



Lucas Peixoto  
Pinheiro da Silva

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense.

Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense

## **POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: O PROCESSO DE “POLITIZAÇÃO” DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA NOVA REPÚBLICA**

**Resumo:** A ideia de que a política externa deveria ser conduzida exclusivamente por estadistas e por diplomatas predominou nas Relações Internacionais por muito tempo. Juntamente, prevaleceu a divisão ontológica entre política doméstica e política externa. No Brasil, essa percepção atribuiu prestígio ao Ministério das Relações Exteriores, cuja atividade é considerada política de Estado, não de governo até a atualidade, no discurso. Na segunda metade do século XX, o campo da Análise de Política Externa começou a questionar essa divisão entre o interno e o externo. Essa nova perspectiva ganhou maior relevância após o fim da Guerra Fria, com o avanço da globalização, a criação de novas tecnologias, o surgimento dos “novos temas” e a maior relevância de atores não estatais na política internacional. Esse processo de aproximação da política externa do contexto político doméstico e de maior participação da sociedade nas definições da política tornou o estudo da política externa mais próxima da Análise de Políticas Públicas. Este artigo analisa esse processo de “politização” da política externa desde o processo de redemocratização, verificando o avanço da participação da sociedade na condução da política externa, tendo o ciclo de políticas públicas como parâmetro.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Políticas Públicas; Análise de Política Externa

**Abstract:** The idea foreign policy should be used by statesmen and diplomats has predominated in International Relations for a long time. Along with that, the ontological division between domestic politics and foreign policy prevailed. In Brazil, this perception has given prestige to the Ministry of Foreign Affairs, whose activity is considered State policy, which would be apart from domestic politics. In the second half of the twentieth century, the field of Foreign Policy Analysis began to question this division between the domestic and the external. This new perspective gained greater relevance after the end of the Cold War, with the advancement of globalization, the creation of new technologies, the emergence of new international issues and greater relevance of non-state actors in international politics. This process of approximation between foreign policy and the political domestic context and the greater participation of society in the establishment of policies made the study of the foreign policy closer to the Public Policy Analysis. This article analyzes this process of "politicizing" the foreign policy since the redemocratization process, verifying the progress of social participation in the conduct of foreign policy, taking as a parameter the public policy cycle.

**Key words:** Brazilian Foreign Policy; Public Policy; Foreign Policy Analysis.



## 1. Introdução

Por muito tempo, a política externa foi considerada um assunto de Estado que devesse ser conduzido profissionalmente, com autonomia das políticas públicas domésticas, dada a sensibilidade dos temas abordados, incluindo acordos e alianças secretos. Bertrand Badie (2009) afirma que indivíduos, grupos sociais, povos ou sociedades são considerados intrusos na condução da política externa, que é tipicamente administrada por diplomatas. Mesmo atualmente, os “não profissionais” não seriam bem-vindos na condução da política externa, que seria um domínio reservado, o “último bastião da razão de Estado” (BADIE, 2009, p. 11).

A partir do século XIX, a democracia passou a ameaçar a exclusividade de diplomatas na condução da política externa (BADIE, 2009, p. 12). Isso começou a mudar com a denúncia, principalmente na Conferência de Paz de Paris de 1919, da diplomacia secreta ou da diplomacia de gabinete por meio da qual foi estabelecida um rígido<sup>59</sup> sistema de alianças que levou à Primeira Guerra Mundial (KENNEDY, 1989, p. 249-256; KEYLOR, 2011, p. 74-75, HOBBSBAWN, 2011 p. 478-483; KISSINGER, 2012, p. 195, 209). Desse modo, a diplomacia aristocrática do século XIX extinguiu-se na era da mobilização de massa<sup>60</sup> (KISSINGER, 2012, p. 194)

Há diferentes definições de “políticas públicas” e é uma área marcada pela multidisciplinariedade (PEDONE, 1986, p. 10; VEDUNG, 1997, *passim*). Para Pedone (1986, p. 10) política pública é o “nexo entre teoria e a ação do Estado”. De acordo com Thomas Dye (1987, p. 1), trata-se do que “os governos escolhem ou não fazer” e análise de políticas públicas é descobrir “o que governos fazem, por que eles fazem, e que diferença isso faz”. Para Anderson (2011, p. 7), é “um curso intencional da ação ou omissão realizada por um agente ou um conjunto de agentes para lidar com um problema ou uma questão de preocupação”. Para Milani (2012, p. 36), política pública é “o conjunto das atividades do governo que, agindo direta ou indiretamente (por exemplo, pela delegação ou pela ação de agentes não governamentais), acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos”.

Este artigo baseia-se na ideia de que política externa é uma forma de política pública, pois muda de acordo com o grupo político no governo (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017, p. 586). Embora o fenômeno de “politização” enquanto maior participação social seja novo, não é nova a disputa partidária acerca da política externa, como as divergências entre os conservadores e os liberais acerca da política externa brasileira do Império no Prata, com controvérsias permanentes no Parlamento entre as décadas de 1850 e 1870 (BASILE, 2016, p. 237-251; CERVO, 2012, p. 135;

<sup>59</sup> Cf. Processo de “*rigidification*” dos blocos de aliança em GILBERT, Felix; LARGE, Clay D. *The End of the european Era, 1890 to present*. New York: W.W. Norton & Co., 2008.

