil*, Brasília. 2015. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb>. Acesso em: 17/06/2018

SILVA, Edmilson. **Inaugurado em Moçambique o primeiro escritório internacional da Fiocruz**. *Agência Fiocruz de Notícias*. 2008. Disponível em <<https://agencia.fiocruz.br/inaugurado-em-mo%C3%A7ambique-o-primeiro-escrit%C3%B3rio-internacional-da-fiocruz>>. Acesso em: 15/06/2018

WAISBICH, Laura Trajber; CETRA, Raísa; MARCHEZINI, Joara. **The Transparency Frontier in Brazilian Foreign Policy**. *Contexto Internacional*, Vol. 39, 2017, pp. 179-200.

9. Anexos

9.1 Eixo de forças das relações entre o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores, elaborado

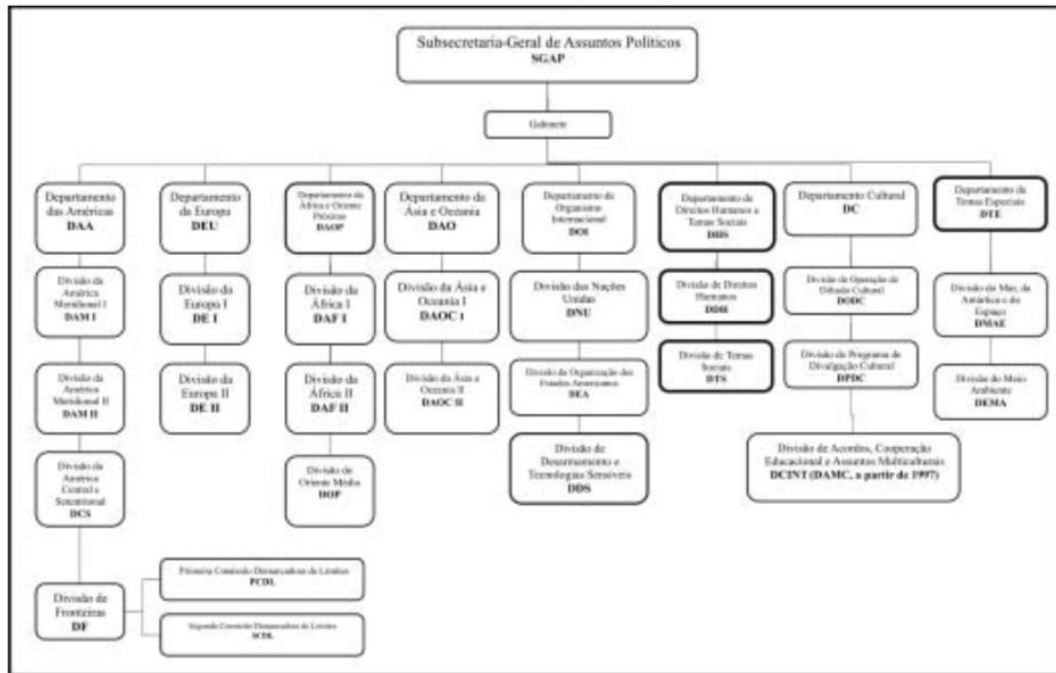


Casarões (2017)

9.2 Organograma do MRE na gestão Luiz Felipe Lampreia (1995-2001)¹

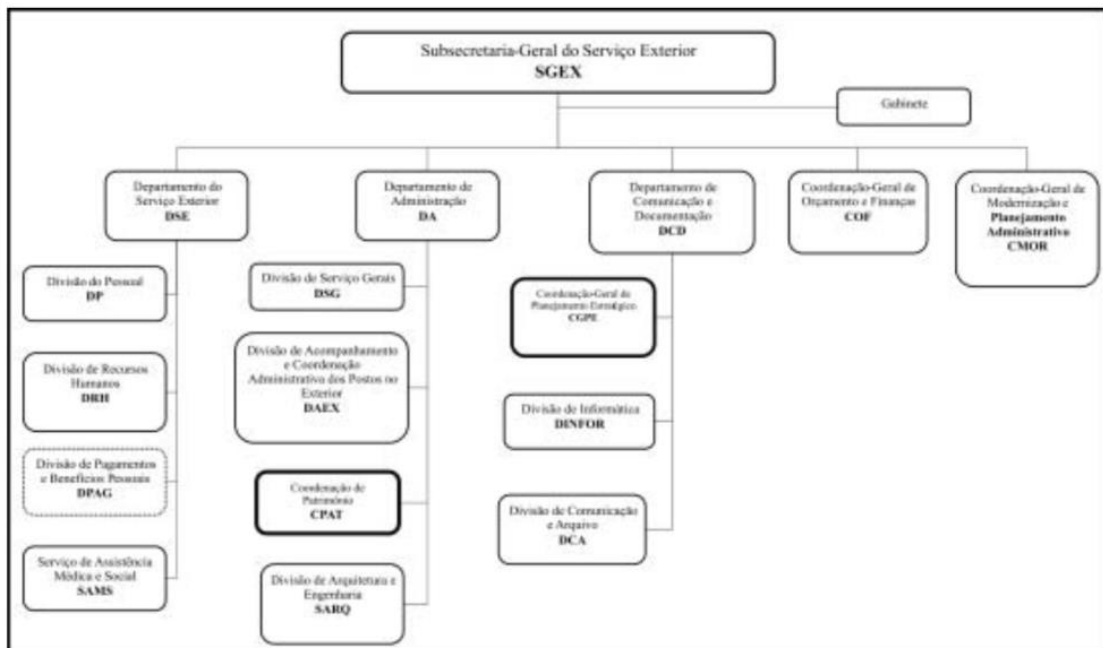
¹ Disponível em CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2018: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty - Vol. 2: 1979-2008**. Fundação Alexandre de Gusmão. 2009, pp 187-193.

