

A PARTIDARIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: O ITAMARATY ENTRE O INSULAMENTO BUROCRÁTICO E SUA REPERCUSSÃO JUNTO À OPINIÃO PÚBLICA

Ricardo Abrate Luigi Junior¹

RESUMO

Com a crescente participação da opinião pública nos assuntos de política externa, torna-se importante, do ponto de vista político, compreender o processo de partidarização da política externa brasileira. Nessa mesma linha, do ponto de vista social, acredita-se que o tema ofereça importante contribuição ao auxiliar no entendimento de um aspecto importante da história recente do país. Para a realização deste artigo utilizou-se uma metodologia qualitativa, buscando uma análise comparativa. Partindo de um método indutivo, pretendeu-se realizar um trabalho correlacional, indicando que a partidarização da política externa no Brasil tem efeitos sobre o pretense insulamento burocrático do Itamaraty e traz como consequência repercussões junto à opinião pública. O presente artigo visa discutir o processo de modificação do insulamento burocrático do Itamaraty para esse processo em que os partidos políticos predominantes influenciam a política externa diretamente com sua agenda, e a repercussão disso perante à opinião pública, visando, assim, contribuir para a compreensão de parte da realidade política brasileira, já que se vislumbra que o processo de partidarização da política externa no Brasil esteja em curva ascendente.

Palavras-Chaves: Política Externa. Partidos. Itamaraty.

INTRODUÇÃO

A política externa no Brasil e no mundo vem sendo cada vez mais entendida por todos os atores políticos como uma política pública. Dessa forma, passa a atrair um interesse crescente da sociedade e, como em um jogo de espelhos, passa também a ser influenciada pelas dinâmicas sociais. Dessa forma, os processos de partidarização pelos quais vêm passando a sociedade brasileira desde a redemocratização, na década de 1980, mas, de forma mais acentuada, desde a preponderância de um certo bipartidarismo

¹ Graduando do curso de Relações Internacionais da Uninter.

na disputa presidencial brasileira entre o PSDB e o PT, teve reflexos também na formulação de nossa política externa.

O presente artigo visa discutir o processo de modificação do insulamento burocrático do Itamaraty para esse estágio em que os partidos políticos predominantes influenciam a política externa diretamente com sua agenda, e a repercussão disso perante à opinião pública, visando, assim, contribuir para a compreensão de parte da realidade política brasileira.

O referencial teórico do presente trabalho está escorado em teorias e hipóteses das áreas de política externa brasileira e análise de política externa. Busca-se entender como se supera o modelo de “bolas de bilhar”, como exposto por Figueira (2009), para se analisar uma política externa que se veja inserida “em um espaço de múltiplos condicionamentos originados internamente e externamente” (FIGUEIRA, 2009, p. 28). A política externa pode ser definida como “o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados” (ALTEMANI, 2005). É um tipo especial de política pública, mais qualitativa que quantitativa, “que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional” (AMORIM NETO, 2011, p. 6).

Diferencia-se da diplomacia já que a diplomacia é a responsável pela execução da política externa formulada pelo governo em exercício. Mas não necessariamente a política externa precisa ser uma ação de Estado para Estado, embora o Estado seja o ator preponderante. Existem outros atores internacionais que podem formular a política externa e para quem ela possa ser direcionada. Nas palavras de Pinheiro (2004):

A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder (PINHEIRO, 2004, p. 7).

De acordo com Pinheiro (2004), a arena de formulação e implementação da política externa, no Brasil, esteve isolada do debate público durante boa parte do exercício democrático da política no Brasil, inclusive tendo, segundo a autora, baixo impacto “sobre a lógica da competição político-partidária” (PINHEIRO, 2004, p. 9). O chamado “insulamento burocrático da política externa brasileira”, centrada no Itamaraty, é retratado por Faria (2008), que aponta, ainda, tendências de reversão nesse quadro a partir da década de 1990:

O caráter insulado do processo de produção da política externa brasileira, fortemente centralizado no Itamaraty, tem sido amplamente reconhecido. Há, porém, indícios de alterações importantes nesse padrão tradicional, a partir do início da década de 1990, e pressões crescentes para que tal processo se torne mais permeável às articulações, interesses e demandas de uma diversidade de outros atores, tanto estatais como societários (FARIA, 2008, p. 80).