<sup>60</sup> Kissinger refere-se à importância da mobilização de grandes massas populares, a fim de tomar decisões e de implementar medidas relevantes de política externa.

BETHELL, 2012, p. 160-171). Também não é nova a importância de grupos econômicos na definição da política externa brasileira, basta ver, por exemplo, a “diplomacia dos patacões” durante a década de 1850, com importante participação do Barão de Mauá, e a relevância dos cafeicultores durante a política externa da Primeira República (CERVO, 2012, p. 124-127, 228-239; ALMEIDA, 2017, p. 277-289).

A fim de orientar este trabalho e viabilizar a sistematização das ideias de diferentes autores, as análises aqui feitas levarão em conta a perspectiva de política pública como um ciclo que pode ser dividido em etapas ou fases. Howlett e Giest (2013, p. 17-24) defendem o estudo de políticas públicas na forma de um ciclo formado por cinco etapas: a etapa de formação de agenda (1), na qual um problema é, primeiramente, percebido pelos agentes políticos; a etapa de formulação de política (2), na qual se desenvolvem as opções específicas para uma política no governo; a etapa de tomada de decisões (3), quando os governos optam por um curso de ação específico para uma política; a etapa de implementação da política (4), na qual os governos colocam suas decisões em prática; a etapa de avaliação de políticas públicas (5), quando são aferidos os resultados da política.

Este artigo analisa o processo de “politização” da política externa brasileira (PEB) desde a redemocratização em 1988, assim como demonstra que a divisão entre a política externa e a política doméstica é somente analítico-teórica, o que permite estudar a política externa como uma política pública. A abordagem empregada favorece o estudo da política externa como uma política pública, analisando, respectivamente, as transformações sistêmicas, as mudanças de perspectiva no estudo das Relações Internacionais (RI) e o contexto histórico doméstico do período estudado.

## **2. Processos Sistêmicos**

Para Christopher Hill (2003, p. 254-255), a política externa é um lugar de ação política cada vez mais democratizado, não sendo mais uma área reservada, fora da política “normal”. Embora precise de maior continuidade do que em outras áreas da administração pública, a política externa é uma área da política pública (HILL, 2003, p. 242, 254-255). Isso também recebe o nome de diplomacia pública, que, possui estas três dimensões, de acordo com Joseph Nye (2004, p. 107-110), que ajudam a criar uma imagem atrativa de um país e a obter resultados esperados: 1) comunicações diárias, as quais envolvem a explicação dos contextos das decisões políticas domésticas e externas para a opinião pública; 2) comunicação estratégica, por meio da qual se destacam os temas que sejam de interesse do governo que recebam maior atenção; 3) o desenvolvimento de relações de longo prazo com “indivíduos-chave”, por meio de bolsas de estudo, intercâmbios, treinamento, seminários, conferências e canais de mídia.

Para Badie (2009, p. 15), a abordagem “weberiana” da política externa, que privilegia a Ciência Política, na qual prevalece uma perspectiva de resignação guerreira e de fatalidade da potência, estaria sendo substituída pela abordagem “durkheimiana”, que privilegia os Estudos Sociológicos, nos quais prevalece uma perspectiva do conflito internacional como uma patologia social que é possível remediar. O autor defende que, embora a análise das relações internacionais não seja binária, variando entre os dois tipos de abordagem, a corrente durkheimiana é a que permite uma análise que inclua os diferentes atores, patologias e disputas sociais que estão na “arena internacional” (BADIE, 2009, p. 48-49).

Ao expandir as relações transnacionais de parceiros econômicos, culturais, religiosos e associativos, o processo de globalização favorece a formação de uma sociedade civil internacional (BADIE, 2009, p. 14-15; MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 15). A globalização, o enfraquecimento dos Estados e a “regressão da potência” voltam a dar aos indivíduos e aos grupos uma margem de autonomia suficiente para imporem diretamente as suas vontades, as suas aspirações, as suas vozes e a sua violência (BADIE, 2009, p. 49). Badie quer dizer que a análise sociológica permite verificar a ampla variedade de atores que sempre houve na definição da política externa; no entanto, recentemente, com as consequências dos processos de transformação que permitem maior informação e participação da sociedade, a perspectiva sociológica torna-se ainda mais pertinente.

Na democracia, tendem a predominar a perspectiva otimista de política externa, seguindo o argumento kantiano, e a crença em suas virtudes institucionais, em particular a divisão dos poderes da República e a existência de *checks and balances*, os quais restringiriam a liberdade dos tomadores de decisão governamentais, pois precisam prestar contas à sociedade de suas decisões. (LIMA, 2000, p. 267-268). A concepção realista favoreceu, por muito tempo, a construção de marcos interpretativos de que a política externa seria um campo distante do cotidiano dos cidadãos a ser executado por estadistas, diplomatas e militares (MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 15-16). Lima (2000, *passim*) analisa criticamente a perspectiva cética dos realistas acerca das dificuldades de se compatibilizar democracia e política externa, a qual pode ser resumida nestas duas teses principais: 1) a ideia de que a natureza específica da política externa é distinta da política doméstica; 2) a ideia das deficiências institucionais das democracias.