GESTÃO LUIZ FELIPE LAMPREIA (1995-2001)³⁸



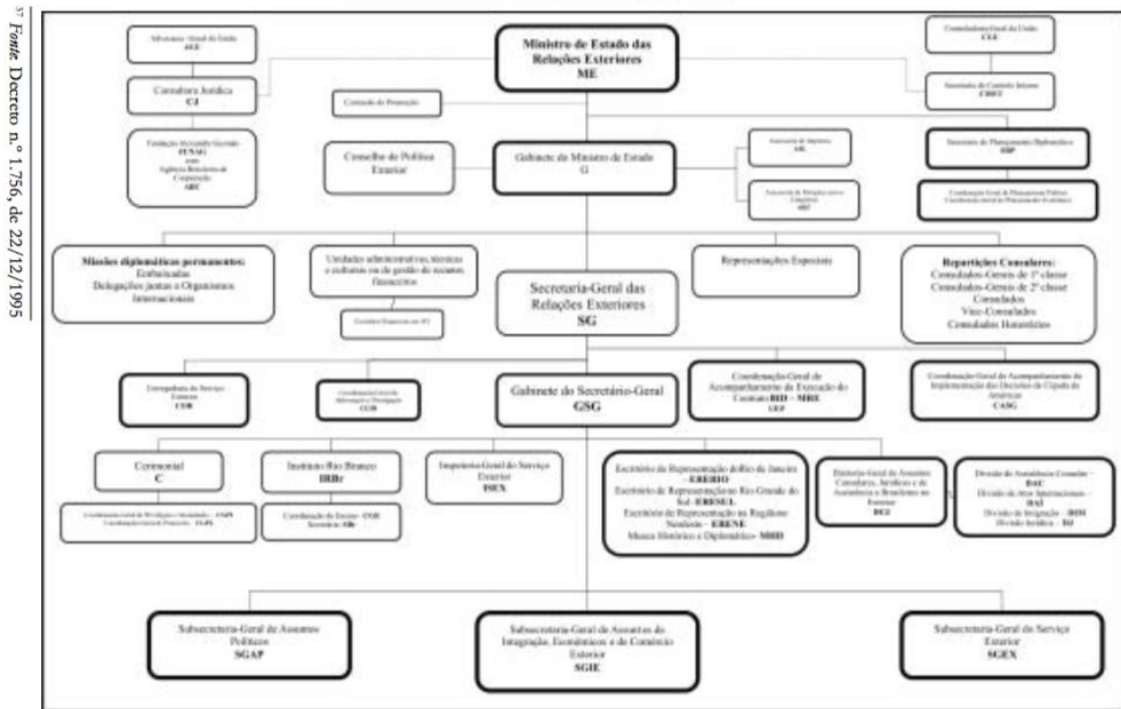
³⁸ Fonte: Anexo II do Decreto n.º 1.756, de 22/12/1995; Quadro Demonstrativo dos cargos em Comissão e Funções Gratificadas do MRE; e a Lista de Rematás, atualizada pelo Circular Postal n.º 74/96, de 25 de junho de 1996.

GESTÃO LUIZ FELIPE LAMPREIA (1995-2001)⁴³



⁴³ Fonte: Decreto n.º 2.070, de 13/11/1996; Decreto n.º 2.246, de 06/06/1997 e Decreto n.º 2.775, de 09/09/1998

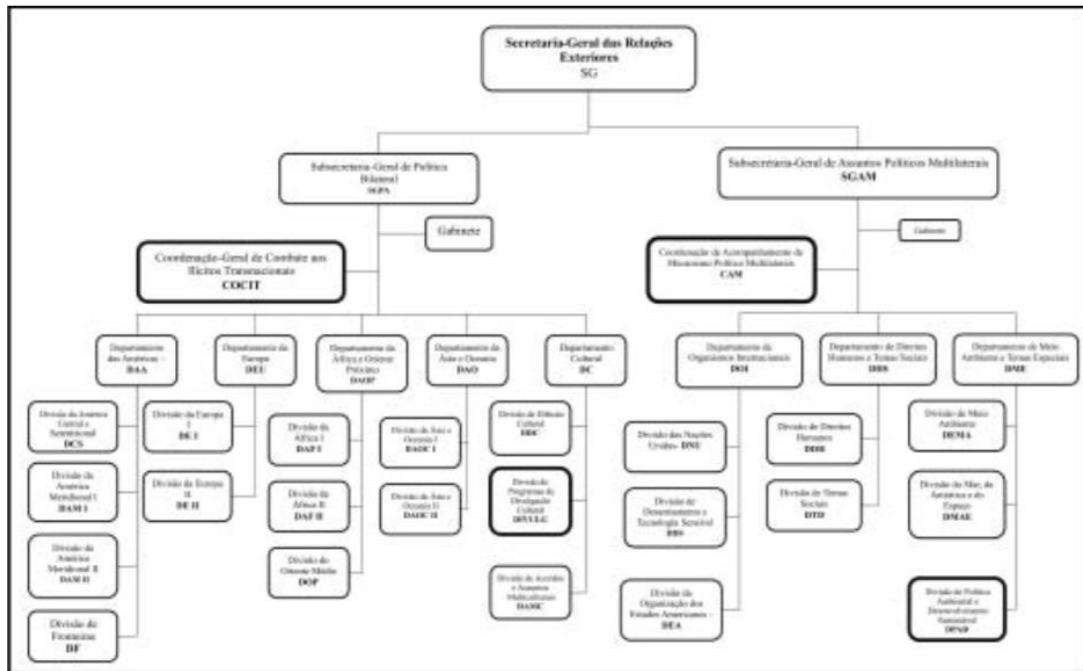
GESTÃO LUIZ FELIPE LAMPREIA (1995-2001)³⁷



