UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ARIANE C. RODER FIGUEIRA

Processo Decisório em Política Externa no Brasil

São Paulo
2009

ARIANE C. RODER FIGUEIRA

Processo Decisório em Política Externa no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na Área de Concentração em Relações Internacionais, do Departamento de Ciência Política (DCP) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) para Obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

Orientador:

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa

São Paulo
2009

TERMO DE APROVAÇÃO

ARIANE C. RODER FIGUEIRA

Processo Decisório em Política Externa no Brasil

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, na área de Concentração em Relações Internacionais, pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Rafael Duarte Villa
Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo
(orientador)

Profa. Dra. Janina Onuki
Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de
Janeiro- IUPERJ

Prof. Dr. Amâncio Jorge de Oliveira
Departamento de Ciência Política
Universidade de São Paulo

Profa. Dra. Norma Breda
Universidade de Brasília,
UNB – Brasília DF

Agradecimentos

Primeiramente agradeço ao meu orientador Rafael Villa pelo profissionalismo, atenção e apoio dedicado a mim ao longo desses anos, apoiando-me tanto no mestrado como também na realização do meu doutorado.

Agradeço a minha família – mãe, pai, Paula, Julia, Rafael pelo apoio incondicional e a presença constante em todos os projetos de minha vida. Dedico também esse trabalho a minha mais nova família, Dalva, Valdecir, Aline, Miguel, Gabriel.

Ao meu marido, Danilo pela paciência das minhas muitas ausências nos programas de fim de semana e pela pouca atenção que pude lhe dar principalmente nessa fase final de doutorado, que me consumiu grande parte das horas do dia.

Aos meus amigos e também companheiros de trabalho Mauricio, Jurema, Thania, Diego, Pedro Feliu, Cláudia, Emmanuel, João, Thiago, Érica, Bruno Botti, que de um modo ou de outro contribuíram para a conclusão desse trabalho com sugestões acadêmicas sobre o tema.

Aos funcionários do Departamento de Ciência Política da USP pela presteza nos serviços dedicados aos alunos.

Aos diplomatas do Itamaraty que foram muito solícitos na contribuição para realização dessa tese, colaborando com depoimentos e com a abertura do arquivo para a coleta dos dados primários utilizados para confecção dessa tese. À colega e diplomata Carolina Debs que possibilitou minha inserção no MRE para a coleta dos materiais de pesquisa.

Aos funcionários do Arquivo da Presidência da República que me ajudaram na coleta e organização dos dados primários; sem eles parte dessa tese não seria possível ser confeccionada, uma vez que os dados, embora não sigilosos, eram de difícil acesso.

Enfim a todos que de uma maneira ou de outra contribuíram para a realização desse trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO	05
ABSTRACT	06
INTRODUÇÃO	07

CAPÍTULO 1: DESVENDANDO A CAIXA PRETA DO ESTADO

1.1) As mudanças na configuração do sistema internacional e o impacto na política externa dos Estados.....	20
1.2) Foreign Policy Analysis: as diferentes tradições interpretativas.....	28
1.2.1 Arena política descentralizada e multicêntrica e a complexidade dos cálculos decisórios	32
1.2.2 Política externa e políticas públicas: existe diferença?	36
1.2.3 Unidades de análise	38
1.3) Sobre o papel político das burocracias	43
1.3.1 A relação principal-agente.....	47
1.3.2 Formas de controle	50

CAPÍTULO 2: PEÇAS E ENGRENAGENS DA MÁQUINA DO ESTADO

2.1) Interação entre os poderes nos processos de tomada de decisão em política externa	55
2.2) Retrospecto histórico: base regimental e divisão de competências no Brasil.....	60
2.2.1) A Constituição de 1988 e a herança dos padrões autoritários	65
2.3) Sobre a natureza dos “Acordos Executivos” e a frequência de sua utilização.....	70
2.4) Sobre o processo de tramitação da produção legislativa e a identificação dos atores com capacidade de veto no sistema	76
2.4.1 Sobre a incipiente busca dos parlamentares por uma maior atuação na decisão de	

política externa	78
------------------------	----

CAPÍTULO 3: ATUAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

3.1) Um breve histórico das atuações dos Chefes de Estado em política externa no Brasil: do Império à República	92
3.2.) As Gestões Fernando Collor de Melo- Itamar Franco	101
3.3) Fernando Henrique Cardoso: o primeiro mandato (1995-1998)	107
3.4) Fernando Henrique Cardoso: o segundo mandato (1999-2002)	113
3.5) Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006)	115
3.6) Uma análise integrada: aspectos evolutivos da atuação presidencial em política externa	121

CAPÍTULO 4: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO PADRÃO ORGANIZACIONAL E DECISÓRIO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

4.1) Os ciclos reformistas da administração pública brasileira e o impacto na história orgânica do MRE	130
4.2) Mudanças de cenários e suas resultantes para as regras do jogo: o Ministério das Relações Exteriores no contexto pós-constituente	139
4.3) Dinâmica decisória inter-burocrática	150

CAPÍTULO 5: HORIZONTALIZAÇÃO DECISÓRIA NAS ARENAS POLÍTICAS SETORIAIS

5.1) Histórico da formação do regime internacional do meio ambiente e o posicionamento brasileiro frente ao processo.....	159
5.1.1 Primeira fase: a centralização decisória no MRE	159
5.1.2 Segunda fase: a descentralização decisória e a articulação inter- ministerial.....	165

5.1.3 A influência dos atores não-estatais na coordenação das preferências nacionais: sobre a Conferência de Joanesburgo e seus derivados.....	177
ANÁLISE INTEGRADA DOS INDICADORES.....	185
ANEXO- I	197
BIBLIOGRAFIA	232

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Gráfico Acordos Bilaterais

FIGURA 2 – Tabela Atos Internacionais

FIGURA 3 – Gráfico Acordos Multilaterais

FIGURA 4 – Tabela Atos Internacionais Multilaterais

FIGURA 5 – Gráfico Projetos de Lei

FIGURA 6 – Gráfico Propostas de Emenda à Constituição

FIGURA 7 – Gráfico Requerimentos

FIGURA 8 – Gráfico Indicações

FIGURA 9 - Gráfico Câmara dos Deputados e Senado

FIGURA 10 – Gráfico Visitas Realizadas ao Exterior

FIGURA 11 – Gráfico Visitas Oficiais Recebidas de Chefes de Estado

FIGURA 12 – Gráfico Participação Presidencial em Reuniões Multilaterais

FIGURA 13 – Gráfico Discursos Proferidos em Política Externa

FIGURA 14 – Gráfico Atuação Presidencial em Política Externa

FIGURA 15 – Gráfico Constituição de Comissões Interministeriais por Período

FIGURA 16 – Gráfico Comissões Interministeriais Pré e Pós Redemocratização

FIGURA 17 – Gráfico Comissões Interministeriais com a Participação do MRE

FIGURA 18 – Gráfico Assessoria e/ ou Secretaria de Relações Internacionais

FIGURA 19 - Tabela Perspectiva Comparada

FIGUEIRA, A.C.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.

RESUMO

O objetivo dessa tese de doutoramento é compreender o padrão e a dinâmica decisória em política externa no Brasil. Para isso, o estudo concentrar-se-á 1) na compreensão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matérias internacionais; 2) no entendimento da dinâmica interna do próprio Poder Executivo, analisando a atuação do Presidente da República e seu papel na tomada de decisão na área de relações exteriores e política internacional do país; 3) na análise do Ministério das Relações Exteriores em sua estrutura organizacional e decisória bem como no seu relacionamento com as demais agências burocráticas. O marco temporal estabelecido pela pesquisa é de 1988 a 2007, vinte anos após o estabelecimento do novo marco constitucional do país, que versa sobre a estrutura e funcionamento do Estado no período pós- redemocratização.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Decisório, Política Externa Brasileira, Ministério das Relações Exteriores, Redes Políticas, Relações Internacionais

FIGUEIRA, A.C.R. **The decision-making process in Brazilian foreign policy.** Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009

ABSTRACT

This doctoral dissertation attempts to understand pattern and dynamics in foreign policy decision-making processes in Brazil. We concentrate our attention on: 1) understanding the interactive dynamics between the Executive and the Legislature branches of the Brazilian Government regarding international issues; 2) understanding the inner dynamics of the Executive by analyzing the organizational and decision-making structures of the Ministry of Foreign Relations, as well as its relations with others bureaucracies and agencies; and 3) looking into the role of the President in decision-making processes regarding foreign relations and international politics. Twenty years after the adoption of a democratic Constitution, our research will look into the structures and operations of a post-re-democratization Federal Government between 1988 and 2007.

Keywords: Decision Making, Brazilian Foreign Policy, Foreign Policy Office, Policy Network, International Relations

INTRODUÇÃO

Processo decisório envolvendo questões das relações exteriores é tema de abordagem da subdisciplina de Análise de Política Externa que apenas recentemente, com os primeiros estudos datados na década de 1960, adquiriu relevância nas agendas de pesquisa em relações internacionais. 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. Portanto, desvendar a “caixa preta¹” do Estado, ou seja, seu funcionamento, os diferentes atores, a formação das preferências, as instituições, as regras decisórias entre outras temáticas correlatas são objetivos de pesquisa centrais dentro dessas perspectivas.

No Brasil, a influência dessas abordagens pluralistas da Análise de Política Externa ocorreu apenas nos últimos anos, no final da década de 1990, sendo que o avanço da área vem evoluindo a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica, o que consequentemente expressa um entendimento empírico pouco profundo da realidade brasileira nessa área, sendo que isso se agrava quando consideramos estudos sobre processo de tomada de decisão em política externa; isso porque, ainda são poucos os pesquisadores nacionais que se debruçam na busca pela compreensão dessa problemática.

Dentro desse contexto, a maioria dos estudos brasileiros produzidos acerca do objeto de pesquisa supra-mencionado concentra-se em analisar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matérias de política externa, com ênfase especial a participação parlamentar no processo de tomada de decisão. Destacam-se nesse ensejo os estudos de Maria Regina Soares de Lima (2000, 2001, 2002, 2003), Fabiano dos Santos (2001), Letícia Pinheiro (2003), Amâncio Jorge Nunes de Oliveira (2003), Baena Soares (2005), Susan Cesar (2002), Marcelo Fernandes de Oliveira (2003), Marcelo Ferreira (2005), João Augusto de Castro Neves (2003).

¹ A literatura da área trabalha com o termo caixa preta para referir-se a algo que é pouco conhecido pela ciência e que precisa ser desvendado; isto porque os estudos tradicionais sobre política externa abordam o Estado como uma unidade única e indivisível, desconsiderando, portanto, a influência das variáveis domésticas nos resultados das negociações internacionais.

Lima (2000, 2001, 2002, 2003) foi um das precursoras no Brasil no debate acerca da questão da interação entre os poderes na tomada de decisão em política externa, atribuindo especial atenção ao padrão de atuação desempenhado pelo Congresso Brasileiro, que dispõe de escassos instrumentos institucionais de influência decisória em matérias internacionais, cuja prerrogativa constitucional é apenas de aprovação ou veto no final do processo negociador (*ex post*). O Ministério das Relações Exteriores (MRE) possui, segundo sua visão, uma grande autonomia para estabelecer não só as metas e linhas mestras da diplomacia brasileira, mas também o controle do próprio processo de negociação de uma posição ainda apartada e insulada seja da própria sociedade civil seja também dos demais atores estatais, expressando claramente um desequilíbrio entre os poderes a favor do Executivo.

No artigo “*O Congresso e a Política de Comércio Exterior*”. Lima e Santos (2001) avançam nesse debate, buscando averiguar particularmente a atuação do Congresso na tomada de decisão sobre as políticas de comércio exterior do Brasil. Para esses autores, a partir de 1946 a política de comércio exterior brasileiro foi marcada por uma dinâmica de delegação de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, uma vez que havia convergência de interesses quanto ao desenvolvimento econômico do país via política de substituição de importações. No entanto, ressaltam que a partir da década de 1980, quando entra em curso o processo de abertura comercial do Brasil e a redemocratização do país, o mesmo passa a experimentar, em decorrência desses processos, um incipiente movimento de politização da política externa, uma vez que os atores domésticos passam a se mobilizar frente às questões que estão sendo negociadas pelo país em âmbito internacional, pois as tomadas de decisões na área, a partir desse momento, começam a impactar mais decisivamente no jogo de interesses domésticos que envolvem ganhadores e perdedores. Consequentemente, com esse movimento de interesses e forças antagônicas, o que se esperaria do Congresso Nacional, segundo os autores, é um papel mais assertivo na dinâmica decisória em matérias internacionais, atribuindo maior representatividade nas temáticas negociadas internacionalmente; no entanto, não é o que ocorre.

“A globalização, no sentido amplo de internacionalização da economia e de diversos fenômenos sociais, fomenta a superação da fronteira interno/externo e, conseqüentemente, a internacionalização da agenda doméstica, com a incorporação à esfera da decisão legislativa de questões de política externa, questões que previamente estavam restritas ao Executivo. A integração à economia internacional e a abertura econômica contribuem para a politização da política externa em vista dos impactos distributivos internos

da maior participação no comércio internacional, uma vez em que em uma economia aberta há ganhos e perdas diferenciados frutos de decisões e negociações internacionais” (Lima; Santos, 2000: 287).

Santos e Lima nomeiam essa fase de transformação de um poder que era delegado – em que pressupõe convergência de interesses – a uma fase de abdicação de poder – ausência total de participação - do Legislativo em prol do Executivo. Para os autores que destacam a necessidade de maior equilíbrio decisório na área entre os dois poderes a abdicação acarreta três grandes efeitos, sendo eles: 1) uma política distante do ponto ideal para o legislador mediano; 2) instabilidade decisória, tendo em vista os conflitos e pressões inter-burocráticas; 3) o favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros, escapando à representatividade e ao controle da sociedade.

Assim também, a problemática do equilíbrio de poderes e dos instrumentos de controle do Legislativo sobre a burocracia responsável pela política externa foi tema de destaque na tese de Baena Soares (2005) que, a partir de uma visão interna da própria burocracia, sendo o mesmo diplomata de carreira, desenvolve um estudo da atuação congressual em política externa no contexto de redemocratização. Para tanto, ele segue um viés explicativo mais focado nos aspectos jurídicos que fundamentam a relação entre os poderes e as consequências geradas pelos vácuos normativos presentes nas atribuições específicas de cada Poder no campo das relações exteriores. Nesse ensejo, o autor destaca o crescente uso dos Acordos Executivos² pela diplomacia como um fator que tem gerado insatisfações no Congresso Nacional, embora seu uso, segundo o autor, seja cada vez mais necessário, dada a natureza complexa e extremamente veloz em que os acontecimentos e atos internacionais ocorrem na atual conjuntura. Diante desse impasse, Baena Soares posiciona-se favorável a uma melhor regulamentação do que pode ou não ser considerado Acordos Executivos, discriminando juridicamente atos dessa natureza.

Outro aspecto também destacado em sua tese - embora não haja um estudo sistemático sobre número de proposições legislativas ou mesmo de mecanismos de influência indireta sobre as ações do Executivo em âmbito internacional - é a crescente participação do Poder Legislativo em temas de política externa, com destaque para as iniciativas que propõem uma

² Acordos gerados em formato simplificado que dispensam a aprovação do Congresso Nacional; em geral são utilizados para procedimentos de rotina da atividade diplomática.

mudança no padrão decisório³, possibilitando ao Congresso Nacional uma participação também no decorrer do processo negociador (*ex ante*). Segundo ele, se aprovada essa maior assertividade poderia implicar na restrição da amplitude da atuação diplomática, além de prejuízos para sustentação da posição negociadora do país, principalmente se o Legislativo passar a ter prerrogativas para apor emendas aos acordos internacionais.

Outro acadêmico que também se concentra em compreender o papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa no Brasil é Nunes de Oliveira (2003) que no artigo “*Legislativo e Política Externa: Das (in) conveniências da abdicação*” propõe desenvolver uma análise comparada das atuações dos Congressos norte-americano e brasileiro nessa área. A finalidade é destacar as diferenças entre esses padrões decisórios, ou seja, o descentralizado, que conta com uma dinâmica mais interativa entre os poderes e com canais institucionalizados de participação dos grupos organizados da sociedade civil, e do centralizado, cuja função decisória em política externa segue concentrado nas “mãos” do Executivo, reservando um pequeno papel ao Congresso Nacional, seja de controle seja de assertividade.

Nunes de Oliveira trabalha com a tese de que o Poder Legislativo brasileiro participa pouco de temas da política externa, ficando a cargo apenas aprovar ou rejeitar em *totum* os acordos internacionais já no fim do processo, diferentemente dos EUA, em que a participação congressual acontece antes, no decorrer e depois do processo negociador. Esse mecanismo é o chamado *Trade Promotion Authority* (TPA) o antigo *Fast Track Authority*, um instrumento do Congresso Nacional que ao entender que existe interesses convergentes em relação à posição do Executivo em matérias do comércio internacional concede-lhe o mandato negociador, atribuindo os pontos que podem ser negociados pelo Executivo sem que o Legislativo possa emendá-lo posteriormente. O contrário também ocorre, ou seja, quando há divergência nos interesses, esse mandato não é concedido, ficando o acordo sujeito as possíveis alterações por parte do Congresso dos EUA.

Assim, além da abordagem comparativa entre os modelos brasileiro e norte-americano sobre tomada de decisões em política externa, o autor também procura problematizar os

³ PEC 345/2001 (hoje PEC 18/2003) Senador Aloizio Mercadante (PT-SP); PEC 387/2001 (hoje PEC 20/2003) Senador Aloizio Mercadante (PT-SP); PEC 52 / 2001 Senador Roberto Requião (PMDB-PR); PEC 23/2002 Senador Antonio Carlos Júnior (PFL / BA); PEC 34/2003 Senador Efraim Moraes (PFL-PB); PEC 31/2003 Deputado Ney Lopes (PFL-RN); PEC 70/2003 Deputado Ney Lopes (PFL-RN); PLS 189/2003 (hoje PL 4291/2004) Senador Eduardo Suplicy (PT-SP); PEC 321/2004 Deputado Devanir Ribeiro (PT-SP); PEC 389/2005 Deputado João Alfredo (PT-CE); PL 4938/1990 Deputado Gerson Marcondes (PMDB-SP)

possíveis derivativos de uma mudança no padrão decisório do Brasil, considerando uma postura mais assertiva por parte do Poder Legislativo. Dentre as vantagens e desvantagens destacam-se o consequente processo de lentidão decisória e de perda de agilidade por parte do Poder Executivo nas negociações dos acordos internacionais, embora, por outro lado, ganhar-se-ia em aumento da legitimidade, representatividade e na diminuição dos riscos de erro.

Dentro desse mesmo debate, embora com abordagens diferenciadas acerca do papel do Poder Legislativo em política externa no Brasil, Cesar (2002) e Neves (2003) buscam destacar para além dos instrumentos constitucionais e institucionais de participação do Congresso Nacional, que a assertividade desse Poder não se esgota com sua participação institucionalizada no processo, ou seja, é necessário averiguar também os mecanismos indiretos de participação, como por exemplo, a antecipação de preferências.

Cesar avalia no marco temporal de 1985 a 2002 o número de proposições legislativas na área de política externa bem como faz uma análise dos discursos parlamentares, utilizando-se disso para respaldar sua tese de que o Congresso Nacional no Brasil participa sim de assuntos de política externa, diferentemente das afirmativas proferidas por outros estudos acerca dessa mesma problemática. Neves segue essa mesma linha argumentativa, embora sua análise concentre-se em avaliar essa influência legislativa em matérias internacionais a partir dos estudos de casos das negociações do Brasil no Mercosul e na ALCA. O autor trava um embate teórico com Oliveira (2003) que afirma em sua tese *“Mercosul: Atuação dos Partidos Políticos e dos Parlamentares Brasileiros”* que a participação do Poder Legislativo na criação do Mercosul foi tímida (ou pouco institucionalizada) devido ao desenho institucional do próprio processo, tornando-o, desse modo, menos legítimo. Além disso, Oliveira destaca, ao contrário de Susan e Neves, numa análise específica sobre Mercosul, que os parlamentares não possuem interesses em participar mais ativamente desse processo, ressaltando o mero caráter aprovador *ex-post* do Congresso, além da forte concentração dos poderes institucionais e decisórios referentes ao Mercosul nos Executivos Nacionais.

Já Letícia Pinheiro (2003), a partir de uma lógica argumentativa histórica, busca caracterizar que a noção da credibilidade brasileira nos assuntos diplomáticos durante muitos anos esteve pautada e sustentada pelo alto grau de profissionalismo, eficiência, estabilidade e coerência do corpo diplomático do país, prerrogativas essas não suficientes nesse novo contexto internacional e doméstico, carente de políticas mais representativas e responsivas. Na visão da autora, “o Itamaraty vem conseguindo criar uma imagem de desinsulamento e

representatividade sem abrir mão da sua autonomia, a partir da inexistência de mecanismos institucionais de responsabilização” (2003: 56), o que significa não adotar políticas sinalizadas como preferidas pela maioria de seus cidadãos. Assim, Pinheiro ressalta que dentre as inúmeras fases da tomada de decisão em política externa no Brasil, o Ministério das Relações Exteriores concentra em suas “mãos” grande parte do processo, sendo eles: a identificação do problema, as alternativas possíveis, a decisão e a implementação, cabendo ao Congresso Nacional apenas a deliberação da decisão, aderindo ou não a mesma.

Assim também a autora contrapõe-se as teses que trabalham com mecanismos indiretos de participação do Poder Legislativo como um importante instrumento a ser considerado na análise da dinâmica entre os Poderes, isso porque “a ausência de normatização sugere a possibilidade de discriminação: acertos, conchavos e costuras prévias com grupos previamente escolhidos ao invés de um debate amplo e transparente com o conjunto dos parlamentares” (Pinheiro, 2003: 63).

Ferreira (2005) também busca concentrar seu estudo sobre o papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa. Esse autor trabalha com uma abordagem diferenciada em relação aos demais; para ele a baixa participação do Congresso Nacional e o padrão centralizador da tomada de decisões na área é herança do sistema presente no regime militar, sendo este movimento denominado como *inércia institucional autoritária*. Ferreira destaca a existência de uma crescente busca por parte dos parlamentares em aumentar seu grau de participação e influência em matérias internacionais, embora os processos de mudanças regimentais iniciados pelos parlamentares são, na maior parte das vezes, rejeitados ou arquivados, com tramitações absolutamente lentas. A explicação do autor para “não- decisão” está no centralismo e na concentração de poderes nas mesas diretoras e lideranças partidárias que, uma vez contrários aos projetos que propõem alteração no padrão decisório, submetem as iniciativas a um longo processo de apreciação, levando naturalmente ao seu arquivamento. Com isso, ele busca explicar o porquê apesar das iniciativas existentes para tornar mais assertivo o papel do Congresso Nacional em política externa no Brasil as mesmas são frequentemente arquivadas.

Destarte, por um viés interpretativo ou por outro, um aspecto comum em todos esses estudos é a afirmativa sobre o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, padrão esse responsável pelo isolamento e concentração das temáticas de política

externa nesse Ministério em detrimento da participação mais assertiva do Poder Legislativo, da inter-conexão com as demais pastas ministeriais bem como da própria influência dos grupos organizados da sociedade civil. No entanto, poucos foram os estudos que se concentraram na busca por desenvolver uma análise mais sistemática e empírica sobre os aspectos organizacionais e decisórios intra-burocrático ou mesmo na própria relação do Itamaraty com os demais atores do Poder Executivo, que podem de maneira direta ou indireta ter interesses e responsabilidades conexas às temáticas da agenda diplomática. Dentro do contexto acadêmico brasileiro, dois estudos ganham destaque nesse tipo de problematização, tais como a pesquisa de Zairo Cheibub em *“Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica”* e Alexandre Barros em *“A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores”*

Zairo Cheibub desenvolve um estudo cujo ator central da análise é o Ministério das Relações Exteriores e seu objetivo é compreender o histórico de formação do corpo diplomático brasileiro e da estrutura do Ministério em articulação com os distintos momentos do processo de construção do Estado. A finalidade é entender como esse histórico de mudanças e consolidações institucionais que marcaram a trajetória do Itamaraty impactaram “na configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira” (Cheibub, 1985:133). Sua reconstrução do histórico institucional é realizada mediante as divisões temporais em três distintos momentos, sendo o primeiro definido pelo autor como *patrimonial e diplomacia imperial (de 1822 ao final do século XIX)*; o segundo caracterizado como *carismático do Barão de Rio Branco (os anos iniciais do século XX)*, e o terceiro como *burocrático – racional (do final da década de 1910 até os dias de hoje)*. A partir desse estudo, o autor promove à literatura uma das primeiras e principais análises acerca da peculiar história que marca a trajetória do Ministério das Relações Exteriores, sendo hoje observada como um dos elementos centrais para compreensão dos derivativos gerados por essa trajetória na própria dinâmica decisória em assuntos relativos à política externa brasileira.

Em conjunção com as propostas analíticas realizadas por Cheibub, com o foco direcionado para o estudo da burocracia responsável pela política externa no Brasil, Alexandre Barros destaca a noção do espírito de corpo presente na história da diplomacia brasileira, sendo a mesma constituída especialmente durante o governo de Getúlio Vargas, que passa a racionalizar e profissionalizar a burocracia brasileira. Foi no decorrer desse processo que se constituiu a academia diplomática (1945) responsável pelo treinamento e

socialização dos ingressantes no serviço diplomático. A constituição dessa escola, segundo o autor, foi uma das principais causas que cultivou um forte senso de isolamento do Ministério das Relações Exteriores em relação ao resto da administração pública, o que resultou na constituição de um grupo homogêneo de elite, contribuindo também para insular o processo de formulação da política externa. O autor destaca igualmente as dificuldades enfrentadas pelo mesmo Ministério das Relações Exteriores para manter algumas temáticas transversais de política externa que incluem outras áreas de atuação governamental (especialmente o comércio exterior) sob seu comando, a fim de evitar incoerências nas orientações da própria política. Para o autor, esse processo de manutenção da área de política comercial sob o comando do Itamaraty passou a ficar cada vez mais difícil após a década de 1970, fazendo com que a burocracia passasse por um processo de repensar suas responsabilidades e estratégias. Suas ações nesse momento de pressão foram de mistura de supervisão e auxílio, maneira esta encontrada pelo MRE para manter o controle da política externa e da diversidade temática que passaram a pautar a agenda diplomática nesse novo contexto nacional e global.

Diante desses marcos interpretativos na história da literatura acadêmica brasileira em Análise de Política Externa, o propósito dessa pesquisa é desenvolver um diálogo com essas teses que versam sobre processo decisório em política externa no Brasil. Busca-se ampliar e aprofundar os estudos nessa área estabelecendo para além de uma análise da interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, um estudo que também contemple uma análise da dinâmica interna do próprio Poder Executivo, que conta com diversos agentes essenciais para se compreender o padrão decisório em política externa no Brasil. Com isso, atores como Presidente da República, Ministério das Relações Exteriores e as demais agências burocráticas federais da administração direta também estarão no centro da averiguação proposta por esse trabalho.

Diante disso, em outras palavras, o objetivo dessa tese de doutoramento é compreender o padrão e a dinâmica decisória em política externa no Brasil. Para isso, o estudo concentrar-se-á 1) na compreensão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo em matérias internacionais; 2) no entendimento da dinâmica interna do próprio Poder Executivo, analisando a atuação do Presidente da República e seu papel na tomada de decisão na área de relações exteriores e política internacional do país; 3) na análise do Ministério das Relações Exteriores em sua estrutura organizacional e decisória bem como no seu relacionamento com as demais agências burocráticas. O marco temporal estabelecido pela

pesquisa é de 1988 a 2007, vinte anos após o estabelecimento do novo marco constitucional do país, que versa sobre a estrutura e funcionamento do Estado no período pós-redemocratização.

As variáveis selecionadas para averiguar equilíbrio ou desequilíbrio de poder decisório em matérias de política externa entre os poderes Executivo e Legislativo foram: distribuição de competência regulamentar; frequência na utilização de mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo (Projetos de Lei, Projetos de Emenda à Constituição, Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações); frequência de utilização pelo Poder Executivo dos chamados Acordos Executivos. Já para a avaliação particular da atuação presidencial (de Collor a Lula) em assuntos de natureza internacional, os seguintes critérios foram considerados: visitas ou encontros bilaterais; participação presidencial em reuniões multilaterais; discursos proferidos na área de política externa e política internacional; e iniciativas presidenciais na área. No que se refere às relações intra e inter-burocráticas, o processo investigativo perpassará pelos seguintes temas: a) modelo organizacional e decisório do MRE (piramidal X horizontalizado), b) distribuição de poder intra e inter-burocrática c) interlocuções institucionalizadas entre Ministérios (Comissões Interministeriais Permanentes; incorporação de temas da agenda diplomática por outras pastas ministeriais mediante às agências de assessoramento internacional; intercâmbio de funcionários). Ainda dentro desse propósito, um estudo de caso foi desenvolvido com a finalidade de demonstrar empiricamente como se dá a dinâmica interativa entre as burocracias acerca do processo de tomada de decisão em assuntos de política internacional no Brasil.

Portanto, percebe-se a partir da delimitação temática proposta que o objetivo da tese é concentrar a análise nos atores com condições de decidir efetivamente, ou seja, a análise está focada na interação entre os agentes estatais do governo federal, retirando da análise atores não-estatais com capacidade de influência sobre decisões em política externa; deixou-se também de considerar nesse estudo a emergência dos governos subnacionais (paradiplomacia) como atores que vem ampliando seu processo de participação nas ações de política externa.

A finalidade, a partir dos dados envolvendo as questões mencionadas anteriormente, será averiguar se de fato, assim como defendido por grande parte dos teóricos brasileiros que trabalham com o assunto, no Brasil as decisões são geradas pelo Ministério das Relações Exteriores, caracterizado como insulado dos demais agentes estatais e não-estatais, coeso e

hierarquizado demonstrando, conseqüentemente, um padrão decisório extremamente centralizado na Cúpula. Ou diferentemente, se assim como a hipótese desse trabalho, existe um processo de incipiente mudança no padrão decisório em política externa, com o aumento da porosidade institucional do Ministério das Relações Exteriores que segue atualmente um modelo misto de organização representada por um processo de transição da administração pública racional-legal para o modelo gerencial.

Portanto, com o objetivo de averiguar a partir do levantamento de dados quantitativos e qualitativos se a hipótese dessa tese confirma-se, o trabalho foi estruturado da seguinte forma na distribuição dos capítulos.

No primeiro capítulo o objeto é apresentar as principais concepções teóricas que se debruçaram na busca por compreender as variáveis que compõe a dinâmica de política externa, tais como atores, instituições, preferências, ou seja, peças e engrenagens da máquina do Estado. Essas teorias que compõe hoje o que conhecemos como Análise de Política Externa dialogam criticamente com a percepção tradicionalista, que concebe a política externa como uma resultante da interação sistêmica, sendo o Estado observado como sendo um ator coeso e monolítico, desprezando, desse modo, as influências domésticas sobre os ditames da política externa. O propósito do capítulo é trabalhar com modelos de análise que dêem suporte para reflexão acerca do processo de tomada de decisão em política externa no Brasil. A relação entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como a o papel das burocracias na formulação e na tomada de decisões em política externa também será foco da problematização teórica proposta pelo capítulo, sendo explorado empiricamente nas seções subseqüentes.

O capítulo 2 aborda empiricamente a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil na área de política externa. Para isso, traz uma análise dos aspectos regimentais, constitucionais que fundamentaram essa relação ao longo dos anos e, mais particularmente, pós-Constituição de 1988, marco inicial dessa pesquisa. O objetivo central é averiguar se existe equilíbrio de poderes, como pressuposto pelo sistema político brasileiro (presidencialista), buscando identificar os mecanismos existentes de controle e participação do Legislativo sobre o Executivo e a frequência utilizada desses instrumentos na área de política externa. Dentro do marco temporal (1988-2007) busca-se averiguar, portanto, as seguintes proposições legislativas em ambas as Casas (Câmara e Senado): Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações, Projetos de Lei, Proposta de Emenda à

Constituição. Além disso, a frequência de utilização dos Acordos Executivos em política externa dispensando a aprovação final do Poder Legislativo também foi assunto de destaque no capítulo.

Já o terceiro capítulo tem como propósito desvendar a dinâmica decisória no interior do próprio Poder Executivo, concentrando esforços no entendimento sobre o papel do Presidente da República no processo de tomada de decisão em política externa e na resolução de conflitos inter-burocráticos. Assim como nos demais capítulos, o marco temporal de 1988 a 2007 balizará a pesquisa. O propósito é mensurar o grau de participação do Presidente da República em política externa, observando a frequência da diplomacia extra-ofício, que envolve uma atuação mais assertiva indo além das funções regimentais e formais do cargo. Para análise da participação e frequência serão consideradas as seguintes variáveis: 1) número de visitas ou encontros bilaterais, a) realizadas, b) recebidas; 2) participação em reuniões multilaterais; 3) discursos proferidos na área de política externa e política internacional; 4) iniciativas. Serão avaliadas empiricamente as gestões de Fernando Collor, Itamar Franco, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula. Esse recorte foi estabelecido dentro do marco temporal proposto pela pesquisa, considerando apenas mandatos completos, sendo, portanto retirada da análise parte do governo Sarney e parte da segunda gestão do governo Lula.

O capítulo 4 desenvolve uma avaliação do Ministério das Relações Exteriores em sua dinâmica interna, em seu modelo de organização, no padrão de relacionamento decisório e na estrutura de cargos e responsabilidades. Além disso, o capítulo busca contemplar uma análise da interação entre as agências burocráticas, com o intuito de averiguar se está havendo um maior diálogo inter-institucional para questões relativas à política externa. A constituição de canais de interlocução política e de coordenação de preferências nessa área pressupõe inclusive uma problematização e uma abordagem crítica sobre as perspectivas que trabalham com a noção de insulamento burocrático do Itamaraty e com a tese da centralização e hierarquização do processo decisório. Os indicadores utilizados para compreensão das questões supra-mencionadas foram o histórico organizacional do Ministério das Relações Exteriores e os aspectos relacionais intra-burocráticos, com atenção especial atribuída aos marcos regulatórios no período pós-1988. Assim também, para análise da interação burocrática foi realizado um levantamento do número total de Comissões Interministeriais

constituídas no decorrer do marco temporal e o número, dentro desse total, que expressa a participação do MRE nesses espaços institucionais de diálogo interministerial. Com o intuito ainda de averiguar o grau de interdependência entre as agências burocráticas foram verificados o número de Secretarias e/ou Assessorias de Relações Internacionais criadas no interior de outras pastas ministeriais com vistas a aumentar e estreitar o diálogo na área, além do número de funcionários emprestados pelo Itamaraty para exercerem suas funções em outros Ministérios. Para efeitos de controle, o contrário também foi observado, ou seja, o número de funcionários de outros Ministérios presentes no serviço do MRE, com o propósito mais uma vez de compreender o nível da interatividade burocrática em assuntos de política externa. Por fim, o capítulo 4 faz um breve retrospecto de como as reformas administrativas impactaram na mudança do padrão decisório em política externa no Brasil, focando a análise na última proposta de reforma (gerencial) que traz a discussão da descentralização e da horizontalização da estrutura decisória.

No capítulo 5, o objetivo é demonstrar essa dinâmica interativa entre as burocracias federais em assuntos da agenda diplomática do país, a partir do estudo de caso sobre a construção da postura negociadora do Brasil e da tomada de decisões acerca da adesão do país ao regime internacional de meio ambiente. Pretendeu-se dentro desse debate reconstruir a rede política decisória do caso selecionado pela pesquisa, não como formato conclusivo, pois isso seria impossível com o relato de poucos casos, mas apenas como uma maneira de demonstrar como as decisões são tomadas, o padrão que elas seguem e discutir com a tese de que afirma que o Itamaraty ainda preserva um padrão decisório de insulamento burocrático, ou seja, de afastamento tanto em relação às demais burocracias como também em relação à sociedade civil. A justaposição de temas e funções que impedem uma clara delimitação jurisdicional entre as agências do setor torna o diálogo institucional uma condição central em tomadas de decisões. Portanto, compreender e visualizar essa dinâmica são essenciais dentro do propósito desse estudo.

Por fim, o capítulo conclusivo teve como objetivo desenvolver uma análise integrada dos indicadores presentes ao longo do estudo para avaliar grau de participação dos atores estatais com capacidade decisória na área de política externa, sendo a finalidade, portanto, responder se está havendo um processo de desencapsulamento do Ministério das Relações Exteriores e um relativo aumento da porosidade institucional, gerando consequentemente, um

início de uma mudança de paradigma quanto ao padrão decisório em política externa no Brasil.

CAPÍTULO 1: DESVENDANDO A CAIXA PRETA DO ESTADO

“A complexidade dos cálculos decisórios em política externa”

A compreensão sobre a política externa dos Estados, ou seja, seu comportamento e suas ações no sistema internacional não é uma preocupação nova entre os analistas das relações internacionais; mas a finalidade de entender o complexo processo que antecede a tomada de decisão sobre matérias internacionais, considerando atores, instituições, preferências, características das lideranças, as regras decisórias entre outras temáticas correlatas, data apenas recentemente, despertado por um contexto mundial em transformação com características cada vez maiores de interdependência entre as Nações e da transnacionalidade das relações. Portanto, o esforço em conhecer as principais teses, metodologias, conceitos e correntes teóricas que passaram a ser desenvolvidas a partir de então, contribuindo significativamente para o avanço da área, faz-se uma tarefa necessária e fundamental para ser apresentada nesse primeiro capítulo da tese. Com isso, buscar-se-á demonstrar primeiramente os avanços analíticos e os principais debates travados entre teóricos da política externa, concentrando essencialmente nos estudos que problematizam e procuram desvendar as peças para se compreender a natureza dos processos de tomada de decisão em política externa.

1.1.1) As mudanças na configuração do sistema internacional e o impacto na política externa dos Estados

O século XX foi um período de transformações extremadas, guerras mundiais, revoluções políticas, tecnológicas, da comunicação, dos transportes, crises econômicas de abrangência global, guerras étnicas e separatistas, crise do Estado e a busca por uma redefinição de seu papel. Esses e outros grandes acontecimentos marcaram o breve século XX, que Eric Hobsbawm (1995) retrata de maneira tão elucidativa em seu livro *“A Era dos Extremos: o breve século XX”*. Em sua obra ele divide a história do século em três grandes fases, sendo a primeira iniciada em 1914, marcada pelas grandes guerras, a segunda

caracterizada pelos anos dourados (1950 e 60), em que o capitalismo experimentava sua expansão em um contexto de congelamento do poder mundial e de paz relativa e, a terceira fase, que se inicia nos anos 1970, marcada por desconstruções e desmoronamentos dos pilares institucionais, de uma retração do capitalismo, do surgimento de novos Estados e dos diversos conflitos étnicos emergentes desse processo (Hobsbawn, 1995).

A corrida armamentista já iniciada durante a I Guerra Mundial, em consequência da disputa das grandes potências, só destacou a importância que os Estados passariam a atribuir em suas agendas diplomáticas às questões de segurança nacional. Neste contexto, grande parte da política externa das Nações pautava-se no fortalecimento de mecanismos para garantia da sua sobrevivência e de seu empoderamento bélico frente aos demais Estados soberanos, atores responsáveis pela configuração e pela natureza do sistema internacional. Muitos pensadores buscaram compreender essa realidade internacional; dentre as perspectivas mais relevantes, nesse momento, encontram-se os paradigmas idealista⁴ e realista⁵. Se o primeiro busca modelos propositivos de ação para os Estados visando, em última instância, a promoção da paz mundial e a construção de uma ordem legal para regulamentar a ação dos Estados, os realistas, ao contrário, buscam interpretar o que leva os Estados às Guerras Mundiais e o que caracterizaria, então, os períodos de Paz. Para esses últimos, o Estado por natureza é belicoso e sua meta final é atingir o estágio de hegemonia absoluta, resultando, com isso, na inevitabilidade do conflito, sendo a paz possível em momentos de equilíbrio do poder bélico entre as grandes potências mundiais. Desse modo, para a abordagem realista das relações internacionais, o interesse nacional do Estado deve e está, portanto, orientada para o poder, sendo sua conduta permeada pelos constrangimentos e possibilidades externas. Desconsidera-se, com isso, as variáveis da política doméstica e sua relação com o ambiente internacional. Neste sentido, personificam a figura do Estado tratando-o, sob o ponto de vista

⁴ O paradigma idealista está fundamentado essencialmente no projeto Kantiano da Paz Perpétua que serviu como base para a construção dos ideais que permearam a Liga das Nações. As principais premissas que fundamentam esse paradigma são a crença na bondade como essência da natureza humana; na busca por ações cooperativas e multilaterais que estimulem os Estados a saírem de um estado belicoso, em reformas nos sistemas políticos e institucionais dos países, em especial, àquelas instituições que possibilitam a guerra, etc.

⁵ O paradigma realista permaneceu por muitos anos como a principal concepção explicativa das relações internacionais. Seus principais expoentes são: Hans Morgenthau (2003), Edward Carr (2002), Raymond Aron (2002). Encontraram em pensadores como Thomas Hobbes (1979) - estado de natureza, o princípio da sobrevivência, poder e medo-, em Maquiavel (2002) a noção de que um príncipe sem Estado perde toda sua relevância, e em Tucídides (1986) o pouco apreço pelos valores morais e pela justiça nas relações entre os Estados - as premissas do realismo do século XX. Enfatizam uma perspectiva negativa do ser humano, sendo esta composta por: medo, prestígio e ambição.

analítico, como uma estrutura racional e monolítica, ou seja, uniforme e homogênea, análogo ao modelo das “bolas de bilhar” que interagem como outras estruturas dessa mesma natureza dentro de um sistema (Morgenthau, 2003).

As análises realistas pouco consideram as transformações de ordem econômica que caracterizaram o cenário internacional especialmente a partir da década de 1970, sendo sua base de análise pautada em questões relativas à segurança e o poderio bélico dos Estados. Esse vácuo analítico deixado pela perspectiva interpretativa das relações internacionais de maior relevância até pelo menos final da Segunda Guerra Mundial incentivou outros pensadores a buscarem uma compreensão mais aprofundada das transformações econômicas que vivenciavam os países nesse breve século XX, bem como o entendimento sobre a “força” dos mecanismos normativos e integrativos que vinham sendo criados pelos Estados com finalidades cooperativas como: regimes internacionais, blocos de integração regional e Organizações Internacionais⁶. Além disso, as análises pautadas no poderio bélico dos Estados vinham perdendo força explicativa, uma vez que a partir da década de 1960 (especialmente pós-crise dos mísseis em Cuba) o mundo experimentava uma relativa paz derivada do congelamento do poder mundial em decorrência, principalmente, da constituição do regime de não-proliferação nuclear⁷ e do expressivo momento de expansão do sistema capitalista. As revoluções tecnológicas, dos meios de comunicação, dos transportes, característicos desse momento histórico, possibilitaram maiores interações econômicas entre os Estados, mobilidade de pessoas e mercadorias, uma compressão do espaço-tempo, gerando maior interdependência entre os Estados e possibilitando, com isso, uma significativa expansão do sistema capitalista (Castells, 1999). Diante disso, uma série de outras perspectivas analíticas passou a buscar por uma interpretação mais apurada da realidade internacional em transformação.

⁶ Dentre os paradigmas das relações internacionais que nascem com o objetivo de explicar o cenário internacional emergente, principalmente após a década de 1970, destacam-se: o (neo) institucionalismo, o (neo) liberalismo, as teorias globalistas, as teorias regionalistas, a Escola Inglesa bem como as reformulações do pensamento realista, o (neo) realismo e o realismo estrutural. Além das concepções pós-positivistas tais como: o pós-modernismo, a teoria crítica, as teorias feministas, o construtivismo dentre outros.

⁷ O Tratado de Não Proliferação Nuclear foi proposto no ano de 1968 pelos Estados Unidos, União Soviética, França, Grã-Bretanha, China, países esses detentores do maior potencial de armas nucleares. A proposta do tratado era congelar o poderio bélico mundial em que os países detentores não poderiam comercializar nem transferir tecnologia para os “países não nucleares”; além disso, esses últimos, ou seja, os países que ainda não detinham o arsenal bélico nuclear também não poderiam desenvolvê-lo, gerando assim uma concepção estática de poder no mundo.

Dessas abordagens teóricas que visavam alterar o foco da análise para a questão econômica, uma das mais expressivas foi o paradigma do novo institucionalismo liberal, com especial destaque para a obra de Joseph Nye e Robert Keohane, de 1977, *Power and Interdependence: World politics in Transitions*, que fundamenta significativas bases conceituais para interpretar a nova configuração do sistema internacional. Nessa obra, os autores destacam a insuficiência analítica do paradigma realista, criticando severamente a separação entre política doméstica e internacional presente nessa abordagem, além da hierarquia estabelecida entre as agendas *hard* (questões relativas ao poder bélico) e *soft* (questões de ordem social, cultural e econômica). A defesa (neo) institucionalista visa demonstrar exatamente o oposto, ou seja, a complementaridade inter-temática, sendo que as questões de cunho social e econômico adquiriam relevância cada vez mais expressiva nas agendas diplomáticas dos Estados bem como nos foros de negociações internacionais. Para esses autores, o sistema internacional havia mudado significativamente; agora, mais do que nunca, os Estados demonstravam-se interdependentes, principalmente na área econômica, mas também em outras esferas da política internacional, gerando efeitos recíprocos, o que significa que ação de um Estado passa a interferir cada vez mais na ação do outro. Um grande exemplo para esse cenário foram as crises do petróleo que marcaram a década de 1970 e impactaram na economia e na sociedade das diversas nações.

A complexidade desse novo cenário e a nova configuração da política mundial foram definidas por esses autores como *interdependência complexa*, cujas características centrais seriam: a existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, principalmente em decorrência da multiplicidade de atores envolvidos na dinâmica internacional (Estados, ONGs, Empresas, Organizações Internacionais, etc), agenda múltipla e a utilidade decrescente do uso da força, ou seja, os Estados haviam passado a se preocuparem com as diversas questões que envolvem o sistema internacional e não apenas aquelas relativas ao poderio bélico, além de ter que interagir com diversos atores na construção dos posicionamentos internacionais do país (Keohane; Nye, 1977). Além disso, as instituições adquirem papel central nas relações internacionais contemporâneas, uma vez que produzem informação, reduzem custos de transações, aumentam os pontos de coordenação entre as partes, alterando, com isso, as expectativas e o comportamento dos Estados (Keohane, 1992).

Com o fim Guerra Fria e a vitória do capitalismo sobre o socialismo intensificaram ainda mais as transformações dos processos transnacionais característicos da tendência mundial de liberalização do mercado. Esse processo de internacionalização da economia, expansão das transações comerciais entre países e a conseqüente alteração nas agendas diplomáticas dos Estados levaram novos atores a buscarem participação no processo de tomada de decisão em política externa, tendo em vista que a mesma passava a gerar, com cada vez mais frequência efeitos distributivos sobre setores da economia e/ou sociedade; isso quer dizer que cada vez mais os efeitos das decisões de política externa passavam a afetar o cotidiano e a vida do cidadão (Lima, 2000).

As abordagens analíticas dessa nova realidade também foram multiplicando-se, em virtude da consolidação da disciplina de relações internacionais bem como em decorrência da multiplicação de temas e cenários emergentes carentes de análises científicas. Dentro desse contexto de grandes transformações que permearam todo século XX e início do XXI, um grande debate metodológico deve ser considerado para efeito de análise, como o ensejo das interpretações pluralistas em contraposição a tradição científica estadocêntrica.

A perspectiva tradicionalista (ou realista) de análise trata os Estados como atores unitários e monolíticos, em que as decisões de política externa estão centradas exclusivamente nas mãos do Executivo, desconsiderando, desse modo, a interação entre os agentes domésticos como partícipes do processo de tomada de decisão. O pressuposto em que estiveram pautadas essas análises é que as decisões de política externa resguardam um diferencial significativo em relação às demais políticas públicas, devendo manter-se apartada dos interesses domésticos conflitivos para, com isso, tomar decisões que reflitam diretamente o interesse nacional. Por isso, o chefe de Estado e seu representante imediato para assuntos de política externa (o Ministro de Estado) teriam que manter concentrado em suas “mãos” essas decisões, visto que as mesmas deveriam preservar seu caráter de continuidade, afastando-se das influências geradas pelas mudanças políticas internas e pelos diferentes grupos de pressão (Lima, 2000).

Assim também, essas perspectivas de cunho tradicionalistas (realistas) que caracterizam estudos de política externa apenas a partir da inserção da unidade (Estado) no macro sistema internacional, destacam os fatores negativos de uma possível politização da política externa, visto que observam na opinião pública e nos atores não-estatais um

desprovemento da racionalidade e das informações técnicas necessárias para a tomada de decisão em política externa, uma vez que são agentes suscetíveis a emoções momentâneas, sem considerar e nem mesmo conhecer o passado e futuro que compõem as relações diplomáticas entre países e que influenciam diretamente na decisão do Estado em âmbito internacional. Assim também, aos parlamentares não há espaço para participação em política externa, pois não provêm de informações técnicas e conhecimento especializado sobre o assunto, além de estarem muito próximos aos interesses conflitantes da sociedade, descaracterizando, portanto, o interesse nacional, o qual, segundo essa visão, deve ser representado pela Chancelaria. Portanto, processos de formulação e decisão na área de política externa são relativamente desconsiderados, tratando o interesse nacional como um consenso captado pelo governista que irá representá-los no âmbito internacional.

Confrontando com o dilema de uma boa política externa e uma ruim que a opinião pública demanda, o governo deve evitar duas armadilhas. Deve resistir à tentação de sacrificar o que considera uma política externa correta no altar da opinião pública, abdicando, assim, da liderança e trocando uma vantagem política de curto prazo pelos interesses permanentes do país. Deve também evitar aumentar o fosso inevitável entre os requisitos de uma boa política externa e as preferências da opinião pública. (Morgenthau, 2003: 142).

Em oposição a essa visão, a tradição pluralista considera a multiplicidade de atores que interagem e influenciam as decisões internacionais adotadas pelos Estados, além de formarem uma rede complexa de relações transnacionais, ou seja, o Estado não pode ser considerado o único ator das relações internacionais. Com isso, observou-se a necessidade da formação de tradições teóricas que dessem conta de explicar qual o papel desses “novos” atores (Organizações Internacionais, organizações não-governamentais, empresas multinacionais, opinião pública, etc) para as relações internacionais e como os mesmos influenciam na formação da agenda externa dos Estados e na construção das preferências nacionais (ou do interesse nacional). Além disso, negam a tradição realista no que se refere ao foco de análise na segurança internacional e no desprezo a outros processos relevantes das relações internacionais como os processos de cooperação entre os Estados cada vez mais freqüentes e institucionalizados.

No entanto, grande parte das teorias de tradição pluralista como o liberalismo clássico, o (neo) institucionalismo, as teorias globalistas, entre outras compartilham premissas com o paradigma realista tais como: o princípio da racionalidade e os próprios preceitos da ciência positivista. A premissa comum é a racionalidade dos atores, que agem segundo sua função utilidade, ou seja, a tomada de decisão sempre pressupõe uma escolha pautada na relação custo-benefício (Alisson, 1999). Além disso, compartilham da base epistemológica positivista que permeia as ciências sociais, “cuja principais orientações para a produção científica são: (1) naturalismo, (2) verdade como correspondência e (3) não-valoratividade da ciência” (Neufeld, 1995: 15). O primeiro pressuposto traz a ciência humana mais próxima às ciências naturais e matemáticas, expressando da mesma maneira regularidades e relações de causalidade nos eventos sociais. O segundo preceito diz respeito à busca pela verdade absoluta, ou seja, concerne à crença de que o *status* de Ciência é garantido pela validação ou falsificação empírica, o que leva a necessidade de separação e distanciamento do sujeito do conhecimento com o objeto de análise e, a terceira premissa estabelece a necessidade de objetividade na ciência, ou seja, o distanciamento dos valores para a busca da verdade científica (Neufeld, 1995).

Essas orientações positivistas para a produção científica foram os escopos principais para o surgimento de um novo grande debate nas ciências sociais e também, mais particularmente, no estudo das relações internacionais. Os pós-positivistas⁸ ou “reflexistas”⁹ propõem um debate de caráter epistemológico, ontológico e metodológico, buscando desconstruir os principais pilares que sustentam a abordagem positivista. Negam a existência de uma ciência isenta de valores, pois os atores carregam consigo uma rede de significados intersubjetivos, valores e percepções particulares, o que o impossibilita o distanciamento o sujeito e objeto do conhecimento nas Ciências Humanas (Lapid, 1989; Keohane, 1988).

