

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA**

ANDRÉ ALVES FERNANDES

A Política Externa Brasileira na atualidade: democrática ou democraticamente orientada?

Belo Horizonte

2013

ANDRÉ ALVES FERNANDES

A Política Externa Brasileira na atualidade: democrática ou democraticamente orientada?

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de graduado em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes.

Belo Horizonte

2013

FICHA DE APROVAÇÃO

André Alves Fernandes

A Política Externa Brasileira na atualidade: democrática ou democraticamente orientada?

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao colegiado de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de graduado em Gestão Pública.

Aprovada em _____ de _____ de _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes

Prof^a. Dr^a. Márcia Miranda Soares

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 Organograma do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2013.
- Figura 2 Iteratividade Burocrática: Número de funcionários cedidos entre o MRE e outros ministérios.
- Figura 3 Esquema das possibilidades de democratização da PEB.

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 Abordagens sobre a plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada
- Tabela 2 Previsão normativa para o trato de questões internacionais para a Secretaria de Defesa Agropecuária e seus respectivos departamentos.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação Técnica
AFEPA	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
IRBr	Instituto Rio Branco
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
PE	Política Externa
PEB	Política Externa Brasileira
PR	Presidência da República

SUMÁRIO

1. Introdução.....	8
2. Política Externa Democrática: Alguns paradigmas de análise	12
3. O Itamaraty em retrospectiva histórica: breves considerações sobre o desenvolvimento institucional.	21
4. Iniciativas democráticas e novos arranjos institucionais na PEB.....	32
5. Considerações finais	45
Referências	48
Apêndice 1 - Previsão normativa para o trato de questões internacionais das Secretarias e seus respectivos departamentos no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	52

1. Introdução

A política externa foi tradicionalmente tratada como uma política “externa” ao Estado e, portanto, apartada das demais políticas domésticas. Este tratamento diferenciado dado à política externa teve ampla difusão no campo de estudo das Relações Internacionais e, mais recentemente na Ciência Política, sendo fortemente influenciada pela corrente teórica realista. Apesar de abranger múltiplas visões, o paradigma realista das Relações Internacionais apresenta algumas características comuns entre as diversas contribuições teóricas que recebeu ao longo do tempo. Para os teóricos realistas, o interesse nacional deve estar orientado ao poder, sendo a ação do Estado no âmbito internacional determinada pelos constrangimentos e possibilidades externas. Diversos autores procuraram reforçar a tese de que a política externa teria especificidades que a impediria de ser tematizada enquanto uma política pública. Para Morgenthau (2003) cuja obra, *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, fundou as bases do realismo político, o Estado define o que é interesse nacional segundo sua necessidade de sobrevivência num cenário de anarquia internacional. Morgenthau (2003) identifica seis princípios do realismo político, por meio dos quais a política internacional deve ser entendida. Nesse sentido, dentre os princípios básicos para Política Internacional, publicados em seu livro, o renomado autor assume claramente a necessidade de separação entre política interna e política externa do Estado, quando coloca que o realismo político se difere essencialmente de outras escolas de pensamento pelo fato de reconhecer a autonomia da esfera política em relação a outras esferas (MORGENTHAU, 2003). Aron (2002), outro autor da escola realista, em sua clássica obra *Paz e guerra entre Nações*, corrobora a visão estadoêntrica do realismo político ao enfatizar o papel do Estado como ator legítimo para condução da política externa, cujo principal objetivo seria garantir a segurança no cenário internacional. Silva, Specie e Vitale (2010) sintetizam que, para os intérpretes da escola realista “a política externa relacionava-se a preocupações de segurança nacional e, por esta razão, sua condução deveria ser marcada pela ação secreta e estratégica contra os Estados inimigos (SILVA, SPECIE E VITALE, 2010, p. 8)”. Ao se conduzir a política externa dessa forma, então, o Estado garantiria a eficiência de suas ações no plano internacional sem prescindir do necessário isolamento entre o nacional e/ou internacional.

Reconhecida a forte influência dos estudos da escola realista, não seria precipitado dizer que, durante muito tempo grassou a idéia de que a política externa não seria passível de um tratamento mais democrático por parte do Estado, fazendo prevalecer o entendimento de que apenas as políticas nomeadamente domésticas seriam consideradas “políticas públicas” de fato. Contudo, as análises realistas acabaram perdendo força explicativa na segunda metade do século XX, diante de um mundo em crescentes transformações. Conforme aponta Figueira (2011), a insuficiência analítica do paradigma pode ser atribuída a alguns fatores, dentre eles o fato de as análises “*pouco consideraram as transformações de ordem econômica que caracterizariam o cenário internacional especialmente a partir da década de 1970 (FIGUEIRA, 2011)*”. A relativa paz vivenciada no período da Guerra Fria, as revoluções tecnológicas dos meios de comunicação, dos transportes e a redução das fronteiras transnacionais devido ao processo de globalização favoreceram a emergência de novas abordagens que procuravam considerar a multiplicidade de atores que passavam a interagir e influenciar as decisões internacionais adotadas pelos Estados. Essas abordagens, consideradas pluralistas, advogavam por uma política externa cuja formulação não caberia unicamente aos Estados, mas que também reconheciam a influência de atores não-governamentais no processo.

Assim, hodiernamente tem sido cada vez mais difundida a concepção de política externa como resultado do embate de forças domésticas. Diversos estudos procuram articular política externa e política pública ajudando a derrubar a antinomia, até então existente entre elas. Muitos estudos nessa linha de pesquisa são baseados na Análise de Política Externa¹. De acordo com Figueira (2009), esses estudos partem do pressuposto de que não apenas a estrutura internacional, a partir da interação entre seus agentes, determina a atuação diplomática, mas também que a política externa é resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional. Silva, Specie e Vitale (2010) baseando-se em autores renomados, expoentes da Análise da Política Externa, afirmam que o fenômeno da globalização (produtiva, financeira e cultural) acompanhada da revolução tecnocientífica, contribuiu para promover a ideia de que “*a política externa é considerada apenas mais uma entre as políticas de governo, resultado do embate entre*

¹ Evitou-se usar o termo em inglês *Foreign Policy Analysis*, contudo deve ser ressaltado que esta disciplina teve sua gênese em teóricos norte-americanos.

*as coalizões de forças domésticas (SILVA, SPECIE E VITALE, 2010)”*². Nesse sentido, na medida em que a agenda nacional e internacional são ampliadas e que novos temas ascendem à esfera política internacional, a política externa apresenta características muito próximas àquelas das demais políticas públicas. Nessa vertente, muito se discute a política interna, externa e internacional como um *continuum* de um processo decisório poliárquico³ que vai dos níveis nacional ao internacional. Essa concepção abre espaço para a reavaliação do peso de diversos outros atores, e não somente a chancelaria do Estado, no ciclo de produção de política pública externa.

No contexto brasileiro, a história não foi diferente. Desde o processo de redemocratização vivido no Brasil, a sociedade civil tem exercido cada vez mais uma cidadania ativa, que busca no diálogo com os poderes instituídos formas de participação no ciclo de políticas públicas. Desse modo, muito já se explorou na literatura os avanços democráticos no processo decisório de políticas públicas em áreas, como saúde, educação, segurança pública, dentre outros. São diversos canais institucionais e formas de participação que empoderam o cidadão comum e a sociedade civil permitindo que políticas públicas sejam concebidas em um ambiente mais plural e democrático. A identificação de mudanças no processo decisório para a formulação de políticas públicas é de extrema relevância para a sociedade, uma vez que elas podem representar um maior controle social sobre as ações do Estado. Contudo, na área de política externa, os avanços democráticos sobre o processo decisório são ainda controversos, apesar de mudanças e inovações institucionais já serem observadas tanto no interior do Itamaraty quanto no poder Executivo como um todo. Nesse sentido, a relação entre política externa e democracia, tem sido cada vez mais objeto de estudo tanto da Ciência Política quanto da Relações Internacionais⁴ no esforço de se compreender o processo decisório de política externa dentro de um contexto de aprofundamento e consolidação da democracia.

² Segundo Silva, Specie e Vitale (2010) essa posição é adotada, de forma geral, por todos os expoentes da Análise de Política Externa. Ver, por exemplo, James Rosenau (1966), Robert Putnam (1988) e Helen Milner (1997).

³ Termo empregado por Helen Milner, em sua obra *Interest, Institutions and Information* para conceber a política externa como resultado da interação de uma rede de atores com preferências distintas que compartilham o poder na tomada decisão. Segundo as palavras da autora: “*Nenhum grupo individual fica no topo; o poder sobre ou a autoridade pela produção de decisões é compartilhada, frequentemente de modo desigual* (MILNER, 1997, p. 11)”.

⁴ A esse respeito consultar: O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. III Encontro da Associação Brasileira de relações Internacionais (ABRI), São Paulo, USP, 20 a 22 de julho de 2011.

Assim, feito esse breve esboço teórico, o presente trabalho visa tematizar a política externa enquanto política pública e avaliar, de modo crítico, mas não exaustivo, algumas iniciativas que possibilitam pensar a abertura democrática no ciclo de produção de política externa no Brasil. Para tanto, realizou-se uma revisão da bibliografia que se alinha aos estudos da disciplina Análise Política Externa cujo levantamento procurou buscar elementos teóricos e práticos que permitiram analisar a democratização da política externa brasileira. Utilizaram-se como fontes, livros, teses, dissertações de mestrado, artigos científicos, reportagens, documentos oficiais e a legislação pertinente. Para tanto, a pesquisa se valeu das bases de dados de acesso público disponíveis na *internet*, adotando-se como estratégia de busca os seguintes termos livres: Política Externa Democrática, Política Externa Brasileira, Horizontalização de competências, Diplomacia Pública e paradiplomacia.

Para alcançar o objetivo anunciado, o trabalho se apresenta dividido em quatro capítulos. Num primeiro momento será pretendido um panorama geral de duas grandes perspectivas teóricas das Relações Internacionais. Assim, serão contrapostas duas visões analíticas distintas, quais sejam, a perspectiva tradicionalista (ou realista) e a pluralista, e manobrados argumentos em favor desta, cuja visão permite pensar a viabilidade de uma política externa democrática ser levada a cabo. No segundo capítulo será discutida mais detidamente a política externa brasileira e as mudanças institucionais da principal burocracia envolvida no seu processo decisório, da Independência até a década de 1980. Esta seção terá o objetivo de melhor caracterizar o padrão insulado do “Itamaraty” e sua centralidade histórica no processo decisório em política externa. No terceiro capítulo será discutida a política externa brasileira e as iniciativas democráticas observadas a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, essa seção buscará apontar caminhos por onde a gestão democrática da política externa brasileira poderá avançar. Por fim, serão tecidas considerações finais acerca do que fora abordado no trabalho procurando sublinhar os limites e possibilidades de uma política externa brasileira democrática.

2. Política Externa Democrática: Alguns paradigmas de análise⁵

Investigar a relação entre o processo decisório em política externa e democracia não é uma tarefa trivial. Embora fuja do escopo deste trabalho propor uma ampla discussão acerca da polissemia que o termo “democracia” admite, faz-se necessário proceder à algum nível de operacionalização do conceito, para querer dissertar sobre a plausibilidade de uma política externa – *no caso, a brasileira* – ser considerada democrática. Contudo, evita-se aqui, realizar uma análise da política externa sob condições meramente formais ou procedimentais de uma democracia. Portanto, para fins deste trabalho, admite-se que a democracia pode ser entendida como o governo realizado “pelo povo”, seja de forma direta ou indireta, ou “para o povo”, quando o benefício de uma maioria é pretendido, ainda que o resultado implique em perdas para uma minoria⁶.

Uma vez estabelecida essa moldura conceitual acerca da democracia, faz-se importante destacar outro ponto para melhor enquadrar o objeto de estudo da presente proposta. Trata-se de saber sob qual corrente teórica de Análise de Política Externa está a se trabalhar, embora também não seja a intenção discorrer detalhadamente sobre os grandes debates teóricos da área. Mas, a verdade é que, a depender da corrente teórica adotada, diferentes pressupostos são admitidos e diferentes argumentos mobilizados. Dessa forma, conceber um processo decisório em política externa que seja, ao menos, “*democratizável*” implica em adotar um determinado arquétipo teórico para se trabalhar, cujos pressupostos refutam uma visão “estadocêntrica” na condução da política externa. Se a “política externa” e a “política pública” forem tratadas como duas ontologias imiscíveis, dificilmente pode-se conceber algum grau de abertura ao seu processo de formulação.

Assim, ao se balizar nos modelos tradicionais de análise de política externa, o analista está munido de uma teoria que estabelece uma rígida compreensão do fenômeno do poder no plano internacional à revelia do “interesse nacional”, e, assim sendo, dificilmente será possível vislumbrar alguma possibilidade de se “democratizar” a

⁵ Esse capítulo é amplamente baseado na obra de Lopes (2013), *Política Externa e Democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*, sobretudo nos capítulos 2 e 3.

⁶ Ressalta-se que tal entendimento está amparado em Lopes (2013), pag. 88.

política externa. Sob tal perspectiva, o mais longe que se pode chegar é a participação da sociedade para conferir maior grau de legitimidade à política externa formulada *a portas fechadas*. Por outro lado, ao se ter como referencial teórico as análises pluralistas das Relações Internacionais, torna-se perfeitamente factível conceber a política externa enquanto uma política pública possível de ser formulada num contexto participativo e plural. Dito de outro modo, sob a perspectiva pluralista, pensar em uma política externa democrática não seria nenhuma uma contradição lógica, mas antes, um pressuposto de trabalho. Dessa forma, pode-se dizer que nessa categoria de estudos têm-se importantes contribuições na literatura, cujas análises não prescindem da inclusão de novos atores no processo decisório. A seguir, algumas dessas contribuições serão resumidamente exploradas.