9.3 Organograma do MRE na gestão Celso Lafer (2001-2002)²

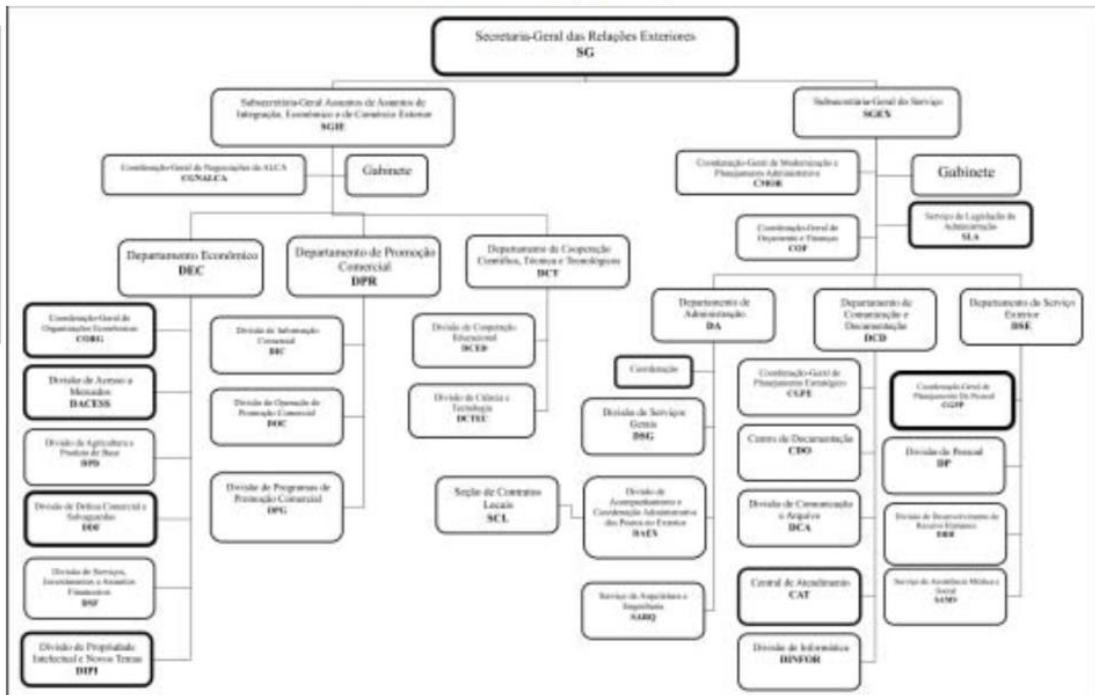
² Disponível em: CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **1808-2018: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty - Vol. 2: 1979-2008.** Fundação Alexandre de Gusmão. 2009, pp 237-239

2.ª GESTÃO CELSO LAFER (2001-2002)⁴⁷



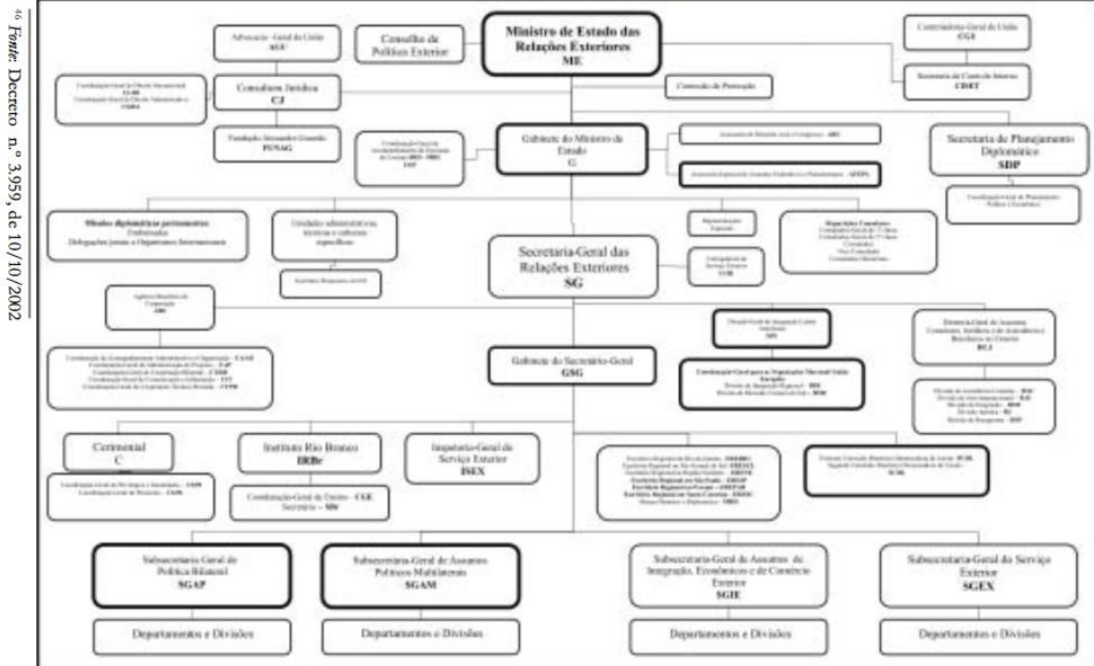
⁴⁷ Fonte: Anexo II, do Decreto n.º 3.595, de 10 de outubro de 2001