No interior da concepção pós-positivista existe uma série de diferenciações em relação às tradições ou paradigmas teóricos. A teoria crítica, por exemplo, busca aplicar a noção de emancipação humana, presentes nos estudos de Marx, às relações de dominação em

⁸ Caracterização atribuída por Yosef Lapid em seu texto de 1989, *The Third Debate: on the prospect of international theory in a post-positivist era*, cuja retratação visa demonstrar a natureza do terceiro debate entre os paradigmas das relações internacionais

⁹ Abordagem feita por Keohane quando trava o debate com as teorias pós-positivistas “*Se alguém quiser encontrar um ‘programa de pesquisa genuíno’ é melhor seguir a rota iluminada da reflexão racionalista do que a floresta incivilizada da reflexão pos-estruturalista*” (Keohane, 1988).

âmbito internacional dos países desenvolvidos sobre os subdesenvolvidos. Neste contexto, os críticos atribuem papel e responsabilidade a algumas teorias científicas uma vez que funcionam como mecanismos para perpetuação do poder de dominação das grandes potências e da lógica relacional entre os países do norte (desenvolvidos) e sul (subdesenvolvidos). Em outros termos, essa perspectiva desacredita na ciência que propõe a separação de fatos e valores, direcionando severas críticas especialmente ao paradigma realista, uma vez que reconhece nessa abordagem uma concepção produzida pelas grandes potências para prolongar seu processo de dominação (Cox, 1986). Em outras palavras, analisa-se a ciência das Relações Internacionais como tão somente a expressão discursiva dos que exercem o poder. A proposta, portanto, é desconstruir conceitos que estão cristalizados na história e refletem relações de dominação, mostrando as contradições e a falta da neutralidade dessas percepções.

Já o construtivismo, também um paradigma de natureza pós-positivista, pauta seus principais argumentos também na desconstrução da ciência positivista; um de seus principais argumentos é que o mundo não é pré-determinado, ou seja, ele está em processo de constante construção social e, por isso, não é possível construir leis gerais e regularidades da vida social, tal qual pressupõe a percepção positivista. A comunicação entre os agentes, o contexto em que estão inseridos são elementos que fundamentam a construção das preferências e dos interesses dos agentes, estando em constante mutação (Wendt, 1987, 1992; Onuf, 1989).

Os pós-modernistas ou pós-estruturalistas estão pautados, sobretudo, na negação da ciência concebida pelo positivismo e, mais do que isso, colocam em questão a própria legitimidade da ciência, à medida que, para essa abordagem, todo processo de análise da realidade social envolve alguma forma de interpretação que não é única e sempre está envolvida ao lugar a partir da qual é formulada, o que significa que toda interpretação possui caráter relativo.

Além dessas concepções, outras perspectivas alternativas em relação à tradição positivista como o próprio feminismo e as teorias pós-colonialistas, que vêm sendo cada vez mais utilizadas para análise das relações internacionais, ganharam força a partir da década de 1990, contexto em que se verificou uma multiplicidade de agentes e temas sendo tratados em âmbito internacional, entrelaçando-se e confundindo-se com problemáticas domésticas.

Esses debates que significaram a crescente consolidação da disciplina de relações internacionais possibilitaram também a emergência de novos tipos de abordagens que buscavam interpretar fenômenos que iam além da análise sistêmica, ou seja, da macro análise

da interação entre os Estados. Sendo assim, dentro da subárea das relações internacionais, a *Foreign Policy Analysis* emerge com a finalidade de desvendar a “caixa preta” do Estado, ou seja, verificar como se dá o processo de decisão antes da implementação da política no plano internacional, quais as “peças da engrenagem” da máquina do Estado devem ser consideradas para o entendimento do processo e como elas se articulam. Assim, como ressalta Hill (2003), a própria definição de política externa passou a ter que ser repensada e redefinida, inserindo-a em um espaço de múltiplos condicionamentos originados interna e externamente. Para isso, foram sendo constituídos instrumentais metodológicos apoiados em diferentes níveis de análise, influenciados significativamente pelas diferentes tradições teóricas das relações internacionais, transpondo, em grande medida, os debates supracitados no desenvolvimento dessa área de estudo em particular.

1.2) Análise de Política Externa: as diferentes tradições interpretativas

Um dos objetivos da *Análise de Política Externa* é incorporar um novo nível de análise a questões de natureza internacional, uma vez que se parte da premissa que, antes da ocorrência, o ato internacional passa por um processo de decisão política, permeado por regras, instituições, indivíduos, correlação de forças que definem a trajetória do resultado. Portanto, essas novas abordagens têm como origem comum a busca pela compreensão da política a partir de seu processo de constituição, considerando uma diversidade de variáveis que influenciam diretamente na formação da agenda, no processo de escolha entre as alternativas decisórias e no próprio processo de implementação da política, superando, com isso, as análises que consideram o Estado como um ator monolítico, em que o interesse nacional se confunde com o próprio interesse de Estado. Em outros termos, o objetivo é afastar-se do “dever ser” ou da perspectiva idealizada de organização do Estado em matéria internacional proferidas pelas abordagens clássicas predominantes até o final da Guerra Fria, para aprofundar-se no conhecimento de algo que era tido como inexistente ou como algo que não tinha importância no processo de apreensão de assuntos relativos à política externa e às decisões políticas. Para essas novas abordagens, o interesse nacional deve ser considerado como um vetor resultante, flexível, mutável e fragmentado.

Neste sentido, a *Análise de Política Externa* conduz o debate a partir de indagações centrais, quais sejam: como se faz política externa? Como as decisões são produzidas internamente? Quais os atores devem ser considerados na análise? Como o Legislativo e o Executivo interagem em decisões de natureza internacional? Qual o papel desempenhado pelas burocracias especializadas em política externa? Por fim, questionam se os aspectos cognitivos dos governantes devem ser considerados nas decisões dos países nas relações internacionais. Isto significa que a busca por desvendar a “caixa preta”¹⁰ do Estado tende a levar interpretações sobre os diferentes níveis de análise acerca do sistema “interméstico” característico do processo de tomada de decisão em política externa.

Hill em sua obra *“The Changing Politics of Foreign Policy”* afirma que o estudo da política externa deve integrar os ambientes doméstico e internacional, deve conter elementos-chaves para compreensão, preservando as características multidisciplinares e multifatoriais dos fenômenos sociais, sendo que o debate deve passar necessariamente pela compreensão da relação entre agente e estrutura, evitando estabelecer uma correlação causística e unívoca entre os fatores. Ainda segundo sua abordagem, o processo decisório de política externa é um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, seja do sistema internacional, seja do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação (Hill, 2003).

Com isso, na busca por responder a esse processo dinâmico, interativo e complexo que marca um novo campo de análise da subárea das relações internacionais, estudos com diferentes focos analíticos tornaram-se de extrema relevância para a consolidação e avanço da compreensão dos fatores (variáveis) que determinam o comportamento do Estado em âmbito externo. Na década de 1960 surgiram as primeiras interpretações relacionadas a essa subárea de pesquisa, buscando desconstruir as bases explicativas sobre política externa recorrentes até então. Subseqüentes análises que buscaram sistematizar os estudos na área a partir de bases mais claras passam, a partir de então, a marcar tradições diferenciadas, sendo os mesmos conhecidos por gerações de estudos de política externa, caracterizando-se por carregar elementos significativos dos estudos anteriores seja sob o ponto de vista epistemológico,

¹⁰ A simbologia de abrir a caixa preta significa desvendar aquilo que antes era tido como único e maciço, ou seja, antes as abordagens trabalhavam interesse nacional como elemento totalizante e unívoco personificado na figura do Chefe de Estado; as teorias que buscam desvendar a dinâmica interativa entre os atores domésticos e internacionais desconstróem essa posição, trabalhando o interesse nacional como a resultante de múltiplos interesses particularistas em conflito.

ontológico ou metodológico bem como ser base para trabalhos posteriores (Neack; Hey, 1995).

Três grandes estudos marcam as primeiras tentativas de sistematização da análise da política externa imprimindo bases conceituais e metodológicas para a evolução da área, são eles: James Rosenau com *“Pré Theories and Theories of Foreign Policy (1966)”*, R. Snyder, W. Bruch, B Saper com *“Decision Making as na approach to the study of international politics” (1963)*, Harold e Margaret Sprout com *“Man- Milieu Relationship Hypotheses in the contexto f international politics” (1956)* e com o Livro *“The ecological perspective on human affairs with special reference to international politics (1965)*.

A primeira obra citada de Rosenau influenciou o surgimento de uma tradição teórica na análise da política externa: a Política Externa Comparada. Com forte influência Behaviorista¹¹, sua marca é a busca pela identificação de tendências centrais nos padrões de comportamento externo e na diferenciação das escolhas dos Estados, adotando como base variáveis como: nível de desenvolvimento econômico do país, processos históricos, características institucionais, tipo de sociedade, estruturas de governo, sistema internacional, entre outras, perpassando por diferenciados níveis de análise. A partir do auxílio de instrumentais matemáticos e estatísticos estabelecem inferências e possíveis generalizações aplicados a análise da relação entre as nações e do comportamento do Estado em âmbito internacional.

Essa tradição teórica foi posteriormente criticada pela excessiva quantificação de uma realidade complexa que envolve dinâmicas que não podem ser aferidas pela matemática e pela estatística, tais como: percepção dos agentes, emoções, cultura, história, além de não atribuir significativa importância para inter-relação dinâmica entre os ambientes doméstico e internacional bem como para participação de atores não-estatais nesses processos. Portanto, em virtude das deficiências atribuídas à tradição da Política Externa Comparada - que durante algum tempo foi responsável por uma extensa agenda de pesquisa - a Segunda Geração de Análise de Política Externa visa romper com essas estritas parametrizações matemáticas e com a positivação extremada dos comportamentos e das preferências estatais que caracterizaram a geração anterior. A proposta direciona-se em criar instrumentais de análise

¹¹ A escola behaviorista busca trazer para análise das relações internacionais os instrumentais teóricos, estatísticos e as funções da matemática e da economia para explicar a dinâmica das relações internacionais; utilizam-se de pesquisas quantitativas para a derivação de análises correlacionais.

que visem abarcar a multifatorialidade, a interdisciplinaridade, a compreensão dos elementos centrais e as correlações entre determinantes internos e externos, a utilização de metodologias quantitativas e qualitativas, além da categorização dos grupos em diferentes dimensões e níveis de análise (Hudson; Vore, 1995).

A obra de Snyder, Bruke e Saper (1954) marca essa tradição analítica do Processo Decisório da Política Externa, sendo que os pensadores que se debruçaram sobre essa temática utilizaram como atores específicos ou variáveis centrais diferentes atores, tais como: o indivíduo, as burocracias, os grupos de interesse, a interação entre os poderes Legislativo e Executivo, as instituições políticas, as regras decisórias, ou seja, cada grupo de pesquisadores preocuparam-se em examinar um desses elementos (Hudson; Vore, 1995). Essa geração destaca, ainda, que mais importante e antes mesmo de compreender os *outputs*, ou seja, as decisões e ações de política externa dos Estados há a necessidade de entender o dinâmico processo com múltiplos atores e níveis de análise, além do conhecimento das particularidades das pessoas que fazem a política externa, uma vez que reconhecem que diferentes escolhas podem ser feitas em cenários semelhantes.

A esses elementos característicos da Segunda Geração somam-se, a partir da obra de Harold e Margaret Sprout (1980), elementos contextuais e as características das lideranças tais como seus aspectos cognitivos. Essa tradição é influenciada amplamente pelas teorias pós-positivistas, que analisam o ser humano a partir de sua natureza sociológica e não econômica como presente nas abordagens racionalistas e utilitaristas. Em outras palavras, partem da premissa de que a mente de um formulador e decisor não é uma tabula rasa, pois carrega ideologia, cultura, emoções entre outros aspectos cognitivos e sociais que influenciará na forma de reconhecer o problema, nas decisões que irá tomar, bem como na própria representação da situação. Essa tradição é também conhecida como *Foreign Policy Context* (Hudson; Vore, 1995).

Como bem ressalta Arthur Stein (2006) as escolhas de determinadas variáveis em detrimento de outras demonstram a diversidade inclusive das opções de acadêmicos em sua consideração sobre quais elementos são mais explicativos para a compreensão de determinados fatos sociais além da determinação dos diferentes focos. Com isso, a partir desse ensejo, buscar-se-á em tópicos posteriores apresentar as principais concepções que visaram compreender, a partir das diversas dinâmicas, unidades de análises e correlações, a

arena política descentralizada e multicêntrica e a complexidade dos cálculos decisórios em política externa que fundamentam o cenário contemporâneo.

1.2.1) Arena política descentralizada e multicêntrica e a complexidade dos cálculos decisórios

A interação dinâmica entre os ambientes doméstico e internacional na compreensão da política externa foi sistematizada e teorizada de forma precursora por Robert Putnam em seu estudo “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games (1993)*”. Nessa análise o autor busca tratar de elementos chaves para a explicação de como os negociadores internacionais jogam nas duas arenas (doméstica e internacional), buscando garantir e responder de forma equilibrada aos interesses dos atores domésticos ao mesmo tempo em que têm que lidar com os constrangimentos e incentivos gerados pelo sistema internacional.

Também conhecido como o modelo dos “jogos de dois níveis”, a tese de Putnam apresenta no nível dois as preferências e as coalizões domésticas, bem como as instituições, já o nível um é caracterizado pela estratégia e barganha dos negociadores no sistema internacional. O tamanho do *win-set*, assim denominado pelo autor à estrutura de ganhos esperadas pelos interlocutores domésticos durante o processo de negociação de acordos internacionais, depende da distribuição de poder, das preferências dos atores e das possíveis coalizões entre os constituintes no nível dois, além do tamanho das forças isolacionistas (oppositoras à cooperação internacional) e das universalistas (que oferecem suporte aos negociadores em processos de negociações internacionais). As coalizões domésticas reforçam a posição do negociador em âmbito internacional tornando o acordo mais vantajoso. Mas, há também situações em que acontecimentos internacionais podem influenciar significativamente na alteração das preferências internas, denominadas conceitualmente pelo autor como *linkages cinérgicos*. No entanto, ressalta-se a não sobreposição de um nível sobre outro, pois ambos influenciam e são influenciados mutuamente.

Nesse modelo, Putnam além de introduzir uma série de conceitos e fundamentações, incorpora também na análise atores antes desconsiderados em estudos relativos aos assuntos

internacionais. Esses elementos inspiraram outros pensadores a desenvolverem análises mais específicas sobre o papel desses atores estatais (burocracias e Poder Legislativo) e não-estatais (ONGs, grupos de interesses, opinião pública) na participação e na influência sobre os processos decisórios de política externa, considerando o caráter “interméstico” dessas questões. Nesta lógica, alguns estudos necessitam ser destacados em virtude da contribuição para o avanço das pesquisas na área.

A tese de Lisa Martin, por exemplo, em sua obra *“Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation (2000)”* objetiva analisar elementos sobre a participação do Poder Legislativo em política externa, destacando sua relevância enquanto ator capaz de atribuir maior credibilidade aos acordos de cooperação internacional assinados pelo país em âmbito internacional. Para isso, a autora busca desvendar quais os mecanismos diretos e indiretos podem ser utilizados pelos legisladores para exercerem uma participação mais assertiva nos assuntos da política externa de seu país. A autora desenvolve estudos de caso entre Europa e Estados Unidos testando a correlação de variáveis em sistemas políticos diferenciados (parlamentarismo e presidencialismo), podendo, com isso, identificar qual o impacto da diferenciação da relação entre os poderes (inertes ao processo político) no papel desempenhado pelo Poder Legislativo em política externa

Na perspectiva de Lisa Martin, à medida que os Estados tornam-se cada vez mais interdependentes, a noção de credibilidade assume uma importância cada vez maior e, conseqüentemente, o Poder Legislativo passa também a ser considerado como um ator primordial no estabelecimento de cooperação entre os Estados. Isto porque, segundo sua tese, quanto maior a participação do Parlamento no processo decisório, maior a confiança que os outros Estados depositam no país para o estabelecimento de acordos, já que decisões tomadas pelo governo, com aprovação do Legislativo, demonstram ter sido fruto de debate doméstico nas devidas instâncias democráticas. Além disso, seriam essas decisões também mais estáveis visto que não podem ser anuladas discricionariamente pelo Executivo, sendo elementos, portanto, que conferem maior credibilidade aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado.

Mas, além da noção da credibilidade, cujo pressuposto é de que a participação legislativa institucionalizada na cooperação internacional aumenta a credibilidade dos compromissos internacionais do Estado, Martin trabalha também com mais três correlações:

a) a participação legislativa institucionalizada aumenta os níveis de cooperação internacional; b) o Legislativo institucionalizará sua participação em tentativas de cooperação quando houver maior conflito de interesses entre o Executivo e o Legislativo; c) o Executivo é incapaz de manipular as estruturas de participação legislativa para se evadir da influência dos parlamentares durante a cooperação.

Assim, a participação do Poder Legislativo em assuntos de política externa não pode ser mensurada apenas por meio da existência ou não de mecanismos institucionalizados de assertividade, mas também através de mecanismos indiretos e via reação antecipada do Executivo às preferências do Legislativo durante a negociação internacional. Para tanto, Martin estabelece alguns parâmetros definidores dessa participação e influência direta e indireta do Poder Legislativo em assuntos de política externa, sendo eles: definição de agenda, capacidade de emendar o acordo, aprovação interna ou veto, uso de referendos e *side payments*; além desses, mecanismos indiretos também devem ser destacados no controle sobre o Executivo e, mais particularmente, sobre as burocracias, tais como: *fire alarms*, *police patrol*, manipulação orçamentária e reações antecipadas por parte do Executivo em resposta às preferências legislativas, tendo em vista que o mesmo necessita, em geral, a da aprovação congressional (*ex-post*) para a ratificação do acordo internacional (Martin, 2000).

Além disso, no que diz respeito à questão da delegação, a autora destaca a dificuldade de saber qual foi a participação do Poder Legislativo em assuntos em que há convergência de interesses entre os poderes, pois nesses casos, a tendência é a delegação de poder do Legislativo ao Executivo, responsável pela execução da política externa. No entanto, em casos de divergências de interesses entre os Poderes sobre determinado assunto que está sendo negociado internacionalmente, o Legislativo aciona seus mecanismos para influenciar no processo de tomada de decisão.

Nesse mesmo sentido, o estudo de Helen Milner em “*Interests, Institutions, and Information*”(1997) destaca a importância na relação entre os poderes (Legislativo e Executivo) para definições de política externa; no entanto, incorpora um terceiro ator, que adquire grande relevância em seu modelo de análise de base triangular, sendo eles os grupos de interesses. Seu modelo é formado pelo Executivo Nacional, pelo Poder Legislativo, pelos grupos de interesses domésticos e pelo Executivo Estrangeiro, cuja interação entre os atores

estão permeadas por variáveis como: instituições políticas, preferências dos atores domésticos e distribuição da informação.

Milner busca caracterizar as preferências dos atores domésticos com a finalidade de compreender o processo relacional na qual estão envolvidos esses atores e os mecanismos de influência dos mesmos sobre a política externa. O pressuposto chave de sua tese é a teoria das escolhas racionais, o que significa que as preferências dos atores políticos estão em função dos cálculos eleitorais, já dos grupos sociais são derivadas das conseqüências distributivas da ação política em âmbito internacional. O que significa que políticos com o objetivo de se reeleger vão estabelecerem políticas que são convergentes às preferências dos grupos sociais e ao mesmo tempo evitar àquelas que possam gerar perdas eleitorais.

Além das preferências dos atores domésticos, outras duas variáveis chaves, como ressaltado anteriormente, são utilizadas pela autora como base explicativa, sendo elas: as instituições políticas domésticas e a distribuição de informações. Na primeira delas, a autora busca identificar como os sistemas políticos, eleitorais podem influenciar na diferenciação da participação desses atores em assuntos de política externa, visto que quanto maior o número de *veto players* no sistema, maior a dificuldade de negociação em virtude das múltiplas preferências, marcando a característica poliárquica da política externa. No que tange a distribuição de informações entre os atores destacados na pesquisa, ela atribui um importante papel aos grupos de interesses, sendo os mesmos responsáveis pela geração de informações técnicas ao Poder Legislativo, viabilizando que o mesmo participe de maneira mais assertiva em assuntos de política externa a partir da promoção do equilíbrio de dados e informações entre os poderes; isso porque, vale ressaltar que quem detém as informações técnicas e privilegiadas é o Poder Executivo, responsável pela formulação e execução da política externa, o que gera um natural desequilíbrio informacional entre os poderes. Daí a participação dos grupos sociais, à medida que querem ver seus interesses representados em âmbito internacional, buscará influenciar o Poder Legislativo, atribuindo informação técnicas e minuciosas sobre os assuntos que estão sendo tratados em processos negociadores internacionais. Com isso, gerar-se-ia um equilíbrio e uma distribuição de informações favoráveis à poliarquia, pois, do contrário - quando as informações permanecem concentradas nas mãos do Poder Executivo-, a tendência é prevalecer o Estado como ator unitário, uma vez que há um natural desequilíbrio informacional entre os poderes. Portanto, conclui-se a partir

da tese de Milner (1997) que o efeito da distribuição das informações depende da estrutura da preferência e das instituições políticas (Milner, 1997).

A partir de seu mapa de conceitos e da definição do papel dos atores centrais na definição da política externa, Milner debruça-se em compreender as diferenças correlacionais quando consideradas diferentes áreas de atuação, quais sejam: comércio, política industrial, política monetária, política fiscal e política de trocas. O tratamento equiparável entre políticas públicas e política externa em virtude da internacionalização temática é tratado pela autora em toda sua obra, remetendo a uma discussão que vem sendo travada por estudiosos da área de relações internacionais, quais sejam: a política externa pode ser considerada uma política pública? Quais as semelhanças e diferenças que preservam? Todas as áreas da política externa podem ser equiparadas conceitualmente?

Com isso, observa-se a necessidade dessas e outras questões relativas às problemáticas supracitadas serem levadas a cabo com maior nível de detalhamento em um debate teórico que apresentaremos a seguir.

1.2.2) Política externa e políticas públicas: existe diferença?

A internacionalização e a expansão das agendas comercial e social têm trazido a metodologia de avaliação das políticas públicas para análise da política externa, dado o seu grau de proximidade das características vinculantes tais como os efeitos distributivos das políticas sobre a sociedade, bem como o nível de mobilização de atores estatais e não-estatais na busca por influenciar o resultado das decisões políticas tomados em âmbito internacional. Além disso, o caráter “interméstico” cada vez mais predominante nas temáticas presentes nas agendas diplomáticas dos Estados dificulta uma apreensão muito clara sobre o que é interno e o que é externo; exemplos disso, são as questões de preservação ambiental, respeito aos direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, políticas comerciais, financeiras entre outras diversas problemáticas.

No entanto, há de se ressaltar que embora as agendas externas dos Estados tenham ampliado significativamente as pautas de negociações, com inclusão de muitos temas

comerciais, financeiros e sociais, as temáticas sensíveis da alta política ainda mantêm-se relevantes e reservam espaço significativo nas repartições burocráticas. Essas políticas preservam características muito distintas, sendo que as primeiras (temas da agenda econômica e social) têm uma proximidade grande com a própria definição de políticas públicas, uma vez que possuem efeitos distributivos claros na sociedade e são fortemente politizadas, com grupos de oposição e favoráveis a determinados acordos internacionais, diferentemente das temáticas “clássicas” de caráter mais sensível, em que o histórico e a opção estratégica do Estado influenciará significativamente na imagem e no posicionamento do país no sistema internacional e frente a seus principais parceiros. Além disso, no caso particular da política externa, o nível de concentração política está diretamente associado às temáticas de concentração da instituição ou do subsistema decisório, pois algumas áreas de caráter bastante sensível exigem decisões mais rápidas, contínuas e uma postura estratégica desenhada e articulada em longo prazo¹².

Para tanto, essa discussão traz algumas referências que merecem destaque tais como: quais as semelhanças e diferenças entre essas políticas? Qual o papel dos novos atores nesses processos? É necessário um novo desenho institucional para abarcar a demanda emergente e problemáticas complexas e amplas? É possível utilizar-se da metodologia de análise de políticas públicas para a política externa?

Para efeitos de análise dessa pesquisa dividiremos os temas da agenda diplomática em dois grandes eixos, sendo que os temas da *agenda hard* que evocam características mais sensíveis nas relações entre Estados afasta-se da própria noção de política pública. Esses temas embora também tenham sido incorporados à noção de diplomacia pública, ou seja, contrário a diplomacia secreta que segundo concepções clássicas propiciam atos bélicos no sistema internacional, tendo em vista que aumenta a desconfiança entre os Estados- ainda se preserva em algumas etapas do processo da negociação diplomática de temas de natureza sensível um indispensável segredo e insulamento decisório nas agências responsáveis pelo tema. Já no que tange os temas da *agenda soft*, as influências domésticas e internacionais são mais predominantes, uma vez que se tratam de problemáticas mais próximas ao cotidiano dos cidadãos, mobilizando a atuação da sociedade civil organizadas em ONGs ou mesmo em

¹² Essa afirmativa será demonstrada posteriormente nos capítulos 4 e 5 dessa tese, com vistas a comprovação do argumento mediante a observação empírica realizada por essa pesquisa

grupos de interesses, afetados e/ou influenciados diretamente com as ações dos Estados em âmbito internacional.

Nesse segundo caso, a aplicabilidade da metodologia de análise de políticas públicas torna-se um importante instrumental para avaliar as etapas dos processos políticos, quais sejam: inputs, formação da agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, avaliação, outputs, bem como as características das políticas e seus impactos, sendo elas: distributiva, redistributiva ou constitutiva.

Vale ressaltar nesses casos que compreender quais as características apresentadas pelas políticas (distributiva, redistributiva ou constitutiva) é fundamental para compreender a mobilização dos atores sociais e políticos e a formação das redes que visam influenciar no processo de tomada de decisão. Entende-se como política distributiva aquelas cujos resultados geram mais impactos individuais do que universais, ou seja, privilegiam-se dentro desse modelo, alguns grupos em detrimento do todo; em perspectiva oposta as políticas redistributivas são direcionadas para o todo e seus impactos geram perdas para alguns grupos sociais e ganhos para outros e, por fim, as políticas constitutivas, que lidam com os procedimentos (*apud* Souza, 2006).

Para compreender as etapas do processo político é necessário que também as dimensões que diferenciam a análise política sejam apresentadas: a dimensão institucional (*polity*) cujo propósito é compreender o sistema político, o quadro normativo e institucional que abarcam as políticas; a dimensão processual (*politics*) que trabalham com os meandros, ou seja, caminhos pelas quais passam as políticas e as influências que sofrem ao longo do processo e, finalmente, a dimensão material (*policy*) que trata efetivamente do conteúdo das políticas (Frey, 1997) Essa última fase não será vislumbrada nesse estudo, sendo os conteúdos das políticas selecionados para uma análise empírica da formação das redes foram utilizadas apenas como efeito demonstrativo para a compreensão da articulação dos agentes no processo de tomada de decisões.

1.2.3) Unidades de análise

É de suma relevância compreender como a política externa é feita e o caminho percorrido pela mesma, sendo que para isso é primordial a definição do nível de análise, isto é, perspectiva pelo qual o comportamento será explicado e o sistema a qual está submetido. Dentro dessa lógica, autores como Clarke e White em “*Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach (1989)*” apontam para a necessidade de avaliar a identidade da unidade decisória como sendo unitária ou desagregada¹³, ou seja, se pode ser observada como sendo um todo homogêneo ou se preserva conflitos inerentes à própria percepção diferenciada dos atores que a compõem. Assim também esses autores trabalham a política externa a partir da noção de um sistema complexo de ações - *foreign policy system approach* - sendo que permeiam o processo de tomada de decisão os *inputs* – ações, contextos ou acontecimentos que buscam determinar e/ou influenciar os resultados políticos, ou seja, funcionam como demandas que atuam sobre os *policy makers* – e os *outputs*, que são as ações efetivamente consolidadas, os resultados determinados após a interação com a dinâmica decisória que compõe o sistema de política externa. Os *outputs* gerados pelo sistema podem gerar novos *inputs* iniciando uma nova dinâmica interativa. A ilustração a seguir demonstra as variáveis a serem consideradas na conformação do sistema de política externa.

A interação sistêmica entre as variáveis não pode ser considerada a partir de uma relação determinística de causalidade, isto porque os *inputs* são permeados por regras, instituições, atores, preferências, entre outros fatores presentes na caixa decisória do Estado, que irá filtrar as demandas nem sempre convergentes articuladas por cenários múltiplos e complexos que determinarão o resultado da política. E é essa dinâmica no interior do processo de tomada de decisão que muitos autores focalizaram suas análises, alguns buscando

¹³ No capítulo 3 dessa tese utilizaremos essa concepção de análise para compreender qual o formato atual de atuação do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (desagregada ou unitária); para isso, utilizar-se-á do retrospecto histórico como base para análise comparada.

compreender o papel das instituições no resultado dos processos, outros compreendendo o papel dos diferentes atores e unidades decisórias dentro desse jogo político.

Margaret e Charles Hermamm na obra *“Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry”* (1989) trabalham com tipologias diferenciadas sobre unidades de análise, identificando três possibilidades de “unidades últimas de decisão”, sendo essas entendidas como sendo atores que “detém autoridade para comprometer os recursos da sociedade e do Estado com vistas a tomada de decisão que não pode ser facilmente revertida” (Pinheiro, 2000). São eles: 1) Líder Predominante, ou seja, quando uma pessoa determina a ação da política externa; 2) Grupo, caracterizado por um grupo de indivíduos que coletivamente define qual será o curso da ação a ser adotado 3) Múltiplos Atores Autônomos, definido como sendo um grupo de indivíduos, grupos, e agências, que disputam entre si a decisão sobre o resultado da política, uma vez que nenhum desses atores pode comprometer individualmente os recursos do Estado para adoção de uma linha de conduta definida por si em detrimento dos outros. Neste sentido, quanto mais próxima às decisões estão dos indivíduos mais a análise cognitiva se faz presente, uma vez que as características das lideranças tornam-se importantes variáveis para compreensão do comportamento do Estado em âmbito internacional; o contrário também é constatado, ou seja, quanto mais descentralizado é o poder decisório menos possível é saber de onde se derivou o resultado e quais as preferências foram contempladas pela decisão política. Nestes casos, busca-se encontrar o ponto de equilíbrio entre as preferências defensoras e opositoras da política e as diferentes percepções quanto à problemática em questão (Hermann & Hermann, 1989).

Nessa mesma linha de análise via produção de tipologias, mas com o diferencial na definição da unidade de análise, Allison (1999) tem como preocupação central questionar o papel político desempenhado pelas burocracias. Em seu estudo *“Essence of Decision”*, ele desenvolve três modelos conceituais. O primeiro deles, chamado de “modelo de política racional”, que tem como fundamentação teórica o individualismo metodológico aplicado ao Estado nacional, sendo o comportamento dos Estados analisados como se eles fossem indivíduos e expressassem suas preferências enquanto tal. Essa abordagem aproxima-se da concepção realista de atuação do Estado nas relações internacionais, sendo entendidos como unificados os atos dos governos nacionais, ou seja, não é pressuposto a existência de conflitos de interesses internos como fatores influentes na determinação da política externa. Em outras palavras, busca-se compreender o comportamento do Estado como se ele fosse um indivíduo,

cujas ações estão permeadas pela função utilidade, sendo as escolhas resultado da melhor opção custo-benefício.

No segundo modelo, Allison desenvolve o que chamou de “modelo burocrático organizacional”, onde as escolhas e ações são antes *outputs* de grandes organizações, funcionando segundo modelos regulares de comportamento. Neste caso, a origem das ações dos atores são menos escolhas deliberadas de líderes e mais resultados das grandes organizações modelando os tipos de comportamento. Para o desenvolvimento desse modelo, cada organização ocupa-se de um conjunto particular de problemas com uma independência quase que total; os atores agem submetidos às regras formais de funcionamento da organização, sendo as preferências moduladas pelos procedimentos burocráticos. As decisões políticas, portanto, são resultados da interação entre as diversas organizações governamentais, que seguem procedimentos operacionais padrões, o que significa que nesse modelo as burocracias não são consideradas atores políticos e sim administradores que executam ações mediante a inércia burocrática, buscando cristalizar políticas e preferências. Para a realização desses trabalhos complexos de rotinas, as ações individuais são coordenadas por regras e programas pré-estabelecidos, ou seja, as amarras burocráticas impedem o indivíduo de agir (Allison, 1999).

Já o terceiro modelo de Allison merece uma atenção especial nesse estudo, pois ele trabalha exatamente a relação da burocracia com a política, tentando desvendar os limites e as interfaces de atuação de atores que ora podem ser considerados administradores públicos (burocratas) ora atuam como políticos, fazendo escolhas de caráter eminentemente político. Na abordagem político-burocrática também conhecida como modelo III de Allison, o autor desenvolve a idéia de que a política externa seria o resultado de um complexo processo de barganha entre as burocracias que compõe o Executivo, cada qual com seus próprios objetivos em matérias relativas à política externa e com inserções próprias dentro do processo decisório. Além da diferença entre as preferências e objetivos entre as organizações, o aspecto individual também é incorporado no modelo, uma vez que cada um é considerado como um jogador dentro da política burocrática com seus próprios interesses e preferências. Portanto, neste caso, as decisões de política externa não são consideradas mais como resultantes de uma escolha racional de um governo unitário, tampouco como resultado de procedimentos operacionais formais, mas sim compostos por uma interação mútua entre atores com suas próprias preferências, agindo dentro de organizações também com interesses próprios no que

tange assuntos de política externa. Neste caso, cada jogador interfere significativamente no resultado da ação e a habilidade dos defensores e opositores representará a definição na trajetória do jogo. Neste contexto, a decisão resultará de um processo de barganha para formação de coalizões e das múltiplas preferências em busca de alcançar um ponto de equilíbrio. Portanto, o processo de tomada de decisão em política externa a partir desse modelo é resultado de jogos múltiplos, simultâneos e sobrepostos, constituindo-se em uma rede complexa de atores em diferenciadas posições hierárquicas e com distintas percepções sobre a problemática a ser decidida (Allison, 1999).

Neste sentido, o autor incorpora o elemento político nas ações das burocracias bem como o componente ideológico que perpassa os interesses dos administradores públicos. Mesmo considerando que o indivíduo reflete a cultura organizacional, o autor não deixa de considerar que os indivíduos têm preferências racionais nas disputas inter-burocráticas.

Embora tenha havido uma grande contribuição de Allison à área de análise de política externa, muitas críticas foram endereçadas aos seus modelos, especialmente ao modelo político burocrático, onde de fato o autor inova. As principais críticas são remetidas ao caráter extremamente confuso no qual o modelo é apresentado, sendo que as variáveis analíticas não ficam claras, tampouco os pressupostos adotados no modelo. Fica claro no desenvolvimento do raciocínio do autor a idéia geral de uma interdependência entre as agências burocráticas que passam, a partir de um determinado momento histórico, atuar em redes, tendo em vista as sobreposições de papéis e funções. Allison, ao desenvolver o modelo, parece que não antecipou formas de como ele poderia ser aplicado em estudos empíricos devido à falta de critérios claros e parâmetros objetivos, dando-nos a sensação de que a realidade decisória está composta por um emaranhado de sobreposições e interesses difusos, sendo o resultado dificilmente passível de previsão (Bendor; Hammond, 1992).

Outro fator que recebeu inúmeras críticas foi à falta da existência - na mensuração da influência do ator no processo decisório em política externa - de uma diferenciação nos cargos, principalmente no que se refere ao Presidente, que tem como função escolher os membros que ocuparão os altos escalões das burocracias, escolhendo, portanto, a orientação pretendida bem como detendo o poder de influência sobre o comando dos Ministérios e demais burocracias (Bendor; Hammond, 1992).

Outro ponto que deve ser ressaltado é que Allison (1999) deixa de pensar a relação da burocracia com os demais poderes e como eles podem ser influenciados, ou seja, o autor não incorpora os demais poderes na análise nem busca entender como se constitui esta relação; o objetivo dele é entender e modelar formas de organizações existentes de burocracias e as resultantes de cada processo.

Destarte, mesmo com as falhas do modelo ressaltadas anteriormente, é importante considerar que seu modelo é de grande utilidade para se pensar o papel político que a burocracia desempenha atualmente, principalmente em questões relativas à política externa, onde há uma escassez de bibliografia que tenha como objetivo discutir essa relação fundamental para o entendimento do processo decisório da política externa.

Além disso, essa terceira tipologia desenvolvida por Allison remete-nos a uma metodologia que vem sendo trabalhada por alguns autores na compreensão da natureza contemporânea do Estado que vem adquirindo uma característica de atuação de rede, menos hierarquizada, e mais complexa e dinâmica, a fim de responder a processos cada vez mais abrangentes e multifatoriais.

Assim também, a caracterização da burocracia como um ator político, presente no modelo III de Allison, remete-nos a um debate que vem sendo travado por grande parte dos analistas de política externa que problematizam qual o real papel da burocracia no processo de tomada de decisão considerando a dinâmica do Estado contemporâneo e quais os mecanismos de controle democrático existem sobre esses atores, uma vez que são administradores públicos que assumem o cargo por competência técnica, estando aquém do controle do eleitorado. Neste sentido, as próximas seções desse capítulo serão dedicadas às problemáticas supracitadas.

1.3) Sobre o papel político das burocracias

As burocracias foram, por muito tempo, apenas caracterizadas pelo seu padrão técnico e autônomo e por estarem apartadas da política, cujas funções centravam-se exclusivamente na implementação das políticas públicas. Mas, alguns estudos recentes ressaltaram a

importância de se compreender as derivações políticas resultantes dos elementos presentes na burocracia moderna como, por exemplo, o controle das informações técnicas e o alto grau de *expertise*, que tornam os burocratas atores importantes no processo político.

Além desses, outros fatores potencializam o poder político das burocracias tanto em termos quantitativos, devido ao seu grande número, podendo ocupar muitas posições nos governos, como também qualitativamente, em virtude do poder maior estar na implementação de políticas. A soma desses elementos, segundo Peters (1995), faz dos burocratas atores capazes não apenas de moldar as técnicas, mas também políticas consideradas por eles como viáveis, pois essas organizações possuem metas próprias e podem não aceitar ofuscando ou atrasando a implementação das metas delegadas pelos seus superiores políticos (Peters, 1995).

Neste sentido, além dos aspectos que tornam a burocracia um importante ator a ser considerado no processo político, os administradores públicos também gozam de algumas vantagens em relação aos políticos, em virtude essencialmente de sua estabilidade e permanência nos cargos, sendo que os políticos passam na maioria das vezes o seu mandato realizando ações que visam, sobretudo, garantir sua reeleição, o que os tornam muito vulneráveis às pressões domésticas. Por outro lado, as burocracias também estão submetidas às instituições políticas que possuem o poder necessário para a regulamentação de suas funções, além de terem o controle sobre a distribuição orçamentária do Estado, determinando, a seu critério, a distribuição financeira entre as burocracias, podendo ora destinar muita verba e, com isso, valorizar o trabalho e as políticas desenvolvidas por uma burocracia, ora pode diminuir seu orçamento e conseqüentemente suas funções e importância dentro do governo.

O debate que compõe as funções que devem exercer as burocracias públicas tem sua origem no pensamento clássico da Ciência Política, com especial destaque aos estudos desenvolvimentos por Max Weber, cujo modelo racional-burocrático tornou-se um paradigma clássico da administração pública nas décadas que precederam e sucederam à virada deste século. As primeiras agendas das reformas do aparelho do Estado tinham como principal finalidade a eliminação das características patriarcais e do nepotismo no serviço público, atribuindo-lhe um caráter mais profissional, especializado, eficaz e neutro, aquém dos conflitos políticos dos quais estavam submetidos os governantes. As grandes metas estavam estruturadas: 1) na separação entre política (*politics*) e a administração, sendo que a primeira esfera deveria ser a responsável pela formulação das políticas enquanto às burocracias

ficariam responsáveis pela implementação, 2) no caráter técnico e científico da administração pública e na especialização das funções, com a divisão e a organização hierárquica do trabalho, 3) na realização de tarefas mediante a um único método requerido para a melhora na agilidade e no estabelecimento de regras racionais e impessoais nas quais os trabalhadores estariam submetidos (Pacheco, 1998).

O fundamento filosófico no qual estavam apoiadas estas reformas era o princípio da separação entre política e burocracia, uma vez que essa última deveria atuar de forma impessoal, racional e apartada da política, e dos conflitos de interesses domésticos em jogo. Isso proporcionaria, segundo a abordagem clássica, maior eficiência e diminuiria a corrupção, evitando ações de caráter patrimonialistas, clientelista e despóticas em que a máquina estatal estava submetida. Com essa separação, garantir-se-ia a lealdade impessoal do corpo de funcionários à estrutura hierárquica de comando, garantindo todo o *accountability* do sistema político e administrativo. “Na visão do paradigma clássico, definia-se a *accountability* através da relação entre *elected officials* e eleitorado: caberia aos *elected officials* a supervisão sobre a implementação da política pública pela agência correspondente, e caberia ao eleitorado a supervisão sobre os *elected officials*” (Pacheco, 1998: 3). Em outras palavras, uma vez que os cidadãos não podem sancionar diretamente a ação das burocracias, caberia aos congressistas eleitos definirem as responsabilidades delas em conformidade com as preferências dos eleitores, i.e, o controle dos cidadãos sobre as burocracias seria realizada de forma indireta, via ação dos parlamentares (Pinheiro, 2003). Neste sentido, “o interesse público estaria garantido na medida em que o conhecimento técnico científico e seus agentes legítimos – os especialistas credenciados pelo emergente regime de profissões – prevalecessem na condução da coisa publica” (Melo, 2001: 60).

Embora esse paradigma tenha sido amplamente aceito, sendo implantado em grande parte dos aparatos administrativos estatais, o mesmo não está passível de inúmeras críticas tanto no questionamento do funcionamento empírico do modelo proposto, bem como na geração dos resultados esperados. O primeiro ponto a ser destacado é a invalidade do argumento de que a separação entre política e administração pública estaria garantida pela divisão de tarefas, cabendo a última apenas à implantação das decisões geradas pelos governantes, ou seja, os burocratas deveriam agir como simples executores de comandos previamente estabelecidos e delimitados. Quando se observa empiricamente o funcionamento do modelo, de fato não é o que ocorre, sendo que em grande parte das burocracias as decisões

políticas fazem parte da rotina, pois implementar políticas significa tomar decisões, que são passíveis de influência direta principalmente dos grupos de interesse organizados que se utilizam da conexão com as burocracias para ver seus interesses representados de forma mais ágil e certa. Além disso, em questões de grande complexidade que exigem um alto nível de capacitação técnica, os governantes tornam-se reféns do conhecimento especializado da qual a burocracia tem total domínio, ou seja, escolhas políticas são informadas por escolhas técnicas que são de domínio dos burocratas especializados e sobre as quais os governantes nem sempre tem informações relevantes para tomada de decisões.

Outro fator que também é relevante para o debate é a questão informacional. As burocracias são detentoras do monopólio da informação, e se levarmos em conta que deter informação significa deter o poder, chega-se a conclusão de que as burocracias tem grandes chances de influenciar os rumos das políticas públicas a serem implementadas. A eficiência é um outro ponto crítico do modelo burocrático, pois o mesmo não pressupõe um sistema de incentivos aos profissionais de carreira e tampouco seu sistema de avaliação tem como critério a *performance* da organização, mas sim tem como foco o processo, cuja auditoria tem como objeto de análise a garantia da probidade administrativa e não a avaliação dos resultados (Bresser, 1995).

No passado, a preocupação dos teóricos e reformistas em enfrentar as bases personalistas que envolviam a gestão pública é facilmente justificada quando pensamos no contexto em que estavam inseridos os modelos de análise e os problemas que propunham resolver quando desenvolveram o paradigma burocrático, que tinha como finalidade reduzir a corrupção e patrimonialismo do serviço público e tornar um corpo administrativo especializado e apartado das influências do mundo político. No entanto, se pensarmos o cenário atual, do ponto de vista conceitual, os limites da *accountability* clássica são também evidentes em virtude de uma complexidade institucional muito maior, sendo que a implementação de políticas requer, nos dias de hoje, a cooperação entre diversas agências que estão organizadas em *networks*, diferenciando, portanto, do padrão anterior, que organizava suas ações através da setorialização das políticas públicas (Behn, 1998).

Neste sentido, pode-se dizer que o padrão das burocracias alterou-se gradativamente ao longo dos anos, adaptando-se a realidade emergente. O modelo burocrático fundamentou a construção do Estado moderno que buscava romper com práticas clientelistas e

patrimonialistas presentes na administração pública para tornar-se mais profissionalizado e eficaz no desenvolvimento das tarefas. No cenário contemporâneo, em virtude da complexidade gerada pelo processo de globalização que pressupõe mudanças na condução das políticas pelo Estado e devido às deficiências apresentadas pelo modelo racional-burocrático e as dificuldades de adaptação desse modelo no processo de crescente interação entre as instituições políticas, novas formas de organização do setor público estão sendo pensadas como solução para esses problemas.

O ideário que emergiu como proposta pós-burocrático – *New Public Management* (NPM) - busca viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial, tornando-a mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Neste contexto, o Estado é menos o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e mais um regulador e promotor desse desenvolvimento (Bresser, 1995). O que controlar e como controlar também mudou nesse novo modelo de organização proposto, que retira a atenção do controle sobre os processos recaindo a atenção sobre os resultados, ou seja, a análise agora se dá no nível das *performances* sendo a probidade administrativa tratada como um pressuposto necessário. Nesse formato de administração, o servidor público deve tomar decisões sobre políticas, descaracterizando o precedente defendido pelo paradigma clássico da burocracia, que é o de tornar os administradores apenas executores das políticas decididas pelos governantes eleitos democraticamente. (*Idem*)

O debate que se insere nesse novo contexto de reforma do aparelho do Estado é a questão da responsabilização e dos mecanismos de controle democrático sobre as ações dos administradores públicos, já que se parte da premissa de que as instituições burocráticas têm um importante papel na formulação e nas decisões sobre as políticas públicas. Neste caso, não há uma divisão rígida e clara do que é política e do que é burocracia, ambos têm funções complementares e interdependentes. Mas a problemática que está posta é: se é legítimo as burocracias exercerem papéis políticos, como controlá-las, uma vez que as mesmas não são eleitas pelo voto popular em democracias de representação?

1.3.1) A relação principal-agente

Depois dos trabalhos de grande importância produzidos por Max Weber, a burocracia enquanto objeto de estudo da Ciência Política só veio ganhar espaço no debate teórico novamente em meados da década de 1960 com algumas publicações de grande relevo na área. Mas, é o com trabalho de Willian Niskanen “*Bureaucracy and representative government*” (1971) que a burocracia passa a ser observada como um elemento importante para o entendimento dos aspectos estruturadores das políticas governamentais. O autor constrói o seu modelo teórico ao redor de dois atores: a burocracia e o Poder Legislativo. A tese central é que os burocratas são maximizadores orçamentários, sendo que na mesma medida em que os políticos competem em busca de votos, as burocracias buscam maiores orçamentos com o objetivo de ganhar maior visibilidade dentro da máquina estatal, gerando novos programas e novas políticas públicas (*apud* Peters, 1995). Na relação com o Legislativo, Niskanen destaca duas vantagens da burocracia: a detenção do monopólio da informação e o poder de agenda. Já Garry Miller rechaça alguns argumentos apresentados por Niskanen principalmente no que tange ao Poder Legislativo; o autor ressalta que os parlamentares também são atores estratégicos, sendo que os mesmos possuem maior autoridade que a burocracia e que, portanto, pode manipular a barganha a seu favor. Com isso, Miller atribui ao Congresso o poder de principal e a burocracia o papel de agente, colocando como fator de dependência dos servidores públicos em relação aos parlamentares a questão orçamentária, invertendo, desse modo, a relação estabelecida pelos trabalhos anteriores (*apud* Peters, 1995).

Neste ponto, é necessário destacar que as variáveis com as quais esses autores estão trabalhando não são estáticas, ou seja, a relação ente Legislativo e burocracias podem variar de caso para caso, dependendo do grau de centralização/descentralização do processo decisório no qual o Estado está organizado. Por exemplo, em sistemas parlamentaristas bipartidários e em alguns presidencialismos multipartidários, como é o caso do Brasil e do Chile em suas Constituições atuais, o Executivo tem o controle da agenda legislativa o que significa que o Presidente tem prerrogativas exclusivas de iniciar legislação em determinadas áreas, tem também poder de decreto, o controle sobre o orçamento e capacidade de neutralizar as ações das minorias (Carey; Shugart, 1992).

Portanto, saber em qual escala desses parâmetros está o país que está sendo analisando é importante, pois a capacidade dos parlamentares afetarem as políticas públicas é diretamente proporcional ao grau de descentralização do processo decisório. Em outras palavras, o

Legislativo terá maior poder de influência sobre as burocracias quanto maior for a descentralização do processo decisório, ou seja, quanto menor for o grau de delegação de poder do principal ao agente. Em casos de extrema descentralização do processo decisório, chega-se a situações de paralisia decisória, devido ao alto número de atores com capacidade de veto dentro do sistema. O contrário também é verdadeiro, isto é, quão mais centralizado o poder nas mãos do Executivo maior será o poder político das burocracias e maior será o grau de delegação de poder, havendo a possibilidade de chegar a situações de abdicação de poder. Neste caso, entende-se como abdicação quando o Legislativo não possui instrumentos institucionais que lhe permita o controle e a fiscalização sobre as atividades do Executivo.

Antes de passar para o debate entre concepções diferenciadas acerca da condição a qual a burocracia deve estar inserida dentro do sistema político, é necessária uma ressalva sobre as condições em que o Legislativo delega poder e porque delega. O novo institucionalismo vem tentando responder essa questão há algum tempo, não apenas nas questões que envolvem a relação principal-agente, mas, sobretudo, quando se discute o poder das comissões e dos líderes partidários no Congresso como representação de uma maioria por uma minoria. Como o foco desse capítulo não recai propriamente sobre as atividades legislativas e sua forma de organização e sim sobre o poder político das burocracias, concentrar-se-á o debate na definição de delegação e nos motivos que levam os parlamentares delegarem poder aos agentes.

A delegação de poder bem como o insulamento burocrático foi pensado como estratégia de ação dos Estados para atender as demandas das sociedades modernas e para garantir a representação do interesse público, construindo um aparato administrativo racional e moderno, retirando-os das influências políticas de curto prazo, as quais os governantes estão inseridos. As burocracias serviriam, então, para executar as políticas e aos governantes caberia o poder de fiscalizá-las e controlá-las para que as mesmas representassem os interesses dos cidadãos (Bresser, 1995).

A delegação de poder só ocorrerá, no entanto, quando houver convergência nas preferências do Legislativo com o Executivo, isto é, enquanto tiver uma orientação programática comum entre os dois poderes, o Legislativo irá colaborar com o desenvolvimento das ações políticas delegando poder. Porém, quando o oposto ocorre, ou seja, quando as orientações da maioria legislativa e do Executivo são opostas em relação à

determinada política, o Legislativo não delega poder e irá, certamente, obstruir a agenda do Executivo. (Martin, 2000) Mas isso só irá ocorrer, como mencionado anteriormente, se o Legislativo contar com instrumentos institucionais que lhe garanta mecanismos de controle e vigilância sobre as ações do poder Executivo e das burocracias.

1.3.2) Formas de controle

É partindo desse debate sobre a relação principal-agente que os estudos subseqüentes buscam se debruçar, ora atribuindo especial relevância a burocracia como ator político, ora como fator adjacente aos estudos que buscam compreender a relação Executivo- Legislativo a partir de variáveis institucionais que compõem a atuação congressional.

Dentro desse debate teórico, os autores que se inserem na perspectiva da Escola de Chicago¹⁴ dão ênfase aos aspectos negativos do controle das burocracias pelo Congresso, visto que, segundo essa abordagem, as burocracias podem ser capturadas pela política com a finalidade de responder aos grupos de interesses, o que acabaria gerando uma politização das burocracias que passariam a atuar em função de pequenos grupos.

Esses argumentos foram rechaçados posteriormente, utilizando-se de elementos centrais da teoria democrática para justificar tal crítica. A idéia de responsabilização e eficiência foram os eixos encontrados para questionar o insulamento burocrático como padrão predominante de organização da administração pública do Estado, como havia sido defendido pela Escola de Chicago.