Putnam (1988) e sua definição de jogos de dois níveis, por exemplo, é referência ímpar para se pensar numa articulação entre política pública e política externa. Para o autor, a política externa não está atrelada somente aos condicionantes externos (disputa pelo poder na arena internacional). O Estado, na visão do renomado autor, não é concebido como um ator unitário, uma vez que os atores domésticos são organizados o suficiente para influenciar a política externa. No nível nacional, os grupos domésticos (partidos, parlamentares, grupos de pressão) perseguem seus interesses pressionando o governo para a prática de políticas favoráveis. No nível internacional, os governos nacionais (diplomatas, chanceleres e chefes de Estado) procuram maximizar sua habilidade para satisfazer pressões domésticas. Sendo assim, o jogo de dois níveis de Putnam é a metáfora ideal para entender as interações interna e externa nas relações internacionais. Segundo Lopes (2013), citando Putnam (1988), as propostas levadas por um ator estatal são formuladas *exogenamente*, ou seja, independem da estrutura de preferências do negociador (PUTNAM, 1988, apud LOPES, 2013, p. 19).

Outra autora de linhagem liberal-pluralista, Helen Milner (1997), avançou sobre o legado teórico de Putnam e procurou incorporar o papel de outros atores além dos Estados. Assim, segundo a autora, os processos decisórios formam um *continuum* – que vai do nacional ao internacional –, cuja a autoridade pela produção de decisões é compartilhada, frequentemente de modo assimétrico. Mais uma vez, os Estados não são vistos como atores unitários, posto que existem atores com preferências distintas e que compartilham o poder na tomada de decisão. Para Milner (1997), o Legislativo, assim

como os entes da sociedade civil, exerce influência na configuração da política externa. Embora não seja aqui explorado é forçoso dizer que tais teorias não passam infensas a críticas – *e elas de fato existem*. Independentemente do fenômeno estudado, a realidade é sempre mais complexa que a teoria, por mais sofisticado que o arquétipo teórico possa parecer.

De fato, as contribuições pluralistas provêem bons recursos ao analista para entender o processo produtivo de uma política externa específica, mas, ainda assim, são insuficientes para prover respostas satisfatórias à complexa dinâmica de relações e às condições em que uma política externa é formulada e implementada. Nesse sentido, na visão de Lopes (2013), a contribuição de Clarke (2000) acerca da noção de “sistema de política externa” constitui valiosa ferramenta à disposição do analista para entender o processo produtivo de uma política externa específica. Para Clarke (2000), *“trata-se de uma tentativa de mapear, a partir das regularidades dos diferentes ciclos de vida das políticas externas dos Estados (formulação, implementação, avaliação etc.), alguns elementos que lhes sejam comuns (CLARKE, 2000, apud LOPES, 2013, grifo nosso)”*. Desse modo, os cinco passos estabelecidos por Clarke (2000)⁷ para melhor identificar um sistema de política externa tem, na visão de Lopes (2013), o mérito de estar mais sensível à dimensão democrática de uma política externa ao inserir as noções de controle público e de *accountability*. Outro ponto importante da proposta de Clarke (2000) é a necessidade de pensar a política externa numa abordagem através do ciclo de vida das políticas públicas. Esse tipo de análise abre um espaço importante para considerações acerca da fase de implementação da política externa, fase esta que, em geral, tende a ser subapreciada, mas que, de modo algum deva ser desconsiderada.

Em linhas gerais, o que se pretendeu até o momento foi sublinhar a possibilidade de se obter respostas promissoras a partir de análises que, diferentemente das teorias de centradas na figura do Estado, reconhecem o conflito doméstico e a interação entre os atores para concertação de interesses, ainda que de modo mais ou menos assimétrico. A

⁷ Os cinco passos para identificação de um sistema de política externa são: 1) apontar os elementos que o constituem, as forças que o compõem, as diferentes funções desempenhadas em seu interior; 2) conceber o sistema em sua inteireza, no todo e não somente em suas partes; 3) considerar que, embora representado de forma estática, ele é necessariamente dinâmico, porquanto simboliza uma cadeia de ações humanas; 4) sempre incorporar como variável relevante para análise a ecologia do sistema, isto é, o meio em que se opera; 5) atentar para as possíveis e prováveis inter-relações entre os diversos sistemas de política externa (Clarke, 2000 apud Lopes, 2013, p. 22)

análise das possibilidades de uma política externa ser democrática não deve ser realizada sobre bases estáticas ou meramente formais, posto que isso pode levar a considerações precipitadas e desconexas com a realidade.

Conquanto, ainda que na atualidade seja reconhecida a pertinência das perspectivas pluralistas e da irrefutável constatação da presença de novos atores no jogo político, disso não decorre que o processo decisório em política externa esteja mais aberto e permeável aos interesses desses atores. A esse respeito Salomón e Nunes (2007) constataam a persistência do caráter estadocêntrico na política externa, apesar de questionável as abordagens calcadas no modelo de ator racional unitário no campo das Relações Internacionais (NUNES, 2007, apud LOPES, 2013, p. 15). Nesse sentido, vale aduzir a advertência de White (2000) apud Lopes (2013) quando assume que:

“malgrado tenha havido uma ampliação substancial do número de atores relevantes nas relações internacionais, bem como um aumento do escopo e da complexidade dos temas pertinentes à área, muito do que se passa no mundo contemporâneo ainda é produto da decisão em política externa de um ou mais Estados soberanos (WHITE, 2000, apud LOPES, 2013, p. 15)”.

No Brasil, para se ater ao nosso caso, muito ainda se observa a centralização das decisões nas mãos de uma burocracia elitizada, altamente técnica e especializada – o Ministério das Relações Exteriores. Apesar de atualmente, no Brasil, vivermos sob a égide de instituições democráticas⁸, num contexto de aprofundamento e consolidação da democracia, não se deve tomar como por suposto que o Estado está mais aberto e sensível à participação dos demais atores nas questões de política externa. Aliás, ressalta-se que a tradição que caracteriza a história do Itamaraty e de seus quadros é fortemente marcada pelo viés realista. Por isso, sublinha-se, que a análise de uma gestão democrática da política externa não deve ser realizada desconsiderando o peso que os antecedentes históricos têm e tiveram na forma como a política externa é de fato

⁸ E nesse caso vale destacar que é perfeitamente cabível o entendimento de “instituições” tal qual elaborado por Dahl (2001). Segundo o autor existem algumas instituições que são necessárias para que um país seja democraticamente governado. Tais instituições representam o ponto de maturação ideal de arranjos e práticas democráticas que vão sendo sedimentadas na sociedade ao longo do tempo. Nas palavras do autor: “Quando um país passa de um governo não-democrático para um governo democrático, os arranjos democráticos iniciais aos poucos se tornam práticas e, em seu devido tempo, tornam-se instituições.” (Dahl, 2001, p. 99)”. As instituições a que ele se refere são: 1) funcionários eleitos; 2) eleições livres, justas e freqüentes; 3) liberdade de expressão; 4) fontes de informação diversificadas; 5) autonomia para associações e; 6) cidadania inclusiva. Assim, na visão de Dahl (2001), uma democracia poliárquica é um sistema político dotado das seis instituições democráticas listadas anteriormente.

formulada e implementada. Desse modo, para melhor enquadrar a presente discussão, e, antes de abordarmos a evolução institucional do MRE, cumpre tirar proveito das elucubrações de Lopes (2013) acerca das abordagens que, de certo modo, influenciam a viabilidade de uma gestão democrática da política externa em contextos tidos como institucionalmente democratizados. Antes, porém, deve-se destacar o entendimento que o autor tem ao utilizar a expressão *política externa democraticamente orientada*. Nas palavras do autor, esta será compreendida como o conjunto dos fenômenos de ordem empírica em que se percebe a influência da população na definição dos rumos da política externa – seja na fase da formulação, seja na fase da deliberação –, sob a vigência do regime democrático (Lopes, 2013, p. 88). Assim, segundo Lopes (2013), a plausibilidade de uma *política externa democraticamente orientada* deve ser apreciada a partir de, pelo menos quatro diferentes abordagens. Não que tenhamos a precisão e a profundidade da análise do autor, mas faz-se necessário apresentá-las, ainda que sucintamente:

1. Abordagem histórica

Aqui existe a crença de que coube a somente alguns poucos indivíduos a virtude de interpretar a razão de Estado e materializá-la sob atos de política exterior. Para a presente abordagem, a condução da política externa esteve historicamente reservada a uma elite diretamente designada pelo soberano e muito leal à coroa. A florescência da diplomacia moderna teria, então, raízes assentadas na privatização do ofício diplomático desde a formação dos Estados modernos. Com o fim do absolutismo dinástico, o poder derivado do “sangue real” e da autoridade eclesiástica (absolutismo) daria lugar ao poder dos gabinetes. Num ou outro tempo a lógica implícita é a mesma: existe uma precedência a um grupo seletivo de indivíduos. Desse modo, a abordagem histórica considera que a proeminência das elites na condução da política externa é determinante para explicar a pouca permeabilidade democrática da gestão da política externa.

2. Abordagem tecnocrática

Esta abordagem tem um apelo mais sociológico e está assentado sobre um argumento de que a política externa requer a presença de conhecimentos muito especializados. Para a abordagem tecnicista, a política externa requer especialistas devido ao grau de

complexidade que impede o envolvimento de pessoas consideradas comuns. Para Lopes (2013):

“o desafio representado pela especialização das atividades humanas em sociedades complexas teria levado ao estabelecimento do que se chamou de sistemas peritos (expert-based systems), ou seja, ao primado de elaborações técnicas conducentes à relativa despolitização de certos setores e temas, com o intuito de gerar maior segurança ontológica. (LOPES, 2013, p. 110)”.

Assim, o jeito de conciliar democracia com tecnocracia, seria a lógica da legitimidade técnica. Ou seja, a crença de que os indivíduos racionais concordem que os especialistas devem decidir, portanto, deve-se aceitar delegar a quem sabe lidar melhor com as questões diplomáticas. Pensada dessa forma, tal abordagem abre pouco espaço para a consideração de uma gestão democrática da política externa, uma vez que as burocracias - sobretudo a pasta das relações exteriores -, dificilmente estão abertas às críticas e as contestações da sociedade. Além disso, diferentemente dos funcionários eleitos (classe política), os especialistas no comando das pastas ministeriais não estão sujeitos aos mesmos mecanismos de responsividade e *accountability*. Esta situação constitui um déficit democrático de grande monta e que gera obstáculos a uma possível democratização da política externa. Contudo, apesar do primado da técnica ser um argumento forte e, até os dias atuais presente, Fischer (2009) apud Lopes (2013) destaca que ele nunca esteve sob tanta desconfiança quanto agora. Se for verdade, no horizonte do MRE pode estar o desafio de irrigar democraticamente o processo decisório da política externa, a despeito de todo legado de centralização e insulamento que tal burocracia possui.

3. Abordagem institucionalista

Para essa abordagem, as possibilidades de uma gestão democrática da política externa encontram-se bastante atreladas à vontade do Executivo em promover a maior abertura político-institucional, dado que a influência e participação de outros poderes é ainda residual e/ou reativa. O Estado é o único ator no plano internacional que pode fazer política externa *stricto sensu*. Assim, a forma e o sistema de governo sob o qual um determinado Estado se organiza, influencia diretamente o modo de como sua política

externa é formulada e conduzida. Existe, de modo geral, uma concentração de competências exclusivas e privativas no âmbito do poder Executivo. A esse respeito, Helen Milner (1997), citada por Lopes (2013), destaca que a primazia do poder Executivo na formação da agenda da política externa está presente tanto em países presidencialistas quanto parlamentaristas. Normalmente, cabe ao Legislativo o poder de veto e de emenda nos atos de política externa. Lopes (2013) ainda complementa dizendo que:

“(...) existiria, por força da própria ossatura institucional do Estado contemporâneo, uma propensão inercial à concentração de recursos (no Executivo) quando se trata da tomada de decisão em temas de política exterior. (LOPES, 2013, p. 125)”.

Interessante notar ainda que, Milner (1997) admite que quanto mais complexa ou saliente a questão a ser apreciada, maior seria o poder de agenda do Executivo na conformação da política externa (MILNER, 1997 apud LOPES, 2013). Por outro lado, o Legislativo parece abdicar de exercer um protagonismo maior em questões internacionais quer seja por falta de capacidade técnica, quer seja por falta de interesse. O poder Judiciário por sua vez, age como guardião da Constituição e fica incumbido da tarefa de verificar se os tratados e acordos internacionais serão recepcionados pela Constituição. Desse modo, cabe ao Judiciário uma atuação reativa sobre a política externa. O resultado prático disso é uma tendência de concentrar poderes no Executivo, restringindo muito as possibilidades de democratização da política externa. A democratização aqui, mais plausível de ocorrer seria a abertura institucional aos grupos de pressão e ao lobby organizado. Quanto às possibilidades de participação da sociedade no processo decisório em política externa, a questão ainda é problemática. Conforme aponta Lopes (2013) *“se democratização é a participação da população, e não apenas setores específicos desta, na composição da agenda de política externa”*, o déficit democrático subsistiria.