2.ª GESTÃO CELSO LAFER (2001-2002)⁴⁸



⁴⁸ Fonte: Anexo II, do Decreto n.º 3.595, de 10 de outubro de 2001

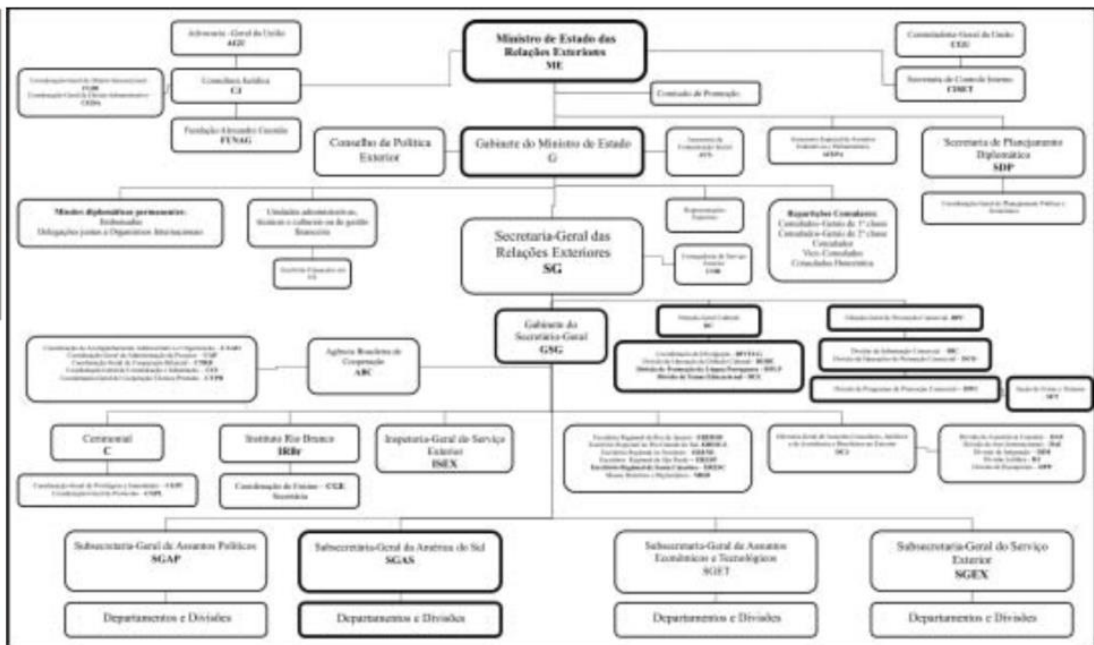
2.ª GESTÃO CELSO LAFER (2001-2002)⁴⁶



46 Fonte: Decreto n.º 3.959, de 10/10/2002

9.3 Organograma do MRE na gestão de Celso Amorim (2003-2010)

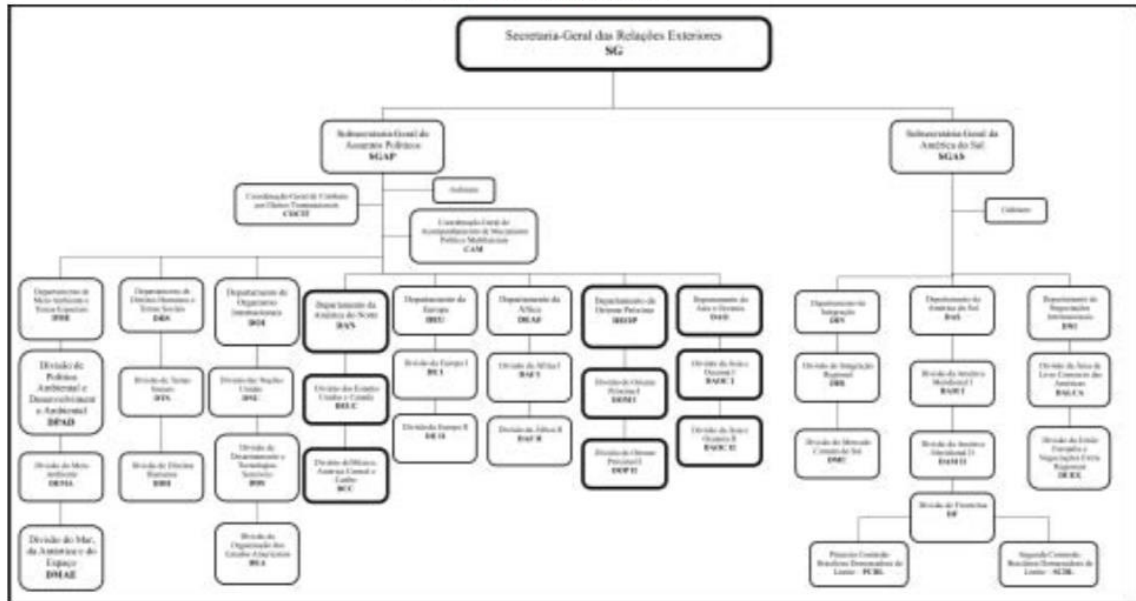
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁰



50 Fonte: Decreto n.º 4.759, de 21/06/2003 e Nota Circular n.º 015/03 de 07 de julho de 2003.

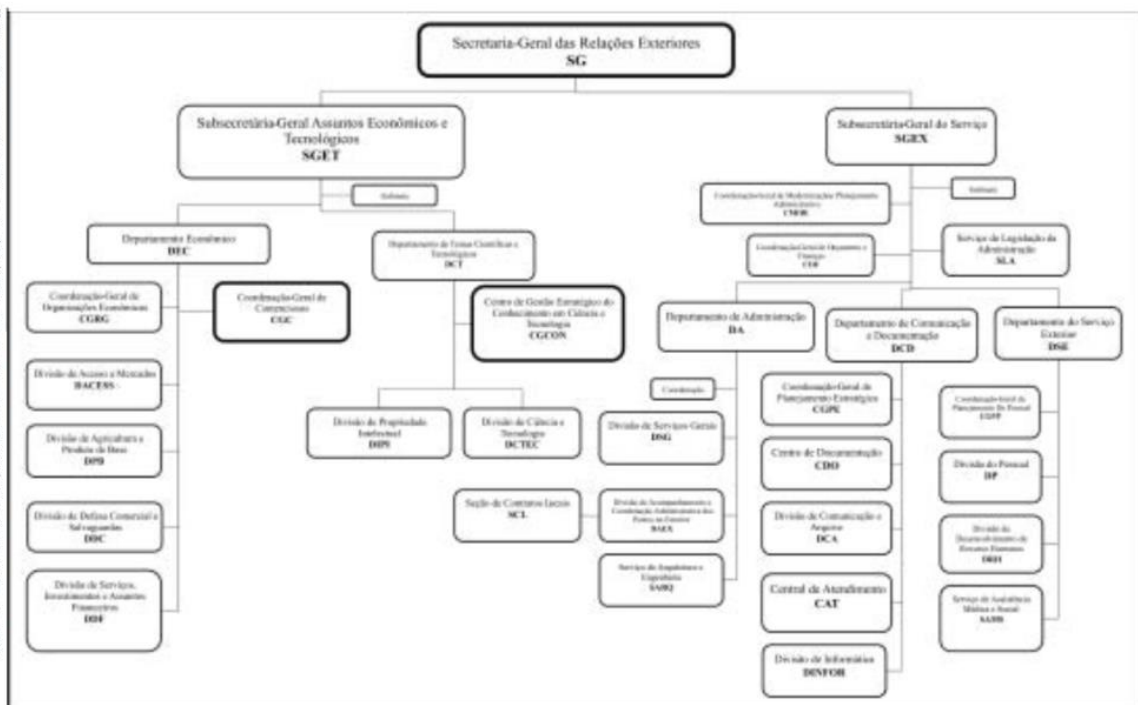
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵¹

51 Fonte: Decreto n.º 4.759, 21/06/2003 e Nota Circular n.º 015/03 de 07 de julho de 2003.



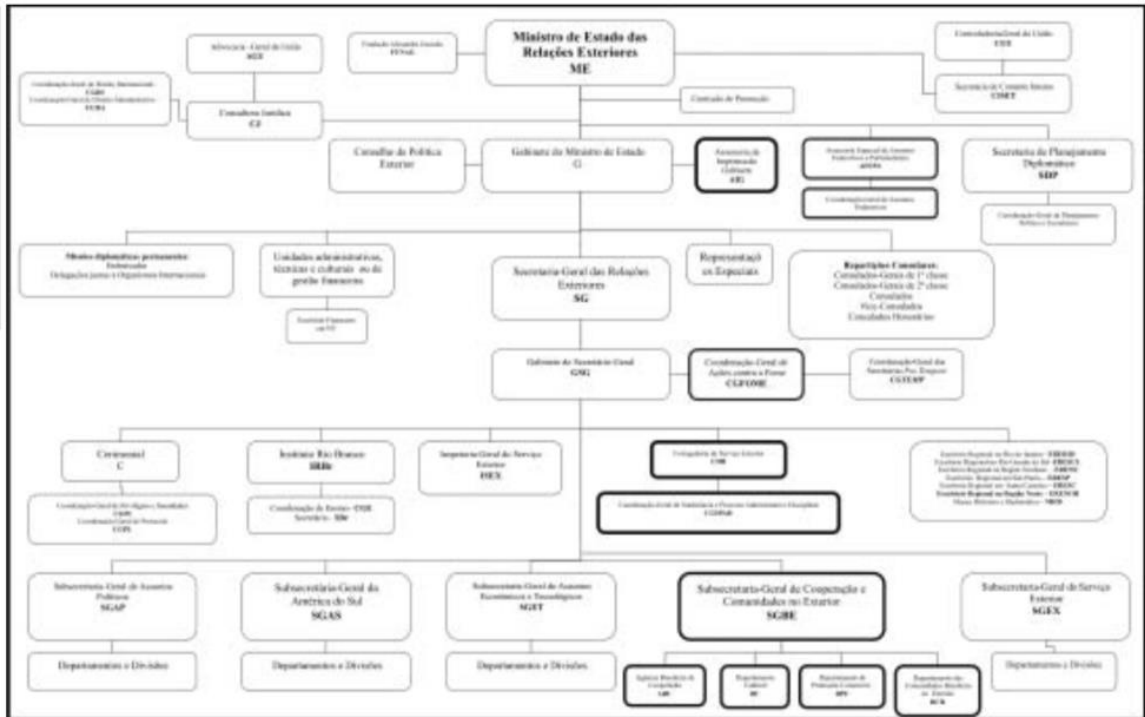
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵²