Mas, esse debate torna-se de fato relevante se considerarmos que houve uma significativa mudança nos padrões de atuação das burocracias públicas quando pensadas sob a perspectiva do tipo ideal concebido por Max Weber, da burocracia racional – legal, cujo propósito era despolitizar a administração da coisa pública, insulando as *policies* da *politics*. Isso porque, segundo a perspectiva clássica, a responsabilização das burocracias sempre esteve associada à idéia de neutralidade e racionalidade, cuja função era exclusivamente de

¹⁴ São expressões da Escola de Chicago: George Stigler's. the theory of economic regulation; Gordon Tullock's. The Politics of Bureaucracy, 1965; Ostrom. The intellectual crisis of public administration, 1973; William Niskanen's. Bureaucracy and representative government, 1971.

implementar as decisões políticas adotadas pelos governantes, sendo, portanto, a responsabilização das burocracia virtualmente nula visto que caberia a elas apenas o papel de implementação das decisões (Melo, 2001).

O que se observa na realidade, como vimos na sessão anterior, é que as burocracias, na maioria dos casos, superaram seu papel de meros implementadores de políticas passando a ter um papel relevante na formulação e no processo de decisão. Um dos grandes argumentos que sustentam essa visão é o aspecto informacional, o alto grau de *expertise* das burocracias especializadas e a complexidade das questões que dificultam a atuação dos políticos na tomada de decisão que passam a depender das informações técnicas disponibilizadas pela burocracia.

Em virtude dessa disfunção observada na separação pretendida entre política e burocracia que a noção de responsabilização ganha um especial destaque no debate encabeçado pelas teorias democráticas, uma vez que burocratas passam a tomar decisões políticas relevantes, sem contar muitas vezes com mecanismos de monitoramento e fiscalização por parte do Congresso sobre as atividades do Poder Executivo e da administração pública.

Diferentemente do foco determinado pela escola de Chicago, os (neo) institucionalistas iniciam seus estudos sobre a burocracia como um tópico da teoria do Legislativo, sendo que nessas abordagens a variável determinante é o voto, fator condicionante da atuação parlamentar. Nesta perspectiva, a explicação referente às agências burocráticas vem da necessidade do Poder Legislativo encontrar mecanismos de controle sobre as mesmas. Barry Weingast (1984) foi um dos precursores nesse tipo de investigação. O autor visa desconstruir a idéia predominante a respeito da falta de interesse dos congressistas em controlar efetivamente as atividades burocráticas, pois o que aparenta ser descuido dos legisladores é, na verdade, as agências que – ao anteciparem possíveis sanções por parte dos parlamentares - não encaminham propostas com grandes chances de serem rejeitadas. Isso porque, a colaboração por parte da burocracia na implementação de políticas da agenda legislativa advém dos mecanismos de controle que dispõem o Congresso, quais sejam: orçamento, nomeações, tratados e novas legislações, que cumprem o papel de sancionar ações burocráticas antes mesmo da sua efetivação.

O aperfeiçoamento da tese desenvolvida por Barry Weingast foi realizado por MacCubbins e Schwartz (1984) que trabalham com a premissa de que os parlamentares, desenvolvendo atividades que visam à reeleição e em busca de satisfazer as demandas dos grupos que os apóiam, têm pouco incentivo em engajar-se no *police patrol* da burocracia, como a literatura presume, exercendo o monitoramento através dos *fire alarms*, que são acionados quando algo de errado acontece. Quando ativado esse mecanismo de controle, o Congresso tem amplos poderes para enquadrar a burocracia.

Dando prosseguimento as investigações referentes aos mecanismos de controle, as teorias do Legislativo passaram também a incorporar conceitos que remetem a idéia de controles *ex-ante* – estabelecimento de parâmetros para as negociações do Executivo, e possibilidades de emendas aos acordos - e *ex-post* – em que apenas aceita ou rejeita um acordo em *totum*. Fiorina (1982) aprofunda suas análises no caso específico do controle *ex-ante*, defendendo a tese de que a delegação de poder por parte do Congresso ocorre quando há menores condições de conflito e incerteza. Essa relação entre o Legislativo e as burocracias é denominada pela autora como um problema entre principal e agente. Na visão de MacNollgast (1987) a atuação conjunta é uma forma de prevenir-se da força da burocracia e minimizar os custos do problema da assimetria de informações, já que as agências burocráticas deverão antes levar em conta os aspectos constitucionais da delegação de poder. Outros estudos nascem dessa tradição teórica como as interpretações dos novos economistas da organização que também consideram um importante instrumento de poder político nas mãos da burocracia a detenção do monopólio das informações e, a partir disso, destacam a necessidade do estabelecimento do controle do Legislativo sobre as atividades desempenhadas pela administração pública.

Já no modelo teórico desenvolvido por Horn e Moe (1997) essa idéia de delegação (controle *ex-ante*) é questionada do ponto de vista das burocracias, pois diferentemente de grande parte dos autores que estudam a relação entre política e administração pública, eles focalizam em suas análises as agências burocráticas e não o Congresso. Diante disso, o aspecto negativo da delegação que esses dois teóricos ressaltam é a idéia dos custos de transação (com as mudanças de mandatos legislativos), sendo que este seria o principal motivo para o insulamento da burocracia do controle político.

Ademais, de um ponto de vista ou de outro, o debate teórico desenvolvido pelas diversas escolas de pensamento que buscam entender a relação entre sistema político e administração pública trazem um marco de crescente sofisticação analítica dos diferentes aspectos que vinculam essas duas variáveis. No entanto, para compreender essa relação na área de política externa, novos elementos são trazidos à tona em virtude principalmente da interação entre duas esferas políticas: o plano doméstico e o internacional. Assim, no capítulo 2 dessa tese propõe-se desenvolver uma análise macro das relações entre Poder Executivo e Legislativo no Brasil no que tange a área de política externa. Dessa maneira, um debate particularizado trará novas variáveis para discussão proposta.

CAPÍTULO 2: PEÇAS E ENGRENAGENS DA MÁQUINA DO ESTADO

“Aspectos macro da interação entre os poderes Executivo e Legislativo em tomadas de decisões em política externa no Brasil”

O capítulo 2 dessa tese tem como objetivo compreender como se desenhou ao longo dos anos a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no que tange aos procedimentos decisórios na área de política externa do Brasil. O marco temporal selecionado pela pesquisa para a quantificação e qualificação dos dados foi de 1988 a 2007, período de 20 anos que marca a redemocratização do país sob a regência de uma nova Constituição e de um novo cenário internacional pós- Guerra Fria, caracterizado substancialmente pela ampliação dos temas nas agendas diplomáticas dos Estados.

A análise de outras bases normativas que regimentaram a relação entre os poderes na área de política externa na história do país será de grande valia para esse estudo, uma vez que, com isso, será possível pontuar como as diferenças apresentadas em âmbito constitucional deram margem a desequilíbrios decisórios entre os poderes ao longo dos anos. Como suporte teórico para a discussão, utilizar-se-á como respaldo as abordagens centradas na caracterização do sistema institucional e na identificação de mecanismos de interação e controle entre os poderes decisórios.

Ainda dentro desse propósito, para avaliação dos mecanismos de controle do Legislativo sobre o Poder Executivo os seguintes instrumentos foram avaliados, quais sejam: Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações, Propostas de Emenda à Constituição, Projeto de Lei. A construção do banco de dados foi estabelecida com respaldo das informações provenientes do site oficial do Congresso Nacional Brasileiro¹⁵, sendo avaliado, entre os anos de 1988 e 2007.

Já em relação à frequência de utilização dos Acordos Executivos pela Chancelaria Brasileira entre os anos estabelecidos pela pesquisa foi também constituída uma base de dados dividida entre atos bilaterais e multilaterais, sendo os dados brutos (somatória de atos internacionais estabelecidos pelo Brasil ao longo dos anos) provenientes do site oficial do Ministério das Relações Exteriores¹⁶. A distinção entre Acordos com tramitação completa e em formato simplificado foi identificada mediante a data da entrada em vigor do ato, sendo a

¹⁵ WWW.camara.gov.br e WWW.senado.gov.br

¹⁶ WWW.mre.gov.br

forma imediata, ou seja, no ato da assinatura, compreendida como dispensada de aprovação do Congresso Nacional, tratando-se, portanto, de Acordo Executivo.

Desse modo, a quantificação dos dados e as conclusões do capítulo sobre a dinâmica interativa entre os Poderes Legislativo e Executivo estarão em grande medida apoiados em dois bancos de dados construídos exclusivamente para responder a problemática suscitada nesse capítulo da tese.

2.1) Interação entre os poderes no processo de tomada de decisão em política externa

Análises sobre processo de tomada de decisão e as características de interação política entre os poderes vem sendo amplamente debatida pela escola de pensamento do novo institucionalismo¹⁷, cuja abordagem está centrada eminentemente nas instituições e no impacto sobre o comportamento dos agentes políticos. As principais variáveis com as quais trabalham são: as formas de governo, legislação eleitoral e decisória, aspectos da engenharia institucional e o grau de centralização de tomada de decisão. Nesta abordagem destacam-se três grandes versões analíticas, quais sejam: a distributivista, a informacional e a partidária.

A primeira dessas abordagens utiliza-se como referencial de análise para a explicação do comportamento político o incentivo por parte dos congressistas de aprovar políticas clientelistas, localizáveis e tangíveis que possam converter benefícios para o eleitorado distrital, garantindo assim maiores dividendos eleitorais. Para isso, parte-se do pressuposto de que a função utilidade dos congressistas é a busca pela reeleição, o que significa que os mesmos adotarão medidas que contribuam para a ocorrência de seu objetivo, já que também é premissa que o voto do eleitor é economicamente informado, levando a concluir que ele

¹⁷ O novo institucionalismo trabalha com o pressuposto comum de que as instituições afetam o comportamento dos atores. No entanto, há várias orientações teóricas que pautam suas análises nesse fundamento geral, quais sejam: o novo institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional. Assim como ressalta Taylor e Hall, os institucionalistas históricos não trabalham com as instituições como única forma de influência na vida política, econômica e social, e sim como uma cadeia de correlações que levam em conta outros fatores na determinação das relações de causalidade explicativas para o comportamento dos atores; já a abordagem sociológica amplia o significado de instituições incorporando regras, símbolos, significados, buscando correlacionar indivíduos e instituições; já no que se refere ao institucionalismo da escolha racional há uma abordagem emprestada da economia, cuja característica utilitarista na definição das preferências dos atores torna-se a premissa fundamental e, neste caso, as instituições expressariam a redução de incertezas a partir de uma estrutura estável para a interação entre os agentes.

votará no candidato que lhe oferecerá maiores benefícios. Com isso, a resultante para a operacionalização da atividade legislativa, segundo esta concepção, é que os congressistas buscarão participar das Comissões Parlamentares que expressem de forma mais direta o interesse de seu eleitorado (Limongi, 2002).

Outra versão também bastante relevante do paradigma neoinstitucionalista é a informacional. Nessa concepção, assim como na versão distributivista, o poder das Comissões Parlamentares é significativamente relevante; se por um lado nas análises distributivistas os parlamentares buscarão participar das Comissões que possam converter-lhes mais votos no processo de reeleição, ou seja, aquelas que tratam de assuntos de interesse de sua base eleitoral, por outro, a visão informacional parte do pressuposto de que quanto maior o nível de informações e o grau de especialização atingida pelo congressista em uma determinada área, menor será a incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas, o que permitirá, conseqüentemente, a distribuição dentro das Comissões temáticas sobre as quais se tornarão especialistas. Nesse sentido, o Congresso deverá ser capaz de incentivar os parlamentares para que eles tornem-se especialistas. Com isso, os informacionistas buscam explicar a razão pela qual se observa no interior do processo legislativo a delegação da maioria (plenário) às minorias (comissões), representadas pelas Comissões temáticas, que carregam dentro do processo poder decisório significativo na área em que atuam (Limongi, 2002). Vale ressaltar que as Comissões exercem um papel muito importante dentro do processo decisório, uma vez que a matéria, assim que encaminhada para as Casas Legislativas, passam primeiramente pela apreciação das Comissões temáticas¹⁸, que podem já nessa etapa arquivar a proposição ou decidir pelo encaminhamento da matéria.

Já a abordagem partidária visa destacar a relevância dos partidos políticos como elementos estruturadores da atividade legislativa e nega em considerar como variável central para a explicação do comportamento dos congressistas seus interesses eminentemente individuais, desprezando a capacidade de influência dos partidos políticos na definição dos resultados dentro do processo legislativo. Além disso, essa abordagem direciona suas críticas para ambas as versões supracitadas no que tange a seleção dos congressistas para a participação nas Comissões Parlamentares. Isto porque, destacam que a distribuição dentro

¹⁸ No caso particular desse estudo, o foco recairá sobre as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado, uma vez que são elas as responsáveis por apreciar primeiramente matérias de política externa.

das Comissões obedece à proporcionalidade da distribuição partidária no Congresso, além de levar em consideração o princípio da antiguidade da Casa e não apenas o estrito interesse do parlamentar em participar de uma comissão que lhe resulte em maiores possibilidades de reeleição (Limongi, 2002). Assim, mesmo em contraposição ao foco analítico das versões apresentadas anteriormente, a versão partidária não nega, ou pelo contrário, também destaca a importância das Comissões Parlamentares no interior da atividade legislativa, levando-nos a buscar compreender como e em que medida as Comissões participam das tomadas de decisões (Taylor; Hall, 2003).

Portanto, como vimos, as abordagens do novo institucionalismo como um todo buscam discutir correlações entre formas de governo, sistemas eleitorais e partidários, o impacto no formato decisório e na interação entre os poderes. Para isso, utilizam-se em geral como opção metodológica à análise comparada entre diferentes formatos de organização institucional presentes nos países para poder inferir resultados sobre a influência dos desenhos institucionais no comportamento dos atores.

Concepções tradicionais¹⁹ sobre as diferenças inerentes dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas destacam que a natureza desses regimes está centrada na separação de poderes no primeiro caso e na cooperação e fusão entre Executivo e Legislativo no processo de tomada de decisões em sistemas parlamentaristas. Nesta visão, em sistemas presidencialistas a divisão entre os poderes deve funcionar como mecanismo de mútuo controle democrático (pesos e contrapesos). Além disso, como as eleições para os representantes dos poderes são realizadas em formato também independente, aumentam as chances de haver paralisia decisória, uma vez que o Presidente não necessariamente obterá através das eleições democráticas uma base governista majoritária, dificultando aprovações de seu programa de governo. Por outro lado, a fusão de poderes característicos dos sistemas parlamentaristas tem como fundamento a definição do chefe do Poder Executivo a partir da resultante indicativa do partido majoritário do Poder Legislativo, cuja base parlamentar dará suporte para a aprovação do programa de governo, dificultando cenários que configuram

¹⁹ Entende-se aqui como concepções tradicionais aquelas que baseiam suas análises na comparação dos clássicos sistemas de governo adotados pela Inglaterra e pelos Estados Unidos e acabam por generalizar os resultados de pesquisas comparadas, deixando de considerar muitas vezes as demais variáveis institucionais que influenciam significativamente na relação interativa entre os poderes Executivo e Legislativo, muitas vezes com um funcionamento contrário ou, no mínimo, bastante diverso do tradicional. Essas idéias estão pautadas, sobretudo, na fundamentação teórica clássica de Montesquieu e sua teoria da tripartição dos poderes: “O espírito das Leis”.

paralisa decisória. Em outras palavras, como a constituição do governo está condicionada a existência de uma maioria legislativa, a tomada de decisões terá um caráter mais fluído, tendo em vista a existência de uma prévia cooperação entre os poderes. (Bobbio, 1999)

Essas definições clássicas das características gerais que definem os sistemas políticos estão fortemente apoiadas em casos clássicos de organização política como os Estados Unidos (presidencialismo) e a Inglaterra (parlamentarismo). No entanto, sob o ponto de vista comparativo, poucos são os países que preservam essas características dos sistemas americano e inglês. Assim como veremos a seguir, as configurações desses sistemas políticos variam de forma significativa quando analisados empiricamente, levando-nos a necessidade de adotar outras variáveis analíticas que dêem conta de explicar a variação dos desenhos institucionais e o impacto dos mesmos sobre os resultados políticos.

George Tsebelis (1995) em seu artigo “*Processos Decisórios em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*” destaca em sua análise a quantidade de *veto players* como variável central para explicar centralização e descentralização no processo de tomada de decisão e na interação entre os poderes. Como *veto players* entende-se como sendo “um ator individual ou coletivo cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política” (Tsebelis, 1995), ou seja, são atores com capacidade de alterar o rumo de uma tomada de decisão, impondo sua capacidade de paralisar o processo a partir do veto. Esses atores podem assumir características distintas dentro do processo sendo elas denominadas pelo autor como *veto players institucionais* e *veto players partidários*. No primeiro caso, a única forma de eliminar alguns atores com características de veto é através de uma mudança institucional, uma vez que a distribuição de poderes entre eles fora determinada pela engenharia institucional e constitucional previamente estabelecida; já no segundo caso, os *veto players* são dinâmicos e, em geral, interagem em coalizões ou da base governista e ou da oposição.

Após a definição do eixo central de sua análise – os veto players – Tsebelis (1995) trabalha com variáveis caracterizadoras desses atores com capacidade de veto, quais sejam: o número, a congruência e a coesão. Ressalta em sua análise que mesmo em sistemas bicamerais não necessariamente cada Casa deve ser considerada um *veto player*, uma vez que deve ser observada se ambas as Casas possuem prerrogativas constitucionais de veto. Além disso, se a configuração político-partidária de ambas seguir características semelhantes, esses

dois atores deverão ser considerados como apenas um ator com capacidade de veto (regra da absorção), já que se demonstra um alto nível de congruência.

Cabe aqui uma ressalva, faz-se necessária à distinção conceitual entre disciplina partidária e coesão; devemos entender como coesão partidária à diferença de posições políticas dentro de um partido antes que se proceda à discussão e a votação no interior do partido; já a disciplina partidária refere-se à capacidade de um partido controlar os votos de seus membros no Parlamento. Com isso, um dos fatores que pode aumentar a coesão entre os atores é o sistema eleitoral; isto porque sistemas majoritários auxiliam na construção de amplas coalizões, o que resulta em uma baixa coesão; já em sistemas de representação proporcional com lista, as lideranças têm o controle para a indicação dos candidatos, aumentando, conseqüentemente, o nível de coesão (Tsebelis, 1995). Portanto, segundo o autor, a possibilidade de paralisia decisória será maior quanto maior for o número de *veto players* no sistema.

Com isso, Tsebelis dá subsídios para refletirmos sobre a influência de outras variáveis institucionais na conformação do sistema e na configuração da interação entre os poderes. Assim também autores como Shugart e Carey (1992) contribuíram significativamente para essa reflexão, principalmente no que se refere à consideração das variações quanto ao poder de agenda do Poder Executivo, ou seja, o poder de controle do Executivo sobre o processo legislativo. De acordo com essa visão, essa variável pode trazer definições bem diferentes das abordagens clássicas sobre as características centrais dos sistemas presidencialistas e parlamentarismo, já que a separação entre os poderes no sistema presidencialista não é condição suficiente para descartar possibilidades de cooperação e, por vezes, de fusão entre os poderes com base em coalizões majoritárias e na variação dos poderes legislativos do Chefe do Executivo.

Neste aspecto, segundo Shugart e Carey (1992) há duas formas de manifestar o controle do Executivo sobre o processo legislativo; o primeiro deles é a iniciativa exclusiva do Poder Executivo iniciar algumas matérias, como no caso brasileiro, definições de matérias orçamentárias e financeiras (Constituição de 1988). Já no segundo aspecto, a capacidade do Executivo de retirar pontos de veto de minorias dentro do processo legislativo, como por exemplo, solicitar urgência na apreciação de uma proposição para eliminar a possibilidade de

uma Comissão bloquear o avanço do instrumento²⁰, já que no procedimento normal cabem as Comissões iniciar o processo de apreciação, muitos vezes sendo esses arquivados pelas mesmas (Shugat e Carey, 1992). Esses autores concluem que a centralidade do processo decisório deve ser considerada como uma variável independente, pois a mesma é responsável por deflagrar diferenças significativas entre sistemas políticos semelhantes, ou seja, presidencialismos e presidencialismos, parlamentarismos e parlamentarismos (Figueiredo & Limongi, 1994).

No caso brasileiro, como veremos posteriormente, essas proposições de análise serão muito relevantes para a observação da dinâmica decisória brasileira e para a consideração das particularidades que envolvem as temáticas de política externa na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no país.

2.2) Retrospecto histórico: base regimental e divisão de competências no Brasil

Para compreender as diferentes funções dos poderes Executivo e Legislativo em política externa no Brasil ao longo de sua história há de se ater primeiramente as cláusulas previstas nas Constituições brasileiras e seus aspectos alterados ao longo da história na providência normativa sobre responsabilidades dos Poderes nessa área em particular. Portanto, coube a primeira Constituição brasileira a funções de delinear os aspectos constitutivos que iriam reger a relação entre os poderes nos primeiros anos da História do Brasil.

O processo de independência e a busca pelo reconhecimento, consolidação da soberania e demarcação do território nacional fizeram parte dos primeiros esforços da diplomacia brasileira. A normatização das funções e a organização da máquina administrativa desse novo Estado foram desenhadas pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1824, quando se definiram as divisões de tarefas e os instrumentos interativos entre os poderes políticos do país. As próprias características do regime monárquico- que estiveram vigentes

²⁰ Como veremos com mais rigor, posteriormente, os atos internacionais entram para apreciação do poder Legislativo como matérias de urgência quando iniciada pelo Executivo, o que retira a capacidade das comissões de bloquear o avanço do instrumento; no entanto, isso não ocorre se as matérias tiverem origem no próprio poder Legislativo.

no Brasil até 1889- levam em suas definições básicas a concentração de poder absoluto no Imperador, a quem todos devem aconselhar-se e submeter à decisão final. Não diferentemente das demais políticas, as atribuições na área de política externa nesse primeiro momento, portanto, ficaram amplamente concentradas nas mãos do Poder Executivo, mais particularmente, do Imperador, sendo que ao Legislativo caberia apenas ser consultado em caso de cessão territorial, como demonstrado a seguir no artigo 142 da Carta Constitucional Brasileira.

“Cabe ao poder Executivo (Imperador) fazer tratados de aliança ofensivos ou defensivos, de subsídio e comércio, levando-os, porém, ao conhecimento da Assembléia Geral, logo que o interesse e segurança do Estado o permitirem. Se os tratados concluídos em tempo de paz contiverem cessão ou troca de parte do território do Império ou de possessões a que o Império tenha direito, não poderão ser ratificados sem terem sido aprovados pela Assembléia Geral”. (Constituição Brasileira de 1824)

A concentração decisória no Executivo nacional em matérias internacionais fez parte de toda história monárquica do Brasil, alterada apenas com a Constituição de 1891, já permeada pelos ideais republicanos, cujo pressuposto central é a criação de mecanismos de pesos e contrapesos entre os poderes políticos nacionais. Nesse novo arcabouço jurídico brasileiro, o Congresso Nacional passa ter um papel mais significativo, cabendo ao mesmo resolver definitivamente sobre todos os acordos de natureza internacional, ou seja, dependeria a partir daí da prévia aprovação do Congresso para a entrada em vigor das ações diplomáticas do Brasil no exterior. O artigo 34 da Constituição demonstra essa prerrogativa

“É de competência privativa do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras” (Constituição Brasileira de 1891)

Já no artigo 48 dessa mesma Constituição, fica definido o papel desempenhado pelo Presidente da República em política externa nesse início de uma nova era na história brasileira. Cabe ressaltar a presença da palavra “ajustes” além de Convenções e Tratados entre as prerrogativas que necessariamente deveriam passar por uma posterior aprovação congressional. Isso porque, como veremos posteriormente, nas sucessivas Constituições

brasileiras o termo “ajustes” será retirado do texto normativo dando margem a interpretações dúbias em relação à abrangência do poder decisório do Legislativo bem como dará suporte ao surgimento do que hoje conhecemos como Acordos Executivos (Baena Soares, 2005).

“Cabe ao Presidente da República entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso”. (Constituição Brasileira de 1891)

Essas definições decisórias de política externa respaldadas constitucionalmente por um formato mais equilibrado entre os poderes fizeram parte de um período histórico marcados pela descentralidade política e por um alto grau de fortalecimento dos estados através da política das oligarquias. Esses movimentos foram engendrados pelo processo de interiorização do desenvolvimento nacional e pela acrescida importância assumida pelos estados de Minas Gerais e São Paulo na política e na economia do país.

Essa descentralidade política brasileira teve uma história curta que durou até a revolução de 1930, quando o país novamente passa a concentrar o poder político no Executivo nacional. Neste novo contexto, a normatização sobre a divisão de responsabilidades na política externa entre os poderes Executivo e Legislativo não obteve grandes alterações em relação à redação constitucional de 1891, embora a extração de algumas palavras do texto anterior foram de significativa importância para explicarmos parte de ações e decisões governamentais que traduziram possibilidades de manobras do Executivo nacional em detrimento do contrapeso do Poder Legislativo.

Assim, a Constituição de 1934 fixou no artigo 40, alínea *a*, a competência exclusiva do Poder Legislativo para “resolver definitivamente sobre os Tratados e Convenções com as nações estrangeiras, celebrados pelo Presidente da República, inclusive os relativos à paz”, e no artigo 56, estabeleceu como competência do Presidente da República “celebrar Convenções e Tratados internacionais, *ad referendum*, do Poder Legislativo”. (Constituição Brasileira de 1934)

O leitor atento irá visualizar que pouca coisa foi alterada; ao Poder Legislativo, a partir de então, ficou a responsabilidade de resolver definitivamente sobre Acordos e Tratados

Internacionais, sendo que os “ajustes”, isto é, Convenções ou Tratados de importância secundária da diplomacia ordinária passam a não mais serem mencionadas na Carta Constitucional (Baena Soares, 2005). Esses fatores têm gerado grandes debates na atualidade, uma vez que abre precedentes para uma série de ações diplomáticas que ficam aquém do controle legislativo.

A Constituição de 1937 (artigo 74, letra d) repete o texto anterior no que tange a responsabilidade do Poder Legislativo em matérias internacionais; embora nesse momento o Congresso tenha sido dissolvido, não podendo, portanto, exercer seu papel constitucional ficando a cargo do Chefe de Estado governar via decretos-lei (Baena Soares, 2005). A grande modificação do texto constitucional foi referente à competência do Poder Executivo, uma vez que facultava ao Presidente da República “determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os Tratados ou Convenções Internacionais, se a isto o aconselharem os interesses do País” (Constituição Brasileira de 1937).

Observa-se, nesse momento, as características extremamente acentuadas de concentração da política externa brasileira no Executivo federal, atribuindo poucos possibilidades de participação congressional. Apenas em 1946, com a restauração da democracia representativa no Brasil e com a promulgação da nova Constituição, o Congresso retoma seu papel antes destacado pela Constituição de 1934, ponderado pela retomada das atribuições do Presidente da República, sendo os mesmos formalizados no artigo 66, inciso I da Carta Constitucional.

“É de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados e convenções celebrados com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República”. Ao Presidente da República cabe exclusivamente “celebrar tratados e convenções internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional”. (Constituição Brasileira de 1937)

Embora o controle legislativo sobre os ajustes diplomáticos não tenha sido retomado pelo texto constitucional de 1946, houve a extração da cláusula que previa a entrada em vigor, provisoriamente, de Tratados ou Acordos Internacionais antes de aprovados pelo Congresso, caso este fosse analisado como sendo de importância fundamental para o interesse nacional

presentes na Constituição de 1937. O que significa que embora de maneira tênue houve uma diminuição da concentração decisória em assuntos de política externa das mãos do Executivo.

Já no regime militar, a normatização sobre a divisão de responsabilidade entre os poderes em matérias internacionais não sofreu alterações significativas em relação ao texto constitucional anterior. O artigo 47, inciso I “*declara ser da competência exclusiva do Congresso resolver definitivamente sobre os Tratados celebrados pelo Presidente da República*”. Já o artigo 83, inciso VIII, afirma que é de competência privativa do Presidente “*celebrar Tratados, Convenções e Atos Internacionais ad referendum do Congresso Nacional*” (Constituição Brasileira de 1967).

A entrada em vigor desse novo texto constitucional esteve com seus dias contados, pois após a promulgação do Ato Constitucional de número 5 (AI-5)²¹, que previa a dissolução do Congresso Nacional, a ausência desse poder inviabilizou qualquer tipo de contrapeso decisório em matérias internacionais, sendo as mesmas viabilizadas pelo Poder Executivo entre os anos de 1968 e 69.

Vale destacar que a política externa durante grande parte do regime militar volta a ter um caráter mais imperialista na região, retrocedendo as iniciativas que já haviam sido desenhadas em anos anteriores de projetos de integração regional. Sob o ponto de vista da política externa brasileira em relação ao macro sistema internacional - com destaque ao governo Médici – o Brasil buscou firmar-se como um país que poderia ocupar o cargo de uma grande potência, incluindo projetos para o desenvolvimento do potencial nuclear do país. Esses elementos e outros fatos que marcaram os conturbados anos do regime militar no Brasil passaram a margem do controle e da representatividade política marcada pelo esvaziamento do Poder Legislativo. Mesmo após a retomada parcial dos trabalhos parlamentares, a conflagração do regime autoritário no Brasil concentrou poderes decisórios no Executivo federal, dificultando qualquer possível oposição às decisões tomadas pelo Presidente da República. Esse cenário só começa a ficar mais ameno na gestão de Figueiredo, quando

²¹ O AI-5 foi um ato constitucional que deu total poderes decisórios para o chefe do poder Executivo, uma vez que atribuía ao Presidente poderes para fechar o Congresso Nacional por tempo indeterminado bem como Assembleias estaduais e Câmaras municipais; ao Presidente também cabia suspender direitos políticos por 10 anos bem como decretar e prorrogar estado de sítio. Em outras palavras, enquanto esteve em vigor o AI-5 no Brasil, o Congresso Nacional esteve ausente de qualquer decisão Nacional, retornando apenas posteriormente e paulatinamente suas funções

diminuíram significativamente os processos repressivos, já prevendo uma abertura “lenta e gradual” do país ao sistema democrático (Cervo; Bueno, 2002).

A ausência de rupturas políticas no país e a permanente acomodação de forças em processos de mudança nacional²² tangenciaram significativamente os novos parâmetros da Constituição democrática do país em 1988. Como poderemos verificar a seguir, pouco foi alterado do texto normativo que regula a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na tomada de decisões em política externa. Há de se notar, no entanto, que alguns temas passam a adquirir relevância nos novos parâmetros constitucionais, tais como: garantia dos direitos humanos, integração regional, proteção do patrimônio nacional (Constituição Brasileira de 1988) entre outros, marcando a significativa influência da incorporação dos “novos” temas da agenda internacional²³ nas prioridades da nação brasileira. Com isso, as questões de ordem econômica e social são incorporadas nas competências da diplomacia brasileira antes concentradas prioritariamente em questões de ordem de segurança estratégico-militar. Além disso, outras agências burocráticas foram criadas a partir de então para o tratamento mais complexo e difuso dos temas de ordem global, o que representou uma incipiente alteração no padrão decisório de política externa no Brasil (Barros, 1986).

2.2.1) A Constituição de 1988 e a herança dos padrões autoritários

A redemocratização do Brasil e a aprovação do novo texto constitucional não representaram elementos de ruptura significativos em relação ao período anterior. A predominância do Poder Executivo e o conseqüente desequilíbrio da balança entre os poderes foi fonte de debate e de inspiração de diversas pesquisas na área da Ciência Política brasileira,

²² “Em vez de buscar a modernidade, o Brasil padece de ímpetos de modernização, através dos quais se tenta queimar etapas no processo de desenvolvimento. Uma nova modernização sepulta a anterior e nenhuma consegue fazer com que o País encontre o caminho para o desenvolvimento. Impostas por elites pseudodissidentes em favor dos seus interesses, essas modernizações mantêm a maioria da população alijada de benefícios sociais elementares” (Faoro, 2000). Texto explicativo de Raymundo Faoro quando distingue conceitos como modernidade e modernização e busca incluir o Brasil em uma dessas concepções, incluindo derivações analíticas a partir disso para compreender as instituições políticas nacionais

²³ Entende-se por novos temas da agenda internacional não temas que foram incorporados recentemente na agenda diplomática dos Estados, mas sim aqueles que passam a adquirir relevância especialmente no cenário após a Guerra Fria e sob a égide da globalização como questões econômicas, sociais e financeiras, levando os Estados a buscarem alternativas cooperativas para solução de problemas transnacionais.

que buscou desvendar os novos rumos dos padrões institucionais pós-constituente. Alguns estudos destacam-se nessa área como as teses de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo em trabalhos como “*Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional*” de 1994 e “*Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*” de 1999.

Nesses estudos os autores compartilham da visão de que a Constituição de 1988 garantiu ao Executivo o controle sobre as políticas e as instituições no Brasil, engendradas por instrumentos constitucionais e regimentais que favorecem sua predominância decisória, gerando deficiências no *accountability* horizontal. Isto porque, sistemas presidencialistas partilham teoricamente de pressupostos básicos tais como a divisão, independência e equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo (pesos e contrapesos), que mediante a busca por interesses opostos gerariam uma mútua fiscalização (Figueiredo, 2001). No entanto, como destacado por Figueiredo e Limongi (1994) não é de fato o que ocorre no Brasil e em alguns dos sistemas presidencialistas na América Latina, uma vez que a natureza de alguns instrumentos constitucionais alterou o modelo clássico do sistema presidencialista, garantindo instrumentos que desequilibram o poder em favor do Executivo.

Segundo Figueiredo (2001), o Poder Legislativo brasileiro é altamente centralizado nas ações dos partidos, que direcionados pelo poder de agenda do colégio de líderes acabam por gerar um alto grau de disciplina partidária. Os líderes partidários no Congresso, como ressalta Diniz (1999), têm um papel significativo de exercer a comunicação fluída e a cooperação entre os poderes, já que são os responsáveis pela interlocução das preferências entre os poderes. Além disso, como possuem poder de agenda, determinam os assuntos prioritários a serem votados em plenário, controlando, desse modo, o processo legislativo. E quando se trata de um cenário em que há uma coalizão governista majoritária no Congresso, isso levará mais facilmente a garantia de cooperação do Poder Legislativo em relação às políticas governamentais defendidas pelo Poder Executivo. Com isso, como ressaltado por esses autores, esse cenário leva a uma fusão de poderes, diferentemente do previsto pelo modelo classicamente conhecido como caracterizador dos sistemas presidencialistas (pesos e contrapesos).

A Constituição Brasileira atribui ao Presidente da República o direito de legislar, podendo editar decretos com força de lei com vigência imediata (MPs); além disso, conta também com a exclusividade de iniciativa na “introdução de legislação administrativa,

orçamentária, fiscal e pedido de urgência para as leis que apresenta” (Figueiredo, 2001). Esses elementos normativos têm se efetivado na prática com a preponderância da produção legislativa do Executivo em detrimento do Poder Legislativo, que seria esse último teoricamente o poder responsável por essas atribuições.

No que tange a regulamentação das atribuições em política externa no Brasil após a Constituição Brasileira de 1988, o que se poderá perceber, a partir da demonstração de dados a seguir, também é a preponderância do Poder Executivo na tomada de decisões, fazendo uso extensivo dos chamados de “Acordos Executivos”. Esses instrumentos são também conhecidos como acordos em forma simplificada que categoriza o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam de aprovação do Congresso Nacional (Cachapuz de Medeiros, 1995). A grande problemática que envolve essa questão é definir ou saber se de fato os acordos estabelecidos não carecem de aprovação congressional dada sua característica, relevância e encargos ao patrimônio nacional. A possibilidade de estabelecer esses acordos em forma simplificada não está regulamentada na Constituição, porém, a mesma deixa espaços para que o mesmo possa ocorrer com frequência.

“Compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos à referendo do Congresso Nacional” (Art. 84 da Constituição Brasileira de 1988)

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Art. 49, Inciso I da Constituição Brasileira de 1988).

Como é possível perceber na regulamentação das atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo em matérias internacionais o termo “ajustes”, como presente em Constituições anteriores, não é retomado, dando margem a possibilidades de estabelecê-los sem a aprovação final do Congresso. Além disso, a presença do termo “*atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (grifo nosso)*” levou o debate entre juristas que destacam a flexibilidade para possíveis interpretações desses atos estabelecidos em âmbito internacional. Essas características dúbias do documento

regulamentador dão margem a diversas interpretações dentre as quais estão aqueles que defendem a idéia de que todos os atos internacionais devem passar pela aprovação final do Congresso, que deve rejeitá-lo ou aprová-lo *em totum*, e outros que defendem a restrição desses atos que necessitam aprovação congressional para aqueles que “de fato” acarretam encargos gravosos ao patrimônio nacional. A grande questão que se coloca é a inviabilidade de exercer a prática diplomática se todos os instrumentos tiverem que passar pela aprovação congressional, que carece de tempo para aprová-los (Baena Soares, 2005).

Além do uso freqüente de Acordos Executivos que caracterizam a preponderância do Poder Executivo e o controle deficitário do Legislativo sobre o mesmo, também poderemos observar posteriormente, a partir dos dados levantados entre os anos de 1988 a 2007, a atividade legislativa em matéria internacional é ainda muito baixa em comparação a totalidade das proposições.

Com isso, retoma-se novamente a discussão travada entre os principais analistas de política externa no Brasil que buscam compreender e questionar o papel do poder Legislativo na tomada de decisões em matérias internacionais. A grande correlação que busca ser dimensionada por alguns desses autores tais como: Letícia Pinheiro²⁴, Soares de Lima²⁵, Ferreira²⁶, Baena Soares²⁷, Nunes de Oliveira²⁸, Santos²⁹ entre outros é a noção de democracia e os mecanismos de *accountability*, presentes nas relações entre os poderes na consecução da política externa. Se por um lado o insulamento burocrático e a preponderância do Poder Executivo na tomada de decisões possibilitariam garantir eficiência no processo em virtude da centralização, atribuindo respostas mais rápidas às problemáticas emergentes, além de

²⁴ PINHEIRO, Letícia (2003). “ Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil”. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações

²⁵ LIMA, Maria Regina Soares de (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior” in Contexto Internacional, vol 22, n. 2, julho-dezembro.

²⁶ FERREIRA, Marcelo Costa (2005). “O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no debate ALCA – 1989/2003”. Tese de Doutorado, PUC/SP, São Paulo.

²⁷ SOARES, C. O processo Legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil. Tese apresentada no INSTITUTO RIO BRANCO. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES no Quadragésimo Oitavo Curso de Altos Estudos. Brasília, 2005

²⁸ NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva (2003). “Legislativo e Política Externa: Das (in) conveniências da abdicação”. Working Papers Caeni, número 3.

²⁹ LIMA, M. R & SANTOS, Fabiano (2001). “O Congresso e a Política de Comércio Exterior”. Lua Nova, n°. 52, pp.121-149.

propiciar a preservação da continuidade das diretrizes norteadores da agenda diplomática devido ao distanciamento dos interesses políticos em conflito; por outro lado, no entanto, a baixa participação do Poder Legislativo na tomada de decisões em política externa acrescida de instrumentos que fortaleçam o desequilíbrio entre os poderes em favor do Executivo caracterizariam a conseqüente baixa na representatividade democrática nas decisões de política internacional do país.

Neste caso, tanto Milner (1997) quanto Martim (2000) ajudam- nos a refletir sobre o papel do Poder Legislativo em âmbito internacional. A convergência entre os preceitos dessas autoras dá-se no sentido de que se para Milner o equilíbrio entre os poderes gera uma poliarquização da política externa, para Martin a participação mais assertiva do Legislativo gera maior credibilidade ao país em relação ao seu interlocutor, aumentando as chances de cooperação internacional. Para ambas esse equilíbrio entre os poderes pesa a favor da democracia e de processos cooperativos em escala internacional.

Não diferentemente, os autores (acima citados) que refletem sobre o caso brasileiro trabalham com essa questão. Há um relativo consenso por parte desses pesquisadores da necessidade de uma atuação mais efetiva do Legislativo brasileiro em política externa; ao mesmo tempo, compartilham do princípio de que os interesses partidários em questões de natureza internacional ainda são pífios no Brasil, tendo em vista que seus resultados não têm gerado ainda votos, em virtude do distanciamento dos interesses do eleitorado nessas matérias. Maria Regina Soares e Fabiano dos Santos (2001) destacam, no entanto, que essa realidade está sendo alterada a partir da abertura comercial e da redemocratização do Brasil. A mobilização dos atores domésticos, afetados principalmente com os acordos comerciais, estaria gerando conseqüências distributivas em âmbito doméstico, ou seja, gerando ganhadores e perdedores a partir das decisões governamentais, levando os mesmos cada vez mais a buscarem a representação de seus interesses em âmbito internacional.

No plano prático, essa discussão tem cada vez mais estado presente entre os parlamentares brasileiros, que nos últimos anos, embora ainda de maneira bastante tímida, tem procurado um espaço mais assertivo na tomada de decisões de política externa, acionando com maior freqüência instrumentos de controle sobre o poder Executivo e as burocracias especializadas, bem como trazendo à tona projetos que visam mudanças em suas atribuições constitucionais em matérias internacionais.

2.3) Sobre a natureza dos “Acordos Executivos” e a frequência de sua utilização

Os “Acordos Executivos” no Brasil vêm sendo exercidos com uma frequência significativa pela diplomacia brasileira nos últimos anos como poderemos observar nos dados que serão demonstrados a seguir. Entende-se como “Acordos Executivos”, acordos em forma simplificada e/ou complementares às iniciativas diplomáticas anteriores que não necessitam da aprovação congressional para a entrada em vigor, sendo essa realizada imediatamente após a assinatura do instrumento pelo Poder Executivo (Baena Soares, 2005).

“Os ajustes complementares, quando não modificam o texto do ato internacional a que se referem e têm como objetivo implementar instrumento já devidamente referendado, dispensam sua apresentação ao Congresso Nacional. Inserem-se tais ajustes no contexto dos chamados ‘acordos em forma simplificada’ ou ‘acordos executivos’, que não exigem *referendum* do Poder Legislativo, segundo a praxe diplomática estabelecida desde a Constituição belga de 1831, praxe essa difundida pelos Estados Unidos da América e incorporada à doutrina e à prática internacional de grande número de Estados, inclusive do Brasil, em benefício da própria operatividade de implementação do ato que lhe deu origem”. (in Cachapuz de Medeiros CJ/MRE/25,2000, p.7)

No caso brasileiro não é possível identificar os “Acordos Executivos” pela denominação dos instrumentos diplomáticos utilizados no estabelecimento das relações internacionais, ou seja, observa-se acordos em forma simplificada com denominação de *Memorandus* de Entendimento, Protocolo de Intenções, Acordos por Troca de Notas, Acordos de Cooperação Técnica, entre outros, assim como também podemos observar, com a análise dos dados a seguir, que passa pela aprovação congressional, por vezes, instrumentos com as mesmas denominações. Em outras palavras, a única forma de diferenciar o que são acordos solenes com aprovação congressional de acordos simplificados é observando a entrada em vigor dos mesmos, sendo que a entrada em vigor imediata indica “Acordos Executivos”.

Antes de demonstrarmos a utilização e a frequência desses mecanismos pelo Poder Executivo brasileiro, vale caracterizar os diferentes instrumentos diplomáticos utilizados no estabelecimento das relações exteriores sejam elas bilaterais ou multilaterais. A denominação

bem como a intensidade e a solenidade do ato internacional é decidida pelas Partes envolvidas na negociação e a natureza do que será acordado³⁰.

Os atos diplomáticos que reservam maior solenidade e maiores compromissos sejam eles bilaterais ou multilaterais são os *Tratados Internacionais* que têm como característica geral passar pela aprovação do Poder Legislativo, uma vez que reservam compromissos mais profundos às Nações envolvidas.

Já os *Acordos Internacionais*, mais característicos do estabelecimento de compromissos bilaterais, não possuem uma dimensão clara do nível de profundidade do compromisso estabelecido; eles podem ter características política, econômica, científica, cultural e técnica e também não estão previstos para sua entrada em vigor necessariamente via ato solene, ou seja, ora verificamos Acordos sendo considerados “ajustes” (Acordos Executivos) ora numa versão completa (com necessidade de aprovação congressional). Assim também, existem os *Acordos- Quadros* que funcionam como uma espécie de marco geral (guarda-chuva) dos compromissos internacionais e sugerem a complementação posterior após seqüentes processos de negociações. Outro tipo são os *Acordos por Troca de Nota ou Notas Reversais* que são aqueles instrumentos de natureza mais administrativa e referem-se às rotinas diplomáticas.

Os *Ajustes Complementares* funcionam como atos que complementam outros instrumentos já estabelecidos e que não implicam em mudanças significativas nos compromissos pré-estabelecidos. Os *Memorandos de Entendimento*, por sua vez, são atos que visam registrar a aproximação entre países em determinadas áreas, não implicando em nenhum compromisso, exceto o registro das intenções das Partes. Ambos os instrumentos (Ajustes Complementares e Memorandos de Entendimento), em geral, não passam pela aprovação congressional, uma vez que são considerados parte da rotina administrativa da diplomacia.

Por fim, existem também atos internacionais nomeados como *Convenções*, que possuem caráter multilateral e referem-se a assuntos de interesse geral e, ainda, os *Protocolos* que implicam em compromissos tanto multilaterais quanto bilaterais, mas preservam

³⁰ Informações sobre a solenidade e natureza dos atos internacionais foram extraídas do site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. <http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf> - acesso em 07/11/2008

características menos formais que os Tratados, Acordos e Convenções e, por vezes, funcionam como ata final de uma Conferência Internacional³¹

Com isso, mesmo identificando o grau de profundidade e solenidade em relação aos compromissos estabelecidos pelo país em âmbito internacional, não há de fato uma designação, como dito anteriormente, que remeta naturalmente a concepção do que deve ou não passar pela aprovação do Congresso Nacional para a entrada em vigor. Esse vácuo interpretativo vem dando margem a utilização cada vez mais freqüente dos “Acordos Executivos” pela diplomacia brasileira.

De 1988 a 2007 de um total de 1.821 atos internacionais estabelecidos em formato bilateral, 1.423 ocorreram em formato simplificado, ou seja, entraram em vigor imediatamente após a assinatura do instrumento via “acordos executivos”, o que corresponde a 78% do total.

Figura 1 Dados extraídos do Departamento de Atos Internacionais do MRE - compilados e organizados pela autora

Dentre os atos por tramitação simplificada podemos encontrar diversas das denominações acima mencionadas, quais sejam: Acordo por Troca de Notas, Memorandos de Entendimento, Ajustes Complementares, Declarações de Intenções, Convênios, Acordos, Protocolos, Programas, outros. Como exemplo, selecionamos alguns deles de forma aleatória

³¹ Idem

para demonstrar: *Memorando de Entendimento na área de Fontes Novas e Renováveis de Energia estabelecido com a Alemanha; Protocolo de Cooperação Técnica no Domínio do Petróleo com a Angola; Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro- Argentina; Ata de Cooperação e Complementação Econômica estabelecido com a Bolívia; Ajuste Administrativo Relativo ao Acordo para a Cooperação nos Usos Pacíficos de Energia Nuclear (CNEN – Brasil) (CCEA- Canadá³²)*. Esses são apenas alguns dos instrumentos da diplomacia brasileira em formato simplificado utilizados no decorrer dos anos supramencionados.

Já dentre aqueles atos que passaram pela tramitação completa, ou seja, pela aprovação do Congresso Nacional, os mais frequentes foram os Acordos Internacionais, seguidos dos Tratados, Convenções, Protocolos, Convênios, Ajustes Complementares, Memorandos de Entendimento e Declarações de Intenções.

Para efeitos de análise comparada é interessante notar que alguns desses instrumentos mais solenes não se diferenciam, em algumas vezes, substancialmente em relação àqueles em formato simplificado. Vejamos: *Declaração Conjunta sobre Cooperação Bilateral no Uso Pacífico do Espaço Exterior estabelecido com a Argentina; Memorando de Entendimento entre Brasil e Argentina para o estabelecimento de um Mecanismo Permanente e de Intercâmbio de Informações sobre a Circulação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos; Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica em Matéria de Sanidade Agropecuária estabelecido com o Chile; Convenção Destinada a Evitar Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre Renda com a Coreia do Sul³³*.

Na tabela abaixo demonstramos a frequência em relação à tipificação dos atos internacionais que passam pela tramitação completa e aquelas que entram em vigor imediatamente após a assinatura, ou seja, tramitação em formato simplificado.

³² Dados extraídos do site oficial do Ministério de Relações Exteriores do Brasil [WWW.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

³³ Dados extraídos do site oficial do Ministério das Relações Exteriores www.mre.gov.br acesso em 07/11/2008

Atos internacionais bilaterais	Instrumentos estabelecidos entre 1988 e 2007- tramitação completa	Instrumentos estabelecidos entre 1988 e 2007- tramitação simplificada
Acordos Internacionais	326	255
Tratados	25	0
Convenções	17	0
Ajustes Complementares	7	547
Protocolos	9	50
Convênios	8	17
Memorandos de Entendimento	5	297
Declarações	1	173
Programas	0	50
Outros	0	34

Figura 2: dados extraídos do Departamento de Atos Internacionais do MRE - compilados e organizados pela autora

Já os atos multilaterais estabelecidos pelo Brasil entre os anos de 1988 a 2007 apresentaram em sua maioria necessidade de tramitação completa, ou seja, a utilização dos chamados “Acordos Executivos” no estabelecimento de compromissos multilaterais é menos freqüente no Brasil

De 285 atos internacionais multilaterais estabelecidos dentro do recorte temporal da pesquisa (1988-2007), apenas 21 foram realizados por tramitação simplificada, sendo que 264, ou seja, 93% deles passaram pela anuência do Congresso Nacional brasileiro³⁴.

³⁴ idem

Figura 3 dados extraídos do Departamento de Atos Internacionais do MRE - compilados e organizados pela autora

Nesses casos, as divisões correspondentes são: Acordos; Protocolos; Regulamentos; Convenções; Convênios, Emendas à Convenções; Tratados; outros; esses passaram pela aprovação congressual, ou seja, com tramitação completa. Já 7% dos instrumentos diplomáticos entraram em vigor como “Acordos Executivos”, são eles: Acordos, Conferências, Declarações, Memorandos de Entendimento, outros.

Atos internacionais Multilaterais	Instrumentos estabelecidos entre 1988 e 2007- tramitação completa	Instrumentos estabelecidos entre 1988 e 2007- tramitação simplificada
Acordos Internacionais	108	5
Tratados	3	0
Convenções	58	0
Declarações	0	4
Protocolos	47	0
Convênios	7	0
Memorandos de Entendimento	0	5
Emendas às Convenções	10	0
Regulamentos	12	0
Outros	19	7

Figura 4: dados extraídos do Departamento de Atos Internacionais do MRE - compilados e organizados pela autora

O que se pode concluir é que nesse período de 1988 a 2007, houve uma utilização alta dos instrumentos diplomáticos simplificados, ou seja, Acordos Executivos, sendo eles predominantes em atos de natureza bilateral. Em termos percentuais, se considerarmos o total de atos firmados pelo Brasil no decorrer desse período sejam eles bilaterais ou multilaterais e compararmos atos de natureza simplificada com os de tramitação completa, chegamos aos seguintes números: 68,57% dos atos firmados no decorrer desse período foram “Acordos Executivos” enquanto 31,43% submetidos à tramitação completa, ou seja, com aprovação congressional.

Portanto, esses fatores remetem-nos a refletir sobre os instrumentos possíveis de controle e fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo, uma vez que se observa na área de política externa, uma preponderância decisória por parte do Executivo Federal³⁵.

2.4) Sobre o processo de tramitação da produção legislativa e a identificação dos atores com capacidade de veto no sistema

Os atos internacionais que pressupõem tramitação completa, ou seja, aprovação do Congresso Nacional para entrada em vigor, passam por um processo de tramitação um pouco diferenciado em relação às demais políticas apreciadas. A solenidade do Ato inicia-se quando é encaminhada ao Poder Legislativo uma mensagem do Poder Executivo acompanhada com exposição de motivos que justificam e explicam a razão pela assinatura. O ingresso é realizado necessariamente pela Câmara dos Deputados, que inicialmente deverá passar pela apreciação da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sendo essa a primeira instância a apreciar o documento³⁶ (Baena Soares, 2005). Vale ressaltar, nesse caso, que a Comissão não pode arquivar a iniciativa dos projetos apresentados pelo Poder Executivo, pois o regimento preserva a continuidade da tramitação desses, eliminando a capacidade de veto das Comissões, o que não ocorre com iniciativas advindas do Poder Legislativo, já que nesse

³⁵ ibdim

³⁶ (Art.62- Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

caso a Comissão funcionará como instância com capacidade de veto³⁷. No entanto, isso não pressupõe que a matéria não possa ficar por muito tempo em tramitação, tendo em vista que a mesma, assim como a Mesa Diretora, tem poder para elencar prioridades a serem apreciadas pelo Congresso Nacional, o que em alguns casos leva até mesmo o Poder Executivo a retirar a matéria da apreciação.