4. Abordagem normativa

Apesar de não se pretender realizar incursão na literatura que postula pelo status de *excepcionalidade* da política externa em relação a outras políticas públicas, admite-se ser necessário mobilizar alguns argumentos para melhor compreensão daquilo que

postula a abordagem normativa. Primeiro, cumpre saber que dificilmente será possível conceber alguma abertura democrática sob o pressuposto da razão de Estado. A superação dessa antinomia já foi objeto da empreitada de alguns autores, cujas teorias buscaram conciliar “(...) o tradicional método democrático de tomada de decisão (que supõe representação e/ou participação de todo e cada cidadão) e a desejada eficácia das políticas externas e internacionais dos Estados (LOPES, 2013, p. 129)”. Apesar das diferentes contribuições já propostas para conciliar “democracia e política externa”, o fato é que do ponto normativo não há distinção entre a política externa e outras políticas públicas, e por isso, ela deve ser mesmo democratizada. O argumento aqui proposto é de natureza deontológica. O que prevalece é que não faz sentido estabelecer divisões entre a política pública e a política externa. A abordagem normativa postula, portanto, por um imperativo de democratização da política externa, mesmo que se reconheçam os obstáculos empíricos para implementá-la.

Uma vez apresentadas, essas abordagens fornecem os contextos e ambientes político-sociais que uma política externa precisa enfrentar para florescer com pujança democrática. Pelo apresentado, percebe-se que, se por um lado, as abordagens “histórica” e “tecnocrática” se mostram esquivas à propostas de democratização, por outro, a abordagem “normativa” coloca a democratização como necessidade premente, *inclusive sob o risco de comprometer a própria democracia*. Por fim, entre estes dois pólos, considera-se a abordagem “institucionalista” como ambivalente, uma vez que a depender do entendimento acerca da democracia pode-se concebê-la a favor, *ou não*, da democratização da política externa. Fato é que, o grau de recalcitrância ou abertura do corpo político e das próprias instituições são muito variáveis e peculiares de cada nação. Os antecedentes históricos são importantes e devem ser contemplados num estudo que se pretende analisar a plausibilidade de uma gestão da política externa ser democrática. Apesar da sistematização sinteticamente aqui apresentada (vide tabela 1), espera-se ter buscado argumentos suficientes, *mas não exaustivos*, para cumprir o objetivo deste trabalho. A seguir, serão apresentadas as mudanças institucionais por qual passou o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, da Independência até a década de 1980. Esta seção terá o objetivo de melhor caracterizar o padrão insulado do “Itamaraty” e sua centralidade histórica no processo decisório em política externa.

Tabela 1: Abordagens sobre a plausibilidade de uma política externa democraticamente orientada.

Abordagens				
	Histórica	Tecnocrática	Institucionalista	Normativa
Argumento central	Política externa historicamente nas mãos de indivíduos ou grupos de indivíduos privilegiados da sociedade.	Política externa é para especialistas: o primado da técnica.	Política externa concentrada no Poder Executivo.	Não há distinção entre a política externa e outras políticas públicas, e, por isso, ela deve ser mesmo democratizada
Características principais	A instituição da diplomacia moderna nasce da prática dos monarcas em designar homens leais ao rei. O absolutismo vem reforçar a autoridade eclesiástica do rei. Declínio do Estado dinástico e ascendência da burocracia do Estado sob critérios pessoais – patrimonialismo. Forte presença do conceito <i>Razão de Estado</i>.	Lógica da legitimação técnica: delega-se a tarefa a quem tem mais competência para exercê-la. Déficit democrático: as burocracias não estão sujeitas à mecanismos de <i>accountability</i> e responsividade	Estados federados podem favorecer uma política externa mais permeável às reivindicações de entes subnacionais. Legislativo com papel reduzido: ratificador de tratados, pouco interesse em política externa. Judiciário atua de forma reativa e indireta em questões de política externa. Abertura democrática no processo decisório em política externa está mais propensa a grupos de interesse e lobbistas profissionais. Pouco espaço para a sociedade participar das decisões em política externa. Influência da sociedade sob a forma de constrangimentos políticos, mas não em proposições políticas.	Não faz sentido estabelecer divisões entre a política pública e a política externa. A abordagem normativa postula, portanto por uma democratização da política externa, mesmo que se reconheçam os obstáculos empíricos (encastelamento dos diplomatas, processo histórico) para implementá-la.
Viabilidade para eclosão de uma política externa democrática	Pouco espaço para uma efetiva democratização da política externa.	Pouco espaço para uma efetiva democratização da política externa.	Democratização possível, mas pensada pela <i>via da representação política</i> .	Democratização dos espaços de produção da política externa é um imperativo, sob o risco de comprometer a própria essência democrática.

Baseado em Lopes (2013). Elaborado pelo autor.

3. O Itamaraty⁹ em retrospectiva histórica: breves considerações sobre o desenvolvimento institucional.

No Brasil, os estudos enquadrados dentro da disciplina de Análise de Política Externa são quase unânimes em destacar a centralidade histórica do MRE sobre o processo decisório de política externa. Contudo, para um melhor juízo acerca do processo decisório na PEB a ser analisada neste trabalho faz-se necessário trazer à baila algumas passagens importantes da história institucional do Itamaraty que ajudam a identificar as mudanças que, de certa forma, determinaram a forma como o processo decisório em política externa foi sendo construído. Não se trata aqui de fazer uma retrospectiva histórica, crítica e pormenorizada, mas tão somente de apresentar alguns argumentos importantes encontrados na literatura que são capazes de explicitar as mudanças institucionais pelas quais passou o MRE e explicar o controle que a principal burocracia responsável pela condução da política externa tem sobre o processo decisório. As duas principais referências utilizadas para fazer essa incursão na história institucional e organizacional do Itamaraty serão os célebres trabalhos de Cheibub (1985), Barros (1986) e Cervo e Bueno (2002). Tais trabalhos são referências ímpares na literatura que tratam do processo de institucionalização e de burocratização do MRE. Cheibub (1985), particularmente, defende a tese de que no Brasil: “(...) o MRE e os diplomatas, enquanto corpo profissional, vêm sendo objeto de um fortalecimento crescente ao longo da história da formação do Estado Nacional” e que os diplomatas “(...) qua membros de uma instituição, tendem a adquirir uma autonomia crescente tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal”.

Para melhor situarmos no tempo, insta reconhecer que não seria apropriado conceber uma política externa *genuinamente* brasileira até o momento em que o Brasil fosse de fato uma nação independente. Mesmo após a proclamação da Independência não seria, ainda, possível romper com todo nosso legado de política externa pautado em diretrizes

⁹ Usaremos o nome “Itamaraty” em abstrato, para nos referirmos de forma genérica às diversas instituições e burocracias que durante algum momento exerceram a função ou que tiveram a incumbência de formular e implementar a Política Externa Brasileira. Sabemos que na genealogia do atual MRE foram diversos os nomes dados à burocracia que tinha por função precípua a condução da política externa.

que atendessem à Metrópole portuguesa. Conforme aponta Cervo e Bueno¹⁰, (2002) “a soberania brasileira não pode ser concebida como efeito abrupto da Independência, em 7 de setembro, imediatamente aplicável no exterior”. Mas, se formos identificar um marco temporal para a PEB esse seria sem dúvida o ano de 1822. Antes de 1822, o Brasil não tinha um projeto de política externa e se via forçado a adotar uma linha de conduta para garantir sua própria inserção no sistema internacional. Tal linha de conduta pode ser compreendida como a herança de uma política externa quase que transferida pela Metrópole e determinada pelas condicionantes da época. O teor de tal argumentação é melhor explicado pelos autores quando afirmam que:

“a política externa brasileira, no início do período independente, irá definir-se em função da herança colonial com suas estruturas sociais, do estado bragantino com seus valores, conexões e desígnios, da emergência de um sistema internacional resultante da Revolução Industrial, do peso das forças reacionárias aglutinadas na Santa Aliança, dos estreitos vínculos ingleses transferidos pela metrópole e da transformação do continente americano em área de competição internacional (CERVO E BUENO, 2002, p. 23)”.

Cheibub (1985) em célebre artigo publicado, “*Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica*”, tem leitura semelhante sobre a caracterização do período iniciado logo após a Independência. Para o autor, era grande a importância da diplomacia para os novos Estados do século XIX, uma vez que estes necessitavam obter apoio e reconhecimento internacional para seu processo de independência nacional.

Destarte essa dependência estrutural, o Primeiro Reinado não deve ser um período desconsiderado para se compreender as bases de uma política externa genuinamente nacional. Ainda no Império de D. Pedro I, a política externa brasileira recebeu as primeiras brisas de autonomia e nacionalismo sob os auspícios de José Bonifácio de Andrada, tutor do jovem imperador. José Bonifácio de Andrada foi um pensador pioneiro da questão nacional brasileira tendo, na visão de Cervo e Bueno (2002), convertido o próprio Imperador à causa. Ainda de acordo com os autores supracitados, o rompimento da independência redundou, de certo modo, numa expressão original da política externa brasileira em três dimensões: uma político-jurídica, outra militar e uma

¹⁰ Os autores procuram fazer uma análise histórica da política exterior do Brasil ressaltando a dependência estrutural que influenciaram os rumos da política externa do país desde o processo de independência aos dias atuais.

terceira diplomática. A importância de José Bonifácio não deve mesmo ser subapreciada. Castro (1983) é seguro em afirmar que:

“(...) os primórdios das mudanças que levariam à configuração da estrutura do MRE tal como conhecida hoje remontam à atuação de José Bonifácio de Andrada e Silva, que, em 1822, ocupou o cargo de ministro e secretário de Estado dos Negócios do Reino e dos Negócios Estrangeiros (CASTRO, 1983)”.

Apesar dos esforços, foi somente na década de 1840, que o Brasil conseguiu ter uma linha de conduta mais independente. Antes disso, o reconhecimento da diplomacia brasileira ficou restrito ao fato de o Brasil ser um país independente recém-admitido ao sistema internacional. Nesse sentido, houve pouco espaço para uma efetiva expressão de uma posição internacional marcadamente brasileira. O projeto brasileiro de política externa era pouco ousado e, em grande medida, pragmático:

*“(...) por um lado, a política externa se movia no respeito às regras do jogo e nesse sentido era predeterminada, não autônoma, bloqueada em termos de imaginação, de inovação, de ações positivas; administrava-se a dependência, sob vigilância externa, **já que foi a política externa o meio pelo qual se enquadrou a nação dessa forma no sistema internacional.** (CERVO E BUENO, 2002, p. 51, grifo nosso)”.*

Dentre as estratégias que o Brasil se valeu para figurar entre as nações independentes e presentes na arena internacional estão o cumprimento de acordos e tratados internacionais firmados desde a época da Independência. Esses tratados, fruto do imperialismo das nações mais fortes eram, em larga escala, desfavoráveis ao Brasil, mas *“sem poder com elas medir-se e se reagir, permanecia o governo brasileiro numa posição defensiva e conciliadora, cumprindo obrigações, cedendo a reclamações abusivas (CERVO E BUENO, 2002, p. 54)”*. A situação de assimetria nos tratados, a ilusória reciprocidade de condições e a percepção de que a vigência dos mesmos significava a perpetuação das desigualdades, foram ingredientes importantes que nutriram o discurso político da época e que influenciaram as decisões para a reversão dessa situação. Como resultado prático do desenvolvimento dessas ideias, Cervo e Bueno (2002) destacam a reprovação no Senado, em 1836, de um novo tratado com a Áustria e a derrubada do acordo assumido com Portugal na Câmara dos Deputados no mesmo ano. Evidente que, o discurso político em prol de uma política externa mais

voltada ao interesse da nação¹¹, não se restringia à revolta contra os tratados e à proposição de novas diretrizes quando expirassem, mas constituiu-se num elemento de relevância para distinguir a política externa a ser formulada e implementada no Segundo Reinado.

No início do Segundo Reinado, 1840, o país começa a ganhar estabilidade para se firmar como estado soberano. O momento coincide com a decadência do sistema de tratados desiguais que propiciaram a elaboração de um novo projeto de política externa. Seguindo essa linha de raciocínio Silva, Specie e Vitale (2010) pontuam que:

“O fortalecimento do processo de institucionalização da política externa ganha impulso com o projeto político de 1844 que, pondo fim ao sistema dos tratados, abriu caminho para o surgimento de um novo modelo de política externa, pautado, principalmente, pela afirmação do interesse nacional e pela busca de uma racionalidade capaz de transformá-lo em metas concretas (SILVA, SPECIE, VITALE, 2010, p. 15)”.

Este seja, talvez, um momento crucial e um marco político importante para caracterizar a política externa sendo, em sua essência, brasileira. Pois, até o fim do Primeiro Reinado a política externa era formulada sob forte herança social, econômica e política portuguesa e sob “vigilância” das nações mais desenvolvidas. A partir da Regência tem-se um período de gestação da política externa brasileira - que acompanhava o ritmo de nacionalização do Estado – que se consolidou no início do Segundo Reinado (Cervo e Bueno, 2002). Para Cervo e Bueno (2002), *“a partir de então, a política externa tendeu à racionalidade e à continuidade, adquiriu caráter autônomo e era referida sem obstáculos à nova leitura do interesse nacional (Cervo e Bueno, 2002, p. 145)”*. Para Silva, Specie e Vitale (2010):

“Aspectos como a existência de instituições estáveis, o conservadorismo político, a conciliação dos partidos e a participação ativa de outros órgãos políticos centrais, como o Conselho de Estado, o Parlamento e o próprio Dom Pedro II, na formulação e na execução da política externa são lembrados, como decisivos na continuidade e na coerência do novo paradigma então vigente (SILVA, SPECIE E VITALE, 2010, p. 16)”.

¹¹ Recuso-me aqui a depreender o interesse nacional enquanto expressão do interesse do conjunto da sociedade. A política externa do Brasil no Segundo Império era guiada por imperativos de Razão de Estado. Busca-se tão somente com emprego deste termo – interesse nacional – ressaltar o caráter mais autônomo e independente da política externa do Brasil ao romper com o legado de tratados desfavoráveis assumidos desde a época da Independência.