Nesse contexto que se crê que seja de extrema importância identificar como, a partir da Nova República Brasileira, principalmente a partir do governo Lula da Silva, houve uma partidarização da política externa brasileira, e os reflexos que isso possa causar junto às tendências consolidadas de insulamento burocrático do Itamaraty (MESQUITA, 2011) e diante da opinião pública. De acordo com Mesquita (2011), essa tendência é algo natural, já que ocorre por conta da própria evolução da política partidária no Brasil:

Vemos um futuro com grande participação dos partidos na discussão da política externa brasileira, devida à própria evolução do conceito de partido políticos, que a cada dia passam a se preocupar com a condução governamental, e pela crescente importância dos assuntos internacionais na vida política do Estado brasileiro, o que abre uma importante agenda de pesquisa para os estudiosos da política externa e dos partidos políticos. (MESQUITA, 2011, p. 17).

Seria possível, portanto, para Mesquita (2011) dizer que houve a partir da Nova República, uma partidarização da política externa brasileira. O autor situa o início desse processo antes mesmo do governo Lula, ainda nos governos Fernando Henrique Cardoso, quando o PT era o grande partido de oposição. Mais do que apontar essa tendência, Mesquita (2011) a considera natural.

Portanto, vê-se nessa análise um importante instrumental para se compreender a política externa brasileira, suas relações com a política tradicional e suas interfaces com a política internacional, de modo a ampliar o escopo de análise sobre o nosso campo de estudos e fazer coro ao exposto por Freire (2011, p. 15) ao dizer que: “a política externa implica uma relação bi-direcional entre as dimensões interna e externa, ultrapassando a convicção tradicional de que a política externa é dirigida por fatores internacionais”.

Casarões (2017), Pennaforte (2017) e Spektor (2016) tratam das mudanças recentes da política externa brasileira, depois de quatorze anos de governos ligados ao PT, para uma política externa associada ao seu principal opositor, o PSDB, que, ao assumir, promoverá na política externa “mudanças de ênfase e de orientação” (BARBOSA, 2017, p. 1) em relação aos governos do PT. Essa oposição entre os dois partidos monopolizará o debate político brasileiro no século XXI, dividindo a sociedade brasileira e tendo repercussão inclusive sobre o Itamaraty, e, em última instância, sobre a opinião pública.

INSULAMENTO E PARTIDARIZAÇÃO DO ITAMARATY

Embora alguns autores como Mesquita (2011) defendam que a partidarização da política externa seja uma constante da política externa desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), defende-se aqui que esse processo só seja possível de se identificar a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Historicamente o Itamaraty, embora visto como um órgão insulado, ou seja, fechado em si mesmo, sem pouca articulação com a opinião pública, carregou algumas divisões. Na época em que o Barão de Rio Branco foi ministro das relações exteriores do Brasil (1902-1912) havia uma divisão entre americanistas, mais voltados para uma aproximação da política externa do Brasil à potência emergente Estados Unidos, e universalistas, também chamados de europeístas, que preferiam a manutenção da aproximação com a Inglaterra, que já vinha do século XIX, ou com outras potências europeias (PINHEIRO, 2004).

Apesar desse tipo de divisão interna relacionada à visões diferentes acerca da política externa, por boa parte do século XX se manteve o insulamento, ou seja, o caráter

"fechado" do Itamaraty (FARIA, 2012). Para Faria (2012), esse insulamento da ação da política exterior no MRE é o resultado da confluência de distintos fatores, quer sejam o fato de muito do orçamento da política externa se destinar a gastos em missões diplomáticas no exterior, o que torna essa pasta pouco vista pela opinião pública e pouco cobiçada pelos partidos no loteamento político; o fato de a constituição brasileira concentrar poderes nessa matéria em torno do poder executivo; o caráter pouco "imperialista" do presidencialismo brasileiro, que torna os assuntos internacionais de menor interesse geral; o fato de o modelo de desenvolvimento da industrialização brasileira, por substituição de importações, ter gerado certo isolamento internacional do Brasil, que começa a ser rompido com a abertura econômica dos anos 1990; a predominância de uma característica externa não conflitiva na atuação diplomática do país; e, por fim, a precoce profissionalização do corpo burocrático do Itamaraty que goza de grande prestígio nacional e internacional quanto à sua competência técnica (FARIA, 2012).