Sendo assim, logo após a sua apreciação e consideração do mérito, a Comissão emite um decreto legislativo³⁸ para a matéria, assumindo a partir daí um caráter de urgência, dispensando formalidades regimentais. Nesse aspecto em particular, os Atos Internacionais assumem características distintas no processo de tramitação quando comprado as demais políticas.

A próxima Comissão a se pronunciar necessariamente é a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania³⁹, que tem o papel de averiguar a constitucionalidade do Ato e se os aspectos regimentais e processuais estão de acordo com as normas brasileiras. Após a apreciação dessa Comissão a matéria poderá passar por outras Comissões caso a mesma trate de assuntos correlatos e de competências de outras instâncias decisórias.

Após a apreciação por parte das Comissões, a matéria segue para plenário para uma votação única; sendo aprovada, passa para o Senado Federal⁴⁰, que funciona como uma espécie de Casa revisora, onde passará pela mesma dinâmica da Câmara dos Deputados. Se o Ato Internacional for aprovado pela Casa, o decreto legislativo é promulgado pelo Presidente do Senado e levado a ratificação do Presidente da República, que não precisa fazê-lo imediatamente, podendo inclusive não ratificar o acordo mesmo depois de passado pela aprovação do Congresso Nacional⁴¹. Isso em geral não ocorre, mas as mudanças conjunturais e, por vezes, até mesmo da pessoa que ocupa do cargo de Chefe de Estado poderá levar ao veto no final do processo. Caso contrário, ou seja, se ratificado pelo Presidente da República é publicado no Diário Oficial da União entrando em vigor a partir daí.

³⁷ Ver mecanismos de tramitação das proposições na Câmara dos Deputados e do Senado Federal no Regimento Interno de ambas as Casas disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/processolegislativo> e <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf>

³⁸ (art.151 do Regimento Interno da Câmara)

³⁹ (art.32, III, do Regimento Interno da Câmara)

⁴⁰ nos termos do artigo 65 da Constituição

⁴¹ Ver em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf>, regimento interno do Senado.

Tendo observado a dinâmica decisória a partir do processo de tramitação dos Atos Internacionais, o que se pode observar é que em virtude da necessidade de aprovação em *totum* da matéria internacional e *ex post*, o Poder Legislativo efetivamente tem demonstrado uma baixa participação na dinâmica decisória sobre os temas que estão sendo negociados pelo Brasil em âmbito internacional. Essa dinâmica tem levado alguns parlamentares a pronunciarem-se e buscarem algum tipo de modificação no papel desempenhado do Poder Legislativo nessa área. Mas, há de se ressaltar que essas iniciativas são ainda bastante incipientes e carentes de apoio majoritário.

2.4.1) Sobre a incipiente busca dos parlamentares por uma maior atuação nas decisões de política externa

A ambigüidade do texto Constitucional de 1988 na regulamentação da competência do Poder Legislativo em matérias internacionais nos termos “resolver definitivamente” bem como “encargos gravosos ao patrimônio nacional” levaram a algumas práticas e debates sobre a distribuição de Poderes no processo de tomada de decisão em política externa. O entendimento Constitucional dos artigos 84 e 49 leva-nos a interpretar que cabe ao Congresso Nacional aprovar ou vetar *in totum* Acordos, Tratados e Atos Internacionais (...) o que significa que não cabe aos parlamentares sugerirem modificações ao texto já negociado pelo Executivo no plano internacional. No entanto, recentemente, parlamentares têm colocado em questionamento a possibilidade ou não deles poderem emendar ou propor alterações aos atos internacionais.

Embora matéria de controversa entre Itamaraty e o Congresso Nacional, assim como ressalta o diplomata Baena Soares (2005), prevalece entre os parlamentares a posição de que o Poder Legislativo é livre para apor emendas e alterar os textos de tratados internacionais encaminhados pelo Executivo às Casas Legislativas. Essa mobilização levou inclusive, após um parecer favorável da Comissão de Constituição e Redação da Câmara dos Deputados⁴², o

⁴² Segundo Baena Soares (2005) o projeto de decreto legislativo sobre a Convenção de Viena sobre direito dos tratados de 1969 iniciou um debate acerca da possibilidade do Congresso Nacional apor reservas a Atos Internacionais, originando uma consulta de número 7, de 1993, da Presidência da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição e Justiça, solicitando parecer acerca da possibilidade do “Congresso Nacional, na sua competência de referendar tratados internacionais celebrados pelo Presidente da República, fazê-lo parcialmente”. A conclusão como demonstra o autor foi a seguinte: o Congresso Nacional, no exercício de seu

Legislativo incluir emendas aos textos dos “Acordos de Salvaguardas Tecnológicas assinados com os EUA e a Ucrânia⁴³, bem como os Acordos de Promoção e Proteção de Investimentos (APPI)⁴⁴, firmados entre 1994 e 1999 bilateralmente, e dois assinados no âmbito do MERCOSUL.⁴⁵

Mesmo com essas iniciativas, são raras às vezes em que o Poder Legislativo brasileiro utiliza-se dessa ferramenta como elemento de participação e controle sobre o Executivo. Na visão do Itamaraty, essa possibilidade de apor emenda alterando a redação do compromisso estabelecido internacionalmente pode levar o país a perder credibilidade junto a seus interlocutores internacionais, bem como pode representar o reinício do processo negociador a partir das alterações sugeridas. Por esse motivo, quando isso ocorre, como foi o caso dos Acordos de Promoção e Proteção dos Investimentos, o Executivo prefere retirar a matéria da pauta da votação congressional para evitar possíveis constrangimentos para o país tendo a matéria vetada ou alterada significativamente pelo Congresso Nacional. (Baena Soares, 2005)

Além desses elementos presentes no debate supra-citado, outras iniciativas e discussões vêm sendo travadas, levando alguns parlamentares a pronunciarem-se através de discursos e proposições no Congresso, que visam, em geral, aumentar o grau de participação congressional em matérias negociadas internacionalmente bem como no controle sobre o Poder Executivo, principalmente no que tange as negociações na área de comércio internacional.

Dentre as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) referentes à solicitação normativa do aumento da participação parlamentar no processo decisório de questões internacionais tem-se a proposta do Senador Roberto Requião (PEC n. 52, de 2001), que propõe acrescentar inciso e parágrafo único ao artigo 49 e 84 da Constituição Federal dispondo sobre a participação do Congresso Nacional no acompanhamento dos acordos comerciais negociados pelo Executivo, desde o início das negociações até a sua conclusão, o que significa que o objetivo é criar competência exclusiva para o Congresso Nacional emitir

“poder-dever, expresso no artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, poderá aprovar, ainda que parcialmente, tratado, acordo, convenção ou qualquer outro compromisso internacional, sobre o qual se deva pronunciar”. (BAENA SOARES, 2005)

⁴³No link aqui citado o leitor poderá encontrar a posição do Itamaraty sobre o referido acordo justificando e buscando demonstrar que o mesmo não fere a soberania nacional.

<http://www.mre.gov.br/portugues/links/links/cooperacao/alcantara.pdf>

⁴⁴ Os acordos de promoção e proteção de investimentos sofreram fortes resistências na sua aprovação pelo congresso nacional, pois se alegava que seus dispositivos configuravam-se a favor do investidor estrangeiro em detrimento do nacional.

⁴⁵ Esses acordos poderão ser encontrados na íntegra no site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil [WWW.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

autorização prévia para assinatura de acordos nessa área de comércio internacional. A justificativa utilizada no documento consiste em “equilibrar a necessária e primordial condução da política exterior do governo que exige unidade, rapidez e energia com a influência do parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional”⁴⁶.

Com objetivos bastante similares aos de Roberto Requião (PMDB-PR), tem-se a proposta apresentada pelo senador Aloízio Mercadante (PT-SP) que dispõe sobre “a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem na redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificando no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual”. (PEC 20/03)⁴⁷. A justificativa utilizada nessa proposição foi a situação desconfortável do Senado Federal que pela Constituição tem competência de aprovar e arguir em sessões secretas a escolha de chefes de missões diplomáticas que irão dirigir muitas vezes embaixadas de importância pífia, não tendo, no entanto, competência para escolher os negociadores internacionais de missões comerciais como o caso da ALCA e da OMC. Neste sentido a proposta visa ampliar essa competência do Senado que passaria a ter acrescida a competência supra citada.

Outros casos cujas Propostas de Emenda a Constituição são parecidos é do deputado Ney Lopes (PFL-RN) que busca alterar os artigos 49 e 84 da Constituição Federal e acrescentar o artigo 69-A, visando “estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociações de tratados, acordos e atos internacionais”. (PEC 70/2003). Essa proposição foi arquivada em 2007 nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O que se pode observar é que os parlamentares proponentes buscam adotar como referência o atual modelo norte-americano em que a participação do Congresso em temas de política externa é emblemático dentre os países presidencialistas, uma vez que seu Legislativo tem um papel importante no sentido de contrabalançar o Executivo, no que se refere especialmente a acordos internacionais de natureza comercial. O sistema norte-americano conta um mecanismo conhecido como *Trade Promotion Authority* (TPA) o antigo *Fast Track*,

⁴⁶ Texto da justificativa da proposição disponível em http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=49034

⁴⁷ Sobre o processo de tramitação da PEC 00020 / 2003

um mecanismo em que o Congresso Nacional, quando há convergência de interesses entre os dois poderes, delega poderes ao Executivo para negociar determinados acordos de comércio; quando esse mandato executivo é concedido, os acordos que forem firmados internacionalmente não estarão sujeitos a emendas por parte do Legislativo. No entanto, caso haja divergência de interesses entre os poderes, o Congresso não disponibiliza a livre negociação ao Executivo, ficando assim, o acordo negociado, sujeito a alterações (Neves, 2003:117).

Além dessas, outras Propostas de Emenda à Constituição merecem ser destacadas, uma vez que de algum modo também propõem modificações do texto Constitucional visando uma participação mais assertiva por parte do Congresso Nacional na tomadas de decisões de temas de política externa. A PEC 23/02, proposta pelo Senador Antônio Carlos Júnior propõe a alteração do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, que passaria a vigorar da seguinte forma: “Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como sobre sua alteração ou denúncia pelo Chefe do Poder Executivo”. A proposta foi arquivada pela Subsecretaria Legislativa do Senado Federal em 22/01/2007⁴⁸.

Outras propostas vão nessa mesma linha como é o caso da PEC 389 de 2005 do deputado João Alfredo (PT-CE), que visa alterar o inciso I do artigo 49 da Constituição Federal, estabelecendo que “os tratados, acordos e atos internacionais que possam comprometer a soberania nacional, ou que transfiram atribuições do Estado brasileiro a organismos supranacionais, serão submetidos a referendo popular”. Essa proposta foi arquivada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 31/01/2007⁴⁹.

O projeto de Lei proposto pelo Senador Eduardo Suplicy em 2003 também visa revisar a competência do Congresso Nacional nas definições dos acordos internacionais da área comercial. O conteúdo do projeto versa sobre o estabelecimento prévio pelo Congresso Nacional de quais temas poderão ou não ser negociados pelo Executivo nas esferas bilateral, regional e multilateral. Pelo texto, os acordos na OMC que discutam questões como propriedade intelectual, investimentos e compras governamentais estariam excluídos da orientação parlamentar, pois este poderia ser um fator de ordem burocrática impeditivo nessas

⁴⁸ ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA

Matéria arquivada ao final da 52ª Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal.

⁴⁹ Arquivada nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno.

negociações de caráter mais ágil. (189/2003)⁵⁰ Neste caso o Projeto de Lei encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados desde 20/10/2004, quando remetida a referida Casa Legislativa.

Os demais Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição propostos pelo Congresso Nacional na área de política externa entre os anos de 1988 e 2007 que aqui não foram destacados tratam-se de iniciativas diversas que não versam sobre a alteração da competência e da dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo em matérias internacionais. Portanto, essas iniciativas de Projetos de Lei (PL) e Projetos de Emenda à Constituição (PECs) são apenas algumas dentre aquelas estudadas no período delimitado pela pesquisa.

O gráfico abaixo demonstra os Projetos de Lei na área de política externa encaminhados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado para apreciação do Congresso no período de 1988 (promulgação da nova Constituição democrática Brasileira) até 2007. As iniciativas não ultrapassaram 07 por ano em ambas as Casas Legislativas, demonstrando uma tendência de alta no decorrer dos anos, principalmente no Senado Federal. Dentre essas proposições, no Senado, dos 61 Projetos de Lei encaminhados à apreciação entre os anos de 1988 a 2007, 4 deles foram aprovados, 25 estão em tramitação e 32 foram arquivados ou rejeitados. Já a Câmara dos Deputados segue uma tendência muito próxima da outra Casa Legislativa, totalizando as mesmas 61 iniciativas, sendo 27 Projetos de Lei arquivados ou rejeitados, 10 aprovados e 24 em processo de tramitação.

⁵⁰ Para visualização do texto integral do projeto de lei do Senado acessar <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/getHTML.asp?t=2794>

Figura 5- Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

Já no que se referem aos Projetos de Emenda à Constituição os índices são ainda mais baixos, sendo que de 1988 a 2007 apenas em 1997 aparece uma iniciativa por parte da Câmara dos Deputados de Projeto de Emenda à Constituição (PEC), tendo o ápice de iniciativas dessa natureza no ano de 2003, havendo 6 PECs iniciadas nessa Casa. Já no Senado apenas nos anos de 2001, 2002 e 2003 houve a busca por utilizar-se desse instrumento em uma vez apenas. Do total de 3 Propostas de Emenda à Constituição elaboradas pelo Senado, 2 foram arquivadas e 1 segue em processo de tramitação; já na Câmara dos Deputados das 14 PECs propostas na área de relações exteriores entre os anos de 1988 a 2007, todas foram arquivadas.

Figura 6- Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

Além das Propostas de Emenda a Constituição (PEC) e os Projetos de Lei (PL) da Câmara dos Deputados e do Senado que são os mecanismos mais fortes em mãos do Poder Legislativo para alterar a dinâmica do processo decisório em política externa, podendo atribuir outra correlação de forças entre os poderes, os parlamentares também podem fazer uso de instrumentos visando maior informação sobre o assunto, na busca por compreender melhor o posicionamento que o país vem adotando, bem como requerer participação em missões internacionais.

Para melhor compreensão do leitor sobre a natureza dos conteúdos dessas proposições selecionamos alguns exemplos aleatórios dentro do recorte temporal da pesquisa. No ano de 1991 o então deputado José Fortunati propôs um requerimento de informação ao Ministro de Relações Exteriores sobre o Tratado de Constituição do Mercado Comum do Sul (RIC 632/1991). Já no ano de 2007 o então deputado Julio Semenghini (PSDB/SP) propôs um requerimento para a “realização de uma audiência pública conjunta entre as Comissões de Minas e Energia e a de Relações Exteriores e Defesa Nacional para discutir o programa nuclear da Marinha” (REQ-55/2007)⁵¹. Já a Senadora Benedita da Silva iniciou um requerimento nos termos regimentais “que ouvida a Comissão de Relações Exteriores e

⁵¹ Dados extraídos da base de dados da Câmara dos Deputados em WWW.camara.gov.br

Defesa Nacional que o Senado expresse seu repúdio aos governos da República Popular da China e da França pela retomada dos testes nucleares” (RQS 1130/1995)⁵².

Essas e outras iniciativas da mesma natureza são exemplos de requerimentos que podem ser solicitados tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal sejam para solicitar esclarecimentos, sejam para declarar repúdio ou louvar a determinadas iniciativas, sejam para convocar o Ministro de Estado para maiores esclarecimentos sobre a matéria da proposição. Essas iniciativas, como pode ser observado no gráfico abaixo, vêm demonstrando uma tendência de aumento no decorrer dos 20 anos estudados na pesquisa.

Figura 7- Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

Dentre os instrumentos analisados⁵³ esse foi o mais utilizado por ambas as Casas, com destaque para a Câmara dos Deputados que a partir do ano 2000 demonstra uma crescente participação em temáticas de política externa. Vale destacar, porém, que esses instrumentos não têm força normativa sobre alteração do padrão decisório em política externa como os dois instrumentos destacados anteriormente (PL e PEC). Os requerimentos são mecanismos que

⁵² Dados extraídos da base de dados do Senado Federal em WWW.senado.gov.br

⁵³ A partir de 2001 soma-se requerimento e requerimento de informações na Câmara dos Deputados. No Senado Federal não há divisão entre requerimentos de informação (RIC e requerimentos REQ)

viabilizam maior busca de informações por parte dos congressistas e maior participação nas temáticas negociadas pelo Executivo.

Outra variável selecionada por esse estudo para análise foi a indicação realizada tanto na Câmara dos Deputados como no Senado; a natureza dessa proposição é trazer sugestões e indicativos sobre determinadas ações a serem realizadas dentro da área, no caso a diplomacia. Foram selecionados dois exemplos para efeitos demonstrativos dessas iniciativas. A INC 4685/2005 apresentada pela deputada Vanessa Gazziotin (PcdoB) sugerindo “ ao Ministério das Relações Exteriores que exija retratação pública do Senhor Pascoal Lamy, referente as afirmações de que a Amazônia e as outras florestas tropicais do planeta deveriam ser consideradas bens públicos mundiais e submetidas à gestão coletiva ou gestão da comunidade internacional”. Outra iniciativa dessa mesma natureza foi apresentada pela deputada Perpétua Almeida (PcdoB) sugerindo “ao Ministério das Relações Exteriores gestões junto ao governo boliviano para a realização de uma ação conjunta entre os países para amenizar os impactos das queimadas na Bolívia e no Brasil” (INC 6341/2005)

Essas Indicações como podem ser observadas no gráfico abaixo foram muito mais frequentes na Câmara dos Deputados que no Senado, que poucas vezes dentre os anos de 1988 a 2007 utilizou desse mecanismo para efetivar maior participação em temas relativos às relações exteriores brasileiras; já a Câmara, por outro lado, demonstra uma tendência de crescimento de utilização desse mecanismo.

Figura 8 -Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

No Brasil iniciou-se recentemente um debate político e acadêmico sobre qual o melhor padrão decisório para apreciação de matérias internacionais; se por um lado o Itamaraty apresenta-se como apoiador da participação de líderes parlamentares em missões diplomáticas internacionais, pois isso aumentaria as chances de garantir apoio no Congresso para a aprovação dos Atos Internacionais, por outro, o mesmo é contrário a uma dinâmica decisória diferenciada com participação *ex-ante* por parte do Legislativo, pois tenderia a retardar o processo de aprovação além de obviamente aumentar o controle sobre as ações da burocracia em questão.

Já no que se refere aos parlamentares, a mudança no padrão decisório em política externa acarretaria uma necessidade de maior participação nas temáticas que envolvem a área e menos delegação de poder ao Executivo, o que sugere um dispêndio de tempo e esforços que, segundo a racionalidade dos congressistas, devem envolver diretamente a reversão em votos. No entanto, no Brasil, temáticas da agenda diplomática não são prioridades tampouco aparecem com frequência na agenda dos partidos políticos e nos planos de governo, que tendem a focarem-se em áreas essenciais da política doméstica, tais como: saúde, educação, transporte, habitação etc.

Embora haja preponderância do Poder Executivo em tomadas de decisões em política externa como apontado pela análise das variáveis institucionais, regimentais, constitucionais e pelo uso crescente de “Acordos Executivos” pelo mesmo, é necessário ressaltar, no entanto, que também foi possível observar uma crescente participação do Poder Legislativo em matérias de política externa, sendo esta mensurada a partir da averiguação sobre a utilização de mecanismos institucionais de controle existentes, quais sejam: Projetos de Lei (PL), Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Requerimentos (REQ), Requerimentos de Informações (RIC) e Indicações (INC). A partir do gráfico abaixo, que busca traçar uma análise de tendência a partir da totalização das proposições em relações exteriores (acima ressaltadas) averiguada por ano em ambas as Casas Legislativas, é possível verificar essa crescente participação supracitada. Vejamos.

Figura 9 Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

Com isso, conclui-se que desde o ano de 1988 até 2007 houve uma crescente participação do Poder Legislativo em política externa, embora a mesma ainda mantêm-se muito tímida; outra conclusão fundamental desse capítulo é que os processos de tomadas de decisões em matérias de política externa estão concentrados significativamente nas “mãos” do Poder Executivo, uma vez que o padrão decisório de relação entre os poderes na área ainda não foi alterado; isto porque embora tenha havido iniciativas nesse sentido por parte do Legislativo, a maioria das proposições que versam sobre o assunto foram arquivadas.

Nesse ensejo, os próximos capítulos da tese têm como proposta compreender como se configuram as dinâmicas decisórias no interior do próprio poder Executivo, chave essencial para compreender o funcionamento da máquina do Estado quando o tema é processo decisório em política externa no Brasil. A problemática chave que se buscará averiguar é se de fato, assim como defendido por grande parte dos teóricos brasileiros que trabalham com o assunto, as decisões são geradas pelo Ministério das Relações Exteriores caracterizadas como insulado dos demais agentes estatais e não-estatais, coeso e hierarquizado demonstrando, conseqüentemente, um padrão decisório extremamente centralizado na Cúpula.

CAPÍTULO 3: ATUAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL:

Avaliando as gestões de Collor à Lula

Como analisado no capítulo 2 dessa tese de doutoramento, na divisão Constitucional de competências entre os poderes Legislativo e Executivo na área de política externa, o Chefe de Estado ocupa um papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões acerca das ações do país em âmbito internacional, sendo essa preponderância preservada desde o Império até a recente Constituição Republicana e Democrática de 1988.

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente. (Constituição Brasileira de 1988)

Mas assim também como previsto no próprio marco regulador constitucional, o Ministro de Estado responsável pela pasta de relações exteriores é o substituto imediato do Presidente da República na execução da política externa do país, o que significa que mediante ao consentimento presidencial, o mesmo poderá “auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais”⁵⁴. Assim, o Artigo I do Regimento Interno vigente do Ministério das Relações Exteriores versa sobre as responsabilidades do Ministro de Estado em auxílio ao Presidente da República.

⁵⁴ Parágrafo Único do Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores, Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006 disponível em http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=506&Itemid=231

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos: I - política internacional; II - relações diplomáticas e serviços consulares; III - participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; IV - programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e V - apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.⁵⁵

No Brasil, como veremos posteriormente, poucos foram os mandatos presidenciais em que o Chefe de Estado participou assertivamente sobre assuntos de política externa, delegando na maioria das vezes suas responsabilidades ao Ministro de Relações Exteriores, que em alguns momentos representou a própria figura do país internacionalmente, com destaque para o personagem histórico de Barão de Rio Branco, Ministro de 1902 a 1912.

Dentro dessa concepção de delegação frequente de responsabilidades ao Ministro de Estado, Danese (1999) em sua análise sobre o assunto destaca que para avaliar a atuação presidencial em política externa é necessário não apenas conhecer sua competência originária, o que ele nomeia de diplomacia protocolar, mas também a participação efetiva e pessoal do mandatário definida como diplomacia ativa. Para compreender a dimensão desse poder do mandatário, o autor oferece algumas variáveis, tais como: 1) o grau de responsabilidade originária do Chefe de Estado, 2) sua autoridade em relação à Chancelaria, 3) sua relação com a opinião pública, 4) sua relação com o Poder Legislativo. Define também os graus dessa inserção presidencial nos assuntos internacionais, sendo que no mais baixo nível de atuação, considerado como diplomacia reflexa, a participação do Chefe de Estado funcionaria apenas como reações aos estímulos externos, ou seja, quando é chamado a solucionar problemas tais como conflitos de interesses entre burocracias em temas de política externa de natureza transversal, que incorpora as responsabilidades regimentais de mais de um Ministério. Nessa lógica, o segundo grau seria uma diplomacia presidencial ativa, com a utilização da imagem e da transmissão de idéias, demonstrando-se mais participante aos olhos da opinião pública. Já o terceiro seria a atuação mais ativa incluindo a condução pessoal do Presidente da política externa bem como iniciativas para uma melhor projeção e inserção do país em âmbito internacional, sendo as próprias diretrizes da política externa, neste caso, associadas à figura presidencial (Danese, 1999).

⁵⁵ Decreto nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006. Disponível em http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=506&Itemid=231

Cerqueira (2005) trabalha com uma definição conceitual complementar àquela estabelecida por Danese (1999), tratando o termo como um conjunto de iniciativas presidenciais na área que o faz condutor principal da política internacional do país, direcionando a atuação da Chancelaria. O autor faz um estudo de caso sobre a atuação do Presidente Cardoso em âmbito internacional destacando o próprio interesse do Itamaraty em utilizar-se do perfil desse Presidente - enquanto acadêmico renomado e com inserção política na pasta de relações exteriores - para alavancar as relações internacionais do país. Assim, a atividade presidencial mais assertiva teria como objetivo, segundo essa visão, garantir uma inserção positiva em âmbito internacional, atrair a atenção da opinião pública para assuntos de política externa, aumentando o apoio e a legitimidade das decisões na área.

Albuquerque (1996) também concentra-se em estabelecer uma avaliação da atuação do Presidente Fernando Henrique Cardoso nas relações internacionais; destaca que durante seu primeiro mandato observa-se claramente o Chefe de Estado à frente da diplomacia, sendo essa vislumbrada através do número de discursos e pronunciamentos na área, vistas internacionais, participação em foros multilaterais e nas próprias negociações.

Já Nuñez e Malamud concentram suas análises no ativismo presidencial em processos de integração regional, mais particularmente, no Mercosul, que possui uma estrutura institucional que favorece a concentração de poder nos Chefe de Estado, propiciando muitas vezes que os mesmos possam desviar outros *veto players* das decisões finais tais como o Gabinete Ministerial e o Congresso. (*apud* Falcão, 2006)

A convergência desses estudos, principalmente daqueles que se concentram em estudar as gestões de Fernando Henrique Cardoso no cargo presidencial, é a correlação estabelecida entre as características do ocupante do cargo e o ativismo presidencial em política externa. Nesse aspecto, essa tese visa dialogar com essas análises, buscando identificar se efetivamente pode-se considerar atuação presidencial em política externa como resposta singular referente a uma gestão específica que congrega fatores favoráveis a essa atuação, ou se vai além de uma característica singular de governo, caracterizando-se como tendência expressa a partir do processo de redemocratização do país e do aumento da intensidade da interdependência entre os Estados em âmbito global, gerando efeitos no modo como se faz e como se decide política externa no Brasil.

Nesse ensejo, o objetivo de compreender a dimensão da atuação presidencial em política externa no Brasil está atrelado ao propósito central da tese, cuja finalidade é averiguar

se o Brasil está passando por um processo de descentralização decisória em política externa, o que envolve entender se as tomadas de decisões estão menos centralizadas no Ministério das Relações Exteriores e, conseqüentemente, sendo realizada também por outros atores estatais, incluindo maior atuação presidencial. Portanto, o objetivo desse capítulo é mensurar a participação do Presidente da República ao longo dos anos em temas relativos à política internacional, envolvendo inclusive o estudo dos atores que os cercam no papel de assessores especiais. Para tanto, a quantificação dos dados demonstrará se houve ou não um aumento da participação presidencial em política externa; as variáveis de análise são: 1) número de visitas ou encontros bilaterais, a) realizadas, b) recebidas; 2) participação em reuniões multilaterais; 3) discursos proferidos na área de política externa e política internacional; 4) iniciativas. Serão avaliadas empiricamente as gestões de Fernando Collor, Itamar Franco, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula. Esse recorte foi estabelecido dentro do marco temporal proposto pela pesquisa (1988-2007), considerando apenas mandatos completos, sendo, portanto retirada da análise parte do governo Sarney e parte da segunda gestão do governo Lula. Além disso, embora não seja objetivo central da análise com o propósito de avaliação empírica, inicialmente será trabalhada a trajetória dessa atuação presidencial em política externa ao longo da história brasileira, funcionando como marco dos antecedentes dentro do recorte temporal sugerido.

Para mensuração desses indicadores supra-citados foi construído um banco de dados com informações primárias extraídas do arquivo histórico da biblioteca da Presidência da República.

ANTECEDENTES

4.1) Um breve histórico das atuações dos Chefes de Estado em política externa no Brasil: do Império a República

A primeira iniciativa da diplomacia brasileira pós-independência foi a busca pelo reconhecimento do país enquanto entidade soberana no sistema internacional, dando fim a um longo processo de colonização portuguesa. Para isso, o Brasil adota uma política “entreguista”, estabelecendo acordos comerciais com as grandes potências do período com

extremas desvantagens para o país. Tudo isso realizado em nome de alcançar um rápido reconhecimento da independência e de se libertar das resistências portuguesas a esse processo. O traço mais evidente desse entreguismo foi a relação de aliança preferencial estabelecida com a Inglaterra que marcou a transição da dependência externa brasileira de Portugal para a Inglaterra (Cervo & Bueno, 2002).

Já no que se refere à relação do país com o subsistema regional, ou seja, com a América do Sul, as preocupações da diplomacia brasileira nesse primeiro momento estavam direcionadas a delimitação fronteiriça e a solução de problemas lindeiros, além da rivalidade com a Argentina, já herdada pelos constrangimentos diplomáticos entre Portugal e Espanha no decorrer do processo de colonização da América do Sul. Foi mediante a esse quadro de rivalidades que o Brasil inseriu-se numa primeira guerra pós-independência, disputando com a Argentina o domínio territorial da Província da Cisplatina (Bandeira, 1998).

Esse e outros eventos dessa mesma natureza conflitiva como a participação do Brasil na Grande Guerra (1839-1851) e, posteriormente, na Guerra do Paraguai (1864-70) marcaram uma postura assertiva, imperialista e expansionista do Brasil no que tange a relação com seus vizinhos. Dentre o longo período que marca o regime monárquico (1822-1888), em alguns momentos a diplomacia resolve adotar uma política externa de maior distensão regional para evitar o acirramento das rivalidades, mas essa estratégia logo era abandonada em virtude especialmente dos projetos também imperialistas, expansionistas de algumas figuras que marcaram a história regional, como Rosas na Argentina e Solano Lopez no Paraguai.

Todavia, não foi apenas na relação com o subsistema regional que o Brasil teve que lidar com uma série de temas complexos no decorrer do primeiro e segundo reinado, também houve questões delicadas e sensíveis a serem tratadas e solucionadas com as grandes potências mundiais como, por exemplo, a questão do tráfico de escravos e o consequente constrangimento diplomático com a Inglaterra, até então seu principal parceiro internacional. Assim também, o Brasil enfrentou possibilidades expansionistas dos EUA sobre a região amazônica, que segundo Cervo e Bueno (2002) fora apaziguada pela problemática interna vivenciada pelos Estados Unidos na Guerra da Secessão (1861-65) (Cervo; Bueno, 2002).

Dentre desse quadro de extrema complexidade das relações internacionais e no posicionamento do Brasil frente a esse cenário, exigiu-se cada vez mais uma

profissionalização dos agentes diplomáticos do país bem como a institucionalização do próprio Ministério. Assim, embora os controles da política externa e de outras políticas estivessem concentradas nas “mãos” do Imperador, responsável por dar a palavra final nas tomadas de decisões, o Primeiro Reinado marca uma delegação bastante expressiva do Chefe de Estado para seus agentes diplomáticos, fazendo surgir inclusive grandes nomes que direcionaram a política externa brasileira, tais como: Visconde do Uruguai, Visconde do Rio Branco, entre outros (Danese, 1999:235).

O Segundo Reinado não diferentemente caracterizou-se pela expressão mais protocolar do Imperador que tratava de referendar finalmente as ações da diplomacia profissional, “ímmune a freqüentes mudanças de gabinete e acostumados a pensar e conduzir a política exterior e a lidar com as complexas questões que afetavam o Estado brasileiro na área externa (...)” (Danese, 1999: 239). O papel da elite política também deve ser destacado nesse período, já que influenciou significativamente a confecção das diretrizes da política externa brasileira, incluindo a atração de imigrantes para o trabalho rural, o estreitamento das relações comerciais com os Estados Unidos, grande importador do café brasileiro nesse período, e a própria potencialidade que a borracha enquanto produto exportador ganhava ao norte do país. Dom Pedro II, no entanto, marcou a diferença de sua atuação em política externa quando comparada com o Primeiro Reinado por inaugurar duas ações que caracterizariam mais tarde o que conhecemos hoje por diplomacia presidencial, quais sejam: as viagens internacionais do Chefe de Estado e os encontros internacionais de fronteira. (*idem*)

A passagem para o regime republicano no Brasil não marcou diferença na forma de atuação discreta do Chefe de Estado na condução da política externa do país. Os primeiros anos da República, em virtude das diversas conturbações internas que vivenciava o país associada à própria instabilidade do Presidente no cargo (Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto), fez com que o Brasil no que se refere à política externa adotasse uma postura bastante tímida, por vezes até confusa. O Brasil estava desgastado por uma imagem negativa no ambiente internacional e regional derivada de sua atuação na Guerra do Paraguai e na responsabilização pela destruição completa do país em questão. Clodoaldo Bueno e Amado Cervo na obra “*História da política exterior do Brasil*” (2002) destacam que durante a República Velha essa falta de direcionamento da política externa inclui a própria falta de liderança nessa área, sendo que durante as gestões de Deodoro da Fonseca (1889-91) e

Florianópolis (1891-94) passaram dez pessoas pelo cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil⁵⁶, dois nomes diferentes marcaram a gestão de Prudente de Moraes (1894-98) como Carlos Augusto de Carvalho e Dionísio Evangelista, sendo mais sólida, nesse sentido, o histórico do Ministério no governo do Presidente Campos Salles (1898-1902), com a gestão de Olinto de Magalhães. Portanto, esse período fora caracterizado por uma falta de diretriz para ações do país em âmbito internacional bem como pela ausência de uma figura central para o direcionamento da área, ou seja, nem houve um nome de grande destaque e de realizações na gestão da pasta de relações exteriores tampouco uma expressiva participação presidencial nos assuntos da política externa⁵⁷ (Cervo; Bueno, 2002).

Já no período em que Barão de Rio Branco esteve no cargo de Ministro das Relações Exteriores do Brasil (1902 a 1912), durante os governos de Rodrigues Alves (1902-06), Afonso Pena (1906-09), Nilo Peçanha (1909-10) e Hermes da Fonseca (1910-14), essa ausência presidencial na condução da política externa ficou ainda mais evidente, destacando o alto nível de delegação deste para o Ministro de Estado, que foi uma das figuras mais importantes e simbólicas da diplomacia brasileira. Dentre suas realizações no cargo, destacam-se o estreitamento das relações diplomáticas com os Estados Unidos, a busca por aproximação com os países vizinhos, a solução pacífica via arbitragem internacional dos litígios territoriais e o objetivo de angariar e iniciar um processo de modernização do país. (Cardim & Almino, 2002). Assim também Barão de Rio Branco foi responsável pela reformulação da própria máquina da política externa, tornando a diplomacia mais profissional, através do critério da meritocracia, e aumentando a estrutura organizacional ao registrar uma elevação sensível do número de representações do Brasil no exterior e do número de consulados, que ganharam 25 novas repartições nesse período (Abreu & Lamarão, 2007). Neste sentido, o fortalecimento da burocracia responsável pelas questões de política externa representou o enfraquecimento da atuação presidencial em política externa, uma vez que diminuiu o espaço de manobra.

⁵⁶ 1889-1891 – governo de Deodoro- Quintino Bocaiuva e Justo Leite Chermont ; 1891-1894 – governo de Floriano - Fernando Pereira, Serzedelo Corrêa, Antonio Souza, Felisbello Freire, João Pereira, Carlos Augusto Casseano do Nascimento.

⁵⁷ Durante esse período (1889 a 1902) houve apenas a visita oficial de Campos Salles a Argentina no período de 17.10 a 08.11.1900. informações disponíveis em http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/galsalles/galsalles/integrapresidente_view/ acessado em 23/03/2009.

Danese (1999) interpreta esse período do início da República (1889) até 1930 como sendo um momento da história caracterizado por uma diplomacia reflexa, ou seja, em que a atuação presidencial resumia-se a atividades meramente protocolares com efeitos apenas simbólicos. Diferentemente do que ocorre a partir daí, já que Getúlio Vargas (1930-45) foi um Presidente altamente participativo das questões da política externa do país. O ambiente propício de competitividade internacional entre as grandes potências para ter o Brasil como país aliado na Segunda Guerra Mundial, associado ao poder concentrado nas mãos presidenciais, principalmente após o golpe de Estado em 1937, além da habilidade e do interesse pessoal apresentados por Getúlio Vargas para com as temáticas de cunho internacional, que além de tudo poderia render-lhe prestígio, tudo isso levou a uma participação presidencial ativa em política internacional. Assim além das viagens realizadas para o Uruguai e para a Argentina⁵⁸ (16.05 a 08.06.1935), o Presidente também participou da Conferência de Paz do Chaco, da Conferência de Natal com o Presidente Roosevelt, além de encontros de fronteira e de discursos enaltecendo os marcos da política externa brasileira (Danese, 1999).

As sequências presidenciais de Eurico Gaspar Dutra (1946-51) e mesmo do próprio Getúlio Vargas em seu segundo mandato (1951-54) não foram tão expressivas no que se refere à diplomacia presidencial. Isso porque no governo de Dutra o destaque na área de política internacional do Brasil foi atribuída e delegada à figura de Osvaldo Aranha que teve um papel de grande relevância na chefia da delegação do Brasil junto a Organização das Nações Unidas e como representante do país no Conselho de Segurança dessa mesma entidade (Abreu & Lamarão, 2007). Já na segunda gestão de Getúlio Vargas, o ambiente internacional já não era mais tão favorável para ganhos advindos do jogo de rivalidades entre grandes potências, até porque o Brasil já tinha uma posição consolidada de parceria com os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial e no decorrer da Guerra Fria. Além disso, internamente o país vinha passando por crises de ordem econômica e política, o que levou o Presidente a direcionar seus esforços para as tradicionais áreas de políticas públicas. Em seus discursos ele procurava deixar claro para as grandes potências, em especial para os Estados Unidos, que necessitava de ajuda financeira dos países aliados, uma vez que a fragilidade

⁵⁸ Informações disponíveis em http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/galvargas2/galvargas2/integrapresidente_view/. Acesso em 23/03/2009.

econômica vivenciada pelo país poderia dar espaço bem como fortalecer movimentos revolucionários internos ligados a ideologia comunista (Moura, 1983).

Juscelino Kubitschek (1956-61) não diferentemente de Getúlio Vargas buscava estreitar relações comerciais com as demais nações, com o objetivo de levar o país à modernização e ao avanço do processo de industrialização e, para isso, utilizou como ferramentas o exercício da diplomacia presidencial ativa, já experimentada por Getúlio Vargas durante seu primeiro mandato. Segundo Danese (1999), os instrumentos diplomáticos mais utilizados por JK foram: viagens presidenciais ao exterior, recebimento de Chefes de Estados estrangeiros, a participação de reuniões de cúpula regionais e de encontros de fronteira. Além disso, envolveu-se pessoalmente nas negociações do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e traçou um novo plano de inserção internacional do Brasil e da região através da Operação Pan-Americana (OPA). Assim, em parceria com a Argentina o propósito do Brasil através da OPA era oferecer a continuidade do alinhamento do país com os Estados Unidos diante do conflito bipolar em troca da cooperação da potência para o desenvolvimento econômico da região. No entanto, como ressaltado por Clodoaldo Bueno e Amado Cervo (2002) o fracasso dessa iniciativa decorre principalmente da perda de força da Guerra Fria, diminuindo consequentemente o poder de barganha desses países (Brasil e Argentina) frente à condição estabelecida para manutenção da aliança.

Neste contexto de avaliação evolutiva da atuação presidencial na área de política internacional, um destaque importante deve ser atribuído a figura de Jânio Quadros (1961), uma vez que é durante seu governo que a política externa brasileira sofre uma reorientação de suas diretrizes, incomum na história da diplomacia brasileira. Na Política Externa Independente (PEI), Jânio Quadro assume o papel de protagonista já na própria definição do que seria a nova política externa do Brasil numa mensagem ao Congresso Nacional em 15 de março de 1961, sendo posteriormente publicado em um artigo sobre a temática no *Foreign Affairs* (Danese, 1999). Também conhecida como política dos 3 D - desenvolvimento, desarmamento e descolonização - a Política Externa Independente visava colocar o Brasil numa posição de afastamento e autonomia em relação ao confronto bipolar, podendo, com isso, estabelecer relações com países do eixo comunista. Outras prerrogativas dessa nova política externa encabeçada pelo Presidente Jânio Quadros era exaltar a Organização das Nações Unidas (ONU) como veículo para solução dos problemas internacionais bem como

solidarizar-se com os países subdesenvolvidos no engajamento do conflito entre Norte (países desenvolvidos) e Sul (países subdesenvolvidos), buscando deslocar as preocupações mundiais do campo ideológico para as questões de natureza econômica (Fonseca Jr, 1998). Já João Goulart (1961-64), sucessor de Jânio na Presidência, adota uma postura mais contida nas questões de cunho internacional, consequência das pressões que estava sofrendo em âmbito nacional, que geraria posteriormente o golpe de Estado em março de 1964, bem como internacional, com a pressão norte-americana sobre os países latinos, especialmente após o evento da crise dos mísseis em Cuba (1962).

O golpe de Estado ocorrido no Brasil em 1964 e a motivação que levou os militares atrelarem a Política Externa Independente proposta pelo governo anterior a ideologia comunista, fez com que o país nessa primeira fase da ditadura militar (de Castello a Médici-1964/74) retomasse o alinhamento preferencial com os Estados Unidos, abandonado as premissas que fundamentavam o marco anterior sobre o projeto de inserção internacional do país. Com isso, há uma nova ruptura das relações diplomáticas com os países do eixo comunista e um estreitamento das relações com os Estados ocidentais capitalistas. Nessa primeira fase, no que tange a atuação presidencial em política externa, há uma retomada das ações meramente protocolares, havendo uma preponderância da burocracia na condução e na tomada de decisões em política externa. Isso significa que Castello Branco, Costa e Silva e Médici buscaram não interferir no trabalho da diplomacia que atou dentro dos marcos pré-estabelecidos de forma autônoma (Martins, 1975). As visitas presidenciais ao exterior também não foram nada intensas nesses três governos, sendo que Castello ausenta-se do cargo para uma viagem a fronteira com o Paraguai para a inauguração da Ponte da Amizade (26.03.1965), Costa e Silva viaja para o Uruguai no período de 11 a 14.04.1967 e Médici concentrou-se a visitas aos Estados Unidos e a Portugal⁵⁹.

Já Geisel (1974-79), diferentemente dos Presidentes brasileiros anteriores do regime militar, teve uma trajetória bastante ativa em questões relativas à política externa. Foi durante o seu governo que novas diretrizes e um novo projeto de inserção internacional do país passam a vigorar, sendo essa conhecida como Pragmatismo Ecumênico e Responsável. Em diversos pontos podem-se associar essas novas diretrizes àquelas presentes na Política

⁵⁹ Informações disponíveis em http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/galcostsilv/costsilv/integrapresidente_view/ Acessado em 23/03/2009

Externa Independente proposta durante o governo de Jânio Quadros como: a busca pela diversificação de parcerias internacionais, a conseqüente diminuição da dependência brasileira em relação aos Estados Unidos e a aproximação com a China, os Estados africanos, árabes e a própria União Soviética. O pressuposto central era afastar-se do conflito ideológico entre os eixos capitalistas e socialistas e direcionar as ações para o conflito Norte-Sul, em que as questões de cunho econômico passassem a predominar nos debates centrais. O contexto internacional de relaxamento da Guerra Fria possibilitou, diferentemente do que ocorreu durante o governo Jânio-Jango, que iniciativas dessa natureza não fossem associadas aos ideais comunistas, deixando de expressar-se como ameaça, engendrando, com isso, o desenvolvimento e fortalecimento dessas novas diretrizes internacionais (Fonseca Jr, 1998).

Assim também, pode-se destacar que o Presidente Geisel teve um esforço pessoal através de diversos discursos em deixar claro para os países capitalistas aliados tradicionais que o novo formato da política externa do país teria um caráter ecumênico e responsável, ou seja, sem teor ideológico e as mudanças seriam realizadas de forma lenta e gradual, bem como o processo de abertura doméstica para o regime democrático, vivenciada pelo país também nesse momento histórico (Vizentini, 1998).

Diante desse quadro de transformações, a atuação e o envolvimento pessoal do Presidente com as questões de política internacional do país possibilitaram a concretização dos objetivos supracitados; Danese (1999) destaca duas grandes vertentes em que a diplomacia presidencial foi ativa: 1) na própria concepção de política externa em conjunto com o corpo diplomático; 2) na condução da mesma exercida principalmente através das visitas internacionais do Presidente. Em comparação com os demais Chefes de Estado pode-se dizer que o número de visitas realizadas foi bastante expressivo, totalizando dez iniciativas dessa natureza⁶⁰.

Figueiredo (1979-85), o último governo da ditadura militar, dá sequência às ações de Geisel no campo da política externa, participando ativamente da mesma, principalmente no que se refere às visitas internacionais⁶¹. No total foram 25 países visitados durante sua gestão,

⁶⁰ visita à Bolívia (21.05 a 22.05.74), ao Uruguai (12.06.75), ao Paraguai (03.12 a 05.12.75), à França (26.04 a 28.04.76), ao Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (03.05 a 07.05.76), ao Japão (12.09 a 21.09.76), ao Peru (05.11.76), ao México (14.01 a 19.01.78), ao Uruguai (25.01 a 27.01.78), à Alemanha (05.03 a 11.03.78)

⁶¹ Realiza visitas à Venezuela (06 a 08.11.1979), ao Paraguai (09 a 11.04.1980), à Argentina (13 a 17.05.1980), ao Chile (10 a 12.10.1980), à França (28 a 31.01.1981), a Portugal (01 a 04.02.1981), à Colômbia (10 a

mais do que o dobro realizado pelo seu antecessor⁶². Além disso, é necessário ressaltar também que foi durante esse governo que a política externa brasileira passa a estreitar relações com os países latino-americanos e enfrenta sua antiga rivalidade histórica com a Argentina ao assinar o Acordo Tripartite (Brasil, Argentina e Paraguai) Itaipu-Corpus de 1979, dando início a um processo de aproximação bilateral, que culminará mais tarde na constituição do Mercosul (Cervo; Bueno, 2002).

O governo da transição para a democracia também foi marcado por uma diplomacia ativa presidencial. Tancredo Neves embora tenha permanecido pouco tempo no cargo (15.03.1985 a 21.04.1985) iniciou seu mandato com viagens a América do Norte, a América do Sul e a Europa buscando projetar e divulgar a nova fase que o Brasil estava iniciando a partir daquele momento. Sarney não diferentemente imprimiu um caráter pessoal na busca por inserir o país em âmbito internacional, incluindo em seus discursos e em suas ações a defesa de princípios que posteriormente estariam consolidados na Constituição de 1988, tais como: a defesa do país aos Direitos Humanos, a busca pela proteção do meio ambiente, o compromisso pelo desenvolvimento de tecnologia e energia nuclear para fins pacíficos e a própria noção de integração regional.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. (Constituição Brasileira de 1988)

13.03.1981), à Alemanha (16 a 20.05.1981), à Argentina (26.05.1981), aos Estados Unidos da América (11 a 15.05.1982), ao Canadá (18 a 22.07.1982), à Sede da ONU em Nova Iorque (25 a 28.09.1982), ao Paraguai (abertura das comportas da barragem de Itaipu) (05.11.1982), ao México (26 a 29.04.1983), à Nigéria, Guiné-Bissau, Senegal, Argélia e Cabo Verde (14 a 21.11.1983), à Bolívia (07 a 09.02.1984), ao Marrocos e à Espanha (08 a 14.04.1984), ao Japão, à China (20.05 a 01.06.1984), ao Paraguai (inauguração da Central Hidrelétrica Brasileiro-Paraguai de Itaipu) (25.10.1984).

⁶² Informações disponíveis em

http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/galcostsilv/costsilv/integrapresidente_view/ Acessado em 23/03/2009

Sua diplomacia presidencial teve foco na atuação regional e nas visitas realizadas a outros países com objetivos de estreitar relações, fortalecendo os princípios da política externa pragmática, cuja finalidade é a diversificação das parcerias (Danese, 1999). Só para efeitos comparativos com seu antecessor Figueiredo, o Presidente Sarney realizou 39 visitas⁶³ à países estrangeiros, representando um significativo aumento na intensidade do envolvimento pessoal do Presidente em questões relativas à política internacional.

Com isso, a transição do Brasil para o regime democrático bem como seu projeto de inserção internacional em um cenário mundial em transformação fora caracterizado pela participação ativa do Presidente Sarney, que encerra a fase dos antecedentes estabelecidos por essa pesquisa na avaliação da diplomacia presidencial no Brasil. Assim, juntamente com Sarney, cabe destacar as atuações expressivas de Getúlio Vargas, Jânio Quadros, Geisel e Figueiredo na condução e nas tomadas de decisões sobre temas relativos à política internacional do país. Os Presidentes eleitos pelo voto popular que sucederam o governo Sarney (de Fernando Collor a Lula) farão parte de uma análise mais minuciosa e criteriosa com o objetivo de detectar a participação da figura do Chefe de Estado na condução da política externa do Brasil. Para tanto, assim como destacado anteriormente, as seguintes variáveis serão analisadas: visitas ou encontros bilaterais; participação em reuniões multilaterais; discursos proferidos na área de política internacional e as iniciativas no campo da política externa.

4.2) MARCO TEMPORAL (1988-2007)

4.2.1) As Gestões Fernando Collor de Melo- Itamar Franco

⁶³ Uruguai (12 a 14.08.1985), EUA (21 a 26.09.1985), Venezuela, México, Portugal, Cabo Verde (03 a 10.05.1986), Cidade de Montevidéu (27.05.1987), Peru (03.07.1987), Argentina (15 a 17.07.1987), México (16 a 20.08.1987), Venezuela (15 a 17.10.1987), México (26 a 30.11.1987), Uruguai, Colômbia (05 a 09.02.1988), EUA (05 a 09.06.1988), China (30.06 a 10.07.1988), Bolívia (31.07 a 03.08.1988), União Soviética, França (14 a 23.10.1988), Uruguai (26 a 29.10.1988), Argentina (28 a 30.11.1988), Angola (26 a 28.01.1989), Venezuela (01 a 03.02.1989), Itália e Cidade do Vaticano (07 a 11.07.1986), Argentina (28 a 30.07.1986), Estados Unidos da América (09 a 14.09.1986), Japão (20 a 27.02.1989), Suriname, Guiana (02 a 04.03.1989), Paraguai (15.05.1989), Argentina (07 a 09.07.1989), Equador (06 a 07.08.1989), Nova Iorque (22 a 28.09.1989), Peru (10 a 13.10.1989), Equador (25 a 26.10.1989), Costa Rica (26 a 29.10.1989), Paraguai (10 a 12.11.1989), Chile (10 a 11.03.1990), Uruguai (28.02 a 01.03.1990). Em 29.11.1985 inaugura a Ponte Internacional Presidente Tancredo Neves, sobre o Rio Iguaçu, entre as cidades de Foz do Iguaçu (Brasil) e Puerto Iguazú (Argentina)

O primeiro Presidente eleito pelo voto popular pós- redemocratização, Fernando Collor de Melo, ingressa no cargo com diversos desafios, pois além das significativas transformações pelas quais passavam o ambiente doméstico após anos de ditadura militar, podendo enfim as demandas sociais nesse momento expressarem-se politicamente, o cenário internacional vivenciava também uma nova fase de fim da Guerra Fria e do confronto ideológico entre capitalismo e comunismo. Assim como ressalta Celso Lafer e Gelson Fonseca Junior em seu texto “*Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas*” nesse primeiro momento pós- Guerra Fria o mundo passa a experimentar uma difusão dos ideais capitalistas como o liberalismo econômico e a democracia política, sendo o binômio visto como marco referencial para levar os países ao desenvolvimento. A derrubada das barreiras ideológicas entre as duas potências rivais possibilitou a expansão do processo de globalização econômica e a fluidez das fronteiras passaram a possibilitar o estreitamento das relações inter-estatais e a evolução do próprio quadro de interdependência (Keohane, 1988). Esses elementos característicos daquela realidade transformadora demandavam à política externa dos Estados a passarem por um processo de readequação; caberia, portanto, ao Brasil posicionar-se frente às temáticas da nova agenda internacional, quais sejam: liberalismo econômico, proteção ambiental, desnuclearização, desarmamento, proteção aos direitos humanos, luta contra o terrorismo, crime organizado e qualquer outra forma de atividade ilícita.