A partir desse período, pode-se dizer que as instituições responsáveis pela formulação e implementação da política externa foram consolidadas e ganharam *status* próprio. As instituições, uma vez consolidadas, puderam funcionar regularmente, permitindo a continuidade dos órgãos e dos homens que ocupavam os postos-chaves de comando. Contudo, se por um lado, a estabilidade das instituições foi crucial para a emergência de uma política externa mais autônoma e independente, por outro, a administração patrimonialista do Estado brasileiro e sua política de recrutamento com base na proximidade pessoal e afetiva com o governante impedia a profissionalização do quadro de funcionários e o desenvolvimento do que mais tarde seria identificado na literatura como, o *esprit de corps* do serviço diplomático brasileiro. Desse modo, o patrimonialismo eivou o Itamaraty dos mesmos males presentes em outras instituições políticas da época dificultando o seu desenvolvimento institucional. A esse respeito Cheibub (1983) avalia:

“(...) durante todo período imperial, o MRE e os diplomatas não se diferenciavam de outros setores da administração e da elite nacional. Apesar dos esforços para dotar as carreiras diplomática e consular e a secretaria de Estado de uma estrutura mais burocratizada e profissional, predominaram, durante todo o período os traços patrimoniais, o baixo grau de profissionalização do serviço exterior, o filhotismo e o empreguismo (Cheibub, 1983, p. 118).”

A mudança de regime para República pouco alterou a estrutura da diplomacia brasileira, uma vez que *“continuava atada às práticas imperiais (Cheibub, 1983, p. 119)”*. Em verdade, em ambos os momentos os principais recursos da diplomacia brasileira estavam dirigidos para a consolidação de fronteiras e, no âmbito organizacional, o recrutamento do serviço diplomático ainda não era formalizado por meio de concurso. Contudo, a ascensão de José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco, à Pasta do Exterior, então Secretaria de Estado, é passagem relevante na história da diplomacia brasileira e merece destaque especial. Aqui, portanto, se situa mais um marco temporal buscado por este trabalho.

A gestão do Barão do Rio Branco é caracterizada por Cheibub (1983) como o período da diplomacia carismática. O autor não economiza quando atesta que a administração do Barão significa a verdadeira fundação do Itamaraty moderno. A habilidade que consagraria Rio Branco deveu-se a pacificação de questões territoriais de longa data com diversos vizinhos sul-americanos. A resolução desses conflitos territoriais

aumentou o carisma do Barão e permitiu num só momento a projeção do país no exterior e o fortalecimento do MRE no plano doméstico:

“(...) Em termos políticos, o fato de serem os diplomatas, na figura de Rio Branco, considerados como responsáveis por uma das tarefas essenciais à formação do Estado Nacional – isto é, a consolidação territorial através de decisiva ação para delimitação de fronteiras – faz com que o prestígio da instituição seja aumentado enormemente. Este reconhecimento explícito, principalmente por parte dos militares, é fundamental para o processo de fortalecimento do MRE. (Cheibub, 1983, p. 121)”.

Silva, Specie e Vitale (2010) ainda trazem considerações importantes acerca da gestão do Barão que merecem ser explicitadas:

“Finalmente, as ações conduzidas pelo patrono da diplomacia brasileira inauguraram uma nova fase da inserção política do Brasil no cenário internacional. A realização, em 1906, da III Conferência Internacional Americana, no Rio de Janeiro, e a participação da delegação brasileira chefiada por Rui Barbosa, na II Conferência Internacional de Paz, realizada em Haia, Holanda, em 1907, são marcos importantes desse processo (SILVA, SPECIE E VITALE, 2010, p. 17).”

Já nos anos 30 do século XX, fatos importantes marcam a história brasileira, e, particularmente o Itamaraty, período que Cheibub (1985) chama de racional-burocrático. É nesse período em que se dá a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) - órgão executor e organizador da administração pública. Esse órgão passa a coordenar mudanças significativas no setor público na tentativa de se romper com o modelo patrimonialista de gestão pública. Dentre as características que marcaram esse novo modelo administrativo estavam, segundo Figueira (2010):

“a tecnicidade, a profissionalização, a neutralidade política, a centralização, a hierarquização, o caráter meritocrático das carreiras, os critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, a racionalização geral dos métodos e ênfase nos procedimentos (FIGUEIRA, 2010, p. 8)”.

Tais mudanças afetam de forma particular o Ministério das Relações Exteriores. Foi nesse período que a carreira diplomática tornou-se unificada, possibilitando a constituição de um grande *esprit de corps* do serviço diplomático brasileiro (FIGUEIRA, 2010, p. 8). Destacam-se nesse sentido, as Reformas Mello Franco (1931), que se ocupou de fundir os serviços exteriores, unindo a Secretaria de Estado, o serviço

Consular e o Serviço Diplomático, e a Reforma Oswaldo Aranha (1938) que institucionalizou a unificação das carreiras (CASTRO, 1983 apud FARIA, LOPES e CASARÕES 2013, p. 299).

Além dessas importantes mudanças, deve-se ressaltar também a criação do Instituto Rio Branco – IRBr – no ano de 1945 que, permitiu ao Itamaraty ter autonomia em relação às demais burocracias estatais na promoção e execução de seu processo seletivo para a inserção na carreira. Essas mudanças acabaram por reforçar o processo de autonomia e insulamento do Itamaraty em relação às demais burocracias (Cheibub, 1985). Na avaliação de Barros (1986), citado por Dulci (2013), a racionalidade burocrática não era bem vista pelo Itamaraty, segundo ele instituição “*baluarte da elite*”. Desse modo, para ludibriar o sistema de admissão centralizada, o órgão criou e assumiu o controle do IRBr, uma academia profissional que haveria de ser a única de sua espécie, durante longo tempo, no serviço civil brasileiro (BARROS, 1986 apud DULCI, 2013). A criação do IRBr é destacada por Barros (1986) apud Figueira (2011) como sendo:

“uma das principais causas que cultivou um forte senso de isolamento do Ministério das relações Exteriores em relação ao restante da administração pública, o que resultou na constituição de grupo homogêneo de elite, contribuindo também para insular o processo de formulação da política externa (BARROS, 1986 apud FIGUEIRA, 2011, p. 52)”.

Assim, é presumível conceber que o insulamento do MRE assenta raízes históricas, amparadas por uma forma de recrutamento, organização e socialização diferenciada que foi possibilitada a partir da criação de uma academia diplomática. Esta tinha, por excelência, a formação de quadros técnicos e especializados para o serviço diplomático, mas acabou servindo também para criar um conjunto de princípios e valores comuns:

“O Instituto Rio Branco pode ser visto também como um centro de socialização de valores, repartições de princípios, consolidação do conhecimento e de fomento à constituição de um espírito de grupo, que fundamentalmente tornou o Ministério das Relações Exteriores uma organização diferenciada pela coesão durante um longo período de sua história (BARROS, 1986 apud FIGUEIRA, 2010, p. 9).”

Para Cheibub (1985), a formação de quadros homogêneos significou também, a forma encontrada pelo Itamaraty para neutralizar a “heterogeneização dos seus quadros”,

mesmo com concursos públicos, que ampliaram as bases de seleção. Figueira (2010) sintetiza assim o desenvolvimento do padrão insulado do MRE:

“Essa estrutura particular que aos poucos o MRE foi assumindo em relação às demais burocracias estatais tornou-o mais forte e respeitado frente às demais instituições que compõe o Poder Executivo Federal. A inquestionável competência para lidar com assuntos de natureza internacional propiciado em grande medida pela formação coesa, pela solidez institucional e pela rigidez da estrutura hierárquica tornou a instituição menos permeável que as demais, sendo o Ministério que menos comporta cargos comissionados e profissionais externos dentro de seu quadro funcional (FIGUEIRA, 2010, p. 9)”.

A esta altura cabe uma importante reflexão acerca do *viés aristocrático*¹² que marcou o Itamaraty e a condução da política externa historicamente reservada à elite brasileira. Apesar da instituição do concurso para acesso à carreira diplomática ser, em tese, mais democrático, o caráter elitista do exame não deixava dúvidas de quem era o perfil a ser recrutado pelo Itamaraty. Nesse sentido, Barros (1986) coloca apropriadamente que:

“(...) embora apresentasse algum grau de dificuldade elevado para qualquer um que o prestasse, era preconcebido em favor das classes superiores, em particular aos filhos de diplomatas, em função de sua experiência no exterior” (BARROS, 1986, apud LOPES e CASARÕES 2013, p. 302).

Lopes (2013), diferentemente do *mainstream* que explica a centralidade do MRE a partir da tese do insulamento, procura proceder a uma análise baseada na ideia de estamento burocrático. Embora não seja do escopo deste trabalho proceder a um diálogo entre os autores supracitados, adianta-se que, na visão Lopes (2013), à centralidade do Itamaraty e seu elevado prestígio no interior da máquina pública seria mais apropriado dizer em estamento burocrático, tal qual pensado por Guerreiro Ramos.

Com o perdão da digressão, pode-se compreender, portanto, a criação do IRBr como o ponto culminante do processo de institucionalização do Itamaraty que se imbrica no próprio processo de insulamento desta burocracia. O MRE da segunda metade do século XX era sem dúvida, uma burocracia altamente especializada, distinta das demais e legitimada internamente para conduzir a política externa. O legado do “insulamento” conferiu também um alto grau de credibilidade e estabilidade ao MRE e a política

¹² Expressão empregada por Lopes (2013) para se referir à proeminência da elite brasileira que historicamente está alojada no Itamaraty.

externa por ele formulada. Segundo Dulci (2013), a crescente institucionalização do Itamaraty reforçou sua influência no campo da tomada de decisões e aumentou sua capacidade de garantir uma relativa continuidade na formulação e na implementação da política externa brasileira (DULCI, 2013, p. 163). Nem mesmo o regime de exceção vivenciado no Brasil a partir de 1964 e seus inúmeros processos de reforma foram capazes de subtrair do MRE a prerrogativa de ser o principal ator no processo decisório de política externa. Para Cheibub (1985), não há grande novidade quanto à mudança de paradigma que caracterizaria a diplomacia brasileira nessa época, senão um aprofundamento da racionalização burocrática já iniciada na década de 1930 (CHEIBUB, 1985, p. 128). O mesmo autor, contudo, ressalta que o prestígio profissional preservado – *e porque não, ampliado* - durante a ditadura, evidencia a autonomia do MRE e promovem os diplomatas a uma posição mais decisiva no âmbito da *formulação* das posições internacionais do país, ou seja, na proposição de conteúdo substantivo da política externa (CHEIBUB, 1985, p. 129).

A década de 80 é caracterizada pela distensão do regime instaurado em 1964 e da conseqüente abertura democrática do país. Assim, o processo de transição para democracia permitiu a participação ativa de diversos setores da sociedade que passariam cada vez mais a pressionar o sistema político e as instituições no sentido de torná-las mais abertas às demandas da sociedade. No contexto global, ressalta-se a intensificação do fenômeno da globalização que acabou por permitir a ascendência de novos temas à agenda internacional. Desse modo, diante um novo cenário, *o Itamaraty passa por novas mudanças para dotar de maior efetividade sua capacidade de resposta a essas demandas* (SILVA, SPECIE E VITALE, 2010, p.17).

É especialmente o momento pós-constituição de 1988 que nos interessa estudar em maiores detalhes. Tal período é prenhe em acontecimentos tanto no cenário mundial quanto no cenário brasileiro que, indubitavelmente, imprimiram fortes mudanças institucionais no interior do poder Executivo e do próprio MRE que, de certa forma, influenciaram a forma como a política externa é formulada e implementada. Segundo Lopes (2013):

“(...) tem-se notado, sobretudo a partir da transição do regime político que se processou no país nos anos 1980, um gradual avanço tanto no plano

discursivo quanto em termos de iniciativas práticas, das propostas de democratização da PEB” (LOPES, 2013, p. 12-13).

Após essas breves elucubrações - *que em hipótese alguma tem a pretensão de se constituir uma análise aprofundada da PEB* - torna-se possível destacar o peso que os antecedentes históricos tiveram na formação do Itamaraty e de sua centralidade no processo decisório em política externa. A existência de uma forte proeminência da instituição parece, aliás, ser o ponto fulcral onde a literatura converge. Ao analisarem períodos históricos distintos, os autores podem ter considerações diferentes a respeito das causas e da extensão dessa centralidade, contudo, o que se pretendeu capítulo foi ressaltar que, independente do grau de “autonomia” ou de “isolamento” o qual o Ministério das Relações Exteriores detém, é fato que no atual momento da democracia brasileira a sociedade pressiona por mais participação nos assuntos de natureza internacional. Diante da discussão apresentada até aqui, o que se deve reter é que o “insulamento” do MRE é de longa data e que seu processo está intimamente relacionado com a própria evolução institucional do órgão. É contraproducente pensar que o MRE passe incólume a todo esse processo num contexto de aprofundamento e consolidação da democracia. De fato, já têm sido observadas iniciativas no interior do MRE e do próprio poder Executivo que viabilizam um processo decisório em política externa em sendo mais aberto, plural e menos verticalizado. Resta saber se essas iniciativas e novos arranjos institucionais não seriam uma resposta adaptativa do MRE para preservar suas prerrogativas e controle da agenda ou, de outro modo, se seriam de fato resultados práticos de pressões sociais e políticas. Para balizar o teor desse argumento, aduz-se ao pensamento de Faria, Lopes e Casarões (2012) quando, ao considerarem a relação entre insulamento e fortalecimento institucional, assim se posicionam:

*“(...) o insulamento construído ao longo das décadas é sinal de progressivo fortalecimento institucional. Se esta relação é verdadeira, dela depreendem-se duas percepções: as pressões societárias ou políticas no sentido da adoção de uma postura mais flexível e, portanto, menos insulada seriam capazes de enfraquecer a corporação ao longo prazo; como forma de preservar a coesão institucional, o próprio MRE deveria deter essa iniciativa e **regular o ritmo das mudanças** que lhe são demandadas (FARIA, LOPES E CASARÕES, 2012, grifo nosso)”.*

Assim, pelas razões expostas até aqui, cabe indagar se atualmente a política externa brasileira é capaz de ser considerada democrática, ou, de outro modo – *e para aceitar a provocação de Lopes (2012)* - se seria apenas a vivência de um momento de política

externa democraticamente orientada¹³. Passar-se-á agora a discutir as iniciativas democráticas que permitem pensar o processo de produção de política externa, menos insulado e mais aberto que em tempos passados.