Sobre a primeira tese da crítica realista, Lima (2000, p. 270-271) afirma que a representação do Estado como ator coeso e autônomo de sua sociedade nacional quando toma decisões de política externa é, na verdade, um modelo normativo, não um axioma teórico. Além disso, essa ideia de “primado da política externa” seria derivada da tradição historicista alemã de formação do Estado, que não seria universalmente aplicável (LIMA, 2000, p. 271-272). Em meados do século XX, a crítica

realista, adotando um posicionamento elitista contrário ao “imediatismo e ao emocionalismo” da opinião pública, com o surgimento da democracia de massas, associa democratização ou a “politização” da política externa ao irracionalismo (LIMA, 2000, p. 273-274). Esse argumento realista pode ser resumido nesta forma: “a ‘boa política externa’ é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos ‘verdadeiros estadistas’ [...] cuja viabilidade pode ser impedida pela democracia” (LIMA, p. 2000, p. 274). A crítica a essa perspectiva realista consiste no questionamento da separação entre política externa e política doméstica e na análise dos Estados como atores unitários (LIMA, 2000, p. 275). Lima explica que a tese da incompatibilidade entre a política externa e democracia se sustenta na premissa de existência de uma distinção ontológica entre política interna e externa (LIMA, 2000, p. 277).

A segunda tese da crítica realista decompõe-se em dois argumentos principais : a “taxa de desconto” dos líderes democráticos, que precisam enfrentar o dilema entre a sobrevivência eleitoral, favorecendo medidas de resultados de curto prazo, e as decisões de “estadista”, o qual aceita pequenas perdas no presente a fim de ter grandes vantagens no futuro; e a difusão do poder interno, que desconcentra o poder decisório, gerando incerteza acerca da ratificação doméstica de acordos internacionais (LIMA, 2000, p. 277-284). Em contrapartida, a autora afirma que a dificuldade de conciliação de interesses eleitorais com o interesse nacional também não é exclusiva da política externa, havendo ainda mecanismos institucionais, como a burocracia profissional, que minimizam os riscos de mudanças abruptas na condução da política externa (LIMA, p. 278-284). A condução de outras políticas públicas, como a política fiscal, também é passível da “taxa de desconto”, tendo de escolher, em alguns casos, entre o bem-estar atual dos eleitores e a ruína fiscal futura do Estado.

Maria Regina Soares Lima (2013, *passim*) aponta três momentos analíticos fundamentais de desenvolvimento das RI nos quais a divisão ontológica entre o doméstico e o externo é questionada; reforçando, pois, a política externa como política pública. O primeiro momento ocorreu entre as décadas de 1960 e de 1970, incluindo os trabalhos de J. David Singer (1961)<sup>61</sup>, Richard Snyder (1962)<sup>62</sup>, Graham Allison (1971)<sup>63</sup>, Irving Janis (1972)<sup>64</sup> e Robert Jervis (1976)<sup>65</sup>, os quais introduziram as abordagens do processo decisório e do estudo comparado, dando maior relevância à análise dos fenômenos domésticos para explicar a política externa dos Estados (LIMA, 2013, p. 129-

<sup>61</sup> SINGER, J. David. *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*

<sup>62</sup> SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. *Foreign Policy Decision-Making*. Palgrave Macmillan, 1963.

<sup>63</sup> ALLISON, Graham. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Bown and Co., 1971.

<sup>64</sup> JANIS, Irving. *Victims of Groupthink: a psychological analysis of conflict, choice, and commitment*. New York: Free Press, 1972.

<sup>65</sup> JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

133). Dessa forma, “a política externa não era outra coisa que a face externa do ‘Estado em ação’”, o que aproximou o campo das RI da análise de políticas públicas (LIMA, 2013, p. 130).

O segundo momento, entre as décadas de 1980 e de 1990, é marcado pelo estudo das relações “transnacionais” e da “interdependência<sup>66</sup>”, que criticam os modelos “estadocêntricos”, com a atuação cada vez mais importante de empresas multinacionais, desde a década de 1970, e de organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais transnacionais, que crescem no contexto internacional após a Guerra Fria. Para a autora, “Uma das principais contribuições da literatura sobre relações transnacionais e interdependência complexa para os propósitos deste trabalho foi romper com a separação analítica e institucional entre os campos disciplinares das Relações Internacionais e da Política Comparada” (LIMA, 2013, p. 135). Destaca-se, nesse momento, o trabalho de Robert Putnam<sup>67</sup> (1988) sobre o modelo de “jogos de dois níveis”, o qual gera uma série de contribuições teóricas e novas hipóteses, vinculando variações institucionais domésticas e compromissos internacionais, bem como postulando determinados efeitos nacionais de compromissos internacionais (LIMA, 2013, p. 136).

O terceiro momento, a partir de meados da década de 1990, divide-se em dois movimentos: o fim da Guerra Fria, que estimulou o renascimento dos estudos de política externa, após a diminuição de “peso das restrições sistêmicas”; o esforço de elaboração de teorias de política externa a partir da derivação de proposições analíticas das teorias de relações internacionais (LIMA, 2013, p. 137). A autora destaca três abordagens teóricas de Análise de Política Externa (APE): o realismo neoclássico, as abordagens institucionalistas e as abordagens construtivistas.