Neste sentido, as metas desenhadas pelo Brasil durante a gestão do Presidente Collor (1990-92) foram: levar o Brasil a um processo de modernização, restaurar a imagem e o perfil internacional do país - que estava degradada devido ao posicionamento anterior relutante em relação à incorporação da defesa dos direitos humanos, do meio ambiente e da adesão aos compromissos internacionais de não levar o país ao desenvolvimento de uma política nuclear belicista - atualizar, então, a agenda diplomática do país em consonância com as novas preocupações mundiais e construir uma agenda positiva com os Estados Unidos, descaracterizando o perfil terceiro mundista que o Brasil tinha adotado até então. (Hirst & Pinheiro, 1995) Portanto, passaram a fazer parte da agenda diplomática brasileira, marcando o novo posicionamento internacional do país, a busca pela paz e o entendimento entre os povos, os compromissos do país com os princípios da soberania nacional, da autodeterminação dos povos e da não-intervenção, o repúdio ao terrorismo e a toda forma de preconceito e

discriminação, o propósito de consolidação da democracia e os princípios integrativos regionais. Assim também, o Brasil passa a adotar os discursos da proteção ambiental, da não-proliferação nuclear e do liberalismo econômico.

Meio ambiente: «O Brasil está disposto a fazer a sua parte, certo de que os demais países farão o mesmo».

Tecnologia: «O que está em jogo é a nossa própria possibilidade de integração ao núcleo dinâmico da economia mundial

Política nuclear «O Brasil descarta a idéia de qualquer experiência que implique explosões nucleares, ainda que para fins pacíficos.»

Liberalismo econômico «Com uma economia que se abre para o mundo, o Brasil tem a expectativa que se estabeleça uma economia mundial aberta.»⁶⁴

As ações realizadas nesse sentido foram a abertura comercial brasileira, o protagonismo na organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em junho de 1992 (Eco-92), ocorrida no Rio de Janeiro, sendo esse evento internacional de grande relevância para o avanço das discussões na área de mudança climática, desenvolvimento sustentável e mecanismos para amenizar o processo de degradação ambiental; a assinatura em parceria com a Argentina para a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e do Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA, demonstrando o comprometimento de ambos os países em não desenvolverem armas nucleares; a negociação e assinatura do Tratado de Assunção entre Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil, que cria o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), efetivando iniciativas anteriores que visavam uma aproximação integrativa na região (Bernal-Meza, 2002).

A atuação presidencial foi bastante expressiva na condução desses novos marcos da política externa, podendo ser verificada pelos dados apresentados a seguir. Em dois anos de mandato o presidente Collor proferiu 51 discursos⁶⁵ referentes à área de política externa, recebeu 8 Chefes de Estado no Brasil de países como Argentina, Bolívia (14.08.1990), China (18.05.1990), Chile (25.07.1990), Equador (7.11.1990), Argentina (28.11.1990), México

⁶⁴ Informações extraídas do discurso presidencial pronunciado por ocasião da abertura do debate geral da XLV Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, EUA, no dia 24 de setembro de 1990;

⁶⁵ Para uma averiguação detalhada da natureza dos discursos consultar anexo. Os dados foram compilados pela autora a partir da pesquisa do arquivo histórico da biblioteca da Presidência da República.

(10.10.1990), EUA (3.12.1990)⁶⁶. Realizou, em contrapartida, 20 visitas oficiais a países estrangeiros como Paraguai (04.06.1990), Espanha (22 a 26.07.1992), Bolívia (17.08.1992), Itália (06 a 11.06.1990) Argentina (05 e 06.07.1990), Estação Antártica (19 a 21.02.1991), Portugal (21 a 26.10.1990), Japão (08 a 15.11.1990), Espanha (14 a 19.05.1991), Suécia (03 a 06.06.1991), Noruega (06 a 07.06.1991) Estados Unidos da América (17 a 21.06.1991), Angola, Zimbábue, Moçambique e Namíbia (07 a 14.09.1991), EUA (20 a 23.09.1991), Itália (10 a 13.12.1991), República Checa e Eslovaca (01/10/1990)⁶⁷.

Participou de 7 reuniões multilaterais como da abertura da XLV Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque e da Cúpula Mundial pela Criança (22.09 a 02.10.1990); da IV Reunião de Presidentes do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política — Grupo do Rio, criado em 1986 (11 a 13.10.1990) da cerimônia de assinatura do Tratado para a Constituição do Mercado Comum do Sul -MERCOSUL (26 e 27.03.1991), da I Cúpula Ibero-americana, em Guadalajara, México (17 a 19.07.1991); da V Reunião de Presidentes do Mecanismo Permanente de Consulta e Concentração Política (01 a 03.12.1991); da cerimônia de assinatura do Acordo Quadripartite de Salvaguardas entre o Brasil, a Argentina, a Agência Brasil-Argentina de Controle de Material Nuclear — ABAC e a AIEA (10 a 13.12.1991); da 2ª Reunião do Conselho do Mercado Comum (25 a 28.06.1992)⁶⁸.

A atividade presidencial na condução da política externa realizada por Fernando Collor passa a sofrer abalos a partir do início da crise política interna que sofreu o seu governo, levando-o ao *impeachment* do cargo. Essa conjuntura política e econômica desfavorável que vivenciara o Brasil nesse momento gerou efeitos negativos sobre a imagem do país no âmbito internacional. As iniciativas desenvolvidas para restauração de sua imagem frente aos demais países do sistema internacional foram colocadas em “xeque” pela própria instabilidade demonstrada pela democracia nascente no país herdeiro do autoritarismo. Itamar Franco, o então vice- presidente de Collor, assume o cargo presidencial e passa a adotar medidas no sentido de apaziguar os ânimos internos e externos geradores de efeitos negativos ao país.

⁶⁶ Dados compilados pela autora e extraídos do arquivo da Biblioteca da Presidência da República.

⁶⁷ Dados extraídos do site oficial da Presidência da República www.presidencia.gov.br.

⁶⁸ Dados compilados pela autora e extraídos do arquivo da Biblioteca da Presidência da República.

Neste contexto de revisão geral das premissas adotadas pelo governo anterior, as próprias diretrizes de política externa e o modelo de inserção adotado pelo Brasil passam por um processo de reformulação, uma vez que a própria diplomacia percebe a partir daí que a política externa não se sustenta sem a base doméstica. Assim também no próprio âmbito do Itamaraty emergiram divergências políticas quanto à opção que o país deveria adotar em relação ao seu posicionamento internacional – de um lado os desenvolvimentistas adeptos ao estreitamento das relações brasileiras com os países do Sul (cooperação sul-sul), de outro, aqueles que apostavam na aproximação brasileira com os países do primeiro mundo, em especial com os Estados Unidos (conhecidos também como americanistas) (Hirst; Pinheiro, 1995).

Em busca de uma solidez e da concretização do papel do país no sistema internacional, o Brasil adotou uma postura bastante pragmática na relação com os diversos temas emergentes na pauta internacional. Permaneceu a disposição política de levar em frente à proteção ambiental, incluindo, para tanto, a implantação do sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM), cuja proposta era monitorar a região sob o ponto de vista ambiental, preservar os direitos indígenas, habitantes da região, bem como reprimir as atividades ilícitas bastante frequentes naquele espaço (Bernal-Meza, 2002). Outra política também direcionada para a Amazônia que marca a gestão de Itamar Franco na Presidência foi a *Iniciativa Amazônica*, cujo propósito era estabelecer uma área de livre comércio na região além de viabilizar e fomentar projetos de cooperação na área de segurança. Nesse mesmo sentido, entra em vigor a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e da Convenção sobre Diversidade Biológica, além da eleição do Brasil para integrar a Comissão do Desenvolvimento Sustentável (Hirst; Pinheiro, 1995).

A problemática dos direitos humanos também entra na pauta das preocupações brasileiras, tendo a delegação do país assumido uma postura de liderança na confecção dos documentos gerados pela Conferência Mundial de Direitos Humanos ocorrida em Viena (1993). Articulado a essa temática, o Brasil propõe junto às Nações Unidas a convocação de uma Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento, incluindo na pauta temas como: fome e miséria no mundo, bem como as disparidades sócio-econômicas entre os países do Norte (desenvolvidos) e Sul (subdesenvolvidos). Também no âmbito das Nações Unidas o país adere às discussões sobre reforma no Conselho de Segurança, apostando na possibilidade do Brasil assumir uma vaga permanente nesse órgão. Em convergência com

esse objetivo, o Brasil participou de algumas das operações de paz realizadas pela ONU, quais sejam: na América Central (Onuca e Onusal) e na África (Unavem). Ainda no âmbito da segurança internacional, o Brasil reafirma seu compromisso com a não proliferação nuclear e sua disposição em aderir às diretrizes do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (Bernal-Meza, 2002).

No campo das relações comerciais, a diplomacia brasileira direcionou seus esforços à integração regional, dando prioridade ao aprofundamento dos compromissos no âmbito do Mercosul, além de propor novas alternativas para as relações regionais como formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA-1993), que visava incorporar além do Mercosul, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. Assim também, no âmbito do macro-sistema procurou estreitar relações com os Estados Unidos, a Rússia, China, Índia e África do Sul (Azambuja, 1991).

A aproximação e a diversificação de parcerias nesse novo contexto internacional não tiveram como propósito único o estreitamento das relações comerciais, mas também cooperação técnica e cultural, como foi o caso das iniciativas de aproximação entre os países de língua portuguesa com a finalidade de criar uma comunidade- a CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), que incorporaria países como: Brasil, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tome e Príncipe (Batista, 1993).

Com todas essas ações em curso no âmbito da política externa brasileira coube ao Presidente da República um importante papel, com destaque a atuação de Itamar Franco nas reuniões multilaterais que somaram 12, concretizadas em dois anos de mandato - 4a Reunião do Conselho do Mercosul (1.06.1993); III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (15.07.1993); VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (14.10.1993); V Reunião de Chefes de Estado do Conselho do Mercado Comum (17.01.1994); Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA (06.06.1994); IV Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (13.06.1994); VI Reunião do Conselho do Mercosul. (5.08.1994); Reunião de Cúpula do Grupo do Rio (09.09.1994); III Reunião de Cúpula do G-15 (21.11.1992); VI Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (2.12.1992); III Reunião do Conselho do MERCOSUL (28.12.1992); V Assembléia Ordinária do Parlamento Amazônico (10.05.1993)⁶⁹.

⁶⁹ Dados compilados pela autora e extraídos do arquivo da Biblioteca da Presidência da República.

Além das reuniões multilaterais do Presidente, o mesmo viajou oficialmente para encontros bilaterais por 8 vezes, sendo os países visitados: Senegal (20 a 23.11.1992), Uruguai (27 a 28.12.1992), Bolívia (17.02.1993), Argentina, Uruguai (24 a 29.05.1993) Colômbia (22.01.94) Venezuela (03 a 05.03.1994) Chile (10 a 13.03.1994)⁷⁰. Em contrapartida recebeu para fins de estreitamento das relações bilaterais com o Brasil 5 Chefes de Estados, sendo eles da Guiana (11.1993), da China (23.11.1993), da Venezuela (04.03.1994), da República Checa (11.05.1994) e da Romênia (11.05.1994). Além disso, proferiu 45 discursos⁷¹ sobre temas relativos à política externa e ao posicionamento do país em âmbito internacional.

Com isso, no quadro geral de atuação diplomática presidencial Collor-Itamar (1990-94), que expressa o primeiro governo eleito democraticamente pós-Constituição de 1988, obtém-se dados bastante expressivos da participação do Chefe de Estado na condução da política externa. Somando as visitas realizadas por Collor (20) e Itamar (8) temos um total de 28, assim também no que tange as visitas recebidas de Chefes de Estado ao Brasil somam-se 12 (Collor-8, Itamar- 5), 19 participações em reuniões multilaterais (Collor- 7, Itamar -12) e 96 discursos que versam sobre temas da política internacional (Collor-51, Itamar-45). Os dados demonstram um aumento significativo da atuação diplomática do Presidente da República quando comparada a fases anteriores da política externa brasileira. Com isso, para efeitos comparativos verificaremos, se as gestões presidenciais posteriores também respondem a tendência de uma atuação cada vez mais ativa dos Chefes de Estados nessa área.

4.2.2) Fernando Henrique Cardoso: o primeiro mandato (1995-1998)

Os princípios fundamentais perseguidos desde o governo Fernando Collor Mello no campo da política externa brasileira como o pacifismo, a luta contra a degradação ambiental, o respeito aos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, o desenvolvimento, o processo de liberalização econômica do país, o apoio ao movimento de desarmamento e desnuclearização permaneceram constantes ao longo das duas gestões de

⁷⁰ Para verificar visitas presidências ao longo da história para países do exterior ver em www.presidencia.gov.br

⁷¹ Para conferencia da natureza dos discursos verificar anexo ao capítulo. Os dados foram compilados pela autora a partir da pesquisa do arquivo histórico da biblioteca da Presidência da República.

Fernando Henrique Cardoso. No entanto, como destaca Lampreia (1998), nesse período (1995-1998) o Brasil adota uma postura de “mudança na continuidade”, o que significa que há uma alteração no modo como o Brasil vai buscar alcançar seus objetivos em relação ao sistema internacional.

Na visão de Fernando Henrique Cardoso, Celso Lafer e Lampreia o posicionamento do Brasil em relação ao exterior deveria seguir o caminho de uma “adaptação criativa”, visando adaptar-se às crescentes e complexas mudanças que marcaram o cenário internacional do período, mas não de forma passiva e sim assertiva, procurando participar efetivamente da construção dos regimes internacionais e do multilateralismo. (Lafer, 2000; FHC, 2001; Lampreia, 1998). Isso significa que o Brasil buscaria a partir daí uma “autonomia pela integração” cujo objetivo era desenvolver não uma “autonomia isolacionista” que marcara governos anteriores, mas aquela que estivesse intimamente articulada com o meio internacional (Lampreia, 1998). Essa tendência de ênfase na autonomia e na afirmação da condição do país de *global player* e *global trader* já vinha sendo traçada desde o governo Itamar Franco quando Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, Celso Lafer assumem a pasta de relações exteriores e começam a lidar e a repensar a forma de inserção do Brasil no sistema internacional (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003).

Outra premissa central presente nos fundamentos da política externa do governo Fernando Henrique (1995-99/1999-2003) em seus dois mandatos presidenciais é a procura por aumentar o nível de credibilidade internacional do país, fortalecendo a democracia e a estabilidade econômica do país (FHC, 2001), gerando com isso, maior atração de investimentos externos diretos, aumentando e diversificando o intercâmbio comercial, além de poder contar com organismos multilaterais e governos de países desenvolvidos para estabilização em momentos de crise financeira (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). Assim também, o fortalecimento da democracia e dos preceitos pacifistas fundamentados pela Constituição de 1988 levou o país - a partir da liderança presidencial de FHC- a buscar uma melhora na relação com alguns países na área de segurança internacional como no caso dos Estados Unidos, quando o Brasil compromete-se, após anos de relutância, a aderir ao MTCR (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis-1995), ao CTBT (Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares-1996) e ao TNP (Tratado de Não-Proliferação Nuclear-1998), pondo fim as desconfianças ainda presentes no sistema internacional e resgatando as hipotecas que ainda pesavam na credibilidade internacional do país. Na visão de Lampreia

(1998) essas ações possibilitaram acabar com a dualidade presente nas posturas brasileiras no âmbito interno e externo. Isso se justifica, segundo ele, pois além da temática da não-proliferação nuclear, a proteção dos direitos humanos e ao meio ambiente, durante muitos anos, com destaque ao período militar, levou a diplomacia brasileira a envolver-se e comprometer-se nos debates internacionais sobre o assunto, embora domesticamente o país adotasse posturas incoerentes – de relutância e não comprometimento - em relação aos discursos proferidos em âmbito global.

É muito afortunado, para o Brasil, no alvorecer do século XXI, que os valores que ele cultivava internamente, como parte de sua identidade nacional, são também, em grande medida, os valores prevalecentes no plano internacional. Direitos humanos, democracia, desenvolvimento social, a proteção do meio ambiente: em todos esses campos falamos a mesma linguagem que a maioria de nossos parceiros em todo o mundo. E esta é uma característica decisiva de nossa política externa (Cardoso, 2001:6).

Assim, em consonância com os objetivos internos do país, a diplomacia adota uma postura mais assertiva em diversos foros envolvendo uma diversidade temática. Na área comercial, há um aprofundamento dos compromissos entre os países do Mercosul com a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC), sendo o bloco fonte prioritária nas ações governamentais do período, não apenas como mecanismo de aproximação e estreitamento das relações regionais, mas também e, sobretudo, como plataforma de inserção competitiva no cenário internacional. (Lafer, 2002) Ainda nessa área o país vivenciou durante as duas gestões uma atuação da diplomacia bastante expressiva no âmbito da OMC, além do estreitamento da relação inter-bloco Mercosul e União Européia. A integração continental e projeto de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas motivada pelos Estados Unidos experimentou fases distintas na preocupação brasileira. Inicialmente o Brasil adotou uma postura de afastamento das negociações, tendo em vista que o mesmo não tinha interesse na viabilização do projeto. No entanto, com o risco posterior de isolamento e com o estreitamento das relações bilaterais cada vez mais frequentes como estratégia norte-americana em relação aos demais países do continente levou o Brasil a ter uma postura mais ativa no processo de negociação para a construção da ALCA, visando enfrentar os desafios econômicos e políticos decorrentes da estratégia norte-americana para América Latina (Bernal-Meza, 2002). Ainda na arena comercial, o Brasil apostou também na aproximação bilateral, com destaque para alguns países como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul.

Sobre os temas da agenda social houve também uma atenção crescente no comprometimento brasileiro com a proteção ambiental, sendo que o Brasil envolveu-se oficialmente na construção da Agenda 21, que posteriormente no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima resultou na construção do Protocolo de Kyoto, que estabelece compromissos a serem assumidos por países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico. Assim assinala Cervo (2002), o país também comprometeu-se nesse período com a Lei sobre Biossegurança (1996), a Lei de Patentes (1997) uma Lei de Cultivares, a Lei que regula o acesso aos recursos genéticos brasileiros, além da constituição do PPG-7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais) envolvendo Brasil e o G-7 em um processo de cooperação internacional com a finalidade de proteger o meio ambiente (Cervo, 2002). Na área de direitos humanos houve um esforço para internalização das regras e comprometimentos assumidos pelo país em âmbito internacional, havendo como marco a constituição de uma Secretaria de Estado de Direitos Humanos; a diplomacia vai ainda consolidar a aproximação com os países de língua portuguesa, com a criação da CPLP, processo esse já iniciado na gestão de Itamar Franco.

Ainda como marco relevante no balanço sobre a era Cardoso vale ressaltar a iniciativa brasileira de candidatar-se a uma vaga como membro permanente no Conselho de Segurança, sendo um agente propositor para a reforma da ONU, além de levar à cabo a cláusula democrática para o âmbito do Mercosul, atuando juntamente com a Argentina para evitar o golpe de Estado eminente no Paraguai (1996,1999 e 2001).

Além disso, como aponta o embaixador Sebastião do Rego Barros (1998) as mudanças também ocorreram no âmbito institucional da diplomacia, sendo marcada por algumas transformações. Com a finalidade de aproximar a Chancelaria da sociedade civil criaram espaços de transparência pública para consulta, informações bem como canais de diálogo para o debate sobre temáticas emergentes na agenda diplomática do Estado. Dentro desse contexto foi criada a Seção Nacional da ALCA (SENALCA), composta por representantes de 12 ministérios e 5 órgãos públicos, além de representantes do Congresso e de entidades civis, com a finalidade de reunir-se periodicamente para o debate do assunto. Já no âmbito do Mercosul foi criado em 1995 o Foro Consultivo Econômico- Social, sendo esse um canal de diálogo entre sindicatos e empresários dos quatro países do bloco. Assim também, destaca Barros (1998), foi criado em 1997 no âmbito do MRE um espaço de interlocução e assessoramento com entes federados chamado Assessoria de Relações Federativas.

Além desses espaços de diálogo com demais atores estatais e não-estatais, a burocracia responsável pela condução da política externa do país também realizou transformações na forma de conduzir alguns temas como, por exemplo: a assistência aos brasileiros no exterior, a promoção comercial e a difusão cultural. No que tange ao primeiro tema, Barros (1998) salienta que foi durante as gestões de FHC que se criou a Diretoria-Geral Consular, Jurídica e de Assistência à Brasileiros no Exterior, o Núcleo de Assistência a Brasileiros, as missões consulares itinerantes, os Conselhos de Cidadãos, os foros de discussões presentes especialmente em países onde se concentram o maior número de emigrantes brasileiros como nos Estados Unidos, no Japão e na Europa. Já no que se refere à área de promoção comercial, a diplomacia estreitou suas relações com o SEBRAE na captação de novos potenciais empresários, criou o Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de Tecnologia para Empresas com a finalidade de promover o país no exterior. Assim também, foi criado o Centro de Promoção da Eficiência Comercial para aumentar a competitividade das empresas brasileiras, facilitando o intercâmbio empresarial com o exterior mediante as operações dos *trade points*, além da construção do *Brasil Trade Net*, portal que disponibiliza informações sobre o comércio exterior do país. As atividades referentes à divulgação cultural do país também tornaram-se mais frequentes, possibilitando maior exportação de artistas e produção cultural do Brasil para o exterior (Barros, 1998).

Diante desse quadro, outro fator a ser destacado foi a expressiva atuação presidencial de FHC no âmbito da política externa. Segundo os dados compilados pela pesquisa, é possível observar a relevância atribuída à área no decorrer de seus dois mandatos. As visitas presidenciais bilaterais do primeiro mandato chegaram a um total de 37 e ocorreram para os seguintes países: Uruguai, Chile (28.02 a 04.03.1995), Estados Unidos da América (17 a 22.04.1995), Venezuela (04 e 05.07.1995), Argentina (07 e 08.07.1995), Portugal (18 a 23.07.1995), Peru (27 e 28.07.1995), Bélgica (13 a 22.09.1995), União Européia (14 a 16.09), Alemanha (17 a 21.09), China, Macau, Federação da Malásia, Espanha (10 a 21.12.1995), Índia (22 a 28.01.1996), México (18 a 21.02.1996), Japão (09 a 17.03.1996), Estados Unidos da América (9 a 10.03), Argentina (07 a 10.04.1996), Angola, África do Sul (24 a 28.11.1996), Reino Unido, Itália e Vaticano (08 a 14.02.1997), Canadá (21 a 24.04.1997), Uruguai (04 a 06.05.1997), Bolívia (25.07.1997), Chile (30.09 a 02.10.1997), Colômbia (06 e 07.11.1997), Guiana Francesa (25.11.1997), Reino Unido (01 a 05.12.1997), Bolívia (17 a 19.04.1998), Espanha (20 a 25.04.1998), Estados Unidos da América (06 a 09.06.1998),

Paraguai (14 e 15.08.1998), Venezuela (23.11.1998), Espanha, Suíça, Portugal (16 a 24.05.1998)⁷².

Não diferentemente também bastante intensas foram as visitas recebidas⁷³ de Chefes de Estado de toda a parte do mundo ao Brasil totalizando 31, sendo elas: África do Sul (21.07.1998), Coréia (11.09.1996), Vietnã (10.10.1995), República Tcheca (16.09.1996), Japão (26.08.1996), Portugal (15.04.1996), Venezuela (20.05.1996), Lituânia (19.03.1996), Chile (25.03.1996), Ucrânia (25.10.1995), Namíbia (31.10.1995), Palestina (17.10. 1995), Espanha (18.10.1995), Líbano (12.06.1995), Uruguai (20.06.1995), Angola (15.08. 1995), África do Sul (27.11.1996), Peru (13.08.1998), Alemanha (17.09.1996), China (8.11.1996), Argentina (17.02.1995), Polônia (20.02.1995), Irlanda (29.03.1995), Países Baixos (25.11.1998), França. (25.11.1997), EUA (14.10.1997), Líbano (02.09.1997), Guiné-Bissau (10.07.1997), Bolívia (25.07.1997), Turquia (10.04.1995), Canadá (27.01.1995).

O Presidente participou ainda de 19 reuniões multilaterais: Comemoração do Cinquentenário do término da Segunda Guerra Mundial (05 a 08.05.1995); VIII Reunião do Conselho do Mercado Comum (04 e 05.08.1995); V Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (16 e 17.10.1995); Sessão Especial da Assembléia Geral comemorativa do cinquentenário da Organização das Nações Unidas (22 a 24.10.1995); IX Reunião do Conselho do Mercado Comum (06 e 07.12.1995); X Reunião do Conselho do Mercado Comum (24 e 25.06.1996); Reunião de Chefes de Estado e Governo dos Países de Língua Portuguesa (16 a 18.07.1996); VI Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Conferência Ibero-Americana (09 a 11.11.1996); Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável (07 e 08.12.1996); XII Reunião do Conselho do Mercado Comum (19.06.1997); Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU (21 a 24.06.1997); XI Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio) (22 a 23.08.1997); Cúpula Ibero-Americana (07.11. 1997); XIII Reunião do Conselho do Mercosul (14 e 15.12.1997); II Cúpula das Américas (18 e 19.04. 1998); XIV Reunião do Conselho do Mercado Comum e de Reunião de Cúpula do Mercosul (23 e 24.07.1998); VIII Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Conferência Ibero-Americana (16 a 19.10.1998); V Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo do Grupo de

⁷² Informações extraídas do site oficial da Presidência da República www.presidencia.gov.br.

⁷³ Não faz parte da contabilidade de visitas recebidas o número de Chefes de Estado que estiveram no país para participar de reuniões multilaterais sediadas pelo Brasil. As informações foram extraídas dos arquivos da biblioteca da Presidência da República.

Consulta e Cooperação Sul-Sul, Grupo dos Quinze (05 a 08.11.1995); Foro Econômico Mundial na cidade de Davos (27 a 31.01.1998)⁷⁴.

Proferiu 136 discursos⁷⁵ que versam sobre temas da política externa, expressando um aumento de 41,6% em relação ao governo anterior (Collor-Itamar).

4.2.3) Fernando Henrique Cardoso: o segundo mandato (1999-2002)

Não diferentemente, no decorrer do segundo mandato Fernando Henrique (1999-2002) também exerceu uma diplomacia presidencial ativa. Embora o número de Chefes de Estados recebidos no Brasil oficialmente e de discursos proferidos na área de política internacional tenha diminuído em relação ao primeiro mandato, as reuniões multilaterais das quais participou bem como suas visitas aos demais países do sistema internacional em busca do estreitamento de relações bilaterais aumentou relativamente. Assim, o Presidente discursou sobre a área 94 vezes⁷⁶; recebeu 18 Chefes de Estado no Brasil para visitas oficiais cujas procedências foram: Argentina (26.09.2002), Timor Leste (29.07.2002), Nova Zelândia (20.11.2001), Portugal (5.09.2001), Panamá (21.08.2001), Reino Unido, Argentina (10.08.2001), República Eslovaca (10.07.2001), Irlanda (18.07.2001), África do Sul (13.12.2000), Arábia Saudita (18.09.2000), Indonésia (29.09.2000), Cingapura (11.09.2000), Romênia (25.07.2000), Chile (13.07.2000), Namíbia (28.09.1999), Argentina (14.10.1999), Zimbábue (16.09.1999)⁷⁷.

Em contrapartida realizou 44 viagens ao exterior para encontros de natureza bilateral, ou seja, 18,9% a mais que em seu primeiro mandato, sendo elas para: Bolívia (09.02.1999), Alemanha, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte (14 a 21.04.1999), Estados Unidos da América (08 a 11.05.1999), Argentina (06 e 07.06.1999), Peru (20 a 22.07.1999), Colômbia (08.10.1999), Itália e Vaticano (17 a 22/11. 1999), Argentina (13.12.1999), Portugal (07 a 09.03.2000), Chile (10 a 12.03.2000), Costa Rica, Venezuela (03 a 07.04.2000), Alemanha, França (30.05 a 06.06.2000), Alemanha (3 a 7/10.

⁷⁴ *idem*

⁷⁵ Ver natureza dos discursos em anexo. Dados compilados pela autora e extraídos do arquivo da biblioteca da Presidência da República

⁷⁶ *idem*

⁷⁷ *ibidem*

2000), Reino dos Países Baixos (8 a 11/10. 2000), Espanha (24 a 28.10.2000), Estados Unidos Mexicanos (29.11 a 02.12.2000), Bolívia (08.12.2000), Coreia do Sul, Indonésia, Timor Leste (15 a 24.01.2001), Estados Unidos da América (29 a 31.03.2001), Bolívia (26 a 28.06.2001), Peru (27 a 29.07.2001), Venezuela (13.08.2001), Equador (30.09 a 02.10.2001), Espanha, França (25.10 a 1º.11.2001), Estados Unidos da América (07 a 11.11.2001), Peru (23 a 24.11.2001), Rússia (12 a 16.01.2002), Ucrânia (16 e 17.01.2002), Chile (18 a 20.03.2002), Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha, Irlanda do Norte (09 a 16.11.2002), Bolívia (26 a 28.06.2001), Reino da Espanha, Itália (16 a 21.05.2002), Uruguai (20 e 21.08.2002)⁷⁸.

Além disso, participou de 20 encontros multilaterais sejam eles realizados no exterior ou mesmo no Brasil; as seguintes reuniões contaram com a presença do Presidente da República do Brasil: XIII Reunião dos Chefes de Estado e de Governo do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política - Grupo do Rio (28 e 29.05.1999); VI Reunião Plenária do Círculo de Montevidéu (13 a 22.11.1999); IX Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Conferência Ibero-Americana (14 a 16/11); reunião de cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, Bolívia e Chile (07 a 12.12.1999); XIV Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Mecanismo de Consulta e Concertação Política - Grupo do Rio (15 a 17.06.2000); XVIII Reunião do Conselho Mercado Comum e da Reunião dos Chefes de Estado do Mercosul (8 a 30.06.2000); III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP (16 a 18.07.2000); X Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Conferência Ibero-americana (17 a 18.11.2000); III Cúpula das Américas (19 a 22.04.2001); XX Reunião do Conselho do Mercado Comum e da Reunião dos Chefes de Estado do Mercosul (21 e 22.06.2000); XV Reunião de Chefes de Estados e de Governo do Mecanismo de Consulta e Concertação Política - Grupo do Rio (16 a 19.08.2001); Debate-Geral da 56ª Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas (07 a 11.11.2001); XXI Reunião de Conselho do Mercado Comum e Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul (20 e 21.12.2001); Cúpula de Presidentes do Mercosul, Bolívia e Chile (17 e 18.02.2002); XII Cúpula Ibero-Americana de chefes de Estados e de Governo (14 a 16.11.2002); recebimento do Prêmio Mahbub U1 Haq 2002, por Contribuição Destacada ao Desenvolvimento Humano, conferido pelo Programa das Nações para o Desenvolvimento Humano (PNUD) (07 a 11/12/2002); XVI Reunião do Conselho do Mercado Comum e de

⁷⁸ Dados extraídos do site oficial da presidência da república www.presidencia.gov.br.

Reunião dos Chefes de Estado do MERCOSUL (15.06.1999); XXII Cúpula do MERCOSUL (04 a 05.07.2002); Segunda reunião de Chefes de Estado dos países da América do Sul (25 a 27.07.2002); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (31.08 a 04.09.2002)⁷⁹.

Para análise dos dados comparativos em relação às gestões que sucederam a Constituição de 1988 (marco referencial dessa tese) será analisada ainda a atuação do Presidente Lula na área, sendo apenas o seu primeiro mandato averiguado na pesquisa para efeitos comparativos. Após isso, será possível concluir se efetivamente o Brasil segue um quadro de crescente horizontalização de sua política externa com inclusão de novos atores presentes ativamente na arena decisória, a ressaltar nesse capítulo o papel do Presidente da República.

4.2.4) Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006)

O governo Lula teve como marco diferencial no campo da política externa o direcionamento das ações diplomáticas para as parcerias com os países do Sul. Houve, nesse contexto, uma empreitada da equipe política do governo, mais particularmente de seus líderes - Celso Amorim, Ministro de Estado, Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do MRE e Marco Aurélio Garcia, assessor para assuntos internacionais da Presidência da República - para viabilizar parcerias estratégicas no âmbito da OMC, criando e fortalecendo a coalizão dos países terceiro-mundistas (G-20), cujo objetivo esteve centrado na proteção dos interesses agrícolas dos países em desenvolvimento frente às demandas do processo de liberalização comercial da Rodada Doha. Assim também, buscou-se uma aproximação em termos de cooperação técnica, política e comercial entre Brasil, Índia e África do Sul, criando a coalizão conhecida como G-3, além de um estreitamento de laços com países estratégicos também considerados potências regionais como Rússia e China. A primeira gestão do governo Lula foi marcada também por um direcionamento das relações brasileiras com o continente africano, expressando-se fortemente na cooperação sócio-cultural (Cepaluni; Vigevani, 2007).

⁷⁹ Dados compilados pela autora e extraídos do arquivo da biblioteca da Presidência da República

O governo Lula apostou nas parcerias Sul-Sul com propósitos diversos, tais como: propor uma nova geografia econômica que não estivesse apenas concentrada nos países do centro (G-8), a busca pela conquista de uma liderança que exceda as fronteiras regionais do Cone Sul, no fortalecimento de posicionamentos em foros multilaterais seja na arena comercial seja na empreitada do país para conquista de uma vaga permanente no Conselho de Segurança. Neste último caso, em particular, foi durante essa gestão que o Brasil passa a adotar uma postura mais assertiva na busca pela reforma da ONU e pela ampliação do número de cadeiras no Conselho de Segurança (CS); o marco diferencial foi que com FHC, mesmo apostando nessa possibilidade de angariar uma vaga no CS, não se colocou como prioridade o trato da questão, pois o assunto vinha gerando constrangimentos com um importante vizinho e parceiro comercial – a Argentina. No governo Lula o Brasil utilizou como uma das estratégias para essa nova empreitada em relação ao Conselho de Segurança o posicionamento de líder na realização da missão de paz no Haiti (Cervo, 2003).

Já no que se refere à temas da agenda comercial, a Área de Livre Comércio das Américas que era vista como uma opção, porém não muito desejada ainda durante o governo FHC, no governo Lula a questão passa por uma abordagem absolutamente crítica em relação a essa iniciativa, sendo que os argumentos ultrapassam os ditames puramente técnicos para fundamentos também políticos na construção da oposição (Almeida, s/d). A posterior paralisa da empreitada norte-americana teve como um dos condicionantes a atenção dos EUA direcionadas para a luta contra o terrorismo e as sucessivas invasões ao Afeganistão e ao Iraque, congelando, com isso, as negociações envolvendo a ALCA. Ainda na temática integração regional, o Mercosul permaneceu como prioridade nas ações diplomáticas brasileiras que visaram, a partir de então, estreitar não apenas os laços comerciais com os países do bloco, mas também estabelecer coordenação conjunta do posicionamento político, das políticas macroeconômicas, bem como a ênfase na integração de áreas antes adormecidas como: a cultural e a agenda social (Villa, 2007). Assim também, o Brasil propôs a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, cuja finalidade é propiciar um espaço de maior diálogo entre os países da região, além de facilitar iniciativas nas áreas de energia e infraestrutura (Lima, 2006).

O governo Lula também apostou em parcerias com países em desenvolvimento em outras partes do globo como Índia, África do Sul, China, Rússia. No entanto, isso não significou um afastamento na relação com as grandes potências e sim uma distribuição mais

equilibrada do comércio em relação à América do Norte, Ásia e Europa (Lima, 2006). Essas ações de diversificação de parcerias fizeram também parte da aposta central do país na potencialização do comércio exterior brasileiro com vistas à produção de saldos comerciais positivos que evitassem o aprofundamento da dependência do país à capitais estrangeiros (Cervo, 2003). Isto porque um dos objetivos desse governo foi acabar com a vulnerabilidade externa do país herdada do governo de Fernando Henrique bem como da dívida externa. Outro fator adjacente a esse debate é a busca da diplomacia do período em levar a questão do combate à fome e à miséria aos foros multilaterais, angariando conquistar um espaço para a temática na agenda global das Nações Unidas.

Em seus discursos, Lula procura desenhar as diretrizes que seriam perseguidas pelo seu governo já no início de mandato e as estratégias de inserção internacional que o país passaria a adotar a partir de então.

Integração regional - O Mercosul é um projeto nacional e como tal, uma das prioridades da política comercial externa brasileira.

Meio ambiente - Ao Brasil interessa, em particular, apoio a programas nacionais de preservação da biodiversidade e de aproveitamento racional do seu potencial econômico.

Desenvolvimento e justiça social - para nós, a paz e a segurança, a estabilidade político-institucional, o avanço da democracia e a maior integração da economia global são inseparáveis do desenvolvimento e da justiça social.

Comércio internacional – em relação à ALCA, nos entendimentos entre o Mercosul e a União Européia, que na OMC, o Brasil combaterá o protecionismo lutará pela eliminação e tratará de obter regras mais justas e adequadas á nossa condição de país em desenvolvimento⁸⁰.

Saindo da avaliação das realizações no campo da política externa para a análise da prática exercida pelo Presidente da República no campo diplomático, o que foi possível observar, a partir da quantificação dos dados seguindo as variáveis sugeridas para análise, é que houve um aumento expressivo da atuação do Chefe de Estado comparada a gestões anteriores, demonstrando a tendência de aumento da presença de atores estatais, que não apenas o Ministério das Relações Exteriores, na condução e na tomada de decisões em política externa no Brasil.

⁸⁰ Dados extraídos dos discursos presidências do governo Lula disponíveis no site da Presidência da República em <http://www.info.planalto.gov.br/>. Acesso em 01/03/2009

Durante o primeiro mandato do governo Lula, o mesmo realizou 67 vistas bilaterais a outros países do sistema internacional, como: Equador (15 e 16.01.2003), Alemanha, França (24 a 29.01.2003); Argentina (22-25.05.2003), Estados Unidos (19 e 20.06.2003), Portugal (09.06.2003), Espanha (de 10 a 16.06.2003), Paraguai (14.08.2003), Peru (de 24-28.08.2003) Venezuela (24.08.2003), México, Cuba (22-27.09.2003), Argentina (15- 18.10.2003), Espanha (24.10.2003), São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul (02-08.11.2003), Síria (03-04.12.2003), Líbano (04- 05.12.2003) Emirados Árabes Unidos (06-07.12.2003), Egito (08-09.12.2003), Líbia (09-10.12.2003), Índia (24-28.01.2004), Suíça (28.01.2004), Ucrânia, China (2-25.05.2004), EUA (22-24.06.2004), Bolívia (08.06.2004), Gabão (27.07.2004), Cabo Verde (28 e 29.07.2004), Bolívia (11.08.2004), República Dominicana (15-18.08.2004), Haiti (18.08.2004), Chile (22-24.08.2004), Equador (24-25.08.2004), Colômbia (19.01.2005), Venezuela (13-14.02.2005), Guiana (14-15.02.2005), Suriname (15 e 16.02.2005) Uruguai (01-02.03.2005), Venezuela (29.03.2005), Itália (07-09.04.2005), Camarões (10-11.04.2005), Nigéria (11.04.2005), Gana (12.04.2005), Guiné-Bissau (13.04.2005), Senegal (14.04.2005), Coreia do Sul (22-25.05.2005), Japão (26-28.05.2005), França (12-15.07.2005), Peru (08.09.2005), Portugal (12-13.10.2005), Espanha (13-15.10.2005), Itália (15-17.10.2005), Rússia (17-18.10.2005), Argentina (04-05.11.2005), Colômbia (13-14.12.2005), Bolívia (22.01.2006), Argélia (07-10.02.2006), Reino Unido (06-09.03.2006), Chile (11.03.2006), Áustria (11-14.05.2006), Peru (27-28.07.2006), Venezuela (12-13.11.2006), Bolívia (08-09.12.2006)⁸¹.

Participou de 48 reuniões multilaterais ocorridas tanto no Brasil quanto sediadas por outros Estados, sendo elas: Sessão de constituição do Parlamento do Mercosul 14/12/2006; XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho 03/05/2006; *World Economic Forum on Latin América* 06/04/2006; Oitava Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 8) 27/03/2006; II Conferência Mundial do Café 24/09/2005; reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA 30/09/2005; IV Fórum Global de Combate à Corrupção 07/06/2005; Cúpula América do Sul - Países Árabes 11/05/2005; Fórum Social Mundial 27/01/2005; reunião de Cúpula do Mercosul 17/12/2004; Grupo do Rio 04/11/2004; XI UNCTAD - parte II 5/06/2004; encontro com delegações da reunião ministerial do G-20 12/12/2003; IV Reunião Plenária do Fórum Empresarial Mercosul União Européia 29/10/2003; III Fórum Social Mundial 24/01/2003; III

⁸¹ Informações extraídas do site da Presidência da República WWW.presidencia.gov.br.

Fórum Mundial Econômico (24 a 29.01.2003), XVII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio (22.05.2003), Sessão especial da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (30-02.06.2003), Reunião do Mercosul (17 e 18.06.2003), Reunião do Pacto Andino (27 e 28.06.2003), Cúpula da Governança Progressista (de 10^a 16.06.2003), cúpula dos presidentes dos Estados-membros do Mercosul, Chile e Bolívia (15.08.2003), Sessão Comemorativa do 40º Aniversário da Organização Internacional do Café (16.09.2003), Abertura da 58ª Assembléia-Geral da Organização das Nações Unidas (22-27.09.2003), XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum do Mercosul (15-16.12.2003), XIII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (14-15.12.2003), Cúpula Extraordinária das Américas (12-13.01.2004), Encontro com os presidentes da França, Jacques Chirac, do Chile, Ricardo Lagos, e com o secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, para tratar da criação do Fundo Internacional de Combate à Pobreza (28-30.01.2004), Primeira Sessão Plenária dos Chefes de Estado e de Governo dos países membros do G-15 (26-27.02.2004), Abertura da III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe – União Européia (28.05.2004), Reunião de Cúpula dos chefes de Estados do Mercosul, Estados Associados e estados convidados (07-08.06.2004), V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (26-27.06.2004), instalação do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (13.08.2004), Reunião de Líderes Mundiais para a Ação contra a Fome e a Pobreza (20-21.09.2004), III Reunião de Presidentes da América do Sul (08.12.2004), Fórum Econômico Mundial (27-29.01.2005), Reunião dos chefes de Estado dos Estados-Parte do Mercosul (18-19.06.2005), Reunião com Chefes de Estado ou de Governo da África do Sul, China, Índia e México (07.07.2005), Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) (12-12.09.2005), Reunião de Alto Nível da Assembléia Geral das Nações Unidas (13-15.09.2005), Reunião de Cúpula do Mercosul (08-09.12.2005), Cúpula da Governança Progressista (11-12.02.2006), Reunião Quadripartite Brasil/Argentina/Bolívia/Venezuela (04.05.2006), Assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno do Mercosul, com a presença dos Presidentes do Brasil, da Venezuela, da Argentina, do Paraguai do Uruguai e da Bolívia (04.07.2006), Reunião de Trabalho com líderes do G-8, líderes de países convidados e chefes de organizações internacionais (15-17.07.2006), XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mecosul (20-21.07.2006), Debate Geral da LXI Assembléia Geral das

Nações Unidas (18-19-09.2006), Cúpula África-América do Sul (29-30.11.2006), Reunião dos Chefes de Estado e de Governo da CASA (09.12.2006)⁸².

Além disso, recebeu no Brasil um número expressivo de visitas de Chefes de Estados de toda a parte do mundo, um total de 107, demonstrando além da dimensão, a diversificação das parcerias propostas pelo governo no que tange às diretrizes da política externa. Com isso, vieram para o Brasil os representantes dos seguintes Estados: Venezuela (02 de janeiro de 2003), Suécia, Guiné-Bissau, Portugal, Guiana (14 de janeiro de 2003) Argentina, Príncipe de Astúrias, Grécia, (07 de março de 2003), Colômbia, Malásia, Países Baixos, (11 de março de 2003) Alemanha (11 de abril de 2003) Peru, Venezuela, Bolívia (12 de maio de 2003) Uruguai (27 de maio de 2003) Equador (11 de junho de 2003) Argentina (13 de junho de 2003) Cabo Verde (03 de julho de 2003), Noruega (22 de julho de 2003), Suriname (30 de julho de 2003) Guiana (19 de agosto de 2003) Chile (03 de setembro de 2003) Burkina Faso (06 de outubro de 2003) Espanha (07 de outubro de 2003) Noruega (14 de outubro de 2003) Paraguai (21 de outubro de 2003) Ucrânia (27 de outubro de 2003) África do Sul, Cabo Verde (28 de outubro de 2003), Mongólia, Montenegro, Nicarágua, Romênia, Sérvia, Suécia Polônia (29 de outubro de 2003) Espanha (31 de outubro de 2003) Finlândia (17 de novembro de 2003) República Dominicana, Guiana (18 de novembro de 2003) Bolívia (24 de novembro de 2003) Suécia (27 de novembro de 2003), Alemanha (17 de fevereiro de 2004) Líbano (08 de março de 2004) Portugal (15 e 16 de março de 2004) Argentina, (29 de março de 2004) Irlanda (19 de abril de 2004) China (16 de junho de 2004) Tailândia (07 de julho de 2004), Estados Unidos Mexicanos (04 de agosto de 2004) Panamá (26 de agosto de 2004) Paraguai (31 de agosto de 2004) Moçambique (07 de setembro de 2004) Portugal (15 de setembro de 2004) Venezuela (16 de setembro de 2004) Japão (07 de outubro de 2004) Astúrias, (12 de novembro de 2004) China (16 de novembro de 2004) Coreia (17 de novembro de 2004) Vietnã (22 de novembro de 2004) Rússia (12 de janeiro de 2005) Bulgária (24 de janeiro de 2005) Espanha, (23 de fevereiro de 2005) Astúrias, Grécia, (01 de abril de 2005) Uruguai (06 de abril de 2005) Chile (03 de maio de 2005) Angola (04 de maio de 2005) Honduras (09 de maio de 2005), Síria, Mauritânia, Líbano, Palestina, Argentina, Venezuela (11 de maio de 2005) Peru, (12 de maio de 2005) República Argelina (13 de junho de 2005) Congo (26 de julho de 2005) Botsuana (09 de agosto de 2005) Gâmbia (11 de agosto de 2005) Venezuela (18 de agosto de 2005) São Tomé e Príncipe (22 de agosto de 2005) Cabo Verde (06 de

⁸² Dados compilados pela autora. Informações extraídas do arquivo da Biblioteca da Presidência da República.

setembro de 2005) Nigéria (19 de setembro de 2005) Áustria (24 de setembro de 2005) Colômbia (29 de setembro de 2005) Venezuela (04 de outubro de 2005) Cabo Verde (01 de novembro de 2005) Jamaica (06 de novembro de 2005), Estados Unidos da América (16 de dezembro de 2005) Venezuela (18 e 19 de janeiro de 2006), Argentina (19 de janeiro de 2006), Venezuela (21 de janeiro de 2006), Peru, (03 de março de 2006), República Tcheca (13 de março de 2006), Guatemala (16 de março de 2006), Uruguai (03 de abril de 2006), Honduras (04 de abril de 2006), Rússia, (11 de abril de 2006), Chile (25 de abril de 2006), Colômbia, Argentina (07/12/2006)⁸³.

Além do número de visitas realizadas e recebidas associado à expressiva atuação presidencial em encontros multilaterais, o Presidente Lula também conferiu uma relevância extrema aos assuntos de política externa em seus pronunciamentos, totalizando 328⁸⁴.

Com isso, o que se observa a partir dos índices medidos para avaliar intensidade da atividade presidencial em política externa é que houve um expressivo aumento ao longo dos anos de todas as categorias, refletindo conseqüentemente na maior interação dos Chefes de Estados com os assuntos da política internacional. Para derivações de maiores conclusões, serão estabelecidas a seguir averiguações comparativas entre os mandatos presidências pós-redemocratização, visando extrair respostas à problemática central, qual seja: está havendo um processo de horizontalização da estrutura decisória em política externa no Brasil, isto é, uma desconcentração de poder do MRE no tratamento dos assuntos relativos à área em questão?

4.3) Uma análise integrada: aspectos evolutivos da atuação presidencial em política externa

A atuação dos Presidentes brasileiros ao longo dos anos avaliados (1990-2006) seguiu uma tendência de alta em todas as categorias. As visitas presidenciais oficiais a países do exterior para aproximações bilaterais foram intensas já no decorrer do governo Collor-Itamar que efetivaram 28 viagens dessa natureza; já FHC realizou 37 visitas a países do exterior no

⁸³ idem

⁸⁴ Ver em anexo a natureza dos discursos. Os dados foram compilados pela autora e extraídos do arquivo da Presidência da República.

primeiro mandato e 44 em sua segunda gestão; Lula aumentou para 67 esse número, caracterizando uma alta expressiva nesse índice. Portanto, de Collor-Itamar à primeira gestão de FHC houve um aumento de 32%; já na relação comparada do segundo com o primeiro governo de Fernando Henrique tem-se um acréscimo sobre atividades menos expressiva com 18,9%. No que se refere à comparação do governo Lula com as atividades realizadas por seu antecessor o índice obteve um acréscimo 52,2 %.

Figura 10- Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

Já os índices que concluem sobre a atuação presidencial avaliando o número de visitas recebidas pelo Presidente da República Brasileiro de Chefes de Estados dos diversos países do sistema internacional, o governo Lula obteve um destaque, pois o número chegou a 107, sendo esses dados bem menores em gestões anteriores como na de Collor-Itamar com 12 visitas recebidas, 31 durante o primeiro mandato de FHC e 18 no seu segundo governo. Assim, em termos percentuais obteve-se um aumento em 158,3% de Collor-Itamar para FHC, depois uma queda em seu segundo mandato 42%, e um índice 6 vezes maior das visitas recebidas na primeira gestão de Lula quando comparado com a segunda gestão de FHC.

Figura 11- Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

As participações dos Presidentes da República do Brasil em reuniões multilaterais seguiram percentuais muito próximos até o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, sendo que o diferencial foi obtido durante a primeira gestão de Lula elevando os índices da casa dos 20 para a dos 40, mais precisamente, com 48 atuações em reuniões dessa natureza, mais que o dobro em relação ao seu antecessor. Assim, em termos percentuais temos uma diferença mínima do segundo mandato em relação ao primeiro de Fernando Henrique de 5% de aumento. Mas no que se refere ao governo de Lula, há uma alta expressiva em relação ao seu antecessor de 140%.

Figura 12- Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

Em perspectiva comparada, também houve um aumento expressivo do número de discursos proferidos pelos Presidentes na área de política externa. Uma elevação de 41,6% de Collor-Itamar para FHC no seu primeiro governo, depois caracterizada por uma queda em relação ao segundo mandato, expressando uma posterior elevação 249% no decorrer do governo Lula.

Figura 13- Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

A partir desses dados o que se pode averiguar é uma crescente participação presidencial em assuntos de política externa, saindo de uma atuação protocolar que com frequência marcou a história do país, para uma diplomacia ativa atrelando o projeto nacional aos mecanismos de inserção internacional do país. Essa alta frequência da participação dos Chefes de Estados encontra-se em escala progressiva, ou seja, com uma tendência crescente entre aqueles que assumiram o cargo especialmente pós-redemocratização e no ensejo de um cenário internacional em transformação. O gráfico abaixo demonstra através de uma demonstração conjunta das variáveis por mandato presidencial a análise da tendência progressiva da atuação desse ator em política externa.

Figura 14 - Fonte: arquivo histórico da Presidência da República. Dados compilados pela autora

Com isso, o que se conclui a partir da avaliação empírica é que o ativismo presidencial não traduz uma ação particular de uma gestão específica como destaca a maioria dos estudos da área ao avaliar as gestões de Cardoso; mas o contrário, a assertividade demonstrada por FHC em suas gestões presidenciais é parte da trajetória crescente de atuação presidencial em assuntos de natureza internacional, ou seja, existe uma tendência de alta na atividade presidencial na área especialmente após o período de redemocratização do Brasil, da crescente

politização dos temas da política externa e do aumento da inversão dos assuntos internacionais em votos e prestígio político.

CAPÍTULO 4: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO PADRÃO ORGANIZACIONAL E DECISÓRIO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

As premissas vigentes na administração pública por um longo período na maioria dos Estados estiveram fundamentadas no total afastamento das burocracias das questões político-partidárias, cabendo as mesmas a execução técnica das decisões tomadas pelos políticos eleitos. Essas características, no entanto, estão sendo colocadas em “xeque” por novos modelos propostos para reforma da máquina estatal. Esses novos formatos em sua essência têm como proposta implantar no setor público uma administração mais próxima daquelas utilizadas pelas empresas privadas, que adotam o gerenciamento por programas, a horizontalização decisória, além de visar estabelecer uma proximidade maior da estrutura com o cliente, orientando suas ações não mais para processo e sim para objetivo final, ou seja, de contemplar as demandas dos cidadãos.