¹³ Tomo de empréstimo a expressão utilizada por Lopes (2012) utilizada em artigo de sua autoria intitulado: **Política externa democrática: oxímoro, quimera ou tendência**. Ao empregá-la busco problematizar o fenômeno da democratização, enfatizando que as mudanças no processo de produção de política externa poderiam estar relacionadas a um movimento de “adaptação” do MRE às novas conjunturas sócio-políticas, tese que é, inclusive, encampada por outros autores. Ao longo do trabalho espera-se explorar um pouco essa questão assaz instigante.

4. Iniciativas democráticas e novos arranjos institucionais na PEB

Passar-se-á agora a analisar algumas iniciativas democráticas e novos arranjos institucionais que permitem pensar a produção de política externa brasileira na atualidade como sendo menos verticalizada, mais aberta e plural que em tempos passados. O esforço por ora empreendido não tem a intenção de limitar as possibilidades, mas tão somente de explicitar alguns caminhos por onde a gestão democrática da política externa poderá avançar. Para tanto, com base no que a literatura nos oferece, a discussão será proposta a partir de três perspectivas, quais sejam, intragovernamental (iniciativas dentro do poder Executivo), intergovernamental (com relação aos entes subnacionais) e intersetorial (diálogo direto com a sociedade).

A justificativa de se optar por analisar a relação entre a democracia contemporânea e a concepção e tomada de decisão da política externa no Brasil, já foi de algum modo explicitado neste trabalho, mas a colocação de Lopes (2013) é de profunda sensibilidade e merece ser aqui destacada:

“o Brasil mostra-se exemplar profícuo para reflexão acadêmica em função da vitalidade e da relativa estabilidade de suas instituições democráticas no último quarto de século, o que contrasta com uma política externa reconhecidamente tradicionalista e hermética, porque fechada, na maior parte dos assuntos, ao escrutínio e a participação populares (Lopes, 2013, p. 12)”.

De fato, no caso do Brasil como demonstrado no capítulo anterior, a literatura é vasta em argumentos que atestam a centralização das decisões em política externa em torno do Itamaraty. Contudo, apesar das avaliações quase que hegemônicas acerca do insulamento burocrático do Itamaraty, tem-se observado importantes mudanças no ciclo de produção de política externa no Brasil. Segundo Lopes (2013), sobretudo a partir da transição do regime democrático na década de 80, houve um gradual avanço, tanto no plano do discurso, quanto em termos de iniciativas práticas, das propostas de democratização da PEB. Essas iniciativas, aliás, não se concentram em determinada esfera de competência, antes, abarcam diferentes níveis de governo e estão dispersos ao longo da burocracia. Assim, pode-se observar que em maior ou menor grau a política externa está, hoje, mais descentralizada e desconcentrada que em outras épocas.

Decerto que a redemocratização vivenciada no Brasil na última década do século XX reformou profundamente as instituições políticas da Nova República. A formulação de políticas públicas, sob a égide de um renovado regime democrático, seriam uma faceta dessa nova conjuntura. Os imperativos de participação política e a aversão ao cerceamento de liberdades do regime militar influenciaram a promulgação de uma nova Constituição alicerçada em fortes princípios democráticos. Claro que, embora de forma mais tímida, essas mudanças cotejaram na área de política externa. Interessante nesse sentido está a colocação de Lopes (2013) quando afirma:

“(...) a PEB acompanhara, ainda que de forma idiossincrática e com uma cadência diferente, tanto discursiva quanto na prática, a marcha rumo à democratização política – de resto uma tendência global na década de 1980 (Lopes, 2013, p. 32)”.

Assim, considerando o momento pós-Constituição de 1988, pode-se dizer que, no plano legal-normativo, a política externa passou a ser partilhada por diferentes atores governamentais, ou que no mínimo não haveria óbices legais para que ela fosse partilhada. Em pesquisa realizada, Silva, Specie e Vitale (2010), cuja proposta pretendeu mapear, classificar e relacionar as competências normativas dos órgãos que compõem o poder Executivo no Brasil, foi evidenciado que há competências relativas à política externa distribuídas por toda a estrutura do Executivo Federal. A análise da atribuição de competências por lei complementar e os decretos específicos que estabelecem a estrutura regimental dos ministérios, secretarias e conselhos que compõem o Poder Executivo federal permite asseverar, segundo os autores, que há previsão normativa para o exercício de competências relacionadas à política externa a 35% da estrutura da Presidência da República e 45% dos ministérios. Apesar das análises dos autores não abarcarem a dimensão da práxis política – *o que indubitavelmente traz prejuízos à análise* – é interessante notar que as previsões legais garantem prerrogativas não somente na fase de implementação da política externa, mas também na de formulação, diferentemente do que se poderia supor. Os autores vão além ao entenderem esse novo arranjo institucional como sendo um processo de “descentralização horizontal” da tomada de decisão em política externa no âmbito do Poder Executivo. A conclusão a que se chega é que, do ponto de vista legal-normativo, a descentralização já é uma realidade fática, visto que se atribui competência em política

externa para toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro e não apenas ao MRE.

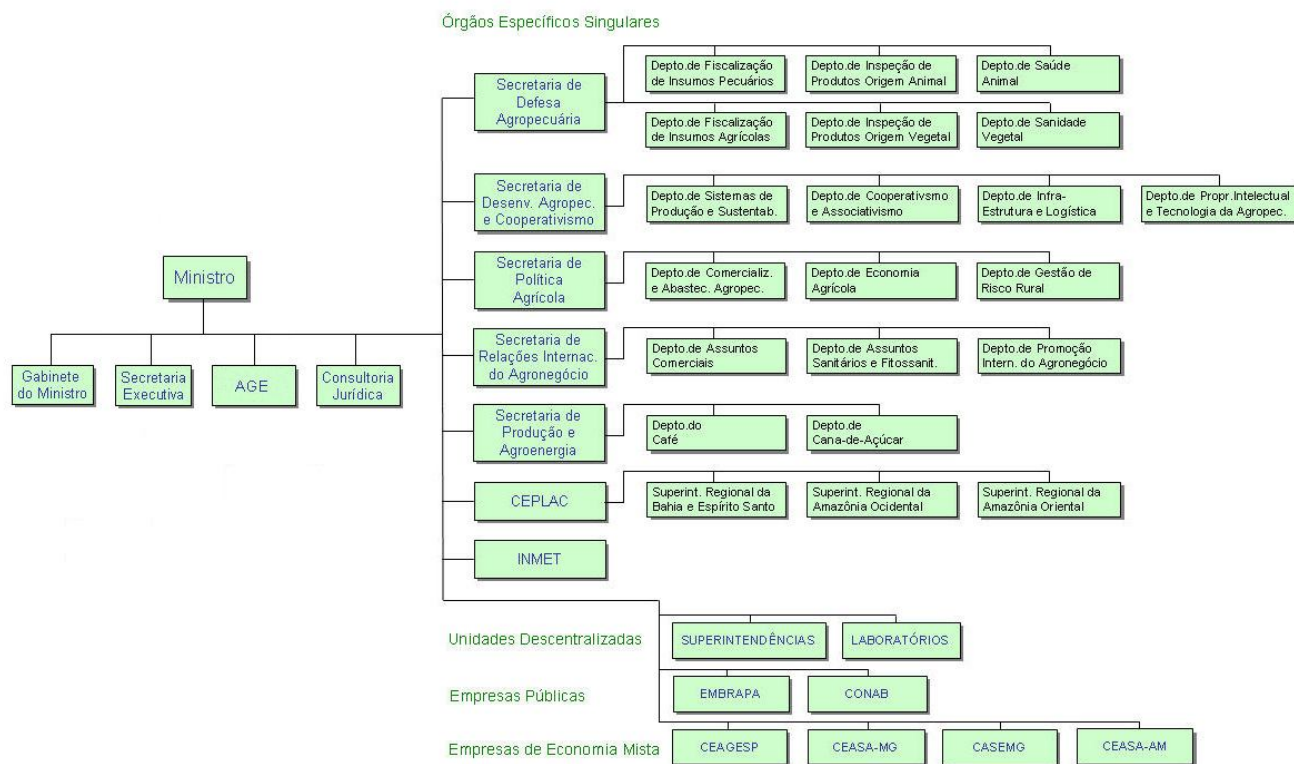
Em outro estudo, Figueira (2010), procurou verificar como se estrutura o processo decisório em política externa no Brasil, com ênfase na dinâmica interburocrática. O marco temporal estabelecido para averiguação empírica foi de 20 anos (1988-2007), período caracterizado pelo novo marco constitucional do país. A autora sugere um aumento da interatividade ministerial em comparação com os dados referentes aos 20 anos anteriores (1968-1987). O indicador por ela idealizado, qual seja, número de Comissões Interministeriais (49 comissões), sofreu um aumento significativo no período estudado. O achado mais relevante da pesquisa foi demonstrar que o Itamaraty esteve presente em 44,73% das comissões. Para a autora, os dados apresentados são indícios importantes de que o Itamaraty tem se mostrado mais permeável ao longo dos anos, ou seja, a diminuição do insulamento institucional no processo decisório de temas da política externa brasileira e o aumento da constituição das *policys networks* na conformação das preferências (FIGUEIRA, 2010, p. 18). Outra questão apontada pela autora e que vai ao encontro daqueles que se entusiasma pelo processo de horizontalização da política externa brasileira¹⁴, diz respeito à presença de Assessorias de Relações Internacionais e/ou Secretarias de Relações Internacionais em outras pastas ministeriais. Segundo a autora, a previsão normativa de que um ministério deve assessorar o MRE e participar das negociações internacionais que envolvam sua temática de abrangência pressupõe a existência de uma coordenação intragovernamental já institucionalizada. Nesse particular, Faria (2012), demonstrou que dos 23 Ministérios do governo Lula (dados de junho de 2009), todos, à exceção do MRE, por motivos óbvios, e do Ministério da Integração Nacional, tinham instituídas Secretarias de Relações Internacionais, Diretorias ou Assessorias de Assuntos Internacionais, ou órgãos semelhantes. Ademais, todas as oito Secretarias que tinham status de Ministério também possuíam órgãos do gênero, bem como os seis outros órgãos do governo federal que desfrutavam o mesmo status. Esse é um importante fator a ser considerado, principalmente quando analisado o aumento da transversalidade temática e da relevância das questões internacionais para outros Ministérios. O caso da pasta da

¹⁴ Cabe advertir que, conforme apontam Farias e Júnior (2013) apesar de diversos estudos se debruçarem sobre o tema, ainda não está claro na literatura o que se pretende dizer com o termo horizontalização e a exatamente o que ele se refere - se a um processo em curso ou a uma situação ideal.

Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é emblemático e vale ser comentada, senão vejamos.

Em sua estrutura regimental o MAPA tem expresso em seu Art. 2º, que; *competete, ainda, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tratar de negociações agrícolas internacionais e apoiar as ações exercidas por outros Ministérios, relativamente ao comércio exterior*. Indo mais além na estrutura organizacional do MAPA (ver figura 1) observa-se que, para *todas* as Secretarias do órgão existem previsões normativas para a atuação da burocracia quer seja na fase de formulação da política externa, quer seja na fase da implementação. É notável perceber que os departamentos de cada Secretaria também assumem prerrogativas importantes em questões de tratamento internacional. Ou seja, não bastasse a política externa na área agrícola ser partilhada pelo MAPA, observa-se também a sua desconcentração para os departamentos especializados deste ministério. Para melhor ilustrar a capilaridade desta estrutura, a tabela 2 mostra um apanhado das previsões normativas da Secretaria de Defesa Agropecuária. Para todos os seis departamentos a ela subordinados são listadas dentre o rol de suas competências a de *formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos às suas respectivas especialidades*. A tabela completa para todas as Secretarias e Departamentos pode ser consultada no apêndice 1 deste trabalho e mostra que esta divisão está dispersa por toda estrutura do MAPA. Escusado dizer que, por natureza própria de sua constituição, é presumível supor que a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio detém amplas prerrogativas para tratar de assuntos internacionais. No geral, deve-se reter que a participação do MAPA na política exterior é, antes de qualquer coisa, uma previsão normativa, não podendo, portanto, se furtar de suas atribuições regimentais.

Figura 1 – Organograma do MAPA, 2013.



Fonte: BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2013. Disponível em:
<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=abrirTreeviewTematica&chave=1531640>

Tabela 2- Previsão normativa para o trato de questões internacionais para a Secretaria de Defesa Agropecuária e seus respectivos departamentos.