Para Lopes (APUD RIGUEIRA JR., 2017), a abertura da política externa para outros atores da sociedade que não somente o Itamaraty remonta a um período ainda anterior, à época do processo de abertura democrática dos anos 80, dando origem a um processo acelerado de interesse pelo tema por parte da sociedade:

A despeito de alguma resistência do Itamaraty, que não quer abrir mão do seu virtual monopólio, muita gente nova tem participado do processo. Ministérios criaram departamentos internacionais, ONGs fazem articulações além das fronteiras, jornalistas se especializaram, e acadêmicos estão muito mais preparados para pensar o lugar do Brasil no mundo (LOPES, 2017, apud RIGUEIRA JR, 2017, p.1).

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) são hoje os principais partidos do Brasil, responsáveis por eleger o presidente nacional desde 1995. De 1995 a 1998, depois de 1999 a 2002, governou o Brasil Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. De 2003 a 2006 e de 2007 a 2010, governou o Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. De 2011 a 2014, e de 2015 a 2016 (quando teve o mandato interrompido por um processo de impeachment), governou o Brasil Dilma Rousseff, do PT. Após o impeachment de Rousseff, assumiu o seu vice, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Apesar de ser vice do governo

petista, Temer confiou sua política externa a políticos do PSDB. Portanto, podemos dizer que, desde 1995, a política externa do Brasil esteve a cargo desses dois partidos, o que aprofunda uma partidarização em torno das escolhas que são feitas por cada tendência política.

Sobre a posição política de cada partido no Brasil, de acordo com sua política externa, tem-se como referência o estudo de Contrera e Hebling (2107), que adaptaram a metodologia do Manifesto Project, do Social Science Research Center Berlin, da Alemanha. Ao fazerem a análise das propostas de política externa de onze partidos brasileiros que apresentaram candidatos nas eleições presidenciais de 2014, definiram que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se postou à direita e que o PT se postou à esquerda (embora muitos analistas os considerem como partidos de centro-direita e centro-esquerda, respectivamente) (CONTRETA e HEBLING, 2017).

Para Rigueira Jr. (2017) o PT desde cedo se interessou por assuntos internacionais, enquanto o PSDB amadureceu no governo Fernando Henrique Cardoso e se aprimorou no assunto quando na oposição:

o PT procurou conexões internacionais desde seus primórdios, em busca da formação de uma grande frente de esquerda. O PSDB 'aprendeu' muito nos governos FHC e amadureceu seu pensamento diplomático na oposição, instado a opinar sobre as políticas do PT (RIGUEIRA JR., 2017, p. 1).

Desde os momentos de crise do governo Dilma Rousseff há um transbordamento de insatisfações de parte do Itamaraty, principalmente de quadros ligados ao PSDB, com os rumos da política externa. Do outro lado do espectro político, desde o impeachment de Dilma Rousseff, há manifestações por parte do Itamaraty contra a política externa capitaneada pelo PSDB no governo de Michel Temer.

Por um lado, a postura contra o PT ganhou força nas manifestações contrárias à aproximação da agenda da política externa petista com os governos ditos bolivarianos na América Latina, e alcançou seu ápice no episódio da vinda do senador boliviano Roger Pinto Molina, que culminou com a punição ao diplomata que o trouxe sem autorização oficial, Eduardo Paes Saboia, e o afastamento do ministro das relações exteriores de Dilma Rousseff, Antonio Patriota (G1, 2016). Para efeitos de comparação, o primeiro

ministro das relações exteriores de Michel Temer, José Serra, promoveu o diplomata que tinha cometido ato de insubordinação em governo petista.

Do outro lado do prisma, o vice-cônsul do Brasil em Nova York, Julio de Oliveira Silva, foi removido do cargo após criticar publicamente o governo de Michel Temer e elogiar, de forma comparativa, a política externa do PT em artigo para a revista Carta Capital (CARTA CAPITAL, 2017).

E em 1º. de junho de 2017, em atitude inédita, um grupo de 93 diplomatas e 25 oficiais e assistentes de chancelaria do Itamaraty divulgou uma carta pública criticando o governo Temer, pedindo que “abram mão de tentações autoritárias, conveniências e apegos pessoais ou partidários em prol do restabelecimento do pacto democrático no país”. (SENRA, 2017, p. 1). Segundo Senra (2017, p.1), “a carta foi assinada principalmente por diplomatas que acumulam entre 10 e 20 anos de carreira no Itamaraty, com diferentes origens e inclinações políticas”, e demonstra preocupação com o tom de política externa do governo Temer, especialmente por conta do teor agressivo das notas emitidas pelo Itamaraty sob o governo Temer.