A horizontalização em detrimento da verticalização, a ênfase nos resultados em detrimento dos processos, a proximidade com o cidadão em detrimento do insulamento institucional, a transparência nas ações públicas, a redução do aparato administrativo do Estado e as parcerias público-privadas são algumas das características fundamentais do modelo de administração gerencial que procura superar os ditames que orientaram as ações dos servidores públicos e do próprio aparato organizacional e funcional do Estado Moderno até pelo menos finais do século XX, quando novas propostas emergem em resposta ao cenário mundial em transformação.

No Brasil, os primeiros movimentos de reforma no sentido da desburocratização começam a surgir nas décadas de 1970 e 1980, quando os atores políticos nacionais passam a repensar e instituir reformas sobre o papel do Estado tanto no que diz respeito sobre seu relacionamento com a sociedade como também sobre seu próprio formato de organização e funcionamento. O modelo vinculante até então demonstrava-se estagnado e incapaz de responder às demandas sociais de forma eficiente e responsiva, além da máquina pública estar gerando gastos excessivos e uma grave crise fiscal. Com isso, inúmeras propostas políticas

foram sendo apresentadas, identificando à descentralização política e administrativa como modelo de superação das problemáticas presentes.

Outro fator que passou a ser elemento de reflexão foi o papel desempenhado pelas burocracias, já que passaram a ser atores com grande relevância e influência no processo de tomada de decisão política. A capacitação técnica, a especialidade e a continuidade no cargo, tornaram os burocratas atores com um poder informacional significativo, capazes muitas vezes de definir o jogo político. A problemática envolvida na função real que as burocracias vêm desempenhando na máquina do Estado está diretamente atrelada às formas e mecanismos de controle democrático existentes sobre elas. Isto porque, uma vez que os funcionários públicos são cargos permanentes conquistados mediante concursos, ou seja, isentos de indicação política e/ou almejado via sufrágio universal, não há controle direto por parte dos cidadãos sobre as decisões tomadas por burocratas. Diante disso, os congressistas, representantes eleitos pelo povo para legislar e para fiscalizar as ações do Executivo, são atores com capacidade de influenciar as ações da burocracia. No entanto, como destacamos em capítulos anteriores, a relação entre principal e agente (Legislativo e burocracias) varia em função do arcabouço institucional, regimental e constitucional que fundamentam os mecanismos de controle. Isto quer dizer, que dependendo do país, esse controle do Legislativo sobre o Executivo pode variar significativamente, do estágio centralizado, funcionado em favor do Poder Executivo, ao poliárquico, em que a estrutura dos poderes funciona de maneira equilibrada.

Nesse ensejo, no que se refere às questões relativas à política externa, a problematização da permeabilidade institucional, transparência e desconcentração política foi tratada mais tardiamente entre teóricos e políticos. Até a década de 1970, as agendas diplomáticas dos Estados estiveram concentradas em temas da “alta política”, voltados predominantemente ao *Hard Power*, característico pelo alto grau de sigilo e sensibilidade das temáticas interestatais. Após esse período, os temas *softs* emergem como pauta central nessas agendas e, conseqüentemente, no caso do Brasil, a concentração do poder decisório no Ministério das Relações Exteriores e sua dinâmica altamente insulada passa a ser problematizada, uma vez que as questões de política externa com características multidimensionais demandavam com cada vez mais freqüência uma dinâmica interativa entre

as burocracias federais, bem como um diálogo mais estreito entre os poderes Executivo e Legislativo na conformação das posições internacionais do Brasil.

Assim, como a análise macro das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo foram estabelecidas no capítulo 2, caberá nesse capítulo compreender como se estrutura o processo decisório em política externa no Brasil, com ênfase na dinâmica inter-burocrática. O marco temporal estabelecido para averiguação empírica foi de 20 anos (1988-2007), caracterizado pelo novo marco constitucional do país. Para tanto, foram estabelecidos indicadores que possibilitem apontar respostas sobre o padrão decisório em matérias internacionais no Brasil, seja ele centralizado ou horizontalizado em sua estrutura intra ou inter-burocrática.

Para averiguação da estrutura funcional e relacional entre os departamentos que participam do processo decisório intra-burocrático (Ministério das Relações Exteriores), observou-se a dinâmica prevista no regimento interno, a estrutura de comando a partir das Subsecretarias que são os eixos organizacionais da hierarquia funcional e o *modus operandi* da organização. Já para análise do relacionamento e coordenação de políticas entre as agências burocráticas (Ministérios), foram consideradas as seguintes variáveis: número de Comissões Interministeriais, número de Secretarias de Relações Internacionais e/ou Assessorias de Relações Internacionais presentes na estrutura de outros Ministérios, número de diplomatas emprestados para exercer sua função em outras pastas ministeriais (com base de controle nos dados inversos, ou seja, no número de funcionários de outros Ministérios alocados no Itamaraty). Todos esses índices foram distribuídos ao longo de 20 anos (1988-2007), com o objetivo de averiguar se houve uma crescente nos dados previamente citados. Com isso, não se objetiva alcançar uma análise conclusiva sobre a dinâmica decisória intra e inter-burocrática, mas identificar tendências seja de continuidade do padrão de insulamento seja de mudanças com o aumento da porosidade dessas instituições.

Além disso, como se observará a seguir, o Ministério das Relações Exteriores preserva uma história peculiar no que tange a administração pública direta brasileira, pois adquiriu a partir de um determinado momento histórico uma trajetória única, respondendo de forma diversa em relação a seus pares às reformas administrativas pelas quais passou (ou vem passando) a máquina do Estado brasileiro. Neste sentido, caberá, também, nesse capítulo da tese, uma averiguação preliminar antecedente ao marco temporal estabelecido pela pesquisa

para respaldar uma análise mais profunda e ampla de como se estrutura o processo decisório em política externa do Brasil e os principais componentes influenciadores de suas mudanças.

Os atores a serem destacados na análise são os Ministérios de Estado e, em particular, o Ministério responsável pela pasta da política externa do país. Como a perspectiva do Estado-rede muda o aspecto relacional no interior do Poder Executivo, faz-se necessário também um processo de reflexão sobre as transformações do Estado e de seu papel, uma vez que sua forma estrutural no que se refere principalmente aos mecanismos de coordenação de política, de interação entre as agências burocráticas, de controle entre os poderes, na prestação de serviços a população e no próprio espaço de interação no interior da máquina governamental fundamentam o debate sobre processo de tomada de decisão.

Nesse ensejo, discutir a proposta de reforma da administração pública no Brasil como elemento de introdução e fundamentação da análise faz-se uma tarefa essencial, uma vez que passa a ser rediscutido o papel que deve desempenhar as burocracias do Estado e, conseqüentemente, sua interlocução com os demais agentes políticos e sociais.

ANTECEDENTES

3.1) Os ciclos reformistas da administração pública brasileira e o impacto na história orgânica do MRE

A organização administrativa do Brasil é tão antiga quanto sua própria história. Antes mesmo de tornar-se um país independente, o Brasil já contava com organizações governamentais que tinham como finalidade a preservação do território nacional bem como de suas riquezas. A estrutura administrativa nesse primeiro momento carecia de critérios que buscassem regimentar sua organização; o foco era garantir os objetivos perseguidos pela Coroa. Mesmo após sua independência, os critérios de seleção para os cargos públicos bem como os procedimentos operacionais não eram pautados por regras definidas; as decisões eram centralizadas na figura do Imperador, os cargos eram distribuídos de acordo com a proximidade pessoal e os bens públicos eram cotidianamente confundidos com os interesses privados (Cheibub, 1985).

A administração patrimonialista, assim conhecida pelos estudiosos da área, caracterizou o poder público no Brasil até pelo menos os anos de 1930, quando novas propostas são levadas à baila com a finalidade de dirimir as características patrimonialistas e oligárquicas expressas na máquina administrativa do Estado Brasileiro. Assim como destacado por Raymond Faoro em sua obra *“Os donos do poder”* (2000), durante todo o Império e a Primeira República o estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares comandava o poder no Brasil, derivando seu poder e renda do próprio Estado. Para Faoro, esse grupo político dirigente reproduziu no Brasil o sistema montado em Portugal no século XIV, formado por uma nobreza decadente que se aproveitava do patrimônio do Estado - com arrecadação de impostos pagos pela burguesia mercantil - para sua própria sobrevivência.

No Ministério das Relações Exteriores não era diferente; comandados por juristas e letrados, filhos ou parentes próximos de representantes da classe dirigente que iam estudar no exterior, a história diplomática e a própria trajetória da organização fora marcada por nomes que refletiam essa estrutura de poder (Cheibub, 1985). Perpetuava-se também, como nas demais repartições públicas, a exclusão das mulheres que eram impedidas de participar, representar e serem representadas na classe política nacional. Os funcionários públicos a serviço do Estado eram contratados não pela competência e/ou especialidade para o exercício do cargo, mas sim pela proximidade pessoal e afetiva com o Chefe de Estado. Isso significa que os cargos eram preenchidos por indicação a partir de uma seleção viciada e nepotista. A preferência também era demonstrada por brasileiros que tivessem bacharelado em direito concluídos em universidades do exterior, o que por si só era considerado como demonstração de aptidão e competência para a inserção no serviço público e na diplomacia (Castro, 1983). Há de se ressaltar, portanto, que as exigências para o preenchimento do cargo de diplomata restringiam-se a pouquíssimas pessoas, aquelas que possuíam condições financeiras de ir estudar no exterior, possuidores de títulos e honrarias, regidas, em geral, por Viscondes e Barões.

Portanto, se há alguma particularidade no modelo organizacional do Ministério das Relações Exteriores quando comparada as demais burocracias federais, esta diferenciação ocorre pós-década de 1930, uma vez que foi verificada até esse momento uma história praticamente similar traçada pelas repartições que compõe a administração direta (Castro,

1983). Nesse ensejo, os objetivos dessa tese a partir de então serão o de compreender o que levou o Ministério das Relações Exteriores a trilhar um caminho diferenciado das demais burocracias e averiguar, a partir dessas características peculiares, as resultantes desse processo em seu modelo decisório.

Historicamente, a Primeira República e a instalação do regime autoritário no Brasil através dos militares no poder tenta ser um período transitório, com a emergência de uma nova classe política derivada da classe média, que, até então, não tinha espaço de atuação na máquina administrativa do Estado em virtude da dominação dos aristocratas. Mas, a vida breve do regime militar com a eleição de Pudente de Moraes para o cargo da Presidência da República, em 1894, representou o retorno da oligarquia cafeeira ao poder político nacional. Nesse período, há uma desconcentração de poder decisório, marcado por um forte federalismo e pela predominância dos estados de São Paulo e Minas Gerais na política brasileira. “A política dos governadores” que possibilitou a sustentação desse modelo de intercâmbio entre os estados supracitados no governo federal esteve também apoiada por um sistema coronelista. Na visão de Victor Nunes Leal (1975), significa que o sistema político nacional era constituído por barganhas recíprocas entre governadores e coronéis, ou seja, os governadores garantiam o poder dos coronéis nas suas localidades de mando, cedendo o controle dos cargos públicos locais, quando o mesmo garantia em contrapartida, por meio do mandonismo e da troca de favores, a vitória nas urnas a partir de seus currais eleitorais; ao mesmo tempo os governadores davam apoio ao Presidente da República que em troca reconhecia o seu domínio do estado (Nunes Leal, 1975). Essa dinâmica favoreceu a descentralização decisória das mãos Presidenciais até 1930, quando se dá fim a “política café com leite” e inicia-se uma trajetória que culminará na constituição do Estado Novo, centralizador e reformador das estruturas político e administrativa do Estado brasileiro.

Portanto, é a partir desse momento que as características da máquina administrativa brasileira alteraram-se profundamente. Inicia-se um novo ciclo com a reforma do Estado de 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolida, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser o órgão executor e organizador da administração pública. Propunha-se distanciar dos princípios que nortearam a política nacional até então e determinava-se uma série de princípios que deveriam nortear a reforma, refletindo a estrutura do poder político dirigente que passara para

as mãos da burguesia industrial. Dentre as características do novo modelo administrativo estavam: a tecnicidade, a profissionalização, a neutralidade política, a centralização, hierarquização, o caráter meritocrático das carreiras, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, racionalização geral dos métodos, ênfase nos procedimentos (Weber, 1999).

Esse segundo ciclo de reformas e ruptura na história da organização das instituições públicas federais teve um impacto significativo na organização do Ministério das Relações Exteriores, pois foi durante esse período que a carreira diplomática tornou-se unificada, possibilitando a constituição de um grande espírito de corpo. Além disso, conquistou autonomia em relação às demais burocracias estatais na promoção e execução de seu processo seletivo para a inserção na carreira, com a criação da academia diplomática em 1945 - Instituto Rio Branco -, que veio reforçar esse processo de autonomia e insulamento em relação às demais burocracias (Cheibub, 1985).

Portanto, a grande diferenciação da história do Ministério das Relações Exteriores em relação às demais burocracias estatais inicia-se com a reforma de Mello Franco⁸⁵ (1930-33) quando é atribuída a base para unificação da estrutura do Ministério e da carreira que, até então, possuía uma composição tripartite: Secretaria de Estado, Corpo Diplomático e Corpo Consular. As funções atribuídas no interior de cada uma dessas estruturas já haviam sendo equiparadas hierarquicamente por reformas anteriores, o que permitiu, após a unificação, a transição entre os quadros. A fusão das carreiras diplomáticas e consulares foi definitivamente consolidada na gestão de Oswaldo Aranha (1938-44) que definiu também os critérios para o ingresso no serviço, quais sejam: concurso de provas e títulos, ficando restrito apenas a candidatos do sexo masculino (Castro, 1983).

A unificação da carreira propiciou a coesão do corpo de funcionários, que passaram a repartir aspirações, atribuições, responsabilidades; as mudanças passariam também atingir a todos, seja de caráter meramente regulamentar da carreira e do serviço de promoções ou de reformas mais amplas na estrutura funcional e organizacional da Secretaria de Estado (Barros, 1986).

⁸⁵ Decreto de número 19.592 de 15 de janeiro de 1931

Além disso, ainda neste contexto, algumas transferências de competências que antes estavam sob o domínio do Ministério das Relações Exteriores foram realizadas durante o governo provisório. Assim, os serviços econômicos e comerciais passaram a estar submetidos ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio sendo transferidos juntamente seu pessoal, material e verbas específicas para essas atribuições⁸⁶. Houve também a transferência sobre a expedição de passaportes ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores⁸⁷. Todavia, a responsabilidade sobre o comércio exterior não ficou ausente do Itamaraty por muito tempo; com o decreto de número 21.305 de 19 de abril de 1932 ficou estabelecido que o serviço retornaria a jurisdição e responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores. A retomada no tratamento de assuntos comerciais para o Itamaraty fez com que houvesse uma alteração na distribuição de funções, extinguindo, com isso, o quadro de delegados comerciais acreditados junto às missões diplomáticas, criando, em compensação, os serviços econômicos diretamente vinculados a Secretaria de Estado, colocando definitivamente as temáticas dessa área sob responsabilidade do Itamaraty⁸⁸ (Castro, 1984).

Outro marco para a organização do Ministério das Relações Exteriores foi a criação do Instituto Rio Branco em 1945⁸⁹, que obteve inicialmente a definição como de centro de investigação e ensino, posteriormente alterado⁹⁰, assumindo definitivamente seu caráter de academia diplomática⁹¹. O Instituto Rio Branco pode ser visto também como um centro de socialização de valores, repartições de princípios, consolidação do conhecimento e de fomento a 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).

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 compõem o Poder Executivo Federal. A inquestionável competência para lidar com assuntos de natureza internacional propiciado em grande medida pela formação coesa, a solidez

⁸⁶ Decreto 19.472 de 9 de dezembro de 1930

⁸⁷ Decreto 19567 de 6 de janeiro de 1931

⁸⁸ Decreto número 74 de 16 de dezembro de 1937

⁸⁹ Decreto de número 7.473 de 18 de abril de 1945

⁹⁰ Decreto de número 9.032 de 6 de março de 1946

⁹¹ Em 1975, em parecer datado de 3 de agosto, o conselho federal de educação reconheceu o CPCD como curso de graduação de nível superior, estendendo aos diplomados do referido curso as vantagens e prerrogativas que a lei confere aos diplomados de curso superior

institucional e a rigidez da estrutura hierárquica tornou a instituição menos permeável que as demais, sendo o Ministério que menos comporta cargos comissionados e profissionais externos a carreira diplomática dentro de seu quadro funcional.⁹²

Destarte, é também a partir de 1930 que a estrutura organizacional do Ministério também tornou-se mais complexa e ampliada, estando composta por assessorias diretas ligadas ao Ministro, tais como: o Serviço Jurídico e o Gabinete; quatro comissões – 1) de 2) Fiscalização de Entorpecentes, 3) de Eficiência de Reparações da Guerra, 4) de Segurança Nacional; o Instituto Rio Branco; os serviços de informações; o Instituto Brasileiro de Educação, Ciência Cultural. As repartições consulares e as missões diplomáticas ficaram atreladas diretamente à Secretaria de Estado, bem como o Departamento de Administração, Departamento Econômico e Consular e o Departamento Político e Cultural. A esses departamentos estavam submetidas 14 divisões.

Anos mais tarde, algumas temáticas antes ausentes da agenda de trabalho das burocracias federais e das próprias atribuições diplomáticas passaram a permear constantemente a dinâmica de trabalho dos Ministérios, havendo cada vez mais a sobreposição de competências para determinados assuntos. Com isso, além de uma reestruturação na máquina, havia a necessidade crescente de uma regulamentação transversal que impedisse determinados conflitos inter e intra-burocráticos, devido às sobreposições presentes.

Sendo assim, já na década de 1950, após as duas administrações de Getúlio Vargas inicia-se no Brasil um processo de reflexão sobre a eficácia do funcionamento da administração pública centralizada e altamente hierárquica, uma vez que a mesma passara a ser considerada motivo de paralisia decisória e retardamento nos processos. Neste contexto, Juscelino Kubitschek encaminha ao Congresso, na mensagem de número 189, um Projeto de Lei cuja proposta visava estabelecer o intercâmbio ministerial através da criação de Comissões para o trato de questões transversais. As primeiras dentro desse caráter proposto foram as responsáveis pela operacionalização do comércio exterior brasileiro, chefiadas por Ministros de assuntos econômicos em missões diplomáticas, além de um assessor indicado pelo Ministro da Indústria e Comércio e outro assessor indicado pelas Confederações

⁹² Os dados que comprovam a afirmativa estarão expressos em itens seguintes desse trabalho.

Nacionais da Indústria, Comércio e Rural Brasileira. Essas determinações trouxeram pela primeira vez a participação de setores organizados da sociedade civil para compor centros de decisão em matéria de comércio exterior (Castro, 1984).

As gestões durante o regime ditatorial no Brasil também foram marcadas por inúmeros processos de reformas nas estruturas administrativas do Estado; a reforma desse período foi dirigida pela Comissão Central de Reforma Administrativa Federal⁹³ (CEBRAF) em articulação com o DASP e a SERPRO. O objetivo nesse momento foi a busca por conciliar centralismo político, premissa de regime autoritário, com descentralização administrativa. Esse dilema esteve presente em ações políticas durante todo o regime militar, ora com reformas descentralizantes na administração, ora com a tendência de centralizá-la para o controle total das instâncias de decisões políticas. A escolha do melhor modelo organizacional também era tema norteador de inúmeros debates acadêmicos e políticos nesse momento. A preocupação com a eficiência administrativa permanecia latente, mas, ao mesmo tempo, novas preocupações voltadas para o atendimento ao cidadão, com ênfase nos processos e na horizontalização de poder, passaram também a exercer uma notável influência nos destinos da administração pública (Bresser, 1999).

Mas cabe a ressalva que mesmo com as iniciativas anteriores, a centralização rígida permanecia invariável nos órgãos da administração direta, como nos Ministérios. A partir de 1979 é constituído para esses devidos fins o Ministério Extraordinário de Desburocratização, que desenvolveu projetos que visavam atingir mais diretamente os interesses dos cidadãos, diminuindo a rigidez burocrática, a hierarquização e os procedimentos longos que traduziam em ineficiência decisória. Como resultados observados, essa reforma tornou o sistema de mérito menos rígido, atribuindo maior flexibilidade a ocupação dos cargos mediante a hierarquia de carreira, tornando os cargos do alto escalão comissionado com indicação direta do Presidente da República (*idem*).

No plano particular da reforma aplicada ao Ministério das Relações Exteriores, alguns instrumentos foram criados com o objetivo de coordenar competências, bem como o de responder às demandas emergentes do empresariado nacional. Foi durante esse período, portanto, que pela primeira vez na história organizacional o critério de divisões funcionais e geográficas foi regulamentado, buscando impedir sobreposições de funções bem como

⁹³ Determinado pelo decreto de número 63.500 de 30 de outubro de 1968

possibilitar a melhor articulação possível das tarefas em andamento. Assim, para caso de dúvida na distribuição do expediente, a seção de classificação deveria encaminhá-lo primeiramente a seção geográfica (como ocorre até os dias atuais) e, em caso de conflitos de competências, os mesmos deveriam ser resolvidos pelos Chefes de Divisão, pelo Secretário Geral Adjunto ou de Departamento, ou seja, a quem o assunto tivesse atrelado. Não havendo entendimento, o conflito deveria ser solucionado pelo chefe da Comissão de Coordenação⁹⁴ (Castro, 1983).

Todavia, mesmo com os esforços iniciados em 1979 a descentralização não atingiu a administração direta, pois além de haver as resistências naturais à mudança, havia também desconfiança sobre o verdadeiro funcionamento e o real impacto que as premissas desse novo modelo de gestão poderiam causar à vida do Estado (Pires, 1997). Por isso, um novo projeto de reforma do Estado foi proposto. Em 1995, na primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso a preocupação central era o estabelecimento de uma reforma estrutural do Estado. Dentre as diversas propostas destacava-se a necessidade de repensar os fundamentos da administração pública brasileira que já dava sinais de esgotamento. A inspiração de reformar a gestão pública vinha agora de seus próprios vizinhos latino-americanos⁹⁵ que iniciavam, em concomitante, mudanças e reformas na máquina estatal (Bresser, 1998).

A primeira mudança nesse sentido foi a transformação da então Secretaria de Administração Federal da Presidência da República em um Ministério (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), que passou a se responsabilizar pela organização, planejamento e implementação da reforma do Estado, tendo em vista os princípios da administração pública gerencial. Em adição, criou-se a Câmara de Reforma do Estado com formação interministerial e o Conselho da Reforma do Estado, formado por representantes da sociedade civil com a função de assessorar e complementar as atribuições da Câmara. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado servia, neste sentido, como documento norteador e marco legal do processo de reforma (Pires, 1997).

⁹⁴ Esses aplicativos como será visto em capítulos posteriores são utilizados até os dias atuais na divisão de tarefas dentro do Itamaraty.

⁹⁵ CLAD- Conselho Latino-Americano da Administração para o Desenvolvimento criou um documento comum que espelha as novas iniciativas em resposta ao capitalismo pós industrial “Nova Gestão Pública para América Latina”

Reiniciava, a partir daí, o terceiro ciclo de reformas da administração Pública no Brasil. Em um primeiro momento, caberia planejar e reorganizar a administração pública como um todo para, em seguida, iniciar a segunda fase, referente à implementação, cujo processo é mais longo e mais difícil, tendo em vista que as resistências surgem com toda força devido à epiderme da própria instituição passar a sofrer grandes abalos.

Neste contexto, as primeiras ações de reforma foram iniciadas com a criação de um novo marco legal para administração pública; com o planejamento da nova arquitetura organizacional constituída por agências reguladoras, executivas e organizações sociais; novos instrumentos de gestão como os contratos de gestão e programas de inovação e de qualidade na administração pública; valorização do servidor com novas políticas de recursos humanos, fortalecimento das carreiras, revisão da política de remuneração, realização de concursos públicos e intensificação na capacitação de funcionários. Outros instrumentos também foram adotados como: a intensificação do uso de tecnologia orientada para melhoria no atendimento ao cidadão, no relacionamento com o setor privado e transparência e modernização da gestão interna (governo eletrônico, *comprasnet*, *receitanet*, quiosques, redes governos, sistemas corporativos de gestão) (Bresser, 2003).

No estágio de implementação, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi incorporado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de amarrar a distribuição orçamentária com adequação aos preceitos do modelo de gestão e com os programas de qualidade. No entanto, como ressalta Bresser⁹⁶ (2001), foi durante o processo de implementação, agora sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, que a reforma foi paralisada. As explicações para isso podem ser as mais diversas, mas talvez a mais importante delas esteja no fato de que as burocracias (ou unidades administrativas do Estado) estão longe de representar apenas um papel administrativo e processual, pois são, antes de tudo, atores políticos, que disputam por poder e sobrevivência dentro máquina do Estado. Portanto, qualquer concepção que possa representar uma mudança significativa em seu modo de atuação, sofre muitas resistências; e se pensarmos que os agentes da reforma são os próprios servidores e responsáveis pelas pastas ministeriais, apresenta-se, neste contexto, um grande paradoxo.

⁹⁶ Foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e o maior defensor da aplicação no Brasil da administração pública gerencial.

Assim, ao analisar o histórico do ciclo de reforma, compreende-se que as iniciativas foram acompanhadas pela criação de novos órgãos dentro da administração pública que fariam o papel de processar, planejar e implementar as reformas, o que significa que as mudanças, quando ocorridas, sempre foram iniciativas de agentes externos a administração, que foram colocados no interior da mesma para processar a mudança. Mas, essa avaliação também possibilita concluir que as mudanças de governo e a extinção muitas vezes dessas unidades com responsabilidades específicas, resultam na paralisia do processo de reforma, que pode ou não ser concluída, o que dependerá de iniciativas futuras. Como ressalta Resende (2002) o problema da não conclusão de ciclos é a sobreposição deles (falhas sequenciais), prejudicando a própria definição de papéis das burocracias, que passam a responder por modelos mistos de gestão pública, dado a preservação de características dos diversos processos.

É, portanto, a partir dessa reflexão, que os demais tópicos desse capítulo foram planejados, com o objetivo de analisar um período na história do Ministério das Relações Exteriores que o mesmo passa a lidar com um cenário internacional em completa transformação, diversificação e complexidade nas relações, de uma arena doméstica em processo de consolidação da democracia e de uma estrutura de Estado que passa a repensar o seu papel e a forma de lidar com as demandas incipientes. Neste sentido, procura-se avaliar se ao longo desses 20 anos (de 1988 a 2007) mudou a estrutura organizacional e decisória intra-burocrática e se houve mudança no padrão de relacionamento inter-burocrático no processo de tomada de decisões em temas de política externa; com isso, o foco do capítulo recairá sobre as relações estabelecidas no interior do próprio Poder Executivo.

MARCO TEMPORAL: DE 1988 A 2008

3.5.3) Mudanças de cenários e suas resultantes para as regras do jogo: o Ministério das Relações Exteriores no contexto pós-constituente

Como visto no capítulo anterior, no que tange ao papel desempenhado pelos poderes Executivo e Legislativo, o novo marco constitucional brasileiro foi caracterizado por alto grau

de conservadorismo, mantendo a preponderância do Poder Executivo no processo de tomada de decisão, não criando mecanismos novos de controle do Legislativo sobre o Executivo em matérias de política externa. A Constituição de 1988 também foi bastante conservadora no tratamento e na regulamentação das funções que passariam a exercer a máquina pública em um contexto agora democrático e, por natureza, mais próximo às demandas da sociedade. As propostas reformadoras em relação ao formato e modelo de administração só vieram à baila anos mais tarde, em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Estado que, assim como mencionado anteriormente, tinha como proposta adaptar a prestação dos serviços do Estado a um novo contexto nacional e internacional.

Dentro dessa nova proposta organizacional, o Ministério das Relações Exteriores passa por readequações institucionais em 2004 e 2006, respectivamente. Esses anos marcaram um processo de ampliação e reforma na estrutura dessa burocracia, que incorpora, mesmo que de maneira bastante tímida, canais de diálogo com os demais atores estatais e não-estatais. O que se pode dizer, também, é que as bases estruturais do Ministério foram ampliadas, incorporando maior número de temáticas a serem abordadas dentro de suas divisões departamentais.

A reestruturação administrativa do Ministério ocorrida primeiramente em 2004, com o decreto de número 5.032 de 5 de abril, é marcado por algumas diferenças em comparação com a estrutura anterior⁹⁷, quais sejam: a) o Gabinete, b) a Secretaria de Planejamento Diplomático, c) a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares e d) a Consultoria Jurídica. À Secretaria Geral das Relações Exteriores ficaram submetidos o Gabinete do Secretário Geral e as Subsecretarias, sendo elas: 1) Subsecretaria Geral de Política (com oito departamentos incluindo pela primeira vez as temáticas: direitos humanos e temas sociais, meio ambiente e temas especiais); 2) Subsecretaria Geral da América do Sul (três departamentos, incluindo pela primeira vez o departamento de integração); 3) Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos (dois departamentos); 4) Subsecretaria Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (quatro departamentos, sendo que nesse momento a promoção comercial assume uma característica meramente departamental); 5) Subsecretaria Geral do Serviço Exterior (três departamentos); além da Inspeção Geral do

⁹⁷ portaria número 474 de 28 de fevereiro de 1978

Serviço Exterior, Corregedoria do Serviço Exterior; Cerimonial e o Instituto Rio Branco⁹⁸. Compunha também a estrutura do Ministério, os escritórios de representação regional ampliados para oito; Comissões Demarcadoras de Limites, Secretaria de Controle Interno, Órgãos de deliberação Coletiva e a Fundação Alexandre Gusmão.

Essa estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos passa por uma reforma dois anos mais tarde, em 2006, mediante ao decreto de número 5.979 de 6 de dezembro de 2006⁹⁹. Nele não há grandes modificações em relação à estrutura aprovada em 2004 (supracitada), apenas algumas adaptações e renomeações, quais sejam: - a criação da Assessoria de Imprensa com vinculação direta ao Ministro, possibilitando maior interlocução com os meios de comunicação e, por conseguinte, com a opinião pública; - a divisão da Subsecretaria Geral de Política passando a ser representada pela Subsecretaria Geral de Política I, responsável pelo tratamento temático¹⁰⁰, e a Subsecretaria Geral de Política II, responsáveis pelas divisões geográficas; inclusão de mais um departamento na Subsecretaria Geral da América do Sul sendo ele o Departamento do México, América Central e Caribe, devido ao crescente interesse do Brasil nessa região; a diminuição da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, que passa a ser formada por apenas dois departamentos, permitindo, assim, a criação de uma nova Subsecretaria Geral, a responsável pela Cooperação e Promoção Comercial.

Na formatação atual, a competência e a distribuição de tarefas dos órgãos que compõem o organograma ministerial estão subdivididos em grandes eixos de atuação, que consideram tanto os aspectos geográficos como também os critérios temáticos. São eles:

1) A Subsecretaria-Geral Política I a qual “compete assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões de política exterior de natureza bilateral e multilateral, dos temas afetos aos direitos humanos e das matérias internacionais de caráter especial”¹⁰¹. A mesma é composta por departamentos que tratam de assuntos específicos sendo eles: Departamento da Europa, Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, Departamento de Organismos Internacionais,

⁹⁸ Estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores, 2006.

⁹⁹ Art. 6º Ficam revogados os Decretos nºs 5.032, de 5 de abril de 2004, 5.214, de 28 de setembro de 2004, e 5.498, de 25 de julho de 2005.

¹⁰⁰ Exceto o departamento da Europa, que aparenta uma incoerência de abordagens na divisão de trabalhos em duas subsecretarias gerais de política (I e II)

¹⁰¹ (decreto de número 5.979 de 6 de dezembro de 2006)

Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais, o Departamento de Energia (em norma prevê interação com o Ministério de Minas e Energia)

2) A Subsecretaria-Geral de Política II cuja competência regimental está no assessoramento “do Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões de política exterior de natureza bilateral com os países ou o conjunto de países dessas áreas geográficas. À esse órgão administrativo estão submetidos diversos departamentos, sendo eles: Departamento da África; Departamento da Ásia e Oceania; Departamento do Oriente Médio e Ásia Central; sendo de responsabilidade dos mesmos o desenvolvimento e acompanhamento do relacionamento com os países dessas regiões”¹⁰²

3) A Subsecretaria-Geral da América do Sul também diretamente submetida à Secretaria Geral “compete assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões de natureza política e econômica relacionadas com a América do Sul”.¹⁰³ A esse órgão estão submetidos departamentos tanto de responsabilidade temática como organizados segundo o princípio geográfico do relacionamento diplomático do Brasil, são eles: departamento da América do Sul, Departamento de Integração Departamento de Negociações Internacionais, Departamento do México, América Central e Caribe.

4) A Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos é um outro grande eixo de atuação do Ministério. É de responsabilidade da mesma “assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões relacionadas com os temas tecnológicos e a economia internacional”¹⁰⁴. Dois departamentos estão submetidos a essa Subsecretaria, sendo eles: o Departamento Econômico - que é o órgão que tem maior interação com outros ministérios e com entidades representantes dos setores econômicos do país - e o Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos cuja competência está no estabelecimento de diretrizes de política exterior no âmbito das relações científicas e tecnológicas, incumbindo-se, também, dos temas afetos à propriedade intelectual.

5) A Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tem por competência “cuidar dos temas relativos aos brasileiros no exterior e aos estrangeiros

¹⁰² Idem

¹⁰³ ibdim

¹⁰⁴ ibdim

que desejam ingressar no Brasil, incluindo-se a cooperação judiciária internacional” A ela estão submetidos dois departamentos: Departamento de Comunidades Brasileiras no Exterior e o Departamento de Estrangeiros. No primeiro caso cabe orientar e supervisionar assuntos de natureza consular e no outro, acompanhar, no âmbito do Ministério, os assuntos concernentes à política imigratória nacional.

6) Já Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial compete “assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões relacionadas com cooperação técnica, com promoção comercial e com a política cultural” À Subsecretaria estão submetidos a Agência Brasileira de Cooperação, o Departamento de Promoção Comercial e o Departamento Cultural. O departamento Cultural possui grande articulação intra-burocrática uma vez que ao mesmo compete propor, em coordenação com os departamentos geográficos, diretrizes de política exterior no âmbito das relações culturais e educacionais, promover a língua portuguesa, negociar acordos, difundir externamente informações sobre a arte e a cultura brasileira e divulgar o Brasil no exterior.

7) A Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior tem por competência “assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato de todos os aspectos administrativos relacionados com a execução da política exterior; e exercer o papel de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISIP, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal, por intermédio dos Departamentos e das Coordenações-Gerais a ela subordinados”¹⁰⁵.

Essas sete Subsecretarias compõe o eixo estrutural e funcional do Ministério das Relações Exteriores abaixo do Secretário Geral e do Ministro de Estado, que preservam além desses, outros departamentos de assessoramento vinculados diretamente a sua estrutura. A escala decisória intra-burocrática obedece a essa estrutura apresentada, altamente hierárquica, iniciando o processo com os Chefes de Divisões, que respondem hierarquicamente ao Chefe de Departamento, que está submetido ao Subsecretario Geral. O mesmo deve responder ao Secretário Geral que articula juntamente com os Chefes de Gabinete e com o Ministro de

¹⁰⁵ ibdim

Estado as decisões de política externa. O ápice da cúpula decisória está nas mãos presidenciais que, juntamente com o Ministro de Estado e seus assessores diretos, tomam as decisões de cunho internacional do país¹⁰⁶.

Estão submetidos a esse processo decisório intra-ministerial altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensíveis e que envolvem maiores recursos financeiros, sendo que os demais atores alocados abaixo dessa estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes apenas como despachantes. Em outras palavras, o espaço de interlocução intra-ministerial é aberto apenas para o tratamento de temas que são considerados menos sensíveis, pois, do contrário, a decisão sobre determinada política é realizada pela diplomacia de Gabinete, que restringe às decisões a um pequeno núcleo de pessoas da alta hierarquia governamental, como Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Estado, Subsecretários¹⁰⁷.

No entanto, quanto menor a relevância da questão tratada e menos recursos financeiros envolvidos, maior autonomia das partes, ou seja, não há necessidade da tomada de decisão pela cúpula, sendo a mesma realizada pelas estruturas mais baixas da hierarquia burocrática como as divisões e subdivisões. Como exemplo poderia mencionar a formação de um Grupo de Trabalho para regular a implementação de um Acordo de Transporte Rodoviário Internacional, ou a harmonização de normas; nestes casos a decisão compete ao Chefe de Divisão, com a anuência do órgão brasileiro especializado (no caso de transporte rodoviário, a ANTT, e instituições de controle de fronteira). São decisões que fazem parte da rotina do trabalho e que se necessitassem subir aos níveis mais altos de hierarquia tornariam o trabalho impraticável¹⁰⁸.

Além disso, a dinâmica decisória intra-organizacional também pressupõe uma interlocução interna entre as divisões temáticas e geográficas; a regra é que as divisões

¹⁰⁶ Informações extraídas dos depoimentos de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções do Ministério das Relações Exteriores Clemente de Lima Baena Soares da Subsecretaria Geral da América do Sul ; Fabio Guimarães Franco da Divisão de Assuntos da América do Sul; Carolina Debs da Subsecretaria Geral da América do Sul; Primeiro Secretário Eugênio Vargas Garcia assessor especial do Ministro de Estado; Terceira Secretária Carolina da Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos ; Chefe da Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Sr. Alexandre Scultori; Prof. Dr. Antonio Xavier do Arquivo de Antecedentes do MRE; Rômulo Figueira Neves da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares; Jorge Taunay Subsecretaria Geral da América do Sul, Oto Maia da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior

¹⁰⁷ idem

¹⁰⁸ Exemplo concedido pela diplomata Carolina Debs em depoimento específico para essa pesquisa.

temáticas devem sempre antes do despacho de temas a serem decididos reporta-se às divisões geográficas para coordenação política.

Outro aspecto a ser ressaltado é que algumas das Subsecretarias, embora possuam relativamente o mesmo poder decisório no âmbito interno da burocracia, possuem dinâmicas diferentes no que se refere ao seu processo de insulamento ou porosidade no diálogo com demais atores governamentais e até mesmo com grupos organizados da sociedade civil. Um destaque para as repartições de maior porosidade tanto em relação com as demais repartições governamentais como em relação à sociedade civil são: a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial. A primeira delas possui um diálogo mais 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 para, enfim, formar posição negociadora. É válido ressaltar, no entanto, que embora haja o diálogo com esses setores são essas apenas iniciativas consultivas, o que significa que os interesses e o posicionamento dos setores não necessariamente prevalecerão na decisão final. Essa Subsecretaria também possui um diálogo bastante freqüente com os demais Ministérios, uma vez que a temática comercial e tecnológica traduz uma transversalidade de competências e responsabilidades ministeriais. Já a Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tem por natureza funcional a responsabilidade pelo diálogo e a assistência as pessoas que se encontram fora do país, por isso, o intercâmbio é mais um pressuposto departamental. No que se refere a Subsecretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial também é pressuposto da organização promover o intercâmbio cultural e comercial estreitando o relacionamento dos países mediante a aproximação de atores sociais e econômicos estratégicos para essa função¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Informações extraídas dos depoimentos de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções do Ministério das Relações Exteriores Clemente de Lima Baena Soares da Subsecretaria Geral da América do Sul ; Fabio Guimarães Franco da Divisão de Assuntos da América do Sul; Carolina Debs Terceira Secretaria; Primeiro Secretário Eugênio Vargas Garcia assessor especial do Ministro de Estado; Terceira Secretaria Carolina da Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos ; Chefe da Divisão do Pessoal do Ministério das Relações Sr. Alexandre Scultori; Prof. Dr. Antonio Xavier do Arquivo de Antecedentes do MRE; Rômulo Figueira Neves da Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares; Jorge Taunay Subsecretaria Geral da América do Sul, Oto Maia da Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior

Já as demais Subsecretarias possuem um processo mais centralizado e insulado por tratarem de temas mais sensíveis e estratégicos ao Brasil, o que não significa que não haja diálogo inter-institucional com essas repartições, embora sua utilização seja menos freqüente.

Além da dinâmica decisória inter-departamental existe também uma dinâmica funcional hierárquica no interior de cada uma dessas repartições supra-citadas, sendo que as mesmas seguem o caráter bastante rígido segundo os critérios do encaminhamento da carreira diplomática. Na tabela a seguir há uma demonstração da distribuição de cargos dentro do organograma do Ministério das Relações Exteriores; as atribuições seguem critérios específicos do planejamento meritocrático da carreira; as funções mais baixas na hierarquia da carreira devem responder a seus superiores hierárquicos, lembrando que os mesmos estão distribuídos dentro da estrutura organizacional que também possui sua hierarquia própria. Vejamos.

São cargos privativos de¹¹⁰:

Ministro de Primeira Classe da Carreira de Diplomata:	<ul style="list-style-type: none"> a) os de Subsecretários-Gerais; b) o de Diretor-Geral do Instituto Rio Branco; c) o de Chefe do Gabinete; d) o de Inspetor-Geral do Serviço Exterior; e) o de Chefe de Gabinete do Secretário-Geral; e f) o de Corregedor do Serviço Exterior;
Ministro de Primeira Classe ou de Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata:	<ul style="list-style-type: none"> a) o de Chefe do Cerimonial; b) os de Diretor de Departamento; c) o de Secretário de Controle Interno; d) o de Secretário de Planejamento Diplomático; e) o de Assessor Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares; f) o de Diretor da Agência Brasileira de Cooperação; e g) o de Diretor-Geral Adjunto do Instituto Rio Branco. <ul style="list-style-type: none"> a) os de Inspetor; b) o de Coordenador-Geral de Modernização; e c) o de Coordenador-Geral de Orçamento e Finanças;

¹¹⁰ Quadro demonstrativo dos cargos em comissões e das funções gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, disponível em www.mre.gov.br.

Conselheiro, Primeiro Secretário, Segundo Secretário ou Terceiro Secretário da Carreira de Diplomata:

- a) os de Coordenador;
- b) os de Assessor, inclusive do Ministro de Estado e do Secretário-Geral;
- c) os de Assistente; e
- d) os de Chefe de Serviço.

DOS CARGOS E FUNÇÕES NO EXTERIOR

aos Ministros de Primeira Classe:

- a) Chefe de Missão Diplomática Permanente;
- b) Representante Permanente, Delegado Permanente, Representante Permanente Alternativo e Delegado Permanente Alternativo junto a organismo internacional;
- c) Cônsul-Geral; e
- d) Chefe do Escritório Financeiro;

II - aos Ministros de Segunda Classe:

- a) em caráter excepcional, Chefe de Missão Diplomática Permanente que não pertença aos Grupos A e B;
- b) Cônsul-Geral;
- c) Ministro-Conselheiro, em Missão Diplomática Permanente;
- d) Chefe, interino, de Missão Diplomática Permanente, com o título de Encarregado de Negócios do Brasil, ad interim;
- e) Cônsul-Geral Adjunto;
- f) Chefe, interino, do Consulado-Geral, com o título de Cônsul-Geral, interino;
- g) Chefe do Escritório Financeiro; e
- h) Chefe de unidade administrativa, técnica ou cultural específica.

III - aos Conselheiros:

- a) Cônsul;
- b) Vice-Cônsul, em Vice-Consulado;
- c) Conselheiro em Embaixada, Missão ou Delegação Permanente;
- d) Ministro-Conselheiro, em Missão Diplomática Permanente que não pertença aos Grupos A e B, quando houver claro de lotação nessa função;
- e) Cônsul-Geral Adjunto;
- f) Chefe de unidade administrativa, técnica ou cultural específica;
- g) Chefe de Setor de Missão Diplomática Permanente ou de Repartição Consular;
- h) Chefe, interino, de Missão Diplomática

	<p>Permanente, com o título de Encarregado de Negócios do Brasil, ad interim; e</p> <p>i) Chefe, interino, de Consulado-Geral, com o título de Encarregado do Consulado-Geral.</p>
IV - aos Primeiros Secretários:	<p>a) Cônsul;</p> <p>b) Vice-Cônsul, em Vice-Consulado;</p> <p>c) em caráter excepcional, Conselheiro, quando se verificar claro de lotação nessa função em posto que não pertença aos Grupos A e B;</p> <p>d) Primeiro Secretário de Embaixada, de Missão ou Delegação Permanente;</p> <p>e) Cônsul-Adjunto, em Consulado-Geral ou Consulado;</p> <p>f) Chefe de Setor de Missão Diplomática Permanente ou de Repartição Consular;</p> <p>g) Chefe, interino, de Missão Diplomática Permanente, com o título de Encarregado de Negócios do Brasil, ad interim;</p> <p>h) Chefe, interino, de Repartição Consular, com o título de Encarregado do Consulado-Geral ou do Consulado; e</p> <p>i) Chefe, interino, de unidade administrativa, técnica ou cultural específica;</p>
V - aos Segundos Secretários:	<p>a) Vice-Cônsul, em Vice-Consulado;</p> <p>b) em caráter excepcional, Conselheiro, quando se verificar claro de lotação nessa função em posto que não pertença aos Grupos A e B;</p> <p>c) Segundo Secretário de Embaixada, de Missão ou Delegação Permanente;</p> <p>d) Cônsul-Adjunto, em Consulado-Geral ou Consulado;</p> <p>e) Chefe de Setor de Missão Diplomática Permanente ou de Repartição Consular;</p> <p>f) Chefe, interino, de Missão Diplomática Permanente, com o título de Encarregado de Negócios do Brasil, ad interim; e</p> <p>g) Chefe, interino, de Repartição Consular, com o título de Encarregado do Consulado-Geral ou do Consulado;</p>
VI - aos Terceiros Secretários:	<p>a) Vice-Cônsul, em Vice-Consulado;</p> <p>b) Terceiro Secretário de Embaixada, de Missão ou Delegação Permanente;</p> <p>c) Vice-Cônsul, em Consulado-Geral ou Consulado;</p> <p>d) Chefe, interino, de Missão Diplomática Permanente, com o título de Encarregado de</p>

	Negócios do Brasil, ad interim; e e) Chefe, interino, de Repartição Consular, com o título de Encarregado do Consulado-Geral ou do Consulado.
--	--

Contudo, mesmo com a proposta de reforma da administração pública pautada em novos preceitos organizados segundo fundamentos gerenciais, o que se pode averiguar é que internamente a estrutura mantém o seu padrão extremamente racional-burocrático, isto é, no que se refere à organização interna de suas repartições e o relacionamento entre os diversos patamares hierárquicos intra-burocráticos, o Ministério preserva uma absoluta centralização decisória na figura do Ministro de Estado e do Secretário Geral. Apenas são despachadas sem o seu consentimento questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela temática.

Por outro lado, por mais paradoxal o Ministério das Relações Exteriores atualmente caracteriza-se por um aumento da porosidade institucional e da interlocução com as demais burocracias e com a sociedade civil, quando comparado a momentos anteriores de sua história organizacional, embora preserve intacta sua rígida estrutura funcional e de despacho de questões intra-burocráticas e a hierarquia decisória já conhecida. Exemplos desses canais de interlocução criados recentemente com a sociedade civil organizada principalmente no que se refere a temáticas comerciais são a SENALCA¹¹¹ (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA) e a SENEUROPA¹¹² (Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos às negociações Mercosul-União Européia), criadas para institucionalizar o diálogo entre o MRE e as entidades da sociedade civil que têm interesse nas negociações da ALCA e Mercosul-União Européia. Ademais, há ainda Conselho Empresarial Permanente, que busca promover o diálogo entre diplomacia e o empresariado. Existe também a possibilidade de criar canais *ad hoc* de participação da sociedade civil em outros casos

¹¹¹ A SENALCA constitui um foro de discussão, voltado aos temas relacionados à negociação hemisférica, encarregado de coordenar as discussões acerca da posição nacional em relação à formação da Área de Livre Comércio das Américas.

¹¹² A Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional MERCOSUL - União Européia constitui um foro de coordenação específico para preparação das posições a serem coordenadas com os demais Estados Partes do MERCOSUL, com vistas às negociações entre o MERCOSUL e a União Européia de acordo de associação inter-regional. (dados extraído da página do SIORG <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/> com acesso em 05/05/2008)

específicos de política externa. Assim, além desses mecanismos de abertura para o estabelecimento do diálogo com os cidadãos, o Itamaraty tem demonstrado sinais de aumento no diálogo inter-institucional, ou seja, na relação com outras burocracias da administração direta, o que veremos com maiores detalhes no item seguinte desse capítulo.

É diante desse quadro, portanto, que se conclui sobre o movimento atual no padrão decisório em política externa no Brasil o qual pressupõe duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam atender os interesses dos cidadãos (cliente); por outro lado, a hierarquização e a rigidez funcional pressupõem centralização administrativa, princípio este amplamente criticado pela nova proposta de gestão pública.

Com isso, o terceiro ciclo de reformas não atingiu profundamente o Ministério das Relações Exteriores, que ainda preserva muitas das características do modelo burocrático. Todavia, não se pode deixar de ressaltar algumas mudanças, embora lentas, que vem ocorrendo no modelo organizacional do Itamaraty, principalmente, nos mecanismos de interlocução com os demais Ministérios, o que tem impactado sensivelmente nas características do processo de tomada de decisões em política externa no Brasil, cuja fundamentação está pautada cada vez mais nas *policys networks*. Como veremos no próximo item e com exemplificações no capítulo 5, isso tem tornado as burocracias federais cada vez mais interdependentes, sendo que grande parte das temáticas transversais exigem a horizontalização decisória, com o estabelecimento de redes específicas compostas de maneira permanente ou *ad hoc*¹¹³.

3.6.2) Dinâmica decisória inter-burocrática

A interlocução com os demais Ministérios federais também tem sido mais freqüente, resultados também da nova agenda de política externa brasileira, que incorpora preceitos da agenda internacional pós-Guerra Fria, quais sejam: meio ambiente, direitos humanos, crime

¹¹³ De acordo com Eugênio Vargas Garcia assessor do Secretario Geral em relato a uma entrevista realizada para essa pesquisa no Ministério das Relações Exteriores.

organizado, fome, pobreza, desarmamento, biocombustíveis etc; temáticas essas que muitas vezes pressupõem a sobreposição de competências, obrigando os Ministérios a coordenarem ações na execução e planejamento de tarefas em âmbito nacional e internacional. Desse modo, essa interdependência vigente entre os ambientes doméstico e internacional bem como a incorporação de temáticas transversais na agenda diplomática demandou um diálogo mais estreito entre as burocracias federais para definição de posicionamento do país em âmbito internacional nas mais diversas temáticas.

Esse aumento da interatividade ministerial pode ser observado a partir dos dados coletados de 1988 a 2007 em comparação com os 20 anos anteriores, ou seja, de 1968 a 1987. A avaliação foi realizada primeiramente em torno do número de Comissões Interministeriais criadas para tratar de temáticas transversais ao longo desses anos. Assim, os dados demonstram que no período anterior ao marco temporal da pesquisa (1968-1987) foram criadas um total de 23 comissões interministeriais, enquanto que nos 20 anos seguintes, ou seja, de 1988 a 2007 foram, criadas 38. Em termos percentuais esses dados estão expressos em 38% e 62% respectivamente.

Figura 15- Fonte: arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pela autora

O que se observa é que houve um aumento significativo do número de Comissões Interministeriais criadas pós- Constituição de 1988. Se considerarmos ainda para efeitos de demonstração, como ficam esses dados se avaliados os períodos pré e pós-redemocratização, a disparidade entre os dados dos períodos aumentam significativamente. Entre os anos de 1968-1984 12 comissões interministeriais foram criadas, ao passo que de 1985 a 2007 o total chega a 49.

Figura 16- Fonte: arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pela autora

Mas, efetivamente o que importa saber dentro do propósito dessa pesquisa é se desse total de Comissões Interministeriais o Ministério das Relações Exteriores obteve uma participação expressiva, ou seja, se a burocracia especializada em política externa efetivamente vem ampliando seu diálogo com as demais agências burocráticas federais. Vejamos

Figura 17- Fonte: arquivo histórico do Ministério das Relações Exteriores. Dados compilados pela autora

Como observado no gráfico acima, aumenta expressivamente a participação do MRE nas Comissões Interministeriais no período pós- redemocratização. Em 1968 criou-se uma Comissão sendo que o MRE era participante da mesma; já em 1969 das quatro Comissões criadas, o MRE participou de duas, ou seja, em 50% das vezes; em 1970 foi criada uma, sendo que a mesma contou com a participação do Ministério; já a partir de 1971 teve uma baixa expressiva de participação do Itamaraty nessas Comissões, em 1972, por exemplo, uma delas foi constituída e não contou com a participação do mesmo, em 1973 nada foi criado e em 1974 e 1975 foram constituídas quatro Comissões Interministeriais com 0% de participação do Itamaraty. Dos anos de 1976 até 1983 nenhuma Comissão Interministerial foi constituída em âmbito federal. Seguindo a tendência de baixa participação do MRE, em 1984 e 1985 foram criadas seis Comissões, mas em nenhuma dessas houve participação do Ministério; em contrapartida, no ano de 1986, das cinco criadas, duas contaram a aderência do MRE, ou seja, em 40% dos casos, o que já não ocorreu no ano seguinte que contou com 0% de aderência do Itamaraty nessas instâncias interministeriais.