52 Fonte: Decreto n.º 4.759, de 21/06/2003 e Nota Circular n.º 015/03 de 07 de julho de 2003.



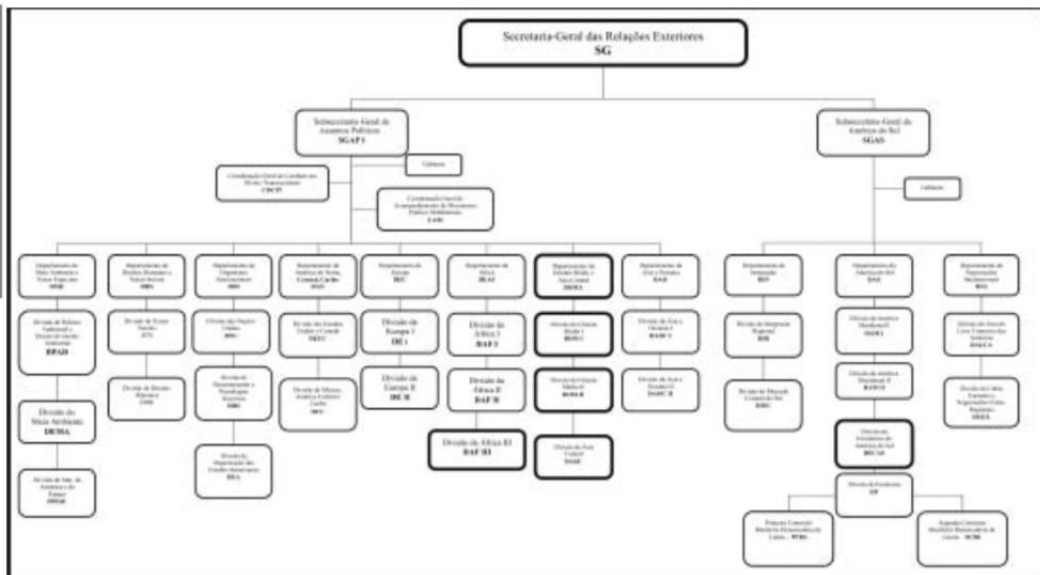
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵³

53 Fonte: Anexo II do Decreto n.º 5.032, de 05/04/2004



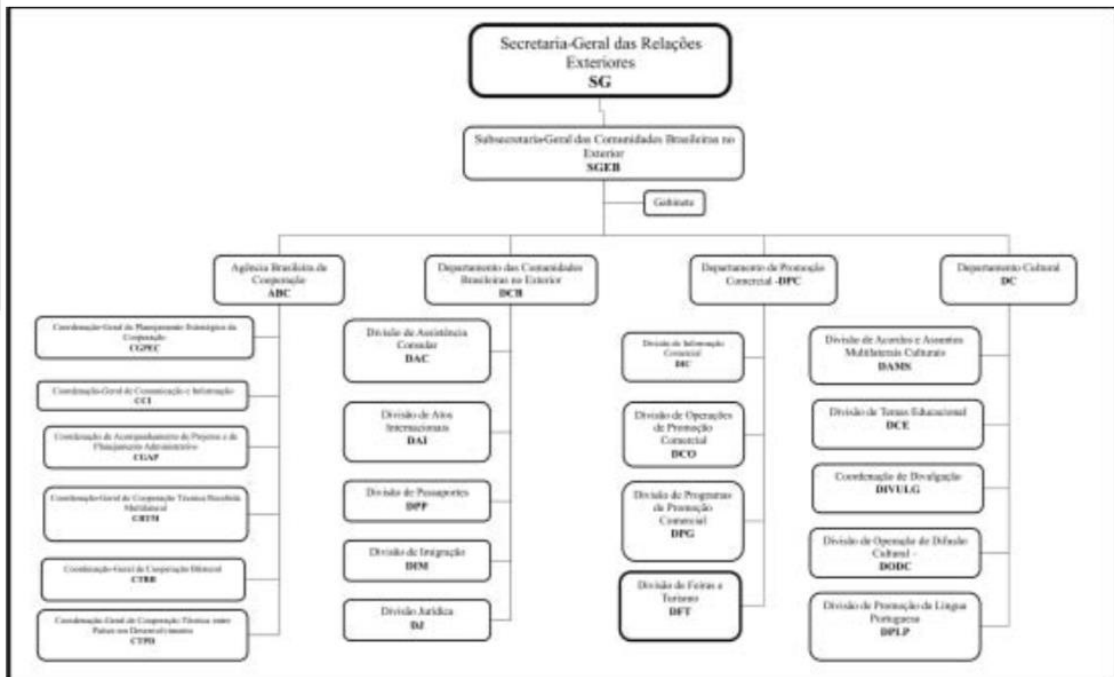
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁴

54 Fonte: Organograma da Estrutura Organizacional do MRE, que estava disponível em 2004, e Anexo II do Decreto n.º 5.032, de 05/04/2004.