Essa tendência de partidarização da política externa tem enorme repercussão na opinião pública, e os temas internacionais começam a frequentar o grande noticiário. Para Faria (2008), a opinião pública dá sua primeira demonstração de grande interesse pela política externa, no mundo, na manifestação de cidadãos norte-americanos contra a Guerra do Vietnã, no final dos anos 1960. No Brasil, conforme já exposto, o debate político transbordou também para a política externa, tornando-se mais visível no governo Lula, e mais acentuado no governo Rousseff.

O Brasil gasta relativamente pouco com sua política externa. Durante o governo Rousseff, esses gastos foram ainda mais contingenciados e diminuiu-se o exercício da chamada “diplomacia presidencial”, tendo a presidente realizado menos viagens. Não foram poucas as críticas da comunidade internacional relacionadas à pequena contribuição financeira brasileira. Organizações internacionais se queixaram da ausência de contribuições brasileiras, gerando dívidas ainda não saldadas.

Foi bastante criticada a escolha dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff por priorizarem a cooperação Sul-Sul, com base em mercados potenciais na América Latina e na África, em vez de, como Fernando Henrique Cardoso, optarem por mercados já

consolidados e parcerias com grandes potências como Estados Unidos e Europa. Mas, deve-se fazer a ressalva, nenhum país do mundo pode se dar ao luxo de investir em política externa apenas quando resolvidos seus problemas internos. Política externa não ganha eleição, e todos os candidatos sabem disso, dado o desprezo com que tratam a questão em período eleitoral. Mas para além de discussões ideológicas e conflitos eleitoreiros, é preciso que se diga que a transformação do Brasil em um ator global (“global player”), escolha traçada pelos diversos governos pós-ditadura militar, nos lançou esse desafio do ônus de investir em outros países para poder obter ganhos maiores.

Colocam-se em choque, portanto, duas visões de política externa, com suas concepções político-partidárias, que ameaçam o interesse nacional à medida que são reduzidas à mera disputa fisiológica. Cabe à opinião pública compreender esse cenário e se posicionar em torno de uma política externa que esteja acima dessas disputas de poder, que são menores diante do interesse público e da necessidade de construção de modelos perenes de inserção internacional do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutiu-se ao longo do trabalho um processo de modificação no caráter da política externa brasileira, que superou uma tendência de insulamento burocrático no Itamaraty para chegar a um estágio em que os principais partidos políticos influenciam, com suas agendas, a formulação dos assuntos internacionais, levando a uma partidarização do Itamaraty. Isso ocorre ao mesmo tempo em que a opinião pública brasileira se vê cada vez mais interessada e influente em relação às questões internacionais.

Teoricamente buscou-se compreender a política externa de forma ampla, com a participação dos diversos atores da sociedade que não apenas o Estado, formulador por excelência da política externa. Como resultado, vê-se que a arena de discussão sobre a política externa se ampliou no Brasil com a redemocratização, ganhando ainda mais vigor com os governos do PT. Nesse âmbito, amplia-se o espaço para o debate público e para a absorção do tema pelas agendas político-partidárias.

Nesse novo contexto, identificou-se que houve uma partidarização da política externa brasileira, causando reflexos junto às tendências consolidadas de insulamento burocrático do Itamaraty e diante da opinião pública. Pode-se considerar que isso acompanha a evolução da política brasileira e demonstra que a política externa, como política pública, é pautada também por questões nacionais, não estando apenas dirigida pela dimensão internacional.

As mudanças recentes da política externa brasileira, que teve sua formulação concentrada nos últimos vinte quatro anos na mão de dois partidos, PT e PSDB, conduziram a uma bipartidarização do debate político brasileiro, dividindo a opinião pública tendo repercussão sobre o Itamaraty.

O PSDB e o PT são hoje os principais partidos do Brasil. Desde o seu surgimento o PT se interessou pelos assuntos internacionais, enquanto o PSDB reforçou sua posição quando do governo Fernando Henrique Cardoso, e se mostrou mais incisivo quando em oposição à política externa formulada pelos governos petistas.