O realismo neoclássico assimila variáveis domésticas como fatores intervenientes aos argumentos realistas clássicos, como Wohlforth<sup>68</sup> (1993) (LIMA, 2013, p. 137-138). As abordagens institucionalistas, em particular o “institucionalismo racionalista”, tem como unidade de análise os tomadores de decisão, e vincula instituições e comportamento, como as contribuições de Helen Milner<sup>69</sup> (1997) e de Lisa Martin<sup>70</sup> (2000) (LIMA, 2013, p. 138-140). As abordagens construtivistas têm uma compreensão sociológica das instituições e da ontologia dos agentes; mas também defendem que a política externa deve ser analisada a partir de seus agentes constitutivos, incluindo uma relação

---

<sup>66</sup> Cf. KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co., 1977.

<sup>67</sup> PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organizations*, v. 42, n. 3, 1988, p. 427-460.

<sup>68</sup> WOHLFORTH, William C. *Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

<sup>69</sup> MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

<sup>70</sup> MARTIN, Lisa L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000

causal entre normas e conteúdo de política, contando com os trabalhos de Boekel, Rittberger e Wagner<sup>71</sup> (1999), Finnemore<sup>72</sup> (1996), Cordel e Wolff<sup>73</sup> (2007) (LIMA, 2013, p. 141-142).

Os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX favoreceram o resgate e a renovação das teses de APE na área de RI, após a prevalência do estruturalismo, que foi muito forte na década de 1970 (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 14). Esse período foi marcado pela simultaneidade de diferentes fenômenos que favoreceram essa “inflexão nas concepções contemporâneas sobre o papel do Estado e em suas práticas no campo da política externa” (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 15), incluindo o fim da competição bipolar, a diversificação das coalizões, os processos de globalização e de liberalização econômica, as crises financeiras de natureza sistêmica, a revolução tecnológica na área de informação e a ação transnacional de redes de ativismo e de movimentos sociais (MILANI, 2012, p. 38; MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 14-15).

Ao mesmo tempo em que surgiram novas possibilidades de ação internacional dos Estados, surgiram novos constrangimentos (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 15). Nas concepções tradicionais de política externa, o Estado é o ator preponderante das fases de formulação, de tomada de decisão e de implementação da política externa. Com a transnacionalidade dos temas políticos e a maior aproximação de atores não estatais globalmente, uma porção cada vez maior da população e de entidades não estatais passaram a sentir-se afetada pelas decisões tomadas na política externa e demandam mais transparência nessa área (MILANI, 2012, p. 38-*et seq.*). O aumento de interesse e o de debate público seriam causadores de um “processo lento e gradual” de abertura e de “politização” do campo da política externa, ainda que de forma reduzida, se comparada com outras políticas públicas (MILANI, 2012, p. 38-39). Isso dependeria o nível de desenvolvimento de um país. Além disso, os impactos distributivos domésticos da política externa variam (LIMA, 2000; MILANI, 2012, p. 39-40). Assuntos relacionados a acordos comerciais, por exemplo, teriam impactos variáveis na população, enquanto assuntos relacionados a paz e segurança seriam neutros da perspectiva do conflito distributivo, aproximando-se das funções “clássicas” do Estado (MILANI, 2012, p. 39-40).

### 3. Contexto doméstico

Após o pleno retorno à ordem democrática em 1988, com a nova Constituição, a crise macroeconômica e paradigmática do desenvolvimentismo e a substituição do modelo de

<sup>71</sup> BOEKEL, Henning.; RITTBERGER, Volker.; WAGNER, Wolfgang. (1999). *Norms and foreign policy: Constructivist foreign policy theory*. Center for International Relations/ Peace and Conflict Studies, 1999.

<sup>72</sup> FINNEMORE, Martha. *National Interests in International Society*. Ithaca, Cornell University Press: 1996.

<sup>73</sup> CORDELL, Karl; WOLFF, Stefan. A Foreign Policy Analysis of the “German Question”: Ostpolitik Revisited. *Foreign Policy Analysis*, v. 3, n. 3, abr./2007, p. 255-271.

industrialização protegida pela abertura econômica, a relevância da política doméstica aumentou na condução da política externa brasileira (LIMA, 2000, p. 295; CERVO, 2008, p. 76-82).

A redemocratização influenciou o Ministério da Relações Exteriores (MRE) a construir, ainda que gradualmente, uma dimensão de política pública para a PEB (MILANI, 2015, p. 67). Ao mesmo tempo, há um aumento da participação de diferentes camadas sociais na política brasileira desde então, mudando a forma de conduzir políticas públicas, seguindo padrões de mudança globais e circunstâncias históricas nacionais específicas (AVRITZER, 2011, p. 13-14). Em comparação ao paradigma desenvolvimentista, houve uma diminuição da concentração da política externa no Itamaraty. Desse modo, as fases de formação da agenda e de processo decisório da política externa brasileira foram “politizadas” ou democratizadas, com maior participação do poder legislativo, do poder judiciário<sup>74</sup> e de atores não governamentais.