Secretaria de Defesa Agropecuária	
Art. 10. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério; VII - implantar e implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais e de tratados, acordos e convênios com governos estrangeiros relativas aos assuntos de sua competência;	
Departamentos	Previsão normativa
Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas	Art. 11. Ao Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à qualidade dos insumos agrícolas, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários	Art. 12. Ao Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários compete: V - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à qualidade dos insumos pecuários, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal	Art. 13. Ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à inspeção de produtos de origem animal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal	Art. 14. Ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à inspeção de produtos de origem vegetal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Sanidade Vegetal	Art. 15. Ao Departamento de Sanidade Vegetal compete: IV - formular proposta e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas de defesa vegetal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério; e
Departamento de Saúde Animal	Art. 16. Ao Departamento de Saúde Animal compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas de defesa animal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;

Contudo, mesmo que se reconheça a maior participação de outras burocracias federais no processo decisório de política externa, disto não decorre, de forma quase que sintomática, que o Itamaraty esteja de fato mais aberto à participação de outros atores e, nem tampouco, nutrido de fortes valores democráticos. Digno de nota, nesse sentido, é o número expressivo de funcionários dos quadros do Itamaraty que são cedidos a outros ministérios para assumirem cargos de direção, chefia e assessoramento (Figura 2). Os dados ficam ainda mais interessantes se considerarmos a dinâmica contrária: o número de funcionários de outras pastas que são cedidos para integrar os quadros do MRE é reduzido. Não é que se queira assumir uma posição maniqueísta sobre a

horizontalização de competências no plano normativo. Existe de fato uma fenda aberta por onde a democratização da política externa pode avançar, mas deve-se advertir que, a julgar pela forte presença de diplomatas e oficiais de chancelaria em outras pastas, o MRE parece estar mais preocupado em manter sua centralidade no processo de formulação da política exterior e regular um processo de abertura institucional, do que em ceder sua autonomia historicamente adquirida.

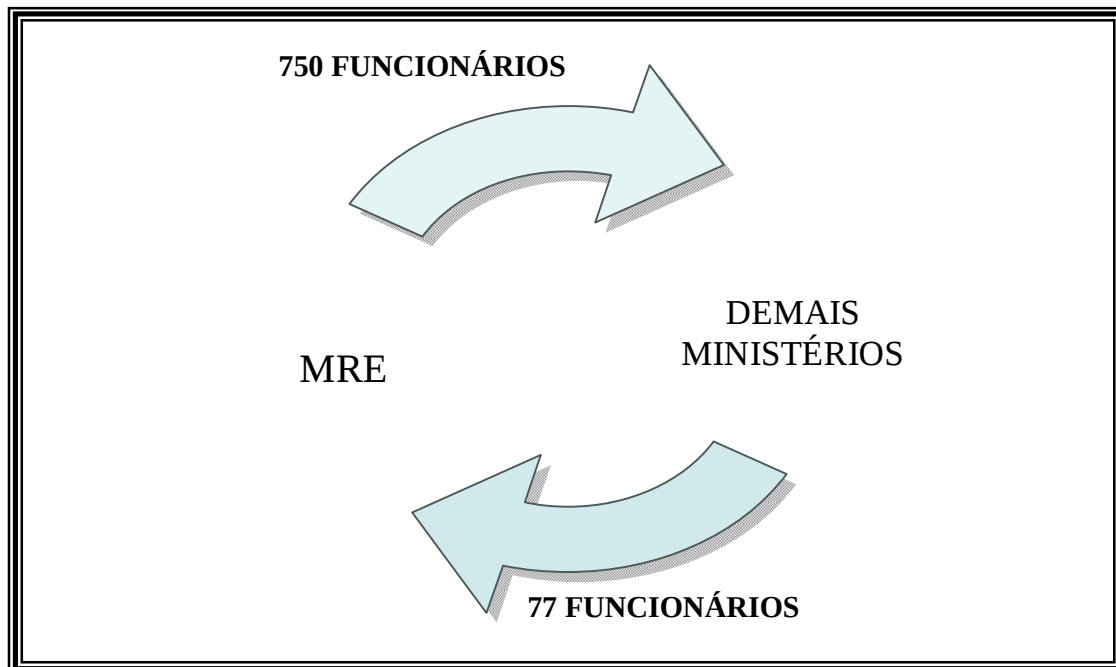


Figura 2: Interatividade interburocrática: Número de funcionários cedidos entre o MRE e outras pastas no período de 1998 a 2007. Dados retirados de Figueira, 2010. Diagrama elaborado pelo autor.

Ainda sobre o tema da horizontalização de competências, Melina (2012), irá compreendê-la como o “*processo em que o Itamaraty passa a dividir a execução da diplomacia com instituições técnicas que protagonizam projetos de cooperação internacional (Melina, 2012, p. 15)*”. Assim, a Agência Brasileira de Cooperação – ABC - poderia servir como instrumento de descentralização de competências a figurar no âmbito da implementação da política exterior. Segundo o próprio MRE, a ABC tem como atribuição negociar, coordenar, *implementar* e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Desse modo, para desempenhar sua missão, a ABC se orienta pela política externa do MRE e pelas prioridades nacionais de desenvolvimento, definidas nos planos e programas setoriais de

Governo. Segundo dados do MRE, citados por Faria (2013), em 2009, 96 projetos foram implementados em países da África, Ásia, América do Sul e Central em áreas como saúde, agricultura, educação, meio ambiente e segurança pública¹⁵. Cabe ressaltar nesse particular, o protagonismo assumido pela EMBRAPA, vinculada ao MAPA, e pela Fundação Oswaldo Cruz, vinculada ao Ministério da Saúde, em projetos de cooperação técnica no exterior. Apesar de a cooperação técnica e de suas motivações poderem ser enquadradas dentro de um viés político-ideológico de ampliação no diálogo sul-sul, o fato é que ela é, sem sombra de dúvida, um instrumento de política externa¹⁶. Isso é particularmente interessante, pois se discute hoje o pouco espaço para a participação de outros atores na fase de formulação da PEB, o mesmo não se poderia dizer sobre a fase de implementação. E essa fase não deve ser desconsiderada, pois para a Ciência Política qualquer que seja a visão sobre o dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública é clara a necessária preocupação com a implementação, pois é nesta fase de execução que se permite que as metas definidas no processo de formulação sejam alcançadas com sucesso. Nesse sentido, vale destacar a consideração de Faria (2013) quando cita Van Meter e Van Horn (1975): *a implementação de políticas públicas são ações de indivíduos públicos e privados que são direcionadas para consecução de objetivos definidos anteriormente no processo decisório acerca das políticas* (VAN METER; VAN HORN, 1975, p. 445).

Contudo, aqui também cabem ressalvas ao entusiasmo da proposta. Explica-se: pelo fato da ABC estar vinculada ao MRE é factível pensar que ela atue como reguladora de significativa parcela da implementação de política externa¹⁷. Ao analisar a atuação da ABC, Silva, Specie e Vitale (2010) parecem concordar com a atuação quase que tutelar do MRE no que se refere à descentralização da política externa. Segundo os autores, ao mesmo tempo em que se verifica a descentralização horizontal de competências no

¹⁵ Segundo Faria (2013) Considerando os países receptores em 2009, 50% dos projetos foram implementados em países africanos, 39% em países da América do Sul e Central e Caribe, e 11% na Ásia. As principais áreas de cobertura desses projetos foram : agricultura (21.86%), saúde (16.28%), educação (12.12%), meio ambiente (7.43%), e segurança pública (6.28%).

¹⁶ Lima (2012) publicou estudo que objetivava analisar a atuação internacional de instituições públicas brasileiras, especialmente no continente africano, e os impactos disso para a política externa nacional. A autora conclui-se que a atuação internacional de múltiplas instituições públicas, apesar de ser uma ameaça relativa ao controle absoluto que o Itamaraty sempre teve sobre a execução da política externa nacional, implica benefícios para a imagem do Brasil no exterior, que se legitima no sistema internacional através de uma participação ativa nas questões que afetam o mundo atualmente.

¹⁷ Vale destacar a reação virulenta do MRE à proposta da presidenta Dilma Rousseff em desvincular a ABC do MRE. Recentemente, a presidenta anunciou a criação de uma nova ABC, desvinculada do MRE e vinculada ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio.

Executivo federal, o MRE “*parece buscar a posição de centralidade que tinha na condução dessa política por meio da especialização e complexificação, acarretando uma descentralização interna, numa estratégia de reconquista de poder e de coordenação, e não no sentido de negar a descentralização funcional que cresceu historicamente (SILVA, SPECIE E VITALE, 2010, p. 31)*”. Nesse particular, vale a pena aduzir o pensamento de Melina (2012) quando ressalta que a existência e a atuação da ABC significam que há *certa* centralização no processo de horizontalização, o qual, por definição, implica descentralização da execução da diplomacia brasileira.

Pensando-se numa dinâmica *intraburocrática* do Ministério das Relações Exteriores e sua relação com setores da sociedade, Figueira (2010) observou que, apesar do processo decisório ser altamente concentrado na cúpula do MRE, algumas Subsecretarias gozam de ampla autonomia decisória e, diferentemente do que se poderia supor, possuem maior interação com atores governamentais e até mesmo com grupos organizados da sociedade civil. Segundo a autora, dentre as repartições de maior porosidade, tanto em relação com as demais repartições governamentais como em relação à sociedade civil, destacam-se: a Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos e a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. A primeira delas possui um diálogo estreito com os grupos econômicos organizados que mediante as consultas informais e reuniões de trabalho procuram identificar as fragilidades e as potencialidades do setor, bem como a sua importância estratégica para o país, formando a partir desses dados a posição negociadora. Já a Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tem por natureza funcional a responsabilidade pelo diálogo e a assistência às pessoas que se encontram fora do país. Contudo, destarte a iniciativa “vanguardista” dessas Subsecretarias é bom que se pontue que tais propostas têm escopo limitado e, ainda, pouco institucionalizado. Na maioria das vezes esses canais abertos são eminentemente consultivos e pouco propositivos em termos de política. Além disso, deve-se ter em mente que, para essas burocracias, o diálogo com determinados grupos é antes um requisito de trabalho que uma iniciativa marcadamente democrática.

Numa *perspectiva intergovernamental*, a literatura também indica mudanças e iniciativas importantes rumo a uma maior abertura do processo de formulação de política externa. O crescente ativismo dos governos subnacionais brasileiros no campo

internacional já produziu resultados práticos tanto na estrutura organizacional do MRE, quanto no âmbito da Presidência da República. Segundo Faria (2012):

“As iniciativas do Itamaraty em resposta ao ativismo dos governos subnacionais, em larga medida adaptativas, como apontam diversos autores, foram inicialmente coordenadas pela Assessoria de Relações Federativas, criada em 1997, por determinação expressa do então presidente Cardoso. Essa determinação presidencial ilustra o fato de que o desencapsulamento do MRE tem distintas fontes. (...) em 2003, essa Assessoria foi transformada em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), unificando as estruturas do Itamaraty, antes isoladas, de interação com os governos subnacionais e aquela responsável pelas relações parlamentares. (FARIA, 2012, p. 333)”

No que diz respeito à instituição “Presidência da República” e sua relação com os entes subnacionais, vale lembrar que os municípios conquistaram um importante canal de interlocução direta com o Executivo nacional nas questões de política externa, a partir da criação, ainda sob o governo Lula, da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. Na avaliação de Faria (2012), a Subchefia tem exercido funções que talvez o Itamaraty preferisse ver sob o seu comando direto, sugerindo a preocupação do MRE em não perder o controle de agenda sobre as questões atinentes a política exterior. Embora os canais de interlocução entre o Executivo federal e os entes subnacionais tenham o mérito de aproximar a política externa (constitucionalmente competência privativa da União) para mais perto dos interesses locais, o que sem dúvida, reforça e amplia a democracia no país, vale advertir sobre duas questões importantes. Primeiro que, somente os Estados Nacionais fazem política externa *stricto sensu* e, isso restringe se não exclui outros atores na condução da política externa. Segundo que, “*se democratização é a participação da população, e não apenas setores específicos desta, na composição da agenda de política externa*” cairíamos no problema da abordagem institucionalista e as possibilidades da gestão democrática da política externa ficariam prejudicadas.

Além disso, no âmbito do MRE, a criação da AFEPA, Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, em 2003, é indicativo suficiente para atestar a preocupação do Itamaraty em, a um só tempo, contemplar as demandas dos governos subnacionais e assegurar uma posição de centralidade na condução de assuntos em matéria internacional. No âmbito dos assuntos federativos, compete à AFEPA promover a

articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembléias estaduais e municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas, providenciando o atendimento às consultas formuladas. Para prover de maior capilaridade esse processo, o MRE se vale dos Escritórios de Representação do Itamaraty, localizados em diversos Estados brasileiros, aos quais compete coordenar e apoiar, junto às autoridades locais de suas respectivas áreas de jurisdição, as ações desenvolvidas pelo Ministério. Mesmo os estados e municípios brasileiros não sendo sujeitos do direito internacional público, eles atuam, cada vez com maior intensidade, na cooperação internacional, firmando acordos de natureza econômica e cultural, com distintos graus de formalidade (VIGEVANI, 2006).

Não obstante, vale pontuar que, como na maior parte dos países, observa-se uma tendência das ações internacionais dos governos subnacionais se concentrarem em atividades relativas a *low politics*, tendo, portanto, baixo potencial de conflito com a política exterior do Estado nacional. Vigevani (2006) afirma categoricamente que, “*a adaptação institucional do governo central para incluir as instâncias regionais é fraca*” (VIGEVANI, 2006, p.130). Outros autores que também se debruçaram sobre a matéria, Salomón e Nunes (2007) têm entendimento parecido. Ao estudar a ação externa do governo do Rio Grande do Sul os autores notaram que ela parece ser inspirada, “*tanto em estruturas e procedimentos como em substância*”, na do governo central. Faria (2012) sintetiza muito bem o saldo democrático dessas iniciativas quando afirma:

“Aqui, como no caso da “horizontalização” da política externa no âmbito do governo federal, desejo e possibilidade, ainda que relativa, de ação autônoma dos atores no plano internacional parecem, de certa forma, condicionados pela própria centralidade do Itamaraty, talvez em função do prestígio que ele ainda desfruta e da própria cooperação ofertada, de caráter supervisor e em certa medida tutelar. Tutelar, posto que se objetiva, também, monitorar a atuação internacional dos governos subnacionais para garantir que ela não constranja a atuação do próprio MRE (FARIA, 2012, p. 335-336).”