Com a crise do governo de Dilma Rousseff essa partidarização se acentua também no âmbito do Itamaraty, com a manifestação de quadros ligados ao PSDB contrários aos rumos da política externa. Por outro lado, desde o impedimento de Dilma Rousseff há movimentações crescentes de membros do Itamaraty contra a política externa de Michel Temer, a cargo do PSDB. A partidarização da política externa tem enorme repercussão na opinião pública.

A formulação da política externa, no Brasil, esteve isolada do debate público durante boa parte do exercício democrático da política no Brasil, tendo pouca repercussão sobre a política partidária. Atualmente, o debate político brasileiro alcançou também a formulação da política externa. Antes negligenciada por partidos e suas agendas, teve na disputa entre PT e PSDB alcançado um maior destaque, tornando-se ainda visível para a opinião pública. Até então se dizia que política externa não ganhava eleição, mas dado o destaque cada vez maior que a grande imprensa tem dado para o assunto, vislumbra-se que o processo de partidarização da política externa no Brasil esteja em curva ascendente.

É preciso entender essas duas visões de política externa que se impõem, com suas concepções político-partidárias, para superar a mera disputa fisiológica e

resguardar o interesse nacional. Cabe à opinião pública se posicionar a favor de um pacto nacional, em torno de uma política externa que esteja acima dessas disputas de poder partidárias e mais associada à necessidade de se construir modelos sólidos de inserção internacional do Brasil.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL, 24/08/2016, “Não se pode excluir um país porque você não gosta da política dele”, diz Amorim”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-08/nao-se-podeexcluir-um-pais-porque-voce-nao-gosta-da-politica-dele-diz>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

ALTEMANI, H. Política externa brasileira. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMORIM NETO, O. De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BARBOSA, R. A política externa do governo Temer. O Estado de São Paulo. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-governo-temer,70001664323>. Acesso em: 07 jul. 2017.

CARTA CAPITAL. Diplomata brasileiro é removido de Nova York após críticas ao governo. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/diplomata-brasileiro-e-removido-de-nova-york-apos-criticas-ao-governo>. Acesso em 09 nov. 2017.

CASARÕES, G. O novo chanceler e o xadrez político da política externa. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/o-novo-chanceler-e-o-xadrez-politico-da-politica-externa/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

CONTRERA, F.; HEBLING, M. L. Partidos políticos, ideologias e política externa nas eleições presidenciais brasileiras de 2014. Colomb. Int. Cali, n. 90, p. 191-220, 2017. FARIA, C. A. P. 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.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 jun. 2017.

FARIA, C. A. P. de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 80-97, Dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 jun. 2017.

FIGUEIRA, A. C. R. **Processo Decisório em Política Externa Brasileira**. 2009. 255 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FREIRE, M. R.; VINHA, L. da. “Política externa: modelos, atores e dinâmicas”, in: FREIRE, M. R. (org.), **Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. pp. 13-54.

G1. Diplomata que ajudou senador boliviano a fugir é promovido por Temer. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/diplomata-que-ajudou-senador-boliviano-a-fugir-e-promovido-por-temer.ghtml>. Acesso em 05 nov. 2017.

MESQUITA, L. R. Partidarização da política externa brasileira: uma proposta para a participação partidária na política externa. In: **3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011**, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300011&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 26 jun. 2017.

PENNAFORTE, C. A política externa brasileira em novos tempos: o fim da perspectiva ativa e altiva? In: anais do VII Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Argentina. Disponível em: <http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRII-VIII/paper/viewFile/3427/848>. Acesso em 19 jul. 2017.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira** (1889-1992). Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RIGUEIRA JR., I. Diplomacia extrapolou muros do Itamaraty a partir dos anos 80. 2017. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/diplomacia-extrapolou-muros-do-itamaraty-a-partir-dos-anos-80>. Acesso em 09 nov. 2017.

SENRA, R. Em carta pública inédita, diplomatas criticam uso da força para reprimir manifestações e pedem fim de 'tentações autoritárias'. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-40110901>. Acesso em 30 out. 2017.

SPEKTOR, M. “Discurso de estreia de José Serra é forte, mas deixa incertezas”. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1772749-discurso-de-estreia-de-jose-serra-e-fortemas-deixa-incertezas.shtml>. Acesso em 17 jul. 2017.