Milani (2012) descreve uma expansão de participantes envolvidos no processo decisório e na formulação da política externa brasileira. Ela teria dois níveis: o nível dos atores governamentais, incluindo burocratas de outras áreas, agências governamentais, governos subnacionais e parlamentares; o nível dos atores não governamentais, que inclui partidos políticos, ONGs, meios de comunicação, movimentos sociais e comunidades epistêmicas (MILANI, 2012, p. 38-39). Desse modo, houve uma diminuição da autonomia decisória do MRE em relação à que tinha no paradigma anterior, principalmente entre 1946 e 1988, “período da industrialização protegida” (LIMA, 2000, p. 291-295). Para Oliveira e Pfeifer (2006, p. 390-391), por sua vez, mantiveram-se o modelo institucional do conceber (formulação) e do fazer (implementação) política externa, concentrando essas atividades no MRE, a fim de garantir estabilidade e continuidade da política externa.

Milani (2012, p. 41-42) define estes fatores como causadores da “politização” da política externa brasileira após a redemocratização: 1) a ampliação da função do Poder Legislativo no processo decisório da política externa por meio da Constituição Federal de 1988<sup>75</sup>; 2) a abertura proporcionada pelo Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (compostas por diplomatas e por integrantes de organizações da sociedade civil) para encontros internacionais; 3) a midiaticização da política externa, o que atraiu a atenção dos cidadãos comuns para as decisões tomadas pelo Estado brasileiro nas relações internacionais; 4) o relativo aumento de visibilidade das agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais de 1990 e de 2000; 5) o aumento do

---

<sup>74</sup> Sobre a participação do Poder Judiciário na política externa brasileira, pode-se dar como exemplo o salvo-conduto concedido pelo ministro Francisco Peçanha Martins, do Superior Tribunal de Justiça, ao jornalista Larry Rohter, do The New York Times, o qual teve o visto temporário cancelado pelo Governo Federal em 2004, após fazer uma reportagem que tratava do consumo de álcool do presidente Lula (MAIA et al, 2004).

<sup>75</sup> Cf. artigo 49, incisos I-IV; artigo 51, inciso I; artigo 52, incisos IV e V; artigo 56, inciso I.

interesse dos acadêmicos e de especialistas pelo acompanhamento da política externa e pela ampliação dos cursos de graduação em Relações Internacionais.

A “politização” da PEB passa, cada vez mais, pelos mesmos processos de tomada de decisão de outras políticas públicas em regimes democráticos modernos, que incluem: 1) relação entre Poder Executivo e o Poder Legislativo; 2) a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário; 3) a existência de trâmites burocráticos; 4) a participação da sociedade civil, dos operadores empresariais e sindicais (MILANI, 2012, p. 40-41). De acordo com o autor, com a maior participação do terceiro setor na PEB, a relevância de temáticas de *low politics* aumentou na agenda da política externa, como meio ambiente, narcotráfico, redução da pobreza e direitos humanos, que, por sua vez, passaram a exigir dos formuladores da política externa um conhecimento mais amplo, a fim de compreender a complexidade técnica e científica de muitas das novas questões internacionais (MILANI, 2012, p. 40). Desse modo, organizações da sociedade civil, nos seus mais variados níveis de institucionalização, passaram a dialogar com mais frequência com diplomatas (MILANI, 2012, p. 40).

Milani (2012, p. 42-43) alerta para a necessidade de reformas no Itamaraty, a fim de adequar-se à maior participação da sociedade na política externa, e ressalva que é preciso discernir para cada temática externa estas variáveis: 1) o grau de institucionalização e a capacidade propositiva de atores não governamentais; 2) a receptividade da burocracia estatal às demandas da sociedade; 3) a capacidade de coordenação de diversos interesses; 4) os padrões de relacionamento de acordo com o estilo de cada administração federal.

Oliveira e Pfeifer (2006, p. 389-390) indicam quatro fatores que alteraram o processo decisório da política externa brasileira a partir da década de 1990. Dois são externos: o fim da guerra fria e a difusão da globalização tecnológico-econômica. Dois são domésticos: redemocratização e a liberalização econômica do final dos anos 1980.

A democratização das relações políticas e a liberalização econômica, após duas décadas de regime burocrático-autoritário, tendem a gerar condições contraditórias sobre a viabilidade de mudança no *status quo* institucional e na orientação de política. As mudanças das relações políticas incluem: 1) a “descompressão” das demandas da sociedade sobre o sistema político; 2) a politização dos processos de formação de políticas públicas; 3) a redistribuição de direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo (LIMA, 2000, 265-266).

A internacionalização econômica e a liberalização política dificultaram o processo tradicional de formação da política externa. Esses processos teriam modificado, para Lima (2000, p. 295-296), a natureza da política externa, que, além de representar interesses coletivos no plano internacional,

passou a ter de negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno. A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diferentes fenômenos sociais, viabiliza a superação da fronteira entre o doméstico e o externo e, por consequência, a internacionalização da agenda doméstica, com a assimilação do Poder Legislativo em questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Poder Executivo (LIMA, 2000, p. 287). A autora (2000, p. 287) também entende que os conflitos distributivos internos tendem a ser impactados com a abertura econômica, pois a economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países.

A década de 1980 foi marcada pela transferência de diplomatas para outras agências governamentais, e, na década de 1990, houve a assimilação crescente de temas de política externa por outras agências do governo (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 17). Essa perda de exclusividade do MRE soma-se à menor influência dos diplomatas no processo decisório a partir de 1994, que está relacionado com o fenômeno de “presidencialização” da política externa no qual os presidentes têm suas agendas próprias de política externa, como foi o caso de Fernando Henrique Cardoso e de Lula (AMORIM NETO, 2012, p. 125-127,135).