Portanto, nos 20 anos anteriores ao marco temporal estabelecido pela pesquisa (1968-1987) do total de 23 Comissões Interministeriais, 6 delas obtiveram participação do MRE, ou seja, o mesmo foi incorporado em 26,08% das Comissões e/ou grupos de trabalho. Já de 1988-2007 com um total de 38 Comissões constituídas, o Itamaraty participou de 17 delas, o que significa que esteve presente em 44,73% das comissões.

Assim sendo, a distribuição quantitativa por ano da relação do total de Comissões Interministeriais criadas com aquelas as quais o Ministério das Relações Exteriores participou ficou da seguinte forma: em 1988 das quatro Comissões Interministeriais constituídas, duas delas contaram com a participação do Ministério, ou seja, em 50% dos casos; já no ano seguinte, a participação diminuiu para 20%, sendo que de cinco, o Itamaraty aderiu a apenas uma; no ano de 1990, de novo contou com 50% de participação do MRE; em 1991, 1992 e 1993, no entanto, das cinco Comissões constituídas em nenhuma delas o Ministério das Relações Exteriores esteve presente, voltando a aderir às Comissões Interministeriais no ano seguinte, participando de três das cinco criadas via decreto. Em 1995, 1996, 1997 e 1999 das oito Comissões criadas, em todas elas o Itamaraty fez-se presente; já no ano de 1998 nada foi constituído nesses termos; no ano de 2000 foram criadas três delas, sem nenhuma participação do Itamaraty; nos quatro anos seguintes, nenhuma interministerial foi constituída em âmbito federal, já em 2005 das duas criadas ambas obtiveram presença do Itamaraty, sendo que nos anos seguintes, até 2007, não houve nenhuma nova participação do MRE em Comissões Interministeriais.

Nesse ensejo, as 17 Comissões Interministeriais que contou com a presença do Itamaraty entre os anos de 1988 a 2007 foram as seguintes: Grupo de Coordenação de Gerenciamento Costeiro¹¹⁴; Comissão Interministerial de Biotecnologia¹¹⁵; Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas¹¹⁶; Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92)¹¹⁷; Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável¹¹⁸; Programa Nacional da Diversidade Biológica¹¹⁹; Comissão Interministerial sobre Comércio Exterior¹²⁰; Comissão Interministerial para os Fins que Especifica¹²¹; Comitê Executivo Interministerial para Coordenação das Ações Relativas a Proteção da Camada de Ozônio¹²²; Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis¹²³; Comissão Interministerial

¹¹⁴ Decreto de número 96660 de 06/09/1988

¹¹⁵ Decreto de número 95837 de 17/03/1988

¹¹⁶ Decreto de número 98352 de 31/10/1989

¹¹⁷ Decreto de número 99221 de 25/04/1990

¹¹⁸ Decreto de número 1160 de 21/06/1994

¹¹⁹ Decreto de número 1345 de 19/12/1994

¹²⁰ Decreto sem numeração de 14/09/1994

¹²¹ Decreto sem numeração de 14/06/1995

¹²² Decreto sem numeração de 19/09/1995

¹²³ Lei de número 9112 de 10/10/1995

para Sistematizar as Informações sobre os Corredores de Transportes Bioceânicos¹²⁴; Comitê nacional de Pesquisas Antárticas (Conapa¹²⁵); Comissão Interministerial para Aplicação dos Dispositivos da Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição de Armas Químicas Existentes no Mundo¹²⁶; Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool-Clima¹²⁷; Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima¹²⁸; Comissão Interministerial para Planejar, Coordenar e Estabelecer Ações Destinadas as Celebrações Alusivas do Vôo 14-Bis¹²⁹; Grupo de Trabalho Interministerial Encarregado de Preparar a I Conferência de Intelectuais da África da Diáspora¹³⁰

A seleção desse indicador foi realizada com o intuito de demonstrar o aumento da porosidade institucional do Itamaraty ao longo dos anos, ou seja, a diminuição do insulamento institucional no que tange ao processo decisório de temas da política externa brasileira e o aumento da constituição das *policys networks* na conformação das preferências. Mas, além de demonstrar o número de Comissões Interministeriais das quais participou o Ministério das Relações Exteriores ao longo desses últimos 20 anos, selecionamos também outros indicadores de interatividade com a finalidade de demonstrar o aumento da porosidade institucional do Itamaraty no que se refere à relação inter-burocrática.

Desse modo, considerou-se inicialmente como elemento que expressa um aumento da interatividade burocrática o número de funcionários do Ministério das Relações Exteriores emprestados para exercerem suas funções em outros Ministérios; assim também, como elemento de controle, buscou-se observar a contrapartida, ou seja, quantos funcionários são emprestados de outros Ministérios para trabalharem no interior do Itamaraty. O resultado dos dados compilados foi: de 1988 a 2007 foram 750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias federais, enquanto que apenas 77 funcionários vieram de fora para dentro dessa organização (de outras pastas ministeriais), isto é, prestar serviços de natureza técnica sobre assuntos adjacentes à atividade diplomática como, por exemplo, assessores para

¹²⁴ Decreto de número 1726 de 04/12/1995

¹²⁵ Decreto de número 1791 de 15/01/1996

¹²⁶ Decreto de número 2074 de 14/11/1996

¹²⁷ Decreto sem numeração de 21/08/1997

¹²⁸ Decreto sem numeração de 07 /07/1999

¹²⁹ Decreto sem numeração de 10/05/2005

¹³⁰ Decreto de número 0-001 de 28/11/2005

assuntos jurídicos¹³¹. Isso significa que a demanda por parte de outras pastas ministeriais de servidores especialistas em temas das relações exteriores foi praticamente 10 vezes maior do que a demanda do Ministério das Relações Exteriores por profissionais especialistas em assuntos adjacentes a competência técnica dessa burocracia.

Associado aos dados funcionais pôde-se observar como movimento complementar a criação de Assessorias de Relações Internacionais e/ou Secretarias de Relações Internacionais em outras pastas ministeriais com a função de assessorar e coordenar ações da unidade administrativa com a Chancelaria, principalmente em casos de sobreposição de competências; 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. Atualmente, apenas os Ministérios das Comunicações, Integração Nacional e Previdência Social não contam com um órgão interno responsável pelo tratamento de matérias internacionais, todas as demais pastas que integram a gestão do atual governo (Presidente Lula) possuem esse serviço, o que indica um aumento de diálogo burocrático no tratamento dos temas da agenda diplomática brasileira.

Somente para efeitos de exemplificação, buscou-se demonstrar, a partir de uma seleção aleatória, a competência atribuída a órgãos dessa natureza em outros Ministérios para, com isso, verificar até que ponto há sobreposição e/ou coordenação de tarefas com o Ministério das Relações Exteriores.

Por exemplo, compete a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

I - formular as diretrizes de ação governamental para a política agrícola e para a segurança alimentar; II - analisar e formular proposições de ação governamental para o setor agropecuário; III - supervisionar a elaboração e aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referente à comercialização e ao abastecimento agropecuários; IV - promover estudos, diagnósticos e avaliar os efeitos da política econômica sobre o sistema produtivo agropecuário; V - administrar o sistema de informação agrícola; VI - identificar prioridades, dimensionar e propor o direcionamento dos recursos para custeio, investimento e comercialização agrícola, inclusive dos orçamentários, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural; VII - promover estudos relacionados com o seguro rural e o zoneamento agrícola, em articulação com a CER, visando dar suporte técnico à execução do

¹³¹ Dados obtidos no Departamento Pessoal do Ministério das Relações Exteriores.

PROAGRO; VIII - prover os serviços de secretaria-executiva do CNPA; **IX - participar de negociações sobre os temas de política comercial externa que envolvem produtos do setor agropecuário e seus insumos**; X - criar instrumentos para promover a utilização eficiente dos meios logísticos de escoamento da produção agropecuária; e; XI - formular proposições para a comercialização e promoção de produtos agropecuários, incluindo o planejamento do exercício da ação governamental para todos os segmentos produtivos do setor agroindustrial, bem como orientar, coordenar e avaliar a execução das medidas aprovadas¹³² (*grifo nosso*)

Assim também, é de competência da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério de Ciência e Tecnologia

I - assessorar as diversas áreas do Ministério, unidades de pesquisa e entidades vinculadas nas atividades relacionadas com a cooperação e cumprimento de acordos internacionais relativos aos assuntos de ciência e tecnologia, especialmente os programas espacial, nuclear e de bens sensíveis; II - supervisionar, coordenar e acompanhar a execução das atividades relacionadas com a cooperação internacional em ciência e tecnologia do Ministério, unidades de pesquisa e entidades vinculadas; **III - conceber e propor a realização de acordos bilaterais e multilaterais com organismos internacionais, entidades e governos estrangeiros destinados ao desenvolvimento científico e tecnológico de relevância econômica, social e estratégica para o País**; IV - coordenar o controle do cumprimento dos acordos internacionais e a concessão de autorizações de importação e de exportação no âmbito de programas das áreas nuclear e de bens sensíveis. (*Grifo nosso*) (Idem)

Como se pode observar na descrição acima, o diálogo inter-institucional deve ser freqüente quando a temática negociada internacionalmente pelo Ministério de Relações Exteriores possui uma representação específica no interior do governo federal. A questão central, no entanto, é que muitas vezes as negociações envolvem o interesse de vários Ministérios que podem ter preferências completamente opostas, em virtude da área que representa. São nesses momentos, portanto, que o diálogo inter-institucional torna-se mais freqüente como veremos no último capítulo a partir do estudo de um caso, cujo objetivo é visualizar e compreender o funcionamento de uma rede decisória interministerial. Cabe ressaltar também, que em momentos de conflito de interesses interministeriais, cabe ao

¹³² Dados extraídos da página do SIORG (Sistema de Informações Organizacional do Governo) <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Acesso em 05/05/2008

Presidente da República finalmente decidir sobre o posicionamento que o país vai adotar em determinada negociação internacional.

CAPÍTULO 5: HORIZONTALIZAÇÃO DECISÓRIA NAS ARENAS POLÍTICAS SETORIAIS

O objetivo desse capítulo é desenvolver através de estudo de caso uma análise demonstrativa da articulação entre os atores governamentais no processo decisório bem como a influência exercida pelos atores não-estatais em assuntos relativos ao meio ambiente. Para isso, será observado o histórico do posicionamento brasileiro nos principais foros internacionais sobre a temática e o processo de construção da postura do país para as negociações internacionais, seja ela caracterizada como resultante do centralismo decisório no Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pela condução da política externa, seja fundamentada na coordenação de políticas entre os diversos atores governamentais.

Em outros termos, o debate perpassará pela reconstrução do histórico da relação entre a evolução do regime internacional do meio ambiente e o posicionamento brasileiro, sendo que a finalidade primeiramente será identificar o ponto de inflexão da postura brasileira sobre o tema, verificando quando efetivamente o Brasil passou a incorporar o problema em suas preocupações domésticas, ou seja, quando a postura externa do país passou a condizer com os objetivos internos. O segundo propósito será averiguar se o processo de internalização das preocupações ambientais para o escopo de atuação doméstica impactou no processo de decisão brasileira sobre o tema, isto é, se outros atores, que não apenas o MRE, passaram a participar da formação do posicionamento brasileiro nas negociações internacionais.

É válido ressaltar também que não se pretende com a seleção de um caso generalizar o resultado quanto à formatação do padrão decisório atual, sendo que para isso seria necessária uma amostra bem maior; no entanto, é possível inferir conclusões sobre a inter-relação entre o aumento da participação de novos atores na arena política brasileira no que tange às decisões de política externa e o conseqüente processo de desencapsulamento que vem passando o Ministério das Relações Exteriores, mesmo que ainda em formato incipiente.

5.2) Histórico da formação do regime internacional do meio ambiente e o posicionamento brasileiro frente ao processo.

5.1.1) Primeira fase: a centralização decisória no MRE

A questão ambiental é parte integrante da *agenda soft*¹³³ que durante grande parte da história das relações internacionais não esteve no centro das preocupações dos Estados, cujos esforços direcionavam-se, sobretudo, para temas envolvendo a segurança nacional (*agenda hard*). Foi a partir das décadas de 1960 e 1970 que temáticas como o meio ambiente adquiriram relevância na agenda internacional, sendo esse movimento engendrado por comunidades epistêmicas, Organizações Não-Governamentais e opinião pública que, a partir de estudos técnicos e influenciados por catástrofes naturais decorrentes do período, direcionaram as preocupações públicas para o problema da degradação ambiental e os efeitos deste para vida humana.

Os movimentos ambientalistas também ganharam maior dimensão por estarem em grande medida associados aos movimentos políticos de contestação que circulavam por todo o mundo em 1968. O Clube de Roma divulgou nesse período dois estudos que expressavam resultados catastróficos para a humanidade “*The Club of Rome Project on the Predicament of Mankind*” (1971) e “*The Limits to Growth*” (1972), cujos documentos atribuíam a necessidade de colocar barreiras para o crescimento da humanidade, especialmente controlando a natalidade em países em desenvolvimento, indicados como principais responsáveis na geração dos problemas mundiais envolvendo a questão ambiental (Lago, 2007).

As percepções negativas crescentes em relação aos efeitos da degradação ambiental motivaram os países a convocarem, mediante a resolução 2398 da XXIII Assembléia Geral da ONU¹³⁴, uma *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*, colocando pela primeira vez a temática ambiental para ser debatida e concebida multilateralmente, inserindo-se como tema de preocupação coletiva na agenda internacional. A Conferência foi realizada em Estocolmo em 1972, mas antes do encontro ocorrer foram realizadas reuniões preparatórias envolvendo 27 países, que formaram o grupo *ad hoc* para organização e preparação do evento, sendo eles: Argentina, Brasil, Canadá, Chipre, Cingapura, Costa Rica, EUA, França, Gana, Guiné, Índia, Irã, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, Ilhas Maurício,

¹³³ Entende-se por agenda soft os temas relativos às temáticas de cunho social, econômico, cultural e ambiental em contraposição aos temas de segurança que compõem a agenda hard .

¹³⁴ Para acessar o conteúdo da resolução verificar em <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

México, Nigéria, Países Baixos, Reino Unido, República Árabe Unida, Suécia, Tchecoslováquia, Togo, União Soviética e Zâmbia¹³⁵.

As preocupações dos países do terceiro mundo direcionaram-se, sobretudo, a forma como seria conduzido o debate mundial sobre o assunto, tendo em vista que a proposta dos países desenvolvidos atrelava degradação ambiental aos países pobres, responsabilizando-os principalmente pelo mau uso dos recursos naturais. No entanto, esse receio envolvendo os países subdesenvolvidos foi amenizado mediante a resolução 2657 da XXV Assembléia Geral da ONU, momento em que ficou estabelecido que a Conferência daria especial atenção as preocupações dos países de terceiro mundo. A convocação de um Grupo de Peritos sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que teria como responsabilidade desenvolver um documento técnico envolvendo a problemática ambiental e a questão do desenvolvimento, além das convocações de Comitês Regionais das Nações Unidas para o debate, motivaram os países do terceiro mundo a buscarem um espaço dentro desse diálogo mundial que envolvesse proteção ambiental com incentivo dos Estados ricos na promoção do desenvolvimento nessas regiões (Lago, 2007).

O Grupo de Peritos gerou um relatório conhecido como Founex “*Report on Development and Environment*”¹³⁶, cujo conteúdo trabalhou a correlação entre a temática ambiental e desenvolvimento. O estudo concluiu que a degradação ambiental tinha características bastante diferenciadas quando comparado países desenvolvimento com subdesenvolvidos, sendo que os primeiros tinham como problemas os próprios derivativos dos modelos de desenvolvimento adotado, enquanto nos países pobres as problemáticas ambientais eram decorrentes, sobretudo, da situação de pobreza e da falta de recursos básicos. (*idem*) Esse estudo foi fundamental para dar a ênfase que seria atribuída durante as reuniões da Conferência, e mais do que isso, a forma como a questão passaria a partir daí a ser adotada pelos Estados em suas agendas diplomáticas. Foi nesse momento, portanto, que se iniciou um processo de construção do que mais tarde veio a ser conhecido como “desenvolvimento sustentável”, conceito esse que teve suas raízes plantadas já no decorrer da primeira Conferência Mundial sobre o tema.

¹³⁵ Informações contidas na Ata de Convocação de Estocolmo - 2398 (XXIII). *Problems of the Human Environment*, disponíveis para acesso em <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹³⁶ *idem*

Os resultados angariados pela Conferência foram concretizados na *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano*¹³⁷ com 26 princípios estabelecidos e um Plano de Ações com 109 recomendações. Além disso, foi também nesse processo que se criou um programa vinculado as Nações Unidas para o tratamento da temática, sendo nomeado como Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. Assim também estimulou-se a constituição, no âmbito doméstico dos Estados, de órgãos responsáveis por gerenciar e desenvolver ações contra a degradação ambiental, bem como influenciou o surgimento e/ou o fortalecimento de organizações não-governamentais com características nacionais ou transnacionais responsáveis pelo tratamento societal da temática.

Durante o processo de consolidação do incipiente movimento mundial em torno da problemática ambiental, o Brasil teve um papel atuante na arena internacional, participando ativamente durante o processo de preparação da Conferência e sendo um ator de expressão na formação final dos documentos gerados no encontro. Neste contexto, quem teve papel de destaque foi o diplomata Miguel Osório de Almeida¹³⁸, responsável por desenvolver o posicionamento brasileiro. Em sua tese ele incorporava a correlação entre meio ambiente e desenvolvimento ao mesmo tempo em que rechaçava os estudos advindos dos países ricos e do próprio Clube de Roma, que responsabilizava os países subdesenvolvidos pelos principais elementos da degradação ambiental. (Lago, 2007) Essas formulações tiveram repercussão, sendo grande parte incluída no documento final da Conferência, trazendo, com isso, senão ganhos substantivos para o Brasil, o não avanço do debate no sentido do congelamento do desenvolvimento econômico mundial implícito nas propostas dos países desenvolvidos.

No entanto, paradoxalmente em âmbito interno, o Brasil estimulava ações empresariais de arrendamento de reservas naturais tornando-as áreas produtivas, com vistas a angariar o que mais tarde foi conhecido como “milagre econômico”. Desse modo, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico do país, a preservação dos recursos naturais passou a ficar no segundo plano do governo, que se utilizou do tradicional modelo econômico nada sustentável. Assim, associado aos altos índices de degradação ambiental do

¹³⁷ Para acessar a íntegra do documento

www.mudancasclimaticas.andi.org.br/download.php?path=1gqilxr7vo6uqtyaq4lq.pdf -

¹³⁸ Verificar maiores informações em OZÓRIO, Miguel. Discurso na II Comissão. XXVI Assembléia Geral, 29 de novembro de 1971, Ministério das Relações Exteriores, Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo.

país, o governo militar e ditatorial brasileiro nesse período também sofria pressões internacionais em relação ao tratamento da problemática dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que se tornara um país suspeito frente ao sistema internacional por pretender obter tecnologia nuclear para fins bélicos, uma vez que o país recusava a comprometer-se com o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Em outras palavras, nesse primeiro momento em que a problemática ambiental tornou-se uma preocupação multilateral, o Brasil possuía uma imagem negativa no sistema internacional, pois, dentre outros problemas, era visto como um grande causador de danos ao meio ambiente, o que se potencializava quando associado à idéia de ser também um país possuidor das maiores reservas naturais do mundo (Viola, 1987).

Com isso, o papel do Ministério das Relações Exteriores nesse momento foi primeiramente de descolar suas ações e defesas internacionais das próprias preocupações domésticas, adotando uma postura por vezes dissonante em relação à própria realidade nacional. O objetivo da Chancelaria nesse primeiro grande encontro de países para o tratamento da temática foi primeiramente o de fortalecer a correlação entre meio ambiente e desenvolvimento, buscando defender que os grandes responsáveis pelas péssimas condições ambientais do mundo eram os países desenvolvidos e não o contrário, sendo este decorrente do desenvolvimento irresponsável das grandes potências; por isso, não poderiam nem responsabilizar os países pobres pelos problemas ambientais, tampouco impedir o desenvolvimento dos mesmos nesse momento colocando barreiras ambientais para o alcance desse processo (Lago, 2007). Assim, além de não colocar uma nova barreira para o desenvolvimento desses países, o Brasil também lutou no decorrer do processo para retirar da pauta de negociações uma das questões defendidas pelas grandes potências que tratava sobre o processo de internacionalização das reservas naturais (transformando-as em patrimônios da humanidade), uma vez que, de acordo com os discursos das grandes potências, os países subdesenvolvidos não obtinham recursos para preservação e exploração da biodiversidade biológica altamente presentes em seus territórios. (como no caso brasileiro)

A formação da posição brasileira para as negociações em Estocolmo estiveram concentradas no Ministério das Relações Exteriores, isto porque naquele momento, assim como ressaltado anteriormente, o país vivia sob um regime militar totalitário o que significa que nem a opinião pública, nem os movimentos sociais tampouco o próprio Poder Legislativo tinham efetivamente como manifestar suas preferências em relação ao tema. Além disso, como havia um grande descompasso entre as ambições domésticas, direcionadas para o

desenvolvimento econômico do país, e a postura externa, que visava amenizar a imagem negativa construída sobre o Brasil pela opinião pública mundial, a temática assumia nesse primeiro momento para o país uma característica apenas retórica, ou seja, desprovida de caráter técnico. Em outras palavras, isso significa que não haveria a necessidade do envolvimento de outras repartições governamentais, uma vez que a discussão temática apenas retórica mobilizava poucos atores, sendo que os debates ocorriam apenas em foros internacionais. Assim como ressalta Lago (2007), o Ministério das Relações Exteriores, em exposição de motivos ao Presidente da República em 22/12/1971, propõe linhas de ações a serem adotadas pelo Brasil, dentro os quais destacam: “1) evitar iniciativas isoladas e fracionárias por parte de órgãos da administração pública do país, que possam prejudicar a política estabelecida e 2) desenvolver ação junto à opinião pública para esclarecer as implicações e repercussões de cada iniciativa proposta, neutralizando possíveis pressões consideradas prejudiciais aos nossos interesses” (Lago, 2007).

Com isso, a internalização do tema por meio de medidas regulamentares ou mesmo em formato de programas não ocorre nesse primeiro momento, sendo poucas as iniciativas que merecem destaque como a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. A centralização decisória no que se refere à temática manteve-se nas “mãos” do Itamaraty, que permaneceu com uma postura assertiva em âmbito internacional mesmo em dissonância com as preferências domésticas que não apontavam para a mesma direção.

Esse quadro foi alterado significativamente com o fim do regime militar e a redemocratização brasileira; a busca pela restauração da imagem internacional do Brasil em âmbito internacional tornou-se primordial já no governo de Sarney, na transição para democracia, adquirindo maior destaque no governo Collor que expressou essa vontade em grande parte dos seus discursos¹³⁹. Essa restauração de imagem incluía dentre outros temas como a defesa dos direitos humanos, o desarmamento e a consolidação da democracia, a questão ambiental e a sua defesa, que também passou a fazer parte das preocupações domésticas do país (Hirst & Pinheiro, 1995). A democracia também favoreceu a emergência de grupos ambientalistas e movimentos sociais antes adormecidos pela repressão do regime militar, favorecendo consequentemente a incipiente mobilização social em torno da temática. Essa mobilização política e social foi potencializada já no governo Sarney, quando o Brasil se

¹³⁹ Em anexo é possível verificar todos os discursos realizados pelo governo Collor no decorrer do seu mandato, sendo possível também visualizar que na sua maioria o tema central abordado é a questão ambiental.

oferece para sediar a II Conferência Ambiental; a conquista dessa possibilidade fez com que o tema emergisse com força no cenário doméstico (Viola, 1999).

Neste sentido, pode-se dizer que esse momento, início da década de 1990, foi um ponto de inflexão na formação do posicionamento do país frente à temática ambiental, pois o processo passou a exigir a participação de outros atores, principalmente governamentais, ou seja, de outras pastas ministeriais que tivessem responsabilidades regimentais articuladas ao assunto em questão. Esse movimento de descentralização foi incentivado pelas medidas adotadas pelo governo, pois passou do ambiente da retórica política- que marcou o período anterior (regime militar) - para prática de desenvolvimento e implementações de projetos e programas visando a proteção ambiental.

É a partir deste cenário em transformação tanto no ambiente doméstico como na arena internacional que o próximo tópico desse capítulo será desenvolvido, atribuindo destaque especial ao processo de descentralização decisória, retirando a autonomia e a margem de manobra do Ministério das Relações Exteriores na condução do debate. Nesse ensejo, verificar-se-á a constituição de Comissões Interministeriais para o tratamento das temáticas ambientais e os debates evoluindo para uma abordagem mais técnica.

5.1.2) Segunda fase: a descentralização decisória e a articulação inter-ministerial

A *II Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* aconteceu em resposta à proposta inclusa no Relatório de Brundtland produzido em 1987, elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ressaltava em seu conteúdo a noção que mais tarde viera a se consolidar de “desenvolvimento sustentável”, sendo esse entendido como o “desenvolvimento que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações terem suas próprias necessidades atendidas¹⁴⁰”. O relatório também destacava a necessidade de um novo encontro mundial para a discussão da temática da degradação ambiental, bem como apontava para a necessidade do apoio financeiro e da transferência de tecnologia de países ricos aos países subdesenvolvidos para que os mesmo pudessem alcançar um desenvolvimento atrelado à noção de sustentabilidade.

¹⁴⁰ Relatório Brundtland disponível na íntegra em <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>, acesso em 15/04/2009.

Sendo assim, na 85a. Sessão Plenária realizada em dezembro de 1989 foi emitida uma resolução 44/228 da ONU, cujo objetivo era estabelecer uma nova Conferência que reunisse os países na discussão sobre a proteção ambiental atrelando-a ao aspecto do desenvolvimento¹⁴¹. Esse encontro multilateral ocorreu três anos mais tarde, em 1992, no Rio de Janeiro com a presença de 172 países.

As principais decisões tomadas durante o encontro foram derivadas das reuniões preparatórias que negociavam previamente o teor dos principais documentos que posteriormente passariam pelo referendo de todos os países presentes na Conferência. O tema “mudança do clima” inicialmente vinha sendo negociado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em conjunto com da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e com o apoio do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima), que atribuíam um caráter técnico às discussões sobre o assunto. No entanto, como o tema era controverso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, pois se pensava em criação de metas para os Estados, a temática fora encaminhada para Assembleia Geral das Nações Unidas, com a criação do Comitê Intergovernamental Negociador de uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. Na visão de Lago (2007), esse processo de transferência de responsabilidade favoreceu o grupo dos países subdesenvolvidos liderados pelo Brasil, que tinham interesse nas discussões política e econômica do assunto e não com um teor meramente técnico como vinham sendo realizadas as reuniões pelos cientistas no interior das três instâncias decisórias supracitadas (IPCC, PNUMA, OMM). Essa *Convenção sobre Mudanças do Clima* foi um dos documentos gerados pela Conferência do Rio que mais resultou em divergências, sendo as mesmas acirradas com as negociações do Protocolo de Kyoto em 1997¹⁴², devido ao estabelecimento de metas de redução de emissão de gases do efeito estufa, distinguindo a responsabilização entre países desenvolvidos (com metas) e os países em desenvolvimento (sem metas).

Outro documento resultante dessa Conferência foi a *Convenção sobre Diversidade Biológica* negociado previamente pelo Comitê Intergovernamental de Negociação; o objetivo esteve centrado no debate sobre a “conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes além da repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos

¹⁴¹ Para verificar o conteúdo da resolução acessar

<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹⁴² O protocolo de Kyoto entrou em vigor em 2005 com a ratificação da Rússia que resistiu até 2004. Os Estados Unidos, a principal potência mundial e uma das maiores poluidoras do mundo, assinaram porém não ratificaram o protocolo, ou seja, não se comprometendo com as metas de redução.

recursos (art.1)”¹⁴³. O tema também era fonte de controversas, pois os países desenvolvidos defendiam a idéia de que recursos biológicos e genéticos deveriam ser considerados patrimônios da humanidade, o que era fortemente combatido pelos países subdesenvolvidos, uma vez que os mesmos são possuidores naturais da grande maioria dos recursos genéticos mundiais. No entanto, a capacidade de exploração, os recursos tecnológicos e financeiros para isso são, em contrapartida, de domínio dos países ricos, o que implicou em um impasse em torno da temática. O compromisso resultante desse embate foi

“os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional” (Art.3 da Convenção).

Em outras palavras, o princípio da soberania prevaleceu, resultado favorável aos países subdesenvolvidos, que corriam o risco de ver aprovado o princípio da intervenção ambiental, que legitimaria a ação intervencionista de Estados em territórios que não tivessem condições de proteger o seu meio ambiente (princípio defendido pelos países desenvolvidos no decorrer das negociações).

Outros temas que estiveram no centro dos debates e decisões multilaterais da Conferência foram: a *Declaração de Princípios sobre as Florestas*¹⁴⁴ que regulamentou o direito soberano dos Estados aproveitarem de forma sustentável suas florestas, abrindo possibilidades para o estabelecimento de cooperação com outros países para garantia da proteção ambiental dessas regiões; a *Declaração do Rio*¹⁴⁵ que além de retomar os princípios estabelecidos pela Conferência de Estocolmo, estabeleceu também novos fundamentos de cooperação entre os Estados, destacando dentre outros elementos a noção de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas dos Estados”, sendo que os mesmos possuem objetivos comuns em relação ao combate a degradação ambiental, embora possuam

¹⁴³ Verificar conteúdo completo da Convenção em

<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹⁴⁴ O documento na íntegra pode ser encontrado nos seguintes sites

<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html> e no www.mma.gov.br

¹⁴⁵ idem

capacidades e recursos diferenciados para alcançá-los; a *Agenda 21*¹⁴⁶, também caracterizou-se como um importante instrumento derivado do Encontro, estabelecendo em 40 capítulos 2.500 recomendações a serem cumpridas pelos Estados, em curto, médio e longo prazo, dando a possibilidade de países, cidades, estados entre outros elaborarem sua própria Agenda 21, com compromissos ambientais definidos a partir da localidade. Esse último documento aprovado na Conferência previu a transferência de recursos financeiros dos países ricos para aqueles em desenvolvimento para que os mesmos pudessem alcançar os objetivos traçados no documento supracitado. Como veremos posteriormente, o Brasil com a contribuição de setores organizados da sociedade civil elaborou sua própria Agenda 21, desenvolvendo programas e projetos para efetivação dos compromissos estabelecidos.

Nessa Conferência, diferentemente do que ocorrera na anterior, o Brasil posicionou-se internacionalmente em consonância com os interesses governamentais, já que o processo de redemocratização do Brasil bem como as pressões mundiais que vinha sofrendo o país devido a seu posicionamento relutante em desenvolver ações convergentes à preservação ambiental e às preocupações mundiais sobre o tema, levaram o governo brasileiro adotar uma postura pró-ativa tanto na preparação como no próprio decorrer do Encontro (Lago, 2007; Viola, 1999). Também diferentemente do que ocorrera em momento anterior, na Conferência do Rio várias pastas ministeriais participaram ativamente do processo de preparação da posição brasileira, rompendo com o modelo centralizado no Itamaraty.

Assim, embora a Divisão do Meio Ambiente alocado no Ministério das Relações Exteriores tenha sido o órgão responsabilizado nesse momento pela coordenação das atividades interministeriais, o que de certa forma ainda colocava no centro dos debates o Itamaraty, o mesmo passou a reunir-se com outros órgãos governamentais, cujo trabalho foi institucionalizado na *Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA)*. Fizeram parte dessa Comissão: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SMA), Secretaria da Ciência e Tecnologia da Presidência da República (SCT); Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), Secretaria Nacional de Economia (MEFP), Secretaria Nacional de Energia (MME), Secretaria Nacional de Minas e Metalurgia

¹⁴⁶ Informações acerca da Agenda 21, Agenda 21 brasileira, planos e práticas de implementação podem ser encontrados no site oficial do Ministério do Meio Ambiente WWW.mma.gov.br.

(MME)¹⁴⁷. Além disso, na qualidade de assessores, os representantes dos seguintes órgãos constituíram também essa Comissão: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (EMBRAPA), Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM)¹⁴⁸. Para visualização dessa interação criou-se uma distribuição espacial, organizada por cores distintas que expressam atores de diferentes naturezas, como a cor azul expressa atores estatais, a verde, espaços de interlocução de atores estatais e não-estatais, e a vermelha atores não-estatais.

Suas atribuições foram definidas pelo Decreto Presidencial de número 99.221 de 25 de abril de 1990.

Art. 2º Compete à Cima assessorar o Presidente da República nas decisões relativas ao tratamento internacional de questões ambientais, inclusive no que se refere a alterações climáticas, proteção da camada de ozônio e conservação da diversidade biológica do planeta, em particular no âmbito dos trabalhos preparatórios para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições: I - proceder à elaboração de estudos sobre questões internacionais de meio ambiente; II - preparar subsídios para a participação brasileira em negociações, conferências ou eventos internacionais sobre os assuntos de sua competência; III - encaminhar e orientar a preparação das

¹⁴⁷ Art. 3º do decreto Nº 99.221, de 25 de abril de 1990.

¹⁴⁸ *idem*

disposições brasileiras em relação à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, inclusive no que diz respeito a eventos conexos anteriores¹⁴⁹.

Foi também nessa fase de preparação que o Brasil buscou de forma estratégica articular posições com os países da região para assumir um espaço mais relevante no processo negociador que prometia ser bastante controverso. Ocorreram no Brasil em 1989 a IV Reunião Ministerial sobre Meio Ambiente da América Latina e Caribe e a I Reunião dos Presidentes dos Países Amazônicos; no México, em 1991, uma Reunião Preparatória da América Latina e do Caribe, que gerou a Plataforma de Tlatelolco sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; em 1992, no Brasil, a Reunião dos Países Membros do Tratado de Cooperação Amazônica e a Reunião dos países membros do Mercosul, mais Bolívia e Chile.

Assim também em âmbito doméstico, com vistas a fortalecer a mudança de posição e da imagem do Brasil no exterior, o governo brasileiro adotou algumas iniciativas. Foi lançado em ambiente doméstico, em 1988, o Programa Nossa Natureza ou Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal¹⁵⁰, sendo representados pelos Ministérios da Agricultura, do Interior, da Ciência e Tecnologia e da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, do Gabinete Civil da Presidência da República e das Secretarias de Planejamento e Coordenação e de Assessoramento da Defesa Nacional, da Presidência da República. Os objetivos convergiam para a idéia de combater a ação predatória na exploração dos recursos naturais, a preservação amazônica e a geração de uma consciência ambiental através de programas educacionais. Além disso, rompeu-se com a política anterior de incentivo fiscal a projetos agropecuários em áreas de florestas tropicais; criou ainda o IBAMA (Instituto Brasileiro de meio Ambiente) em substituição de outros órgãos existentes na área.

Já articulação entre os diversos níveis da federação (municipal, estadual e federal) em torno da temática foi estabelecida com a regulamentação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (Decreto 99.274/90), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente composto por uma estrutura envolvendo um plenário, CIPAM, grupos de assessores, câmaras técnicas e grupos de trabalho, sendo presidido pelo Ministro de Meio Ambiente. O plenário é composto tanto por membros estatais, de diversas instâncias da federação, e não- estatais. Compete a esse órgão dentre outras coisas as atribuições técnicas

¹⁴⁹ *ibdim*

¹⁵⁰ Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988

de implementação de programas e ações que tenham como objetivo a preservação ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, verifica-se que as ações governamentais passaram a partir dos anos 1990 a criar ações e programas nacionais em convergência com as demandas internacionais. Estabeleceu-se, para isso, a articulação entre os diversos órgãos do Estado tanto em nível federal como no âmbito local, tendo em vista a transversalidade temática do assunto, que envolve e sobrepõem competências regimentais dos Ministérios. Também houve um crescimento da participação da sociedade civil, seja mediante aos grupos empresariais, ONGs ou comunidades epistêmicas, na elaboração e na implementação dessas políticas.

Nesse ensejo, a Conferência encerra-se com algumas prerrogativas para o desenvolvimento das atividades na área, resumidas na Declaração do Rio, contendo 27 princípios, dentro os quais se destacam:

“Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e de desenvolvimento (Princípio 2); para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste (...) (Princípio 4); para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo (Princípio 5); considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas (...) (Princípio 7); os Estados devem cooperar no fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável (...) (Princípio 9); a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados (...) (Princípio 10)”¹⁵¹

Os documentos produzidos também como resultado da Conferência do Rio passaram a exigir a construção de mecanismos internos de articulação visando o cumprimento das metas estabelecidas/ recomendadas. O Brasil dentro desse contexto assume após o encontro uma série de iniciativas sendo que o destaque coube a criação, em 1994, de uma coordenadoria em

¹⁵¹ A íntegra da Declaração do Rio poderá ser encontrada no site <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

nível nacional para o tratamento da questão ambiental, sendo nomeada de *Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES)*¹⁵², cuja competência esteve direcionada para a proposição de estratégias e políticas nacionais necessárias à implementação das atividades programadas na "Agenda XXI" e no estabelecimento de critérios para obtenção de recursos financeiros e tecnológicos internacionais necessários para implementação dos preceitos fundamentados na Declaração do Rio (art.2). A Comissão passaria a ser presidida pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (art.3) sendo suas atividades divididas em três coordenações: a de assuntos internacionais, a de mudanças climáticas e da diversidade biológica. A primeira foi dirigida pelo Ministério das Relações Exteriores, a segunda pelo Ministério de Ciência e Tecnologia e a terceira pelo Ministério do Meio Ambiente. Assim, enquanto Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) ficou responsável pela implementação dos ditames estabelecidos na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) responsabilizou-se por responder às recomendações estabelecidas na Convenção sobre Diversidade Biológica, o MRE fez um papel mais abrangente, sendo ao mesmo atribuído a função de tratar a temática ambiental nas negociações internacionais em consonância com os interesses coordenados em âmbito nacional. Todos os demais ministérios, segundo o conteúdo do decreto presidencial, também fizeram parte da CIDES podendo criar inclusive subcomissões de assessoramento, bem como estabelecer diálogo com outras instâncias da federação.

A Comissão foi extinta em 1997, sendo criada posteriormente para assumir a articulação governamental a *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional*¹⁵³, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente e composta atualmente¹⁵⁴ por representante de diversos órgãos da arena governamental e societal, sendo eles: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (vice-presidência), Casa Civil da Presidência da República (CC), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério das Cidades (Mcidades), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF), Ministério

¹⁵² DECRETO N° 1.160, de 21 de junho de 1994.

¹⁵³ O decreto de 26 de fevereiro de 1997 e o decreto de 28 de novembro de 2003 ficam revogado sendo substituído pelo decreto de 3 de fevereiro de 2004

¹⁵⁴ A inserção dos Ministérios na comissão foi mudando, uma vez que novas pastas eram criadas e algumas eram extintas; por esse motivo, optou-se por colocar o formato atual dos integrantes (2009) dessa comissão.

da Cultura (Minc), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA, Associação Brasileira das Entidades de Meio Ambiente – ABEMA, entidades representativas da juventude¹⁵⁵ (J), organizações de direitos humanos¹⁵⁶ (ODH), comunidades indígenas¹⁵⁷ (CI), comunidades tradicionais¹⁵⁸ (CT), organizações de direitos do consumidor¹⁵⁹ (ODC); Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS, Fórum de Reforma Urbana¹⁶⁰ (FRU), dois representantes de entidades empresariais¹⁶¹ (EE), e de organizações da comunidade científica¹⁶² (CC), três representantes do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FÓRUM) e de centrais sindicais (CS)¹⁶³.

¹⁵⁵ Sigla criada para facilitar a visualização espacial da rede

¹⁵⁶ *idem*

¹⁵⁷ *ibdim*

¹⁵⁸ *ibdim*

¹⁵⁹ *ibdim*

¹⁶⁰ *ibdim*

¹⁶¹ *ibdim*

¹⁶² *ibdim*

¹⁶³ Decreto de 3 de fevereiro de 2004(Art. 3º).

Compete a essa Comissão dentre outras funções:

“propor estratégias, instrumentos e recomendações voltados para o desenvolvimento sustentável do País; coordenar e acompanhar a implementação e as revisões periódicas da Agenda 21 Brasileira; propor ao Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e a outros órgãos colegiados a discussão de estratégias, programas e instrumentos de ações da Agenda 21; promover articulação com a Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento Sustentável e Apoio às Agendas 21 Locais; subsidiar posições brasileiras nos foros internacionais para o desenvolvimento sustentável e acompanhar a implementação dos respectivos acordos multilaterais”. (Art. 2 do decreto de 3 de fevereiro de 2004)

A preocupação com a articulação nacional envolvendo a questão de mudanças climáticas foi concretizada dois anos mais tarde, em 1999, com a *Criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC¹⁶⁴)*, atribuindo ao Ministério de Ciência e Tecnologia a presidência da Comissão. Esse espaço foi criado em resposta as

¹⁶⁴ Todas as informações e documentos referentes a Comissão Interministerial e os compromissos e posicionamento estabelecidos pelo país em âmbito internacional poderão ser encontrados no site oficial da comissão <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4016.html> (acesso em 25/04/2009)

negociações do Protocolo de Kyoto iniciadas em 1997¹⁶⁵, cuja finalidade era evoluir nas negociações na construção de metas de redução de emissões de gases do efeito estufa entre os Estados Membros da Convenção. Uma das questões, portanto, que motivou a criação de uma Comissão Interministerial foi a preocupação brasileira com a definição de metas e a distinção estabelecida entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que envolvia o provimento de muitos recursos, ao mesmo tempo em que representava oportunidades para o Brasil com a discussão envolvendo Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL). (Viola, 2002) Assim também, os compromissos estabelecidos pelo país na assinatura da Convenção exigiam conhecimento técnico e especializado na preparação e no envio da Comunicação Nacional¹⁶⁶, bem como o tratamento de uma diversidade temática envolvendo setores como: energia, transportes, indústria, agricultura, silvicultura e tratamento de resíduos.

Assim, o decreto de 7 de julho de 1999 estabelece como membros dessa Comissão: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAPA), Ministério dos Transportes (MT), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); Casa Civil da Presidência da República (CC), Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Projetos Especiais (PE), Ministério da Fazenda (MF), Ministério das Cidades (Mecidades)¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Essa correlação entre as negociações de Kyoto e a necessidade da constituição de uma comissão interministerial permanente para a discussão e implementação das decisões foi uma demanda dos ministérios que em exposição de motivos ao Presidente da República (EM INTERMINISTERIAL Nº 050A/MCT/CC/MAA/MT/MIDC/MME/MOG/MMA/MRE/MEP 20 de maio de 1999) deixa clara a necessidade de articulação nacional sobre o tema.

¹⁶⁶ Cabe a comunicação nacional produzir um inventário de emissões dos principais gases de efeito estufa (CO₂, CH₄ e N₂O) nos setores energético, industrial, uso da terra e desmatamento, agropecuária e tratamento de resíduos, e apresentar as providências tomadas ou previstas para implementar a Convenção no País. Maiores informações sobre a comunicação nacional poderão ser obtidas no site oficial do Ministério da Ciência e Tecnologia <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4016.html>

¹⁶⁷ Tanto o Ministério da Fazenda como o Ministério das Cidades foram inclusos na Comissão Interministerial atribuído pelo Decreto de 10 de janeiro de 2006, que revoga o decreto de 1997.

De acordo com o regimento interno, compete a mesma:

“1) Emitir parecer sobre propostas de políticas setoriais, instrumentos legais e normas que contenham componente relevante para a mitigação da mudança global do clima e para a adaptação do País aos seus impactos; 2) fornecer subsídios às posições do Governo nas negociações sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte; 3) definir critérios de elegibilidade adicionais aos considerados pelos Organismos da Convenção, encarregados do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no Artigo 12 do protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; 4) apreciar pareceres sobre projetos que resultem em reduções de emissões e que sejam considerados elegíveis para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), e aprová-los, se for o caso; 5) realizar articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte”¹⁶⁸

Coube ao Ministério de Ciência e Tecnologia a presidência da Comissão e o propósito de criar mecanismos técnicos e científicos para a implementação das diretrizes estabelecidas

¹⁶⁸ Portaria n 533 de 29 de agosto de 2000. Regimento Interno da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima.

pelo Protocolo de Kyoto¹⁶⁹. Isso porque, embora o Brasil não faça parte do Anexo 1 (membros da OCDE e economias em transição) que prevê metas a serem cumpridas pelos países desenvolvidos, o mesmo deve cumprir com algumas responsabilidades, tais como: apresentar “informações especificando suas necessidades bem como suas prioridades para o desenvolvimento nacional e regional assim também como seus objetivos, que servirão de base para enfrentar a mudança do clima e seus efeitos adversos”¹⁷⁰.

As negociações em torno da temática não pararam por aí e seguem em avanço até os dias atuais, sendo que a Comissão acompanha os processos de negociações e remodela-se de acordo com as necessidades endógenas e exógenas, ou seja, decorrentes da conjuntura nacional e internacional. Essa Comissão possui um caráter permanente assim como a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional. Outra Comissão Interministerial também surgiu após esse cenário, mas como formação *ad hoc*, cuja finalidade foi preparar o posicionamento brasileiro a ser defendido na Conferência de Joanesburgo (2002). Essa Comissão como veremos a seguir diferencia-se das anteriores na medida em que amplia o escopo de articulação dos setores governamentais com os atores não-estatais.

5.1.3) A influência dos atores não-estatais na coordenação das preferências nacionais: sobre a Conferência de Joanesburgo e seus derivativos.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Joanesburgo em 2002 teve como objetivo criar mecanismos para viabilização das metas recomendadas no decorrer da Conferência do Rio de Janeiro, o que significa que nesse novo encontro a

¹⁶⁹ De acordo com esse Protocolo, os países industrializados comprometeram-se a reduzir o total de suas emissões em 5,2% em relação ao nível de 1990.

¹⁷⁰ Decisão 10/CP.5- Capacitação nos países em desenvolvimento (parte não anexo-1). A íntegra do documento está disponível no site oficial da Comissão Interministerial <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4016.html>. Para maiores informações também verificar Conferência das Partes, Segunda Sessão, Genebra (08-19/07/1996) item 6 da agenda; documento disponível nesse mesmo site

finalidade central não foi estabelecer novos compromissos internacionais multilaterais concretizados mediante atos diplomáticos e sim buscar a aceleração da implementação dos princípios fundamentados na Declaração do Rio. Em outras palavras, como previsto pela resolução da ONU de dezembro de 2000¹⁷¹, estabeleceu-se a realização de uma nova Conferência para examinar os avanços obtidos em 10 anos e criar mecanismos mais eficientes para implementação dos preceitos evocados pela Agenda 21.

Uma diferença marcante entre esses dois encontros além dos objetivos primários foi o contexto internacional, sendo esse segundo momento caracterizado pelo aprofundamento do processo de globalização, pela nova atenção atribuída pelos Estados às questões de segurança, decorrente, sobretudo, dos ataques terroristas de 11/09/2001 nos Estados Unidos, além da relevância atribuída à agenda de liberalização comercial com o início da Rodada de Doha em 2001. Outro fator determinante no ressurgimento na pauta de Joanesburgo dos compromissos estabelecidos no Encontro em 1992 no Rio de Janeiro foi a permanente relutância de diversos Estados em ratificar compromissos presentes nas Convenções e Protocolos referentes ao estabelecimento de metas, o que passou a inviabilizar em muitos casos o avanço e a aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável (Lago, 2007).

Durante o processo preparatório o objetivo dos países em desenvolvimento foi manter os princípios já estabelecidos no Rio de Janeiro, principalmente no que confere o compromisso igual, porém diferenciado entre Estados com condições de desenvolvimento econômico distintos. Além disso, buscou-se priorizar temas como a erradicação da pobreza, alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo, os meios de implementação das ações recomendadas na Agenda 21 e o fortalecimento do princípio da governança (*idem*). Essas prerrogativas foram sustentadas pelo relatório desenvolvido e publicado pela ONU pouco antes da realização da Conferência de Joanesburgo nomeado de “*Desafios Globais, Oportunidades Globais*”¹⁷², que constatou dados alarmantes sobre os aspectos evolutivos da destruição ambiental no mundo.

Nessa mesma direção, o “*Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: de Estocolmo a Joanesburgo - Rio + 10 Brasil*”¹⁷³(2002)” realizada pouco tempo

¹⁷¹ Ver documento na íntegra sobre a convocação pela ONU da Conferência de Joanesburgo em <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹⁷² O relatório pode ser encontrado no site <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹⁷³ Esse evento reuniu cerca de 1200 participantes entre chefes de Estado, representantes governamentais, de instituições multilaterais, organizações não-governamentais, empresários e ambientalistas. Informações mais

antes da Conferência de Joanesburgo também teve como preocupação central destacar a correlação sustentada no encontro anterior de atrelar a noção de desenvolvimento à proteção ambiental, reafirmando preceitos como o princípio da soberania e refutando a idéia de uma possível intervenção ambiental, além de defender o princípio da cooperação técnica e financeira entre países. Em outras palavras, a finalidade do evento era buscar o comprometimento dos Estados na reafirmação do “Legado do Rio”, além de propor novos avanços, especialmente na área da implementação dos compromissos assumidos e do apoio financeiro. Como proposta para o fortalecimento do posicionamento dos países em desenvolvimento, os mesmos procuraram costurar um posição prévia ao encontro da cúpula mundial com vistas a angariar resultados favoráveis nas negociações. O Brasil na liderança desse movimento regional organizou consultas, tendo como resultando a construção da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC), que incorporava em seu conteúdo, dentre outras coisas, a proposta brasileira em defesa do uso de energias renováveis¹⁷⁴.

Nesse ensejo, a preparação brasileira para a Conferência ocorrida na África do Sul seguiu o padrão do evento anterior, ou seja, a construção do posicionamento foi articulada entre os Ministérios mediante a constituição de uma *Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CI)*. A diferença foi que nesse momento a participação de setores da sociedade civil foi maior, organizando-se em redes políticas de natureza societal, que por vezes se cruzaram com os espaços institucionalizados de articulação governamental como veremos a seguir. Essa Comissão foi criada mediante a um decreto presidencial em 13 de março de 2001 com a finalidade de preparar a posição brasileira para o evento, buscando uma articulação com as demais comissões permanentes já citadas nesse estudo, com vistas a estabelecer uma avaliação do processo de implementação da Agenda 21 no Brasil bem como dos demais documentos adotados na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro¹⁷⁵.

específicas sobre o evento poderão ser pesquisadas no site oficial
<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹⁷⁴ A Iniciativa Brasileira de Energia foi um documento elaborado pelo Brasil no decorrer das reuniões preparatórias que tinha como objetivo colocar metas para adoção nas matrizes energéticas de pelo menos 10% de fontes renováveis de energia.

¹⁷⁵ Art. 1- decreto de 13/03/2001

A Comissão Interministerial foi presidida pelo Ministério de Relações Exteriores e faziam parte como membros (art.3): dois representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), sendo um o Subsecretário-Geral para Assuntos Políticos e o Diretor-Geral do Departamento de Temas Especiais, além de um representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA), do Ministério da Fazenda (MF), do Ministério de Minas e Energia (MME), do Ministério dos Transportes (MT), do Ministério da Defesa (MD), do Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Saúde (MS), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); além das burocracias federais, a Comissão também contou com a presença de atores não-estatais como do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), do Programa Comunidade Solidária (IPEA), da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), da Academia Brasileira de Ciências (ABC), da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), do Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento (FORUM), do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), do Comitê Brasileiro da Câmara de Comércio Internacional (CCI), de Centrais Sindicais (CS) e da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS)¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Art.3 do decreto presidencial de 13/03/2001

A interação entre atores estatais e não-estatais foi fortalecida devido ao número de instâncias abertas para promover o diálogo e o debate público; a construção conjunta do posicionamento brasileiro para a Conferência em Joanesburgo além de ter sido institucionalizada na Comissão Interministerial preparatória também contou com espaços de diálogo diferentes tais como a formação do Grupo de Trabalho Rio + 10 Brasil, cujas atividades visavam promover o debate com agentes sociais brasileiros das diversas regiões do país sobre os temas envolvendo a concepção de desenvolvimento sustentável e mecanismos para implementação da Agenda 21 no Brasil. A Agenda 21 brasileira¹⁷⁷ também foi construída através da interlocução entre atores estatais e não-estatais, mediante a uma consulta nacional¹⁷⁸ articulada pelo Ministério do Meio Ambiente, principal órgão responsável pelo diálogo com a opinião pública nacional e com os setores organizados da sociedade.