Vista desse ponto, as iniciativas intergovernamentais têm o mérito de desencapsularem as instituições incumbidas de produzir a política externa. As iniciativas são de fato tentativas bem sucedidas de integrar e articular as prioridades em política externa do MRE àquelas dos estados e municípios, perdem valia, contudo, quando confrontadas pela visão institucionalista, visto que o único ator sujeito ao direito internacional público é a União. Bem como sugere Pereira (2004) apud Faria (2012) na “*opinião do*

Itamaraty, apenas os Estados desenvolvem e conduzem política externa stricto sensu, as localidades limitam-se a realizar ações internacionais” (PEREIRA, 2004, apud Faria, 2012, p. 334).

Uma vez expostas algumas possibilidades de democratização da política externa no Brasil e feitas as devidas ressalvas em cada caso, espera-se ter sido capaz de expor minimamente o atual cenário por onde a gestão democrática da política externa brasileira poderá avançar. Todo o esforço empreendido neste capítulo pode ser visualizado de forma esquemática na figura 3. Não pretende em hipótese alguma engessar a realidade, mas tão somente de, num esforço de compreensão e sistematização da discussão apresentada, sintetizar o conhecimento apreendido. Na próxima seção faremos um apanhado do discutido e apresentado neste trabalho.

Figura 3- esquema das possibilidades de democratização da PEB

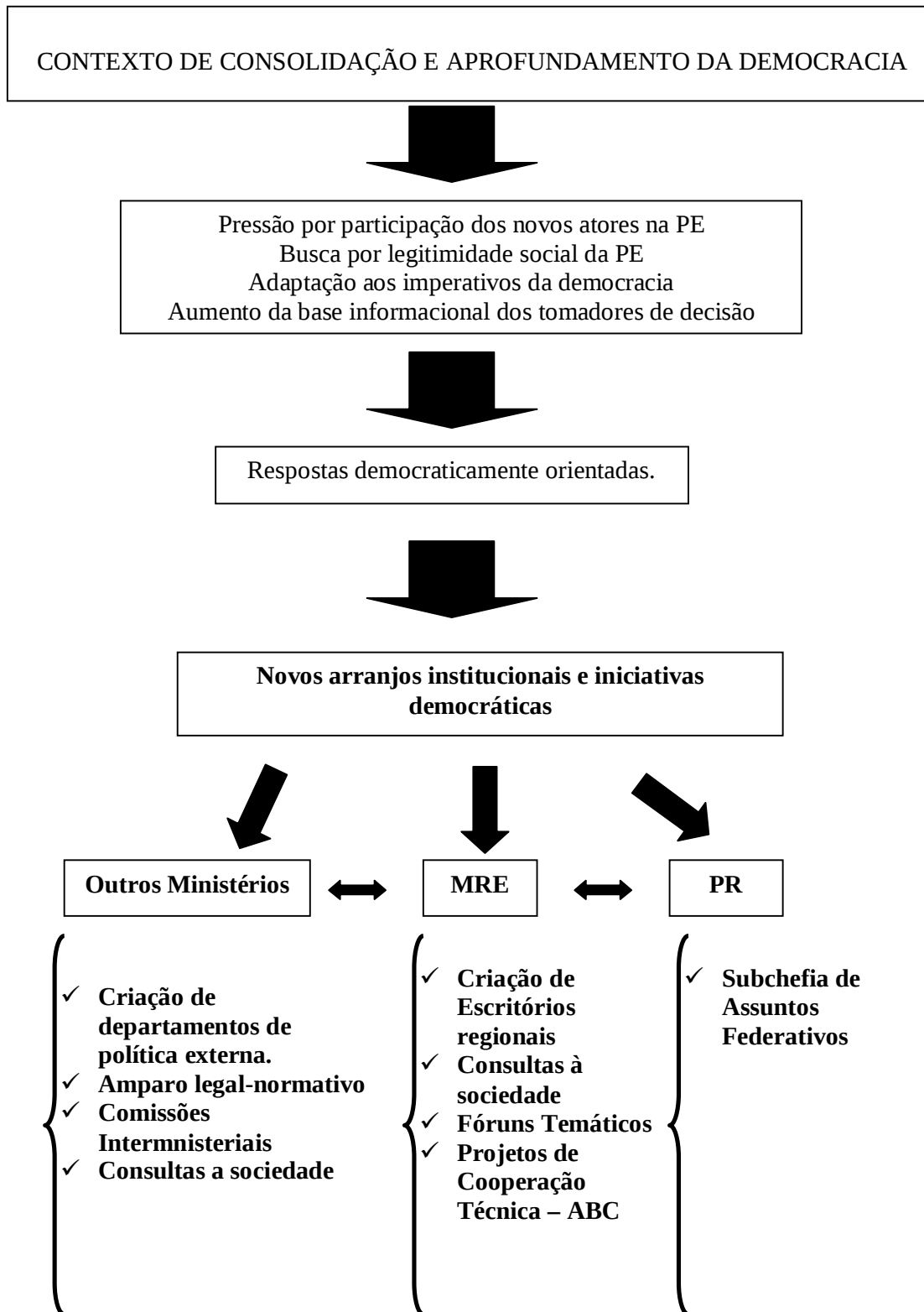


Figura 2 – Esquema das possibilidades de uma gestão democrática da PEB. Elaborado pelo autor.

5. Considerações finais

Com o produzido e apresentado por este trabalho não se pretendeu esgotar o assunto, mesmo porque a complexidade e abrangência do tema não permitiria. Procurou-se ao longo deste empreendimento expor argumentos a favor da viabilidade para a produção de uma política externa ser democrática tomando-se o cuidado de ser comedido quanto à profundidade dessa mudança. Ao falar em democracia, deve-se ter o cuidado de marcar fronteiras para que a análise das propostas de democratização do processo decisório em política externa no Brasil não fique restringida a procedimentos meramente formais e atado a estruturas de ordem normativa. As abordagens para viabilidade de uma gestão democrática da política externa, tal qual sistematizadas por Lopes (2013) oferecem bons recursos ao analista para melhor balizar os argumentos nesse campo de estudo e, por isso foram mobilizados neste trabalho. Observou-se que, do ponto de vista jurídico-normativo não há óbice legal para que a democratização da política externa ocorra. A participação de outros atores governamentais é prevista e viável. Contudo, pelo que se pôde observar as propostas apresentam limites quanto sua eficácia e efetividade. A literatura mostra que, a despeito de terem competências legais para conduzirem e, em alguns casos formularem a política externa no âmbito de suas respectivas esferas, muitos ministérios ainda delegam ao MRE a tarefa de produzi-la. França e Sanchez (2009) perceberam tal incoerência em pesquisa autoral e a definiram como sendo uma verticalização pragmática, *in verbis*:

“Apesar de quase nenhuma das regulamentações analisadas contar com previsão de cooperação com o MRE ou mesmo entre os ministérios e desses com a Presidência para a condução da política externa, os entrevistados confirmaram em sua totalidade contatos freqüentes com o MRE. Exceções a essa regra Foram indicadas em negociações muito técnicas. Portanto, a intuição da concentração de competências no MRE não está só no imaginário do cidadão comum, mas também daqueles que teriam competência para atuar autonomamente em temas de política externa. A questão valorativa — se essa horizontalização legal e a verticalização pragmática são positivas ou negativas — ainda está pendente e certamente requer estudos detalhados e comparativos de casos e negociações específicas (FRANÇA E SANCHEZ, 2009, p. 2)”.

Quando não isso, o MRE parece ser o principal ator por trás da suposta horizontalização de competências, como sugeriu o estudo de Figueira (2010). Seria a visão tecnocrática a imperar nos tomadores de decisão e no imaginário social? Não se sabe. De qualquer modo, a distribuição de competências no Executivo, seja por meio de leis, decretos, portarias ou regimentos internos, oferecem a base jurídica por onde os processos de democratização da política externa podem avançar. Desencapsular o processo de tomada de decisão em política externa que foi historicamente dedicado ao MRE pode não ser tão fácil, mas o atual arranjo institucional brasileiro vislumbra possibilidades para efetividade de tal projeto.

Viu-se também que existe um ativismo crescente dos entes subnacionais nas questões internacionais o que, por seu turno, propiciou a institucionalização de canais de interlocução com o Executivo federal. Esses canais irrigam o poder Executivo de práticas democráticas que acabam por contribuir para o advento de gestão da política externa de caráter mais federativo. Observou-se que, no âmbito Presidência da República, a Subchefia de Assuntos Federativos viabiliza a participação dos entes subnacionais na formulação da política externa brasileira que se coadune melhor com os interesses locais. O Itamaraty não passou incólume a esses imperativos de mudança e teve de se adaptar, ainda que segundo a apreciação de alguns autores, como Saraiva (2006), o assunto tenha chegado tardiamente a chancelaria. Segundo o autor, a preocupação do Itamaraty é clara, uma vez que ele *“não aprecia a ideia da fragmentação da autoridade nas questões internacionais”*:

“A tese da iminência do descontrole interno e a hipótese das dificuldades que emanariam da descentralização coordenada na formulação de políticas públicas com impacto internacional são comuns na burocracia federal, particularmente do Itamaraty e do Banco Central (SARAIVA, 2006, p. 434).”

Quanto às consultas públicas realizadas pelo MRE ou outros Ministérios da estrutura do governo federal, eles ainda têm caráter precário e muitas vezes são *ad hoc* sem que qualquer proposição política mais substantiva seja levada a cabo. Conforme aponta Silva, Specie e Vitale (2010), embora consultas amplas e setoriais tenham ocorrido nesses últimos dez anos através da iniciativa do Itamaraty e da Secretaria Geral da Presidência da República, elas não deixaram de apresentar um caráter temporário e

incerto a respeito da consolidação das propostas realizadas por organizações e movimentos sociais e sindicais, o que configura uma dificuldade em efetivar a plena democratização do processo decisório em política externa.

Deve-se dizer ainda que, não se rompe com um legado de centralização e insulamento de forma abrupta. A abertura do processo decisório em PE de certo não está dada por acabada somente por considerar os casos aqui apresentados. Muito ainda se tem por fazer e possibilidades são inúmeras. As análises devem ter ainda, o desafio de considerar a dimensão da práxis política, cujo esforço não esteve no cerne deste trabalho. Para além disso, pensar em política externa enquanto política pública implica em pensar numa abordagem em ciclos de políticas, que contemple desde a fase da formulação até a implementação e avaliação. Nesse particular menção deve ser dada a ABC. Esta agência governamental implementa significativa parcela da política externa brasileira por meios de acordos e projetos de cooperação técnica. A participação de atores governamentais e não-governamentais nesses projetos é expressiva e, as possibilidades de influenciar o resultado da política externa previamente formulada são grandes. Essa é ainda uma questão pouco explorada na literatura e que trabalhos futuros podem ser promissores em se dedicar a análise.

Por fim, considera-se que apesar das mudanças em curso, os efeitos observáveis de uma efetiva democratização da política externa são ainda incipientes, sendo, portanto, prematuro atestar a política externa como sendo democrática. O que se pode anunciar neste momento, é que a política externa é sim, *democraticamente orientada*, conforme apontado por Lopes (2013). Se o curso da história irá nos mostrar que o caminho a ser trilhado condiz com a avaliação presente, não se pode afirmar, mas têm-se argumentos mais do que suficientes para asseverarmos que o legado da política externa como ação secreta dos Estados já está anacrônico, senão, superado no Brasil. Os imperativos de maior participação e abertura democrática não irão retroceder, ao menos que não tenhamos mais uma República Federativa Democrática de Direto.

Referências

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BARROS, A. S. C. (1997) “A formação das elites e a constituição do Estado nacional brasileiro”. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 102.

BRASIL. Decreto Nº 7.127. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências. Brasília: 4 mar. 2010. Disponível em: <<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=detalharAtoArvore&tipo=DEC&numeroAto=7127&seqAto=000&valorAno=2010&orgao=N1&codTipo=&desItem=&desItemFim=&nomeTitulo=codigos>>

CASTRO, Flávio M. O. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1983 (Coleção Temas Brasileiros, v. 52).

CASTRO, Flávio M. O; FRANCISCO M. O. 1808-2008: dois séculos de história da organização do Itamaraty. Vol. 2. Brasília: Funag, 2009.

CERVO, A. L. & BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525 p. ISBN 85-230-0661-3.

CHEIBUB, Z. “Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica”. *Dados*, vol. 28, no. 1, 1985.

CHEIBUB, Z. B. “Diplomacia e Formação do Estado Nacional”. *Política e Estratégia*. São Paulo, v. 5, n. 1, p. 55-68, 1987.

DAHL, Robert. (2009) A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Capítulos 4 e 8.

DULCI, Tereza Maria Spyer. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI)/Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI): desenvolvimento e integração do Brasil nas américas (1954-1992). 2013. Tese (Doutorado em História Social) -

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-13092013-115630/>>. Acesso em: 2013-11-25.

FARIA, C. A. P. (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2013. V. 1. 406p

FARIA, C. A. P. O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., São Paulo. USP, 2011.

FARIA, C. A. P. 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, Junho 2012.

FARIA, C. A. P. 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, dez. 2008.