Vários fóruns de interlocução intersetorial foram criados, com membros de diferentes organizações governamentais e não governamentais, geralmente de caráter consultivo do Poder Executivo. Podem ser citados: o Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul (FCES), criado em 1994; o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003; a Câmara de Comércio Exterior (Camex), criada em 2003; o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), criado em 2004. A Camex, em particular, por meio do Conselho Consultivo do Setor Privado (Conex), permite que até 20 representantes do setor privado participem de atividades de formulação e de avaliação de políticas públicas (BRASIL, 2003; 2016a; 2016b; 2017). Isso demonstra a importância do segundo setor na política externa.

É importante deixar clara a diferença entre política externa e ação internacional de atores não estatais. Atores não estatais são instituições do segundo e do terceiro setores que desenvolvem ações no plano internacional; mas essas ações não são “política externa” (MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 21). A participação social na política externa, como uma política pública, não inclui a fase de implementação da política, a qual deve ser conduzida pelos operadores profissionais da política externa: diplomatas.

Dentro do setor público, há também instituições que favorecem a coordenação e um assessoramento de diferentes órgãos da administração pública diretamente. Dois órgãos de assessoramento direto na área externa foram criados, a Câmara de Comércio Exterior e a Câmara de

Relações Exteriores e Defesa Nacional, com o objetivo de “formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas” (DANESE, 2017, p. 40-41).

Dawisson Belém Lopes (2011) estuda a evolução da PEB na Nova República e conclui que com ela se passou o que Bertrand Badie chama de “a intrusão da sociedade”. Parte importante do processo de democratização da PEB depende do estudo de sua história. Nesse sentido, foi importante a facilitação de acesso ao arquivo histórico do Itamaraty, por meio da aprovação da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, cuja regulamentação foi feita em portaria do MRE em 27 de agosto de 1992 (PENNA FILHO, p. 128, 1999; LOPES, 2011, p. 68). Sobre isso, afirmou Celso Lafer, demonstrando o novo momento da PEB:

Sempre tive a convicção de que em uma democracia a transparência do poder é fundamental e de que o controle das políticas públicas pela cidadania deve ser feito através de uma informação apropriada. É claro que também sempre reconheci que há temas de segurança, temas mais delicados cuja divulgação envolve certa defasagem no tempo (LAFER et al., 1993, p. 11<sup>76</sup> apud LOPES, 2011, p. 68-69).

Em 1993, houve um ciclo de palestras organizado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais chamado “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira, no qual, entre outros temas, se debateu o estatuto público da PEB, sua necessária democratização e os mecanismos para isso (LOPES, 2011, p. 69). Sobre o tema da transparência, todos os participantes<sup>77</sup> apreciaram positivamente a iniciativa e reconheceram a importância do diálogo com a sociedade como parte de uma instituição democrática (MRE, 1993, p. 145). Inclusive os processos de formulação da política externa, segundo eles, deveriam ser debatidos com a sociedade, a fim de reforçar a legitimidade das posições diplomáticas brasileiras (MRE, 1993, p. 145). No entanto ressaltam:

[...] a transparência não é um processo ‘controlado’. O Itamaraty pode escolher o que lhe interessa discutir publicamente mas, pelos mais variados caminhos, a sociedade – setores da elite, pelo menos – também ‘escolhem’ os temas que querem discutir com os formuladores da política externa. A transparência é necessariamente uma via de mão dupla, e sujeita às flutuações e aos interesses a que Celso Lafer chama de ‘agenda da opinião pública’. Constatou-se que é inevitável que alguns temas institucionais passem a fazer, em algumas circunstâncias, parte dessa agenda (MRE, 1993, p. 145).

O documento expõe dois caminhos alternativos de implementar maior democratização da PEB:

1) tomar por base a estrutura institucional existente e procurar ampliar as modalidades de diálogo com setores da sociedade que formam a opinião pública; 2) adotar um projeto de “diplomacia pública”, com

<sup>76</sup> LAFER, Celso et al. Entrevista com Celso Lafer. *Revista Estudos Históricos*, v. 2, n. 12., 1993.

<sup>77</sup> O documento compila as conclusões dos seminários; mas, por ser um evento interno, não divulga todos os participantes do evento.

projetos e propostas de política externa amparados em uma “política nacional” oriunda de debates com o Congresso, as lideranças políticas e as organizações (MRE, 1993, p. 148). A segunda proposta depende de uma reestruturação do funcionamento de outras estruturas de Estado que fogem à competência do MRE. Dessa forma, presume-se que o primeiro caminho foi adotado por meio de maior transparência das atividades do ministério, número de representações e de postos no exterior, número de pessoal, trabalhos acadêmicos de diplomatas e outras informações que são divulgadas em seu sítio eletrônico e por meio de perfis em plataformas de mídias sociais<sup>78</sup>. Vale destacar a função da Fundação Alexandre de Gusmão que reúne, constantemente, por meio de eventos abertos ao público e da publicação gratuita de trabalhos acadêmicos, membros do primeiro, do segundo e do terceiro setores.