Associado a esse espaço de interlocução constituído de forma *ad hoc*, outros movimentos de interação e coordenação nacional foram fortalecendo-se como o Fórum

¹⁷⁷ Para verificar o produto da consulta nacional e os debates públicos estabelecidos em torno dos preceitos do desenvolvimento sustentável e dos mecanismos para aplicabilidade no Brasil ver documento Agenda 21 Brasileira- Resultado da Consulta Nacional disponível no site oficial do Ministério do Meio Ambiente www.mme.gov.br

¹⁷⁸ Verificar informações mais específicas desse processo no site oficial do Ministério do Meio Ambiente WWW.mma.gov.br

Brasileiro de Mudanças Climáticas que reúne representantes dos diversos Ministérios, do Congresso Nacional, de empresas estatais, de instituições de pesquisa, ONGs, setores empresariais e jornalistas. O Fórum foi criado por um decreto presidencial de número 3.515 no ano de 2000, com o objetivo de gerar um espaço público de conscientização e mobilização social para o problema das mudanças climáticas, prover informações e debates sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e sobre as negociações resultantes do Protocolo de Kyoto¹⁷⁹.

Assim também, as atividades parlamentares direcionaram-se para o tema, sendo constituída a Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento Sustentável e a Frente Ambientalista, além de contar com atividades específicas coordenadas através de suas Comissões Permanentes do Congresso Nacional como a da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional¹⁸⁰ e a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável¹⁸¹. Ambas Comissões são espaços de produção sobre legislação ambiental, regulação e programas direcionados a área. Além disso, o parlamento conta também com um partido político organizado segundo os preceitos do movimento verde mundial (Partido Verde-PV) que surgiu a partir da década de 1970, sendo destaque dentro de seus princípios e propostas políticas a noção do ecodesenvolvimento¹⁸².

O crescente processo de politização da temática ambiental no ambiente doméstico incluiu ainda o aumento de movimentos sociais e empresariais em defesa do princípio do desenvolvimento sustentável. Esses grupos não-estatais passaram não apenas a aumentar o seu diálogo de forma institucionalizada com os agentes governamentais, como também iniciaram um processo de atuação autônoma ou de interlocução às redes transnacionais.

Um desses exemplos foi a organização do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável que encaminhou um Relatório de Sustentabilidade

¹⁷⁹ Informações obtidas no site oficial do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas <http://www.forumclima.org.br/default.asp?ar=1>

¹⁸⁰ Essa Comissão adquiriu essa nomenclatura integrando a problemática da Amazônia, a integração nacional e o desenvolvimento regional apenas em 2004, após a articulação bem sucedida das bancadas dos nove estados amazônicos no Congresso Nacional; antes desse período (desde 1997) a Comissão tratava singularmente a questão amazônica não possuindo essa natureza integrada de temas e problemas. Para maiores informações a respeito dessa comissão, verificar site oficial do Congresso Nacional <http://www2.camara.gov.br/>

¹⁸¹ Essa comissão foi criada em 2004 a partir de um desmembramento da antiga Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Para maiores informações consultar site do Congresso Nacional <http://www2.camara.gov.br/>

¹⁸² As informações referentes a princípios e programas do Partido Verde foram consultadas no site do partido http://www.pv.org.br/interna_programa.shtml

Empresarial¹⁸³, que versa sobre o engajamento do setor no caminho do crescimento econômico com equilíbrio ambiental. Este conselho envolve importantes empresas, tais como: Odebrecht, Amanco Brasil, grupo Votorantim, Aracruz celulose, AmBev, Petrobrás, Bayer, Copesul, Gerdau Açominas, Usiminas, Vale, Alcoa, entre outras. Assim também, o setor industrial brasileiro através da CNI (Confederação Nacional da Indústria), apresentou um documento prévio às negociações da Cúpula Mundial de Joanesburgo com recomendações e princípios para o cumprimento dos objetivos da Agenda 21, destacando diversos temas como: a proteção da atmosfera e mudanças climáticas, comércio e meio ambiente, energia e transporte, responsabilidade social, entre outros¹⁸⁴. Esses movimentos nacionais coadunam-se com movimentos empresariais globais que através do Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, que reúne grandes empresas transnacionais, tem manifestado apoio do setor com o desenvolvimento sustentável através de medidas setoriais que vão nessa direção.

O Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento também tem sido um importante mecanismo de captação de demandas dos interesses públicos e sociais em relação à temática ambiental. O Fórum foi criado em 1990 com o objetivo de facilitar a participação de atores sociais na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro; o Fórum reúne 423 organizações da sociedade civil. Ao longo dos anos foi fortalecendo e interligando-se a movimentos transnacionais sobre a temática de desenvolvimento sustentável, participando e atuando em foros como no Global Environmental Facility-GEF, em reuniões da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, em Conferências das Partes da Convenção da Biodiversidade, em reuniões do Painel de Florestas e em reuniões internacionais de ONGs¹⁸⁵.

Dessa forma, como apresentado acima, a coordenação política envolvendo a temática ambiental adquiriu a partir das preparações para a Conferência de Joanesburgo uma característica ainda mais abrangente do que apresentada no Rio, com a incorporação e a mobilização de atores sociais e empresariais em articulação com os setores governamentais na

¹⁸³ O Relatório pode ser encontrado na íntegra no site oficial do Conselho, onde será possível verificar outros relatórios dessa mesma natureza que foram produzidos após a Cúpula de Joanesburgo
<http://www.cebds.org.br/cebds/pub-rse.asp>

¹⁸⁴ Os documentos emitidos pelo setor industrial pode ser encontrado na íntegra no site oficial do governo
<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/riomaisdez/index.php.9.html>

¹⁸⁵ Esses dados apresentados foram extraídos do site do fórum
<http://www.geocities.com/RainForest/Jungle/1898/historic.htm>

formulação do posicionamento brasileiro para o encontro e, mais do que isso, para a criação de mecanismos mais eficientes de implementação das políticas e preceitos propostos na Agenda 21.

O que se pode inferir a partir dos exemplos supracitados envolvendo a temática ambiental é o fato de mecanismos de coordenação de preferências estarem sendo criados com cada vez mais frequência para lidar com assuntos de natureza transversal, que cortam horizontalmente as instâncias governamentais que possuem competências complementares. Apresentam, com isso, um crescente diálogo inter-institucional e atribuem espaços mais abrangentes dentro da máquina governamental para captação das demandas sociais. Destaca-se nesse contexto, portanto, um novo tipo de organização do trabalho que emerge também como aspecto predominante nas atividades dos organismos estatais, atingindo mesmo àqueles mais resistentes a processo de mudanças como da horizontalização decisória, que exige uma abordagem integrada dentro do trabalho coletivo (Castells, 1999).

É diante desse quadro de crescente participação de atores estatais e não estatais seja decidindo seja influenciando a tomada de decisões em política externa que o próximo capítulo buscará fundamentar as correlações centrais estabelecidas no decorrer da tese e inferir conclusões a partir dos dados empíricos coletados, analisando-os de forma articulada. O propósito será o de averiguar se esse estudo comprova a hipótese inicial do trabalho, qual seja: está havendo uma mudança de paradigma do padrão decisório em política externa no Brasil, que apresenta um crescente, porém incipiente processo de horizontalização decisória, um desencapsulamento por parte do Itamaraty e um aumento da interatividade entre atores da arena decisória governamental, seja o Legislativo, seja o Presidente da República sejam as demais burocracias da administração pública federal, que passam a buscar um espaço mais assertivo na condução de temas de política internacional.

ANÁLISE INTEGRADA DOS INDICADORES

Considerações finais

O objetivo central dessa pesquisa foi entender o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, não a partir da análise de seus microfundamentos, ou seja, como cada temática em particular é decidida no campo da política externa, o que exigiria o estudo de uma série de casos empíricos, cuja amostragem fosse suficiente para conduzir a inferências mais generalizantes. O propósito, ao contrário, foi conduzir a pesquisa para uma abordagem mais macro, estrutural, que possibilitasse avaliar o comportamento dos atores com capacidade decisória, buscando responder através disso se essa dinâmica segue uma tendência centralizadora no poder Executivo e, mais particularmente no Ministério das Relações Exteriores, como defendido por grande parte da literatura brasileira sobre o tema, cujas abordagens direcionam-se para a noção de insulamento burocrático e concentração de poder decisório; ou se segue um padrão mais descentralizado e poroso, que pressuponha interatividade entre os agentes com capacidade decisória.

Para averiguação e reposta da problemática central foram selecionados os atores com capacidade decisória em política externa e construído indicadores de avaliação de participação e controle dos mesmos na área em questão. Para tanto, foi utilizado um espaço temporal de 20 anos, sob a égide do novo marco regulador das relações entre os Poderes no Brasil que foi a Constituição de 1988. Esse cenário também condiz com novas perspectivas de atuação tanto no ambiente doméstico, com a redemocratização, como internacional, caracterizado pelo fim da Guerra Fria e a emergência de “novos temas” e “novos atores”.

Primeiramente verificou-se o comportamento do Poder Legislativo perante a área de política externa, sendo que para isso foram avaliados os marcos constitucionais e regimentais de distribuição de poder decisório em política externa. O que se pôde observar mediante a análise comparada de Constituições que regulamentaram a distribuição de poderes em períodos anteriores da história do Brasil é que não houve mudança após a redemocratização brasileira em favor do controle do Legislativo sobre o Poder Executivo na área de política externa, mas o contrário; além de não criar novos instrumentos de controle e conferir aos parlamentares maiores possibilidades de participação na tomada de decisões em política

externa principalmente no decorrer do processo negociador como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos, foi retirado também do texto Constitucional a palavra “ajustes”, extinguindo a responsabilidade do Poder Legislativo de decidir sobre esse mecanismo presente na ação diplomática, permanecendo nesse caso do seguinte modo:

“é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Constituição Brasileira de 1988).

A ausência desse mecanismo (ajustes) no sistema de aprovação parlamentar possibilitou um aumento do uso dos chamados “Acordos Executivos”, conhecidos como acordos em forma simplificada que categoriza o estabelecimento de compromissos que dizem respeito a assuntos rotineiros da atividade diplomática e que possuem vigência imediata, ou seja, não necessitam de aprovação do Congresso Nacional. Esse instrumento passou também a ser utilizado de maneira indiscriminada pelo Chancelaria, já que o texto Constitucional dá margem para diversas interpretações quanto a natureza de ações que gerem efetivamente encargos gravosos ao patrimônio nacional, o que significa que fica a cargo da diplomacia interpretar sobre aqueles atos que geram ou não esses compromissos gravosos e que devem, portanto, passar pela aprovação congressional.

Com isso, no que confere a distribuição constitucional e regimental pode-se dizer que o período de redemocratização do Brasil não significou uma mudança, sendo que houve uma continuidade no desequilíbrio decisório entre os poderes Legislativo e Executivo, permanecendo as decisões em relações exteriores concentradas predominantemente neste último, sendo agravadas pelo aumento da frequência da utilização dos Acordos Executivos. De 1988 a 2007 de um total de 1.821 atos internacionais estabelecidos em formato bilateral pelo Brasil, 1.423 ocorreram em formato simplificado, ou seja, entraram em vigor imediatamente após a assinatura do instrumento via “acordos executivos”, o que corresponde a 78% do total. Já no que tange a arena multilateral 285 atos foram estabelecidos pelo país nesse período, sendo que 21 deles foram realizados por tramitação simplificada, sendo que 264, ou seja, 93% deles passaram pela anuência do Congresso Nacional brasileiro. No total, entre acordos bi e multilaterais 68,57% dos atos firmados no decorrer desse período foram “Acordos Executivos” enquanto 31,43% foram submetidos à tramitação completa, ou seja,

com aprovação congressional, o que demonstra a preponderância e a frequência do uso desse instrumento que favorece a concentração decisória nas mãos do Poder Executivo.

No entanto, ainda considerando o Poder Legislativo como ator da análise, pôde-se verificar que embora a preponderância de atuação e decisão do Executivo tenha se mantido após a Constituição de 1988, foi possível identificar também, a partir dos dados compilados na pesquisa, que os parlamentares vêm aumentando ao longo desses 20 anos a utilização dos instrumentos disponíveis para controle do Poder Executivo em matérias internacionais. Inclui dentre essas iniciativas aquelas que versam sobre uma possível revisão constitucional (PECs), atribuindo maior espaço de atuação ao Poder Legislativo no decorrer dos processos de negociação principalmente em matérias comerciais, conferindo-lhes consequentemente maior influência nos resultados do jogo.

Nesse ensejo, foram avaliados tanto na Câmara dos Deputados como no Senado a frequência de utilização das seguintes proposições legislativas: Requerimentos, Requerimentos de Informação, Indicações, Propostas de Emenda à Constituição, Projeto de Lei. A atuação conjunta de ambas as Casas Legislativas considerando todas as proposições supra-mencionadas distribuídas ao longo dos anos expressou um alta significativa, podendo também ser verificado pela análise de tendência estabelecida no gráfico abaixo.

Fonte: SIL — Sistema de Informações Legislativas (1988-2007), dados compilados pela autora.

Com isso, conclui-se que desde o ano de 1988 até 2007 houve uma crescente participação do Poder Legislativo em política externa, embora a mesma ainda mantêm-se muito tímida; outra conclusão fundamental é que o processo de tomada de decisão em matérias de política externa está concentrado significativamente nas “mãos” do Poder Executivo, uma vez que o padrão decisório na área ainda não foi alterado, pois embora tenha havido iniciativas nesse sentido por parte do Legislativo, a maioria das proposições que versam sobre o assunto foram arquivadas.

Outro ator considerado na pesquisa foi o Poder Executivo, sendo o mesmo tratado como uma entidade que congrega uma série de atores que participam da política externa (Presidente da República, Ministério das Relações Exteriores e demais burocracias), deixando de considerar esse poder, portanto, como um corpo único e coeso. A finalidade foi desvendar se efetivamente as decisões de política externa estavam concentradas na cúpula de poder formada pelo Ministro de Estado de Relações Exteriores e o Presidente da República, ou se as células que compõem esse Poder articulavam-se formando redes decisórias, coordenando preferências e administrando conflitos.

Na avaliação sobre atuação do Presidente da República em assuntos relativos à política externa remetemo-nos inicialmente a discussão conceitual para fundamentar uma diferenciação sobre o que seria a atuação como mera característica protocolar e o que seria definido como atividades de assertividade e liderança presidencial nesse campo de atuação. Além disso, ao longo do estudo foi trabalhada uma retrospectiva histórica da atuação dos Chefes de Estados nessa área sendo a mesma caracterizada ao longo desses anos, com pequenos períodos de exceção, pela freqüente delegação de poder dos Presidentes da República aos Ministros de Relações Exteriores.

Com o objetivo de desenvolver uma análise mais sistemática sobre a atuação presidencial pós-Constituição de 1988, estabeleceu-se indicadores com a finalidade de mensurar a atividade diplomática presidencial bem como verificar se esse ator demonstrava aumento ou diminuição na freqüência de utilização desses recursos. As variáveis selecionadas para o estudo foram: 1) número de visitas ou encontros bilaterais, a) realizadas, b) recebidas; 2) participação em reuniões multilaterais; 3) discursos proferidos na área de política externa e política internacional; 4) iniciativas. Foram avaliadas empiricamente as gestões de Fernando

Collor, Itamar Franco, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula.

Título Gráfico: Perspectiva comparada

	Visitas realizadas	Visitas recebidas	Reuniões multilaterais	Discursos em P.E
Collor –Itamar	28	12	19	96
FHC (primeiro mandato)	37	31	19	136
FHC (segundo mandato)	44	18	20	94
Lula (primeiro mandato)	67	107	48	328

Figura 19: Fonte: Biblioteca da Presidência da República – dados compilados pela autora

Fonte: Biblioteca da Presidência da República – dados compilados pela autora

Considerando a tabela e o gráfico acima que resumem o processo de mensuração a partir das variáveis indicadas sobre a frequência do exercício da diplomacia presidencial,

pôde-se concluir que a mesma vem aumentando ao longo dos anos, saindo de uma atuação protocolar que com frequência marcou a história do país, para uma diplomacia ativa atrelando o projeto nacional aos mecanismos de inserção internacional do país. Pode-se inferir inclusive, mediante a avaliação do número crescente de discursos presidenciais sobre assuntos de política externa, que os Presidentes da República passaram a utilizar desse instrumento como plataforma política e como mecanismos de diálogo com a opinião pública nacional e internacional, consequência da crescente politização dos temas da política externa e do aumento da inversão do assunto em votos e prestígio político.

Além da Presidência da República, outro fator que passou a ser elemento de reflexão foi o papel desempenhado pelas burocracias, atores com grande relevância e influência nos processos de tomadas de decisões políticas. A capacitação técnica, a especialidade e a continuidade no cargo, tornaram os burocratas atores com um poder informacional significativo capaz muitas vezes de definir o jogo político.

Portanto, avaliar a burocracia responsável pela política externa no Brasil em seu funcionamento, na dinâmica decisória intra-institucional bem como na relação com as demais burocracias foram critérios que se buscou evidenciar ao longo da tese. Para isso, inicialmente estabeleceu-se uma análise da estrutura funcional e relacional entre os departamentos que participam do processo decisório intra-burocrático (MRE). Para o conhecimento dessa dinâmica foi averiguado, mediante depoimentos coletados de diplomatas alocados nos mais diversos cargos e funções desse Ministério e através da análise do regimento interno, a funcionalidade da estrutura, que se revelou altamente hierárquica. O fluxo decisório, assim como em momentos anteriores da história da organização, manteve-se concentrado na cúpula ministerial composta pelo Ministro de Estado, Secretário Geral e Chefes de Gabinete; abaixo deles estão os Subsecretários Gerais que comandam os sete eixos estruturais do Itamaraty, os Chefes de Departamento e os Chefes de Divisões.

Estão submetidos a esse processo decisório intra-ministerial altamente concentrado na cúpula todos os temas de caráter mais sensíveis e que envolvem maiores recursos financeiros, sendo que os demais atores alocados abaixo da estrutura funcional possuem baixa autonomia decisória, funcionando muitas vezes apenas como despachantes. Em outras palavras, o espaço de interlocução é aberto apenas para o tratamento de temas que são considerados menos sensíveis, pois, do contrário, a decisão sobre determinada política é realizada pela diplomacia de Gabinete, que restringe às decisões a um pequeno núcleo de pessoas da alta hierarquia governamental, como Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Secretário de Estado, Subsecretários. No entanto, quanto menor a relevância da questão tratada e menos recursos financeiros envolvidos, maior autonomia das partes, ou seja, não há necessidade da tomada de decisão pela cúpula, sendo a mesma realizada pelas estruturas mais baixas da burocracia como as divisões e subdivisões. Em outras palavras, apenas são despachadas sem o consentimento do Ministro e de seus substitutos imediatos questões de pequena relevância e procedimentos cotidianos, ou seja, quanto menos sensível o tema, mais autonomia decisória do departamento diretamente responsável pela temática.

O que se pôde concluir é que resistindo as mudanças de cunho institucional propostas pela reforma do Estado em 1995, cuja premissa é a mudança do padrão racional-burocrático para o modelo gerencial de administração pública, o Ministério das Relações Exteriores

preserva ainda no ano de 2009 uma estrutura altamente hierarquizada e centralizadora. Por outro lado, por mais paradoxal, o Ministério das Relações Exteriores atualmente caracteriza-se por um aumento da porosidade institucional e da interlocução com as demais burocracias e com a sociedade civil, quando comparado a momentos anteriores de sua história organizacional, embora preserve intacta sua rígida estrutura funcional e de despacho de questões intra-burocráticas e a hierarquia decisória já conhecida.

Um destaque para as repartições de maior porosidade tanto em relação com as demais repartições governamentais como em relação à sociedade civil são: a Subsecretaria de Assuntos Econômicos e Tecnológicos, a Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior, a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial. A primeira delas possui um diálogo mais estreito com os grupos econômicos organizados que mediante à consultas informais e reuniões de trabalho procuram identificar as fragilidades e as potencialidades do setor, bem como a sua importância estratégica para o país para, enfim, formar a posição negociadora. É válido ressaltar, no entanto, que embora haja o diálogo com esses setores são essas apenas iniciativas consultivas, sendo que a posição será formada mediante a conformação do interesse do Estado. Essa Subsecretaria também possui um diálogo bastante frequente com os demais Ministérios, uma vez que a temática comercial e tecnológica traduz uma transversalidade de competências e responsabilidades ministeriais. Já a Subsecretaria Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior tem por natureza funcional a responsabilidade pelo diálogo e a assistência as pessoas que se encontram fora do país; assim, para facilitação desse intercâmbio foram criadas instâncias com essa função, tais como: a Diretoria-Geral Consular, Jurídica e de Assistência a Brasileiros no Exterior, o Núcleo de Assistência a Brasileiros, as missões consulares itinerantes, os Conselhos de Cidadãos, os foros de discussões presentes especialmente em países onde se concentram o maior número de emigrantes brasileiros como nos Estados Unidos, no Japão e na Europa. No que se refere a Subsecretaria Geral de Cooperação e Promoção Comercial também é pressuposto da organização promover o intercâmbio cultural e comercial estreitando o relacionamento dos países mediante a aproximação de atores sociais e econômicos estratégicos para essa função. Nesse sentido, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, como visto em capítulos anteriores da tese, a diplomacia brasileira com a finalidade de estreitar o diálogo e suas relações com esses setores estabeleceu parcerias com o SEBRAE na captação de novos potenciais empresários, criou o Sistema de Promoção de Investimentos e Transferência de

Tecnologia para Empresas com a finalidade de promover o país no exterior, criou o Centro de Promoção da Eficiência Comercial para aumentar a competitividade das empresas brasileiras, facilitando o intercâmbio empresarial com o exterior mediante as operações dos *trade points*. Assim também, no âmbito geral da organização foram criados canais de diálogos com a sociedade civil organizada e com outros órgãos da administração pública como Seção Nacional da ALCA (SENALCA) e a Seção Nacional da Europa (SENEUROPA). No âmbito do Mercosul foi criado em 1995 o Foro Consultivo Econômico- Social, sendo esse um canal de diálogo entre sindicatos e empresários dos quatro países do bloco. Em relação ao Congresso e aos entes subnacionais foi criado, no âmbito do MRE, um espaço de interlocução e assessoramento chamado Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA).

Além desses espaços de interlocução exemplificados acima, quando se avaliou os indicadores de interatividade burocrática (número de Comissões Interministeriais, número de Secretarias de Relações Internacionais e/ou Assessorias de Relações Internacionais presentes na estrutura de outros Ministérios, número de diplomatas emprestados para exercer sua função em outras pastas ministeriais) com o objetivo de verificar se era possível confirmar a tese do insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores seja em relação aos atores estatais seja em relação aos não-estatais, o que os dados demonstraram é que ao longo dos anos avaliados houve um aumento da interação como instrumento de coordenação de política em assuntos da agenda internacional do país. Desse modo, não se pode deixar de ressaltar algumas mudanças, embora lentas, que vem ocorrendo no modelo organizacional do Itamaraty, principalmente, nos mecanismos de interlocução com os demais Ministérios, o que tem impactado sensivelmente nas características do processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, cuja fundamentação está pautada cada vez mais nas *policys networks*.

A interdependência vigente entre os ambientes doméstico e internacional bem como a incorporação de temáticas transversais na agenda diplomática especialmente no período pós-Guerra Fria demandou um diálogo mais estreito entre as burocracias federais para definição dos posicionamentos do país em âmbito internacional nas mais diversas temáticas que compõem a agenda. Esse elemento pôde ser averiguado empiricamente com o caso estudado no capítulo 5, cujo propósito foi demonstrar como se dá a interlocução entre os agentes nas definições e decisões de temas relativos às relações exteriores do país. Assim também se

buscou demonstrar a mudança embora incipiente de paradigma que o processo decisório em política externa brasileiro vem sofrendo desde a redemocratização do país. Visualizou-se nesse exemplo a evolução do processo negociador brasileiro nas questões ambientais e o envolvimento dos atores nesse processo, sendo que o mesmo caracterizou-se pela concentração de poder no MRE em um primeiro momento, sendo alterado esse quadro após 1989, cujo processo passou a contar também com a participação de outros atores sejam eles estatais sejam não- estatais na confecção do posicionamento brasileiro em relação aos temas debatidos.

Além do caso avaliado, os indicadores selecionados para mensurar a interatividade burocrática ao longo dos 20 anos estabelecidos como marco temporal da pesquisa também demonstraram essa tendência a horizontalização decisória e a um aumento da porosidade institucional do MRE no que confere ao diálogo com outros atores. Os dados expressam que no período anterior ao marco temporal da pesquisa (1968-1987) foram criadas um total de 23 Comissões Interministeriais em formato *ad hoc* ou permanente, enquanto que nos 20 anos seguintes, ou seja, de 1988 a 2007 foram criadas 38. Em termos percentuais esses dados estão expressos em 38% e 62% respectivamente. Assim, de 1968-1987 do total de 23 Comissões Interministeriais 6 delas obtiveram participação do MRE, ou seja, o mesmo foi incorporado em 26,08% das Comissões *ad hoc* ou permanentes. Já de 1988-2007 com um total de 38 Comissões constituídas também de forma *ad hoc* ou permanente, o Itamaraty participou de 17 delas, o que significa que esteve presente em 44,73% das comissões.

Buscando avaliar o grau de interatividade burocrática em assuntos internacionais do país foi analisado também como e quando a temática internacional entrou no quadro funcional de outros Ministérios federais, ou seja, quando os mesmos passaram a ter departamentos específicos sobre assuntos dessa natureza, responsáveis pelo intercâmbio e coordenação de posições e informações junto ao Ministério das Relações Exteriores. O que se pode averiguar nesse caso foi um aumento expressivo da criação dessas repartições em outros Ministérios, caracterizando-se atualmente (2009) pela presença dessa função em quase todas as pastas, exceto os Ministérios da Integração Nacional, das Comunicações e da Previdência Social. Assim também, observou-se uma crescente participação do Itamaraty no diálogo com outros Ministérios com a concessão de funcionários internos da repartição para prestar serviços em outras agências burocráticas demandantes cada vez mais por profissionais técnicos e

especializados em assuntos de natureza internacional. Esse processo também pode ser interpretado como uma expansão do corpo diplomático para outras agências com a finalidade diminuir disparidades e incoerências nas decisões e garantir unicidade no posicionamento externo do país, principalmente em questões que pressuponham sobreposições de competências funcionais. Assim, de 1988 a 2007 foram 750 funcionários do Itamaraty servirem em outras burocracias federais, enquanto que apenas 77 funcionários vieram de fora para dentro dessa organização (de outras pastas ministeriais), isto é, prestar serviços de natureza técnica sobre assuntos adjacentes à atividade diplomática como, por exemplo, assessores para assuntos jurídicos.

Com a seleção desses indicadores e a avaliação de suas variações a correlação de causalidade estabelecida foi a seguinte: havendo um aumento da participação de outros atores que não apenas o Itamaraty na condução da política externa, há consequentemente uma maior necessidade de diálogo para a tomada de decisões, o que implica em um movimento no sentido a horizontalização da estrutura decisória bem como um aumento da porosidade institucional do MRE. Em outras palavras, o crescente aumento da participação de outros atores em questões de política externa leva a uma mudança no padrão decisório dessa área no Brasil, anteriormente caracterizado como insulado e altamente concentrado no Itamaraty. Desse mesmo modo, verificou-se que embora esses espaços de diálogo venham sendo abertos em relação a outros atores estatais e mesmo atores não-estatais, no que se refere à estrutura interna do Ministério das Relações Exteriores o que se observa é a manutenção do *status quo* organizacional, ou seja, preserva-se a estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula, sendo os aspectos da funcionalidade da carreira, dos cargos e dos despachos mantidos. Infere-se a partir desses fatores explorados ao longo da tese que há presença nesse Ministério responsável pela condução da política externa do país de duas lógicas administrativas distintas: em primeiro lugar, o aumento da porosidade pressupõe diminuição do insulamento burocrático com a incorporação de preceitos gerenciais, que visam atender os interesses dos cidadãos (cliente); por outro lado, a hierarquização e a rigidez funcional pressupõem centralização administrativa, princípio este amplamente criticado pela nova proposta de gestão pública. Portanto, verifica-se um processo de mudança ainda incipiente onde há sobreposições de lógicas administrativas distintas, uma em direção a mudança, outra em direção a resistência e a manutenção do *status quo*.

Quais dessas tendências prevalecerão na dinâmica decisória em política externa no Brasil dependerá sem dúvida da resposta do MRE a uma fase que requer mudança e adaptação institucional; porém, depende também da resposta de outros atores estatais, sendo que para haver maior horizontalização decisória a tendência de crescimento de participação deve continuar aumentando, principalmente, por parte do Poder Legislativo que ainda se mantém muito distante do jogo político envolvendo as decisões sobre a atuação do país em âmbito internacional.

ANEXO1

Discursos Collor

¹ Saudação de boas-vindas do Presidente da República Portuguesa, Mário Soares, no Palácio de Belém, em Lisboa, Portugal, no dia 22 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante encontro com empresários portugueses e brasileiros, na Associação Industrial Portuguesa, em Lisboa, Portugal, no dia 22 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante jantar oferecido pelo Presidente Mário Soares, no Palácio da Ajuda, em Lisboa, Portugal, no dia 22 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante cerimônia, co-presidida pelo Presidente Mário Soares, de entrega do Prêmio Luís de Camões ao Embaixador João Cabral de Melo Neto, realizada no Palácio de Queluz, em Portugal, no dia 23 de outubro de 1990; discurso durante almoço oferecido em sua homenagem pelo Primeiro-Ministro de Portugal, Aníbal Cavaco Silva, no Palácio de Cintra, em Portugal, no dia 23 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante sessão solene da Assembléia da República Portuguesa, em Lisboa, Portugal no dia 23 de outubro de 1990; discurso pronunciado no brinde durante jantar oferecido em homenagem ao Presidente Mário Soares, no Palácio de Queluz, em Portugal, no dia 23 de outubro de 1990; discurso pronunciado em resposta à saudação de boas-vindas do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, em Lisboa, Portugal, no dia 23 de outubro de 1990; discurso pronunciado na Câmara Municipal do Porto, Portugal, no dia 24 de outubro de 1990; discurso pronunciado no brinde de resposta à saudação de boas-vindas, durante cerimônia de entronização da Confraria do Vinho do Porto, em Porto, Portugal, no dia 24 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante jantar oferecido pelo Presidente Mário Soares, no Paço Ducal, em Guimarães, Portugal, no dia 24 de outubro de 1990; discurso pronunciado no almoço oferecido aos chefes de missões diplomáticas no Palácio do Itamaraty, no dia 16 de março de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de composição da Comissão Executiva do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, em Brasília, DF, no dia 16 de março de 1990; discurso pronunciado em cadeia nacional de rádio e televisão, no dia 14 de janeiro de 1991. Tema Crise no Golfo Pérsico e o impacto sobre o abastecimento do petróleo no Brasil; discurso pronunciado durante a IX Reunião Ministerial, realizada no Palácio do Planalto, no dia 17 de janeiro de 1991; discurso pronunciado no jantar em homenagem ao Presidente da Bolívia, Jaime Paz Zamora, realizado em Brasília, DF, no dia 14 de agosto de 1990; discurso pronunciado na recepção em sua homenagem, oferecida pelo

Presidente da Bolívia, Jaime Paz Zamora, em Brasília, DF, no dia 15 de agosto de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de assinatura de atos de integração bilateral entre o Brasil e a Bolívia, por ocasião da visita do Presidente Jaime Paz Zamora, em Brasília, DF, no dia 15 de agosto de 1990; discurso pronunciado no ato inaugural do XX período ordinário de sessões da Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos — OEA, realizado em Assunção, Paraguai, no dia 4 de junho de 1990; discurso pronunciado em visita ao monumento aos oficiais e soldados brasileiros mortos durante a Segunda Guerra Mundial, em Pistóia, Itália, no dia 9 de junho de 1990; discurso pronunciado no almoço oferecido ao Presidente da República Popular da China Yang Shangkun, no Palácio do Itamaraty, no dia 18 de maio de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de formatura de diplomatas do Instituto Rio Branco em Brasília, no dia 25 de maio de 1990; discurso pronunciado na VI Reunião Ministerial realizada no Palácio do Planalto, no dia 10 de setembro de 1990; discurso pronunciado por ocasião da abertura do debate geral da XLV Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, EUA, no dia 24 de setembro de 1990; discurso pronunciado na reunião com os representantes dos países do Grupo Latino-Americano e Caribenho — GRULAC, em Nova Iorque, EUA, no dia 24 de setembro de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de entrega do «Gold Insigne Award»; discurso pronunciado durante jantar oferecido pelo «Chicago Council of Foreign Relations», em Chicago, EUA, no dia 27 de setembro de 1990; exposição apresentada por Sua Excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, na Universidade de Yale, em New Haven, EUA, no dia 28 de setembro de 1990; intervenção apresentada na sessão de trabalho da Cúpula Mundial pela Criança, em Nova Iorque, EUA, no dia 30 de setembro de 1990; mensagem enviada por ocasião da abertura da I Sessão Legislativa da 49 Legislatura, do Congresso Nacional, no dia 15 de janeiro de 1991; discurso pronunciado durante a X Reunião Ministerial, realizada no Palácio do Planalto, no dia 18 de fevereiro de 1991; discurso pronunciado durante visita à Estação Comandante Ferraz, na Antártica, no dia 20 de fevereiro de 1991; discurso pronunciado ao ser condecorado pelo Presidente Carlos Menem, com o colar da Ordem do Libertador San Martin, na Casa Rosada, em Buenos Aires, Argentina, no dia 5 de julho de 1990; discurso pronunciado no jantar oferecido pelo Presidente Carlos Menem, no Hotel Plaza, em Buenos Aires, Argentina, no dia 5 de julho de 1990; discurso pronunciado no Congresso Argentino, em Buenos Aires, Argentina, no dia 6 de julho de 1990; discurso pronunciado no almoço oferecido pelo Presidente Carlos Andrés Perez, em

Santa Helena do Uairén, Venezuela, no dia 20 de julho de 1990; discurso pronunciado no jantar em homenagem ao Presidente do Chile, Patricio Aylwin realizado no Palácio do Itamaraty, no dia 25 de julho de 1990; discurso pronunciado na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, no dia 28 de julho de 1990; discurso pronunciado durante jantar em sua homenagem oferecido pelo Presidente da República Federativa Tcheca e Eslovaca, Vaclav Ravel, no Castelo de Praga, em Praga, no dia 1º de outubro de 1990; discurso pronunciado durante cerimônia de condecoração do Presidente da República Federativa Tcheca e Eslovaca, no Castelo de Praga, em Praga, no dia 2 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante a cerimônia de assinatura de atos entre o Brasil e a República Federativa Tcheca e Eslovaca, no Castelo de Praga, em Praga, no dia 2 de outubro de 1990; discurso pronunciado na abertura da Exposição de Produtos Brasileiros e da Mostra sobre a Vida e a Obra do Presidente Juscelino Kubitschek, em Praga, no dia 2 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante a VII Reunião Ministerial, no Palácio do Planalto, no dia 29 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante cerimônia comemorativa do 40º aniversário do Sistema de Cooperação Técnica Internacional, no Palácio do Itamaraty, no dia 29 de outubro de 1990; discurso pronunciado durante a cerimônia de assinatura de atos no encerramento da visita do Presidente do México, Carlos Salinas de Gortari, em Brasília, DF, no dia 10 de outubro de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de assinatura de atos de cooperação bilateral entre o Brasil e o Equador, com o Presidente Rodrigo Borja, em Brasília, DF, no dia 7 de novembro de 1990; discurso pronunciado no Encontro com Empresários da Keidaren — Federação das Organizações Econômicas do Japão, em Tóquio, Japão, no dia 14 de novembro de 1990; discurso pronunciado durante a Reunião de Foz do Iguaçu, em Foz do Iguaçu, Paraná, no dia 28 de novembro de 1990; discurso pronunciado durante jantar oferecido ao Presidente dos Estados Unidos da América, George Bush, em Brasília, DF, no dia 3 de dezembro de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de cumprimentos do Corpo Diplomático acreditado em Brasília, realizada no Palácio do Planalto, no dia 11 de dezembro de 1990; discurso pronunciado no programa «Verde é Vida», transmitido pela Rede Globo de Televisão, no dia 25 de dezembro de 1990; discurso pronunciado na cerimônia de posse no Congresso Nacional, em 15 de março de 1990

Discursos Itamar

Discurso na 4a Reunião do Conselho do Mercosul, em Assunção, Paraguai. Assunção, 1º de julho de 1993; II Discurso na Segunda Sessão de Trabalho da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (15.07.1993); III Discurso na cerimônia de abertura da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (15.07.1993); IV Saudação por ocasião do jantar oferecido aos Chefes de Estado e de Governo Ibero-Americanos no Museu de Arte Sacra (16.07.1993); V Discurso na Quarta Sessão de Trabalho da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (16.07.1993); VI Discurso no encerramento da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (16.07.1993); VII Discurso na Sexta Sessão de Trabalho da III Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (16.07.1993); VIII Saudação por ocasião do almoço oferecido no restaurante do Senac aos Chefes de Estado e de Governo dos Países Ibero-Americanos (16.07.1993); IX Discurso na inauguração do Parlamento Latino-Americano (17.07.1993); X Saudação na chegada a Santiago para participar da VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (14.10.1993); XI Discurso na Primeira Sessão de Trabalho, em Assuntos Políticos, durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (15.10.1993); XII Discurso durante a VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (16.10.1993); XIII Discurso na Sessão de Encerramento da VII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (16.10.1993); XIV Discurso por ocasião da visita do Senhor Presidente da República Cooperativista da Guiana, Senhor Cheddi Jagan (11.1993); XV Discurso no almoço oferecido ao Senhor Presidente Jiang Zemin, da República Popular da China — Palácio Itamaraty. (23.11.1993); XVI Discurso por ocasião da cerimônia de inauguração da V Reunião de Chefes de Estado do Conselho do Mercado Comum (17.01.1994); XVII Discurso por ocasião da cerimônia de instalação da Comissão de Vizinhança Brasileiro-Colombiana, na cidade de Letícia, Colômbia (22.01.1994); XVIII Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Embaixador José Aparecido e a Senhora Sarah Kubitschek aos Chanceleres de língua portuguesa no Memorial JK (10.02.1994); XIX Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Senhor Presidente da República da Venezuela, Dr. Rafael Caldera (4.03.1994); XX Discurso por ocasião da solenidade do Dia do Diplomata, no Palácio Itamaraty (20.04.1994); XXI Discurso por ocasião do almoço oferecido ao Senhor Vaclav Klaus, Primeiro-Ministro da República Tcheca, no Palácio Itamaraty (25.04.1994); XXII Discurso por ocasião do almoço oferecido ao Senhor Nicolae Vacaroiu, Primeiro-Ministro da Romênia, no Palácio Itamaraty (11.05.1994); XXIII Discurso por ocasião da sessão de abertura do Vigésimo Quarto Período

Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA (6.06.1994); XXIV Discurso por ocasião da chegada em Cartagena das índias, sede da IV Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (13.06.1994); XXV Discurso por ocasião da cerimônia de abertura da IV Conferência Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (14.06.1994); XXVI Discurso por ocasião da VI Reunião do Conselho do Mercosul (5.08.1994); XXVII Discurso na Sessão de Abertura da Reunião de Cúpula do Grupo do Rio (9.09.1994); XXVIII Discurso em solenidade com conferencistas estrangeiros — 22ª reunião (20.09.1994); XXIX Discurso ao receber em audiência os chanceleres e representantes dos Estados-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (22.09.1994); Discurso do por ocasião da III Reunião de Cúpula do G-15 (21.11.1992); II Discurso por ocasião da VI Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (2.12.1992); III Discurso na III Reunião do Conselho do MERCOSUL (28.12.1992); IV Discurso na cerimônia de formatura da Turma de 1992 do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, do Instituto Rio Branco (27.04.1993); V Discurso na sessão solene de abertura da V Assembleia Ordinária do Parlamento Amazônico (10.05.1993); VI Discurso durante visita oficial à Argentina (25.05.1993); VII Discurso por ocasião de sua chegada ao aeroporto de Montevideu, em visita oficial ao Uruguai (27.05.1993); VIII Discurso por ocasião da sessão solene na Assembléia Geral do Uruguai (27.05.1993); IX Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente Luís Alberto Lacalle, no Palácio Taranco (27.05.1993); X Discurso por ocasião da cerimônia de entrega das chaves simbólicas de Montevideu pelo Intendente, Doutor Tabaré Ramón Vázquez Rosas (28.05.1993); XI Discurso por ocasião da sessão solene realizada em sua homenagem pela Suprema Corte de Justiça do Uruguai (28.05.1993); XII Discurso por ocasião da visita à sede da Associação Latino-Americana de Integração (29.05.1993); I Discurso na reunião de instalação do Conselho Nacional da Amazônia Legal — Palácio do Planalto (3.12.1993); IV Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992; MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL. Na Abertura da 4a Sessão Legislativa Ordinária da 49a Legislatura, 1994; MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL. Ordinária da 49a Legislatura. No Encerramento da 4a Sessão Legislativa, 1994.

Discursos primeiro mandato FHC

Comunicação sobre o cessar-fogo no conflito entre o Peru e o Equador (14.02.1995); discurso na cerimônia de assinatura da declaração de paz do Itamaraty, entre o Equador e o Peru (16.02.1995); palavras na teleconferência com o excelentíssimo Senhor Primeiro-Ministro da Itália, Lamberto Dini (3.04.1995); conferência sob o título *O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas*, proferida no Council on Foreign Relations (19.04.1995); discurso sob o título *É tempo de uma nova parceria*, pronunciado por ocasião da cerimônia de chegada à Casa Branca (20.04.1995); discurso por ocasião do almoço que lhe foi oferecido pelo Senhor Vice-Presidente dos Estados Unidos, Al Gore (20.04.1995); discurso por ocasião do jantar que lhe foi oferecido pelo Senhor Presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton (20.04.1995); discurso sob o título *O Brasil e os desafios atuais*, por ocasião de almoço no National Press Club (21.04.1995); conferência sob o título de *O desenvolvimento: o mais político dos temas económicos*, no Centerfor Strategic and International Studies (21.04.1995); discurso por ocasião da cerimônia de formatura da Turma Tom Jobim, do Instituto Rio Branco (28.04.1995); discurso na cerimônia de comemoração do Cinquentenário do fim da II Guerra Mundial (8.05.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República Italiana, Oscar Luigi Scálfaro (26.06.1995); saudação em resposta ao Presidente Caldera, por ocasião da chegada a Caracas (3.07.1995); discurso por ocasião da cerimônia de condecoração com o Grão-Colar da Ordem do Libertador (04.07.1995); discurso por ocasião de almoço oferecido pelo Presidente da Venezuela, Rafael Caldera (4.07.1995); sessão Solene no Congresso Venezuelano (4.07.1995); aula e Solenidade de outorga do título de Doutor Honoris Causa ao Presidente Fernando Henrique, pela Universidade Central da Venezuela (5.07.1995); condecoração de Oficiais Brasileiros integrantes do Corpo de Observadores Militares da ONU na antiga Jugoslávia (6.07.1995); discurso perante a Assembléia da República Portuguesa (20.07.1995); discurso na abertura da II Cimeira Bilateral Luso-Brasileira (20.07.1995); discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Senhor Primeiro-Ministro da República Portuguesa, Aníbal António Cavaco Silva (20.07.1995); Aula na Universidade de Coimbra, durante a cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa (21.07.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido em homenagem ao Senhor Presidente da República Portuguesa (21.07.1995); aula e cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa ao Presidente Fernando Henrique Cardoso na Universidade do Porto (22.07.1995); discurso em resposta ao Senhor Presidente Alberto Fujimori durante banquete no Palácio de Governo (27.07.1995); discurso por ocasião

do almoço que lhe ofereceu o Presidente da Comissão da União Européia, Jacques Santer (14.09.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Primeiro- Ministro do Reino da Bélgica, Jean-Luc Dehaene (14.09.1995); conferência no Collège d'Europe (16.09.1995); aula e outorga do título de Doutor Honoris Causa ao Presidente Fernando Henrique, pela Universidade de Berlim (20.09.1995); discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião do almoço que lhe ofereceu o Prefeito- Governador de Berlim (20.09.1995); jantar com o Presidente da República Federal da Alemanha, Roman Herzog (20.09.1995); discurso no lançamento do Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior (08.11.1995); discurso na inauguração da Feira Brasil-Alemanha de Tecnologia para o Mercosul - Febral (27.11.1995); conferência intitulada *O cenário internacional no ano 2000: o papel do Brasil e da China, na Academia Chinesa de Ciências Sociais* (13.12.1995); discurso por ocasião da visita oficial à República Popular da China (13.12.1995); pronunciamento no encerramento do Seminário Brasil- China, uma Parceria Estratégica (16.12.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Prefeito de Xangai (16.12.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Rei da Malásia, Tuanku Jaafar (18.12.1995); discurso por ocasião do jantar que lhe oferece o presidente da Índia, Shanker Sharma (26.01.1996); conferência sob o título "Consequências Sociais da Globalização (27.01.1996); conferência sob o título "O impacto da globalização nos países em desenvolvimento: riscos e oportunidades" (20.02.1996); discurso após a cerimônia de assinatura do comunicado conjunto Brasil/México (20.02.1996); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao senhor secretário-geral da organização das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali (20.02.1996); discurso no encontro com representantes da comunidade empresarial da costa oeste dos Estados Unidos (10.03.1996); discurso na cerimônia de instalação do conselho de cidadãos representativos da colônia brasileira na área de São Francisco (10.03.1996); discurso por ocasião do banquete oferecido pelo imperador e pela imperatriz do Japão (13.03.1996); discurso em sessão solene que contou com a participação de parlamentares das câmaras dos conselheiros e dos deputados (14.03.1996); discurso por ocasião do jantar oferecido pelo primeiro-ministro do Japão, Ryutaro Hashimoto (14.03.1996); discurso na cerimônia de condecoração da bandeira do V Exército dos Estados Unidos com a medalha da Ordem do Mérito Militar (15.03.1996); discurso na instalação do conselho da comunidade de cidadãos brasileiros na Argentina (08.04.1996); discurso na solenidade de abertura da câmara de comércio americana (12.04.1996); discurso na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata (30.04.1996); discurso na abertura do seminário

"Reforma do Estado na América Latina e Caribe" (16.05.1996); discurso no jantar oferecido pelo presidente da França, Jacques Chirac (28.05.1996); discurso por ocasião da visita ao Hotel de Ville (29.05.1996) Conferência na cerimônia de entrega do título de Doutor Honoris Causa pela universidade Lumière Lyon (30.05.1996); discurso na cerimônia de comemoração do Dia Mundial do Meio Ambiente (05.06.1996); discurso na cerimônia de abertura da semana de Portugal e das comunidades luso-brasileiras e da semana de Camões (09.06.1996); discurso na solenidade do Conselho Empresarial Brasil-EUA (11.06.1996); discurso por ocasião da visita a Assunção, Paraguai (26.06.1996); discurso na exposição sobre direitos humanos no mundo atual (10.09.1996); declarações do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em cerimônia com a presença do Chanceler Federal da República Federal da Alemanha, Helmut Kohl (17.09.1996); discurso na cerimônia de anúncio da política de defesa nacional (17.11.1996); discurso por ocasião de almoço que lhe foi oferecido pelo presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos (25.11.1996); discurso em visita ao gabinete de aproveitamento do médio Kwanza, no GAMEK ANGOLA (25.11.1996); discurso em visita ao acampamento do 62º batalhão de Infantariakuito ANGOLA (26.11.1996); discurso na XI reunião do conselho do Mercosul (17.12.1996); aula Magna na Y Cúpula Regional para o Desenvolvimento Político e os Princípios Democráticos (03.07.1997); palavras por ocasião de encontro com o Presidente da Argentina, Carlos Saúl Menem (23.08.1997); discurso em Encontro Empresarial Brasil-Chile, por ocasião de café da manhã oferecido pela Sociedade de Fomento Fabril do Chile (10.10.1997); discurso em jantar oferecido ao Presidente Bill Clinton, dos Estados Unidos da América (13.10.1997); discurso na cerimônia de assinatura da autorização para construção de uma usina a gás e início das obras do Gasoduto Brasil-Argentina (16.10.1997); discurso na cerimônia de encerramento da Reunião Empresarial Brasil-Argentina (11.11.1997); discurso no banquete de Estado oferecido em homenagem à Rainha Elizabeth II e Sua Alteza Real o Duque de Edimburgo (02.12.1997); discurso ao ser recebido pelo Lord Mayor da City de Londres, no Guildhall (03.12.1997); discurso no banquete oferecido pelo Lord Mayor e da corporação de Londres, no Guildhall 60\$ (03.12.1997); conferência na London School of Economics and Política Science (03.12.1997); discurso ao receber o título de Doutor Honoris Causa em direito da Universidade de Cambridge (04.12.1997); discurso na recepção oferecida pela Presidente da Canning House (04.12.1997); discurso na cerimônia de inauguração da ponte sobre o Rio Uruguai (09.11.1997); discurso na abertura da aula magna proferida pelo Secretário- Geral da

ONU, Kofi Annan (13.07.1998); discurso em almoço oferecido ao Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan (13.07.1998); Brinde por ocasião do almoço que lhe oferece o Presidente da República da Venezuela, Rafael Caldera (23.11.1998); discurso na cerimônia de inauguração da nova sede do Instituto Rio Branco (07.12.1998); discurso na cerimônia comemorativa do cinquentenário da declaração universal dos direitos humanos (09.12.1998); discurso na cerimônia de lançamento do livro Brasil-Argentina: centenário de duas visitas (10.12.1998); discurso no almoço em homenagem aos presidentes dos países do Mercosul, da Bolívia e do Chile (10.12.1998); discurso na sessão de trabalho da VIII Reunião de Chefes de Estado e de Governo da Conferência Ibero-Americana (18.10.1998); palavras no encerramento da XI reunião do conselho do Mercosul (17.12.1998); discurso no 30 congresso de marketing e negócios do Fórum de Integração do Cone Sul (10.12.1996); discurso na cerimônia de abertura da VI Reunião de Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo; discurso por ocasião da sessão solene de abertura da Reunião de Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (07.07.1996); discurso na sessão solene de abertura da 8a Reunião do Conselho do Mercosul (05.08.1995); discurso em mesa-redonda com membros do Parlamento Europeu (14.09.1995); discurso na abertura da I reunião de ministros de educação do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral da OEA (20.07.1998); discurso na cerimônia de encerramento do Mercosur Economic Fórum (12.09.1997); Discurso na Primeira Conferência Latino-Americana de Desenvolvimento Sustentável e de Competitividade (22.09.1997); discurso na abertura da reunião do Grupo do Rio (23.08.1997); discurso por ocasião da primeira sessão da Conferência de Chefes de Estado e de Governo dos Países Ibero-Americanos (16.10.1995); Discurso na reunião com os Presidentes dos países que formam o Mercosul e da Bolívia e do Chile (02.01.1995); conferência na Sede da Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal) (03.03.1995); discurso na reunião especial comemorativa do 500 aniversário das Nações Unidas (23.10.1995); discurso no almoço oferecido ao Presidente da África do Sul, Nelson Mandela. (21.07.1998); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao presidente da Coreia, Kim Young Sam (11.09.1996); discurso por ocasião do jantar oferecido ao Presidente do Vietname, Senhor Lê Duc Anh.(10.10.1995); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao presidente da República Tcheca, Václav Havel. (16.09.1996); discurso por ocasião do almoço em homenagem ao primeiro-ministro do Japão, senhor Ryutaro Hashimoto. (26.08.1996); discurso no jantar em homenagem ao primeiro-ministro de

Portugal, António Guterres. (15.04.1996); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao presidente da República da Venezuela, Rafael Caldera. (20.05.1996); discurso por ocasião do almoço em homenagem ao presidente da Lituânia, Algirdas Brazauskas. (19.03.1996); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao presidente do Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle. (25.03.1996); discurso no jantar em homenagem ao Presidente da República Federal da Ucrânia, Leonid Kutchma. (25.10.1995); discurso por ocasião do jantar que ofereceu ao Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma.(31.10.1995); discurso por ocasião do jantar que ofereceu ao Senhor Presidente da Autoridade Palestina, Yasser Arafat. (17.10.1995); discurso por ocasião do jantar que ofereceu ao Senhor Presidente do Governo Espanhol, Felipe González. (18.10.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho de Ministros do Líbano, Rafic Hariri