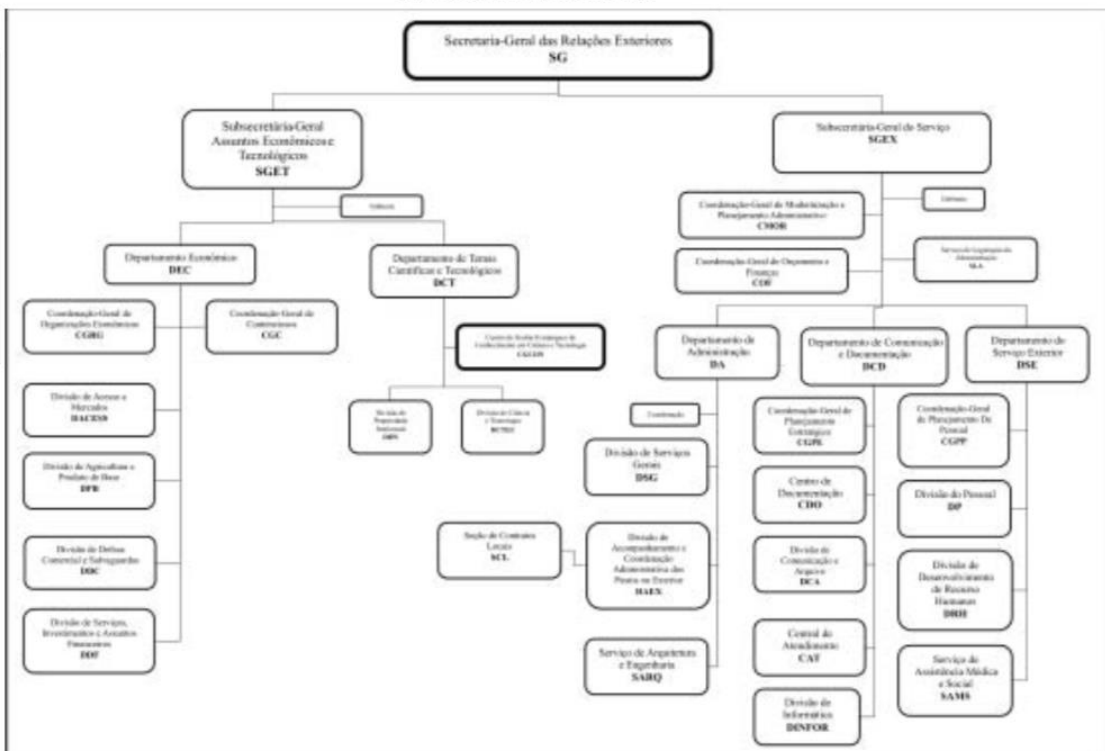
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁵

⁵⁵ Fonte: Anexo II do Decreto n.º 5.032, de 05/04/2004.



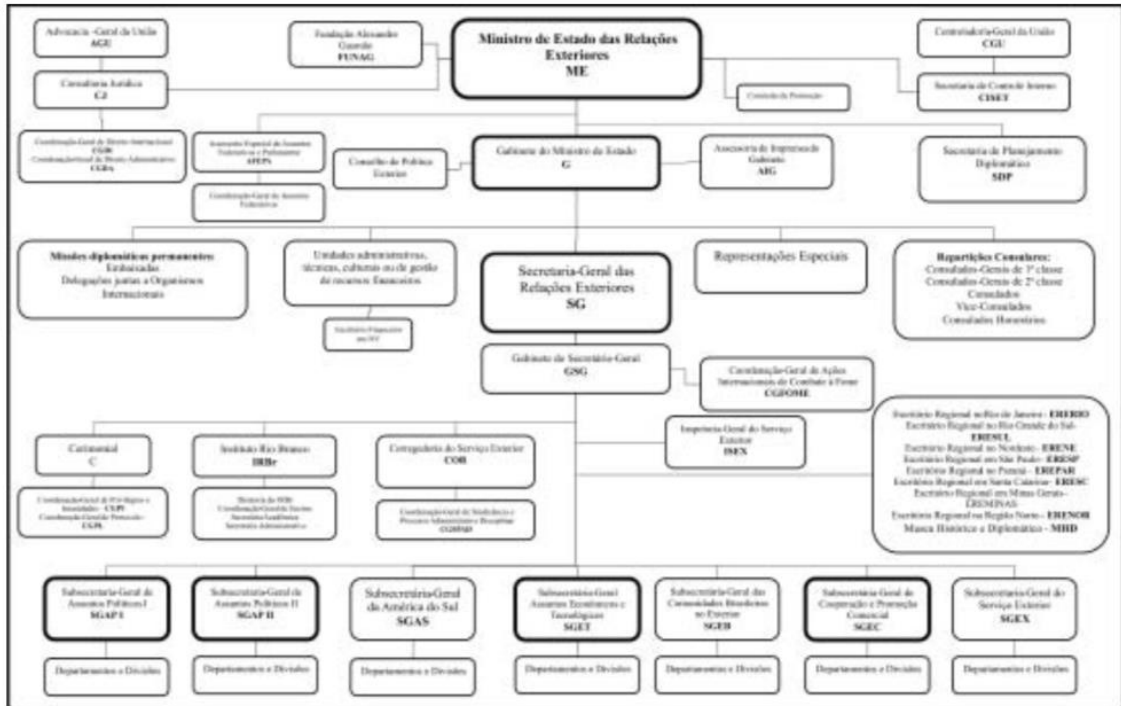
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁶

⁵⁶ Fontes: Anexo II do Decreto n.º 5.979, de 6 de dezembro de 2006 e Nota Circular n.º 015/03 de 07 de julho de 2003.