Para Lopes (2011, p. 69-70), o Itamaraty preparou-se para conduzir o processo inevitável de democratização das atividades do ministério. Isso corrobora a perspectiva deste trabalho de que esse processo de democratização ou de “politização” se limita às fases de formação de agenda, de processo decisório, bem como de formulação em alguns casos, embora ainda seja dominado pelos diplomatas, que são considerados os formuladores da PEB por excelência e que devem apontar as opções que cabem aos tomadores de decisão. Mesmo assim, Carlos Faria (2008 *apud* LOPES, 2011, p. 73) questiona se as reformas institucionais do Itamaraty realmente compartilharam o poder decisório com a sociedade, havendo a acusação de que, por vezes, os negociadores do Itamaraty veem os novos *stakeholders* da PEB como “massa de manobra” útil para fins de legitimação política. A democratização da sociedade brasileira seria um “ativo” institucional manipulado pelos diplomatas (LOPES, 2011, p. 73). Evidência disso seria, para Lopes (2011, p. 75), o discurso do chanceler Luiz Felipe Lampreia, em que este trecho, em especial, demonstra que a perspectiva do chanceler é de que o Itamaraty seria a instituição que, por ser a “elite burocrática da nação”, deveria ser responsável por reconhecer o interesse nacional:

[...] o planejamento e a execução da política externa tornou-se um exercício democrático entre os governos e as sociedades. Em uma sociedade democrática, os governos não produzem interesses isolados, senão que os identificam e interpretam no diálogo e na interação constantes com a sociedade civil em geral e os diferentes tores em particular (LAMPREIA<sup>79</sup>, 1999, p. 170-171 *apud* LOPES, 2011, p. 75).

Para Celso Amorim, a política externa é política de Estado e de governo, com as premissas constitucionais da PEB como ponto de partida para a formulação de políticas públicas, que devem

<sup>78</sup> Cf. o endereço eletrônico <<http://www.itamaraty.gov.br/midias-digitais>>.

<sup>79</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e o mundo no século XXI: uma visão do Itamaraty. *Política Externa*, v. 5, n. 3, dez. 1996.

variar de acordo com a mudança de interpretações e de contingências do exercício de governo (LOPES, 2011, p. 77). A perspectiva de Celso Amorim aproxima-se à de Milner (1997 *apud* LIMA, 2000, p. 287), segundo a qual o interesse nacional depende das preferências da coalizão política vencedora nas eleições.

#### 4. Considerações finais

Como foi demonstrado, a política externa é uma política pública, fazendo parte da “*politics*”. Sua condução insere-se na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, decorrem de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política (MILANI e PINHEIRO, 2012, p. 24). Desse modo, este artigo mostra, também, a utilidade do parâmetro analítico do ciclo de políticas públicas para a análise da política externa.

O impacto que a política externa tem sobre a sociedade civil, como explicado por Milani (2012), varia de acordo com o assunto. Milani (2012, p. 38-39) escreve que a “politização” da PEB aumentará na medida que a participação da sociedade aumentar. Apesar do aumento de participação de atores não estatais, as principais decisões são feitas em cúpula ou, simplesmente, não tem a atenção da sociedade apesar dos meios disponíveis de participação. Um exemplo é a escolha dos chefes de missões diplomáticas, que, segundo demonstra Amorim Neto (2012, p. 127-130), tem tido cada vez mais relevância na implementação da política externa de novos governos, a qual é feita pelo Poder Executivo e sabatinada pela Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, sendo raramente noticiada pelas principais redes de mídia.

A participação da sociedade depende muito de como a informação acerca da política externa chega à população brasileira. O contencioso do algodão entre Brasil e os EUA na Organização Mundial do Comércio, por exemplo, tinha grande relevância econômica para a cotonicultura nacional; mas, considerando o pequeno impacto desse setor na composição do PIB brasileiro, essa temática importou muito pouco para a sociedade brasileira de forma geral. No caso o empréstimo do BNDES para a construção do porto de Mariel<sup>80</sup>, em Cuba, de U\$\$802 milhões, que virou um caso emblemático para os críticos da política externa dos governos do Partido dos Trabalhadores, houve maior conhecimento geral da população.

Não é nova a disputa partidária acerca da política externa. A novidade é o nível de informação que tem a sociedade atualmente, em suas diversas camadas sociais, o surgimento dos novos temas, os

---

<sup>80</sup> O financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ao porto de Mariel tornou-se objeto de disputa político-partidária, inclusive na eleição de 2014 (FELLET, 2015).

meios de *accountability* do Estado e o nível de desenvolvimento socioeconômico do Brasil. A participação da sociedade na formação de agenda e no processo decisório tem sido maior do que na formulação e na avaliação da política externa, e a implementação continua sendo praticamente exclusividade do Poder Executivo, por meio dos diplomatas e de outros burocratas, como os militares, que lidam com política externa, ou ainda de algumas comunidades epistêmicas influentes, como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais<sup>81</sup> e os professores da Universidade de Brasília<sup>82</sup> e da Universidade de São Paulo<sup>83</sup>.

A maior “opacidade” das ações na política externa em relação a outras políticas públicas está relacionada à sensibilidade dos assuntos tratados para a defesa nacional, a fim de ocultar futuras ações de potenciais inimigos. Isso não quer dizer que haja ou que tenha havido algum dia uma separação entre política doméstica e política externa. Até porque isso não é exclusividade da política externa, pois investigações policiais também contam com sigilos. A separação entre política doméstica e política externa só existiu, na verdade, analiticamente e teoricamente. As transformações políticas, sociais e tecnológicas que marcaram as décadas de 1980 e de 1990 intensificaram e tornaram mais clara essa permeabilidade.