FARIAS, R. S; JÚNIOR, H. R. A construção do horizonte e o futuro do estudo da política externa brasileira. Boletim Meridiano 47. [on line] v. 14, n. 137 (2013) ISSN 1518-1219.

FIGUEIRA, A. R. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2010, vol.53, n.2, pp. 05-22. ISSN 0034-7329.

FIGUEIRA, A. R. Introdução à Análise de Política Externa. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1. 208 p.

FRANÇA, C.; SANCHEZ, M. R. A horizontalização da política externa brasileira. Valor Econômico, 24 abr. 2009. Disponível em:

<<http://www.google.com/notebook/public/03904464067865211657/BDQtIS-woQ4J3vvY0k>>. Acesso em: 22 jun. 2013

FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Ratton. A horizontalização da política externa brasileira. *Valor Econômico*, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.google.com/notebook/public/03904464067865211657/BDQtIS-woQ4J3vvY0k>>. Acesso em: 22 jun. 2009.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

LIMA, M. M. C. 2012. “Horizontalização da política externa brasileira no século XXI: um estudo das atuações da EMBRAPA e da FIOCRUZ na África”. Dissertação de Mestrado. UFRJ/IE. Acessado Setembro 21, 2013. http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pepi/dissertacoes/Dissertacao_Melina_Lima_2012.pdf.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MILNER, H. *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Balanço de Política Externa 2003/2010. 7.1.1 Anexo – Cooperação Internacional. Cooperação bilateral prestada.

MORGENTHAU, H. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

PUENTE, C. A. I. (2010), A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento (CTPD) no período 1995-2005. Brasília: FUNAG.

PUTNAM, R. Diplomacy and domestic politics: the logic of Two-Level Games. *International Organization*, v. 42, n. 3, Summer 1988, p. 427-460.

ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, R. B. (Ed.). *Approaches to comparative and international politics*. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 429-456.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 127-139, 2006.

VITALE, D; SILVA, E; SPÉCIE, P. Atual arranjo institucional da política externa brasileira. Texto para Discussão n. 1489. Brasília: IPEA, 2010.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

Apêndice 1 - Previsão normativa para o trato de questões internacionais das Secretarias e seus respectivos departamentos no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Secretaria de Defesa Agropecuária	
Art. 10. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério; VII - implantar e implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais e de tratados, acordos e convênios com governos estrangeiros relativas aos assuntos de sua competência;	
Departamentos	Previsão normativa
Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas	Art. 11. Ao Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à qualidade dos insumos agrícolas, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários	Art. 12. Ao Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários compete: V - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à qualidade dos insumos pecuários, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal	Art. 13. Ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à inspeção de produtos de origem animal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal	Art. 14. Ao Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relativos à inspeção de produtos de origem vegetal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;
Departamento de Sanidade Vegetal	Art. 15. Ao Departamento de Sanidade Vegetal compete: IV - formular proposta e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas de defesa vegetal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério; e
Departamento de Saúde Animal	Art. 16. Ao Departamento de Saúde Animal compete: IV - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas de defesa animal, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério;

Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo	
Art. 17. A Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo compete: VII - implementar as ações decorrentes de tratados, acordos e convênios com governos estrangeiros e organismos nacionais e internacionais relativos aos assuntos de sua competência, em articulação com os demais órgãos do Ministério;	
Departamentos	Previsão normativa
Departamento de Cooperativismo e Associativismo	Art. 18. Ao Departamento de Cooperativismo e Associativismo compete: V - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados ao cooperativismo e ao associativismo rural, em articulação com as demais unidades organizacionais dos órgãos do Ministério
Departamento de Infraestrutura, Logística e Parcerias Institucionais	Art. 19. Ao Departamento de Infraestrutura, Logística e Parcerias Institucionais compete: IV - formular propostas e participar de negociações, acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados à infra- estrutura e logística;
Departamento de Propriedade Intelectual e Tecnologia da Agropecuária	Art. 20. Ao Departamento de Propriedade Intelectual e Tecnologia da Agropecuária compete: VII - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados aos projetos e estudos do agronegócio, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério;
Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade	Art. 21. Ao Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade compete: X - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados aos sistemas de produção agropecuária e sustentabilidade, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério;

Secretaria de Política Agrícola	
Art. 22. À Secretaria de Política Agrícola compete: VIII - formular proposta e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados ao abastecimento e comercialização, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério;	
Departamentos	Previsão normativa
Departamento de Economia Agrícola	Art. 24. Ao Departamento de Economia Agrícola compete: IX - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados com a política agrícola, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério, e propor ações de cooperação técnica com organismos internacionais nos assuntos de sua competência;
Departamento de Gestão de Risco Rural	Art. 25. Ao Departamento de Gestão de Risco Rural compete: VI - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados à gestão de risco rural, em articulação com as demais unidades do Ministério;

Secretaria de Produção e Agroenergia	
Art. 26. À Secretaria de Produção e Agroenergia compete: VI - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados à cadeia produtiva da cana-de-açúcar, bem como aos setores alcooleiro e de agroenergia, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério	
Departamentos	Previsão normativa
Departamento da Cana-de-Açúcar e Agroenergia	Art. 27. Ao Departamento da Cana-de-Açúcar e Agroenergia compete: VI - formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados à cadeia produtiva da cana-de-açúcar, bem como aos setores alcooleiro e de agroenergia, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério;
Departamento do Café	Art. 28. Ao Departamento do Café compete: X - formular proposta e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais, concernentes aos temas relacionados ao setor cafeeiro, em articulação com as demais unidades do Ministério;

Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio

Art. 29. À Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio compete: I - formular propostas e coordenar a participação do Ministério em negociações de atos, tratados e convênios internacionais concernentes aos temas de interesse do agronegócio;

II - analisar e acompanhar a evolução e a implementação dos acordos, financiamentos externos e deliberações relativas à política externa para o agronegócio, no âmbito dos organismos internacionais, incluindo as questões que afetam a oferta de alimentos, com implicações para o agronegócio;

III - promover articulação interna no Ministério para a elaboração de propostas e participação nas negociações de acordos e de deliberações relativas à política externa, de interesse do agronegócio, para subsidiar a posição brasileira;

IV - coordenar e promover o desenvolvimento de atividades, no âmbito internacional, nas áreas de cooperação, assistência técnica, contribuições e financiamentos externos, em articulação com os demais órgãos da administração pública;

V - atuar como ponto focal para as áreas de negociação de acordos para a cooperação, assistência técnica, contribuições e financiamentos externos relacionados com o agronegócio, em articulação com os demais órgãos da administração pública;

VI - acompanhar e participar da formulação e implementação dos mecanismos de defesa comercial;

VII - promover o agronegócio brasileiro, seus produtos, marcas e patentes no mercado externo;

VIII - analisar a conjuntura e tendências do mercado externo para os produtos do agronegócio brasileiro;

IX - sistematizar, atualizar e disponibilizar o banco de dados relativos aos históricos das negociações e contenciosos relativos ao agronegócio, no Brasil e no exterior, bem como os principais riscos e oportunidades potenciais às suas cadeias produtivas;

X - assessorar os demais órgãos do Ministério na elaboração da política agrícola nacional, em termos da compatibilidade com os compromissos internacionais;

XI - coordenar e acompanhar a implementação de decisões, relativas ao interesse do agronegócio, de organismos internacionais e de acordos com governos estrangeiros, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério;

XII - assistir ao Ministro de Estado e aos dirigentes das unidades organizacionais do Ministério na coordenação, preparação e supervisão de missões e dos assuntos internacionais, bilaterais e multilaterais;

XIII - propor a programação e acompanhar a implementação de capacitação e treinamento de recursos humanos e colaboradores, em atendimento às demandas técnicas específicas;

XIV - auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação de ações do Ministério;

XV - coordenar, orientar, inspecionar e avaliar as missões de assessoramento em assuntos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior;

XVI - subsidiar a Assessoria de Gestão Estratégica com informações específicas necessárias à operacionalização do planejamento estratégico do Ministério; e

XVII - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Departamentos	Previsão normativa
Departamento de Assuntos Comerciais	Art. 30. Ao Departamento de Assuntos Comerciais compete: I - articular e elaborar propostas para negociações multilaterais de acordos comerciais e analisar as deliberações relativas às demais práticas comerciais no mercado internacional que envolvem assuntos de interesse do setor agropecuário; II - acompanhar a implementação de acordos comerciais multilaterais e dos acordos firmados pelo MERCOSUL com terceiros mercados, que têm implicações para o agronegócio; III - acompanhar e analisar, no âmbito dos organismos internacionais e nos foros de integração regional, questões que afetam a oferta de alimentos ou sejam de interesse do agronegócio brasileiro; IV - elaborar análise de consistência e coerência das notificações dos países membros da Organização Mundial do Comércio - OMC; V - participar: a) da formulação e implementação dos mecanismos de defesa comercial; e b) das negociações de temas econômicos e formulações dos acordos comerciais do MERCOSUL com terceiros mercados; VI - produzir análises sobre o mercado externo, em relação aos países competidores de produtos do agronegócio brasileiro, identificando oportunidades, obstáculos, cenários, e prognósticos; VII - assessorar as demais unidades organizacionais da Secretaria e dos órgãos do Ministério, na elaboração da política agrícola nacional, em termos da compatibilidade

	com os compromissos decorrentes dos acordos internacionais, de que o Brasil seja signatário, e dos acordos do MERCOSUL e demais acordos de integração regional; VIII - assistir as unidades organizacionais dos órgãos do Ministério: a) na coordenação e acompanhamento de missões e de assuntos internacionais, bilaterais e multilaterais, relacionados com o agronegócio; e b) na elaboração de propostas e estudos técnicos, referentes à atuação do Brasil em contenciosos técnicos relativos ao agronegócio; IX - atuar, em articulação com as demais unidades organizacionais do Ministério, nas diversas instâncias do quadro institucional do MERCOSUL e demais blocos e organismos internacionais, que tratam de assunto de interesse do setor agropecuário; X - coordenar as negociações de integração regional, assim como a elaboração de propostas relativas à política comercial externa do MERCOSUL, em temas de interesse para o agronegócio brasileiro; e XI - propor, negociar e coordenar ações de cooperação entre o MERCOSUL e organismos internacionais e de temas relativos às negociações multilaterais em matéria agropecuária.
Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias	Art. 31. Ao Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias compete: I - articular com as unidades organizacionais da Secretaria de Defesa Agropecuária a elaboração de propostas para negociações de acordos sanitários e fitossanitários e analisar as deliberações relativas às exigências sanitárias e fitossanitárias que envolvem assuntos de interesse do setor agropecuário; II - acompanhar a implementação de acordos sanitários e fitossanitários que têm implicações para o agronegócio, dos quais o Brasil seja signatário; III - acompanhar e analisar, no âmbito dos organismos internacionais, as questões relacionadas com padrões de identidade e requisitos mínimos quanto à sanidade dos produtos e sistemas de produção agropecuária; IV - elaborar, em articulação com as unidades organizacionais da Secretaria de Defesa Agropecuária, análise de consistência e coerência das regulamentações sobre questões sanitárias e fitossanitárias notificadas pelos países ao Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC; V - acompanhar e analisar as políticas de interesse nacional, junto aos organismos internacionais de referência do Acordo para a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC, em articulação com as unidades organizacionais da Secretaria de Defesa Agropecuária; VI - acompanhar e analisar os padrões, medidas e barreiras sanitários e fitossanitários dos principais países produtores e exportadores de produtos agropecuários; VII - assessorar na elaboração de políticas de defesa agropecuária nacional, em termos da compatibilidade com os compromissos decorrentes dos acordos internacionais que o Brasil seja signatário; VIII - assistir as unidades organizacionais da Secretaria de Defesa Agropecuária na coordenação e acompanhamento de missões e dos assuntos internacionais, bilaterais e multilaterais, relacionados com defesa agropecuária; IX - elaborar propostas e estudos técnicos, em articulação com unidades organizacionais da Secretaria de Defesa Agropecuária, referentes à atuação do Brasil em contenciosos técnicos relativos a sanidade e fitossanidade; X - propor, negociar e coordenar ações de cooperação em matérias sanitárias e fitossanitárias; e XI - atuar, em articulação com a Secretaria de Defesa Agropecuária e demais órgãos do Ministério, nas diversas instâncias do quadro institucional do MERCOSUL e demais blocos e organismos internacionais, que tratam de assuntos de interesse sanitário e fitossanitário do setor agropecuário.
Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio	Art. 32. Ao Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio compete: I - articular as ações relacionadas à promoção dos produtos e serviços do agronegócio; II - elaborar planos, estratégias, diretrizes e análises para direcionar e estimular a comercialização externa de produtos do agronegócio, bem como propor medidas para reduzir as fragilidades identificadas; III - subsidiar a formulação e avaliação de propostas e ações de políticas públicas para o incremento da qualidade e da competitividade dos segmentos produtivos do agronegócio;

	IV - programar e coordenar a participação do Ministério em eventos internacionais de promoção comercial; V - constituir parcerias com os setores público e privado para otimizar a participação do Brasil em eventos internacionais, no País e no exterior, coordenando, orientando e apoiando a participação do agronegócio; VI - promover a interação entre os diversos segmentos da cadeia produtiva do agronegócio e as ações desenvolvidas pelo Ministério para o mercado externo; VII - identificar as oportunidades, obstáculos, cenários e prognósticos para os produtos do agronegócio brasileiro; VIII - organizar e disseminar as informações relativas às atividades de promoção comercial do agronegócio; IX - avaliar os resultados das ações de promoção do agronegócio; e X - propor, negociar e coordenar ações de cooperação para a promoção do agronegócio, entre o MERCOSUL e organismos internacionais e desenvolvimento de temas relativos às negociações multilaterais em matéria agropecuária.
--	---