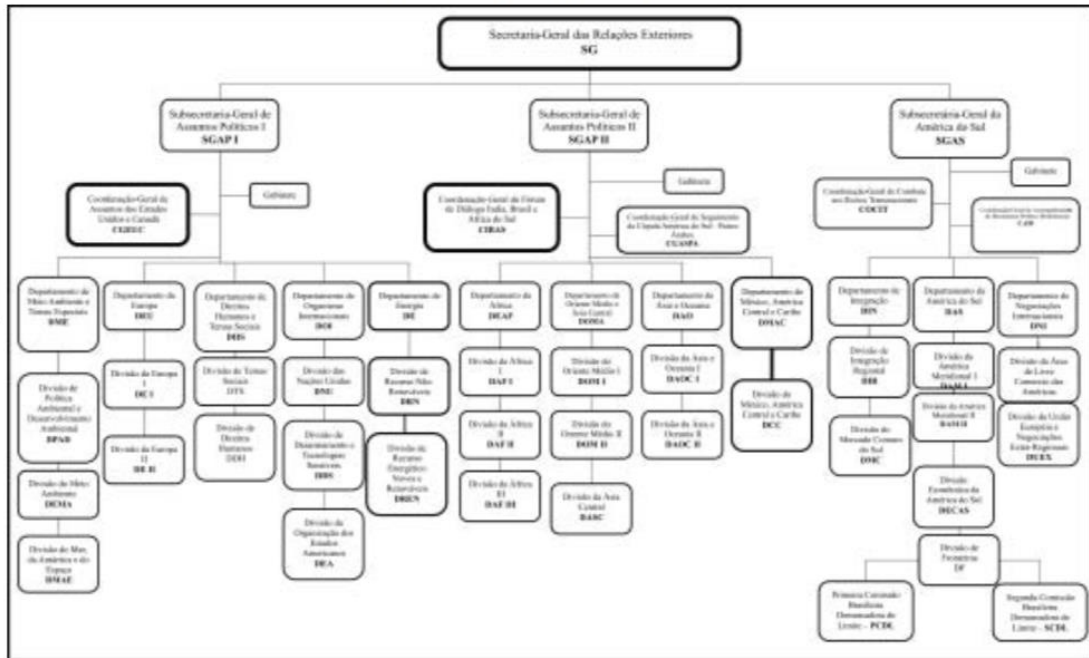
2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁷

57 Fonte: Anexo II do Decreto n.º 5.979, de 06/12/2006

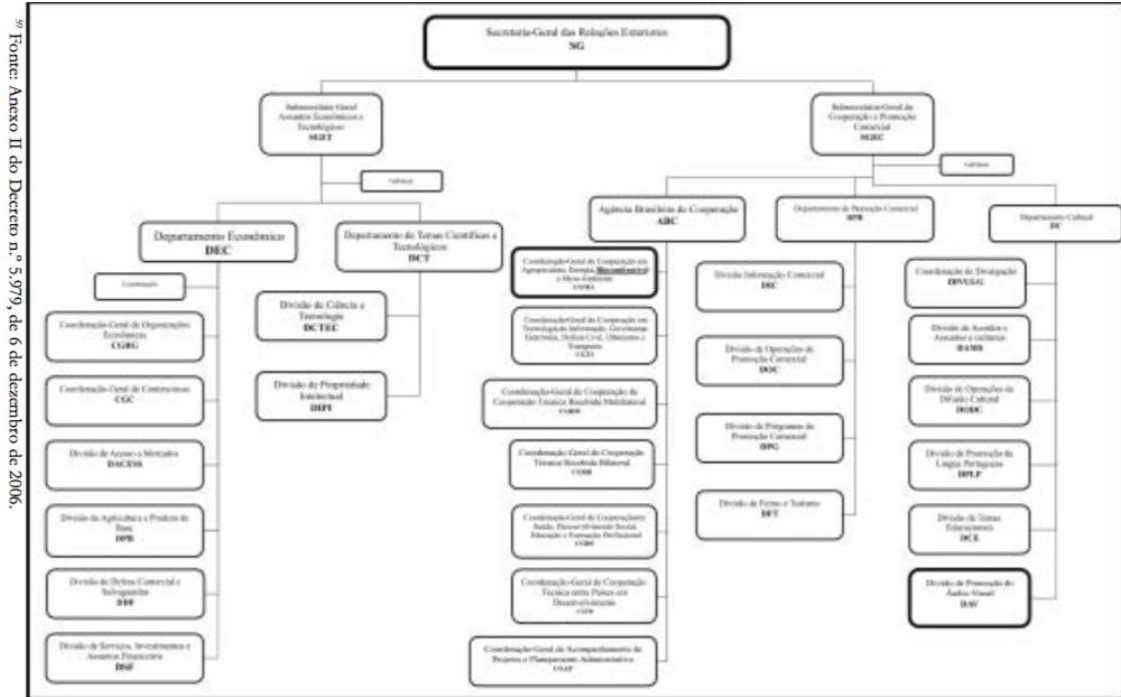


2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁸

58 Fonte: Anexo II do Decreto n.º 5.979, de 6 de dezembro de 2006.



2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁵⁹



2.ª GESTÃO CELSO AMORIM⁶⁰