A sociedade civil, principalmente as comunidades epistêmicas, devem participar de forma mais substancial das fases de formulação, de tomada de decisão e de avaliação da PEB. Apesar dos avanços, é preciso que haja o desenvolvimento de instrumentos analíticos mais eficientes para medir o êxito das ações tomadas na PEB. A implementação da política externa (em sentido estrito<sup>84</sup>) é a fase que deve continuar a ser, por excelência, dos diplomatas e dos estadistas.

---

<sup>81</sup> É um *think tank* com relações próximas a diplomatas e políticos, tendo o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso como presidente de honra.

<sup>82</sup> Ocupam importantes cátedras no Instituto Rio Branco, ajudando na formação de diplomatas. Sua localização em Brasília facilita o trânsito entre a Academia de Itamaraty. Diplomatas também já ocuparam cátedras na UnB, como Celso Amorim.

<sup>83</sup> Para citar alguns exemplos, teve um professor como presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e outro, Celso Lafer, que foi ministro das relações exteriores em 1992 e entre 2000 e 2002.

<sup>84</sup> Em sentido amplo, programas de incentivo à cultura brasileira no exterior por meio de isenções fiscais, por exemplo, tornam o setor privado parte importante dessa fase também.

**Referências Bibliográficas**

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica: as relações econômicas internacionais no Império-Vol. 1*. Brasília: Funag, 2017.
- AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.
- ANDERSON, James E. *Public Policymaking: an introduction*. Boston: Wadsworth, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. *A Qualidade da Democracia e a Questão da efetividade da Participação: mapeando o debate*. In: PIRES, Roberto R. *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação – série Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2011, p. 13-28.
- BADIE, Bertrand. *O Diplomata e o Intruso: a Entrada das Sociedades na Arena Internacional*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- BASILE, Marcello Otávio N. C. *O Império Brasileiro: Panorama Político*. In: LINHARES, Maria Yeda (org.). *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 175-232.
- BETHELL, Leslie. *O Brasil no Mundo*. In: CARVALHO, José Murilo (Coord.). *A Construção Nacional: 1830-1889*. Madri: Fundación Mapfre; Rio de Janeiro: Objetiva, 2012 (Coleção História do Brasil Nação Vol. 2) p. 131-177.
- BRASIL. Decreto nº 4.732, de 2003.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.807*, de 2016.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 8.906*, de 2016.
- \_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.029*, de 2017.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2012.
- DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: História e crítica*. Brasília: Funag, 2017.
- DYE, Thomas R. *Policy Analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1976
- FELLET, João. *20 meses após a inauguração, porto 'brasileiro' gera frustração em Cuba*. BBC Brasil, 12 out. 2015. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151007\\_porto\\_mariel\\_cuba\\_jf\\_rb](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/10/151007_porto_mariel_cuba_jf_rb)>. Acesso em 16 fev. 2018.
- HILL, Christopher. *What is to be done? Foreign policy as a site for political action*. *International Affairs*, v. 79, n. 2, p. 233-255, 2003.
- HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. São Paulo: Paz e Guerra, 2011.
- HOWLETT, Michael; GIEST, Sarah. *The Policy-Making Process*. In: ARARAL JR., Eduardo; FRITZEN, Scott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, 2013, p. 17-28.
- KENNEDY, Paul. *The Rise and Fall of the Great Powers*. New York: Vintage Books, 1989.
- KEYLOR, William R. *The Twentieth-Century World and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LIMA, Maria Regina S. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, jul/dez, 2000, p. 265-303.
- \_\_\_\_\_. *“Relações Internacionais e Políticas Públicas: a contribuição da análise de política externa”*. In: MARQUES, E.; PIMENTA FARIA, C. A. (orgs.). *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 127-153.

- LOPES, Dawisson B. *A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 1, 2011, p. 67-86.
- MAIA, Caio; SANDRINI, João; MIGNONE, Ricardo. *Jornalista do “NYT” se retrata, e governo revoga expulsão*. Folha de São Paulo, 14 maio 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u60869.shtml>>. Acesso em 12 fev. 2018.
- MILANI, Carlos. *Política Externa é Política Pública?* Insight Inteligência, Rio de Janeiro, ano XVIII, n. 69, p. 57-75, abr./mai./jun. 2015.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. *Introdução*. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. *Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina. *Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’*. International Affairs, Oxford, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.
- MILANI, Carlos. *Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos*. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos. *Política Externa Brasileira: as práticas das políticas e as políticas das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (documento de trabalho, circulação restrita). Brasília: FUNAG; IPRI; Subsecretaria-Geral de Planejamento Econômico e Político, 1993.
- NYE, Joseph S. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge; PFEIFER, Alberto. *O empresariado e a política exterior do Brasil*. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 389-428.
- PEDONE, Luiz. *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas*. 1ª. ed. Brasília: FUNCEP-Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986. v. 1. 48 p.
- PENNA FILHO, Pio. *A pesquisa histórica no Itamaraty*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 42, n. 2, 1999, p. 117-144.
- VEDUNG, Evert. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1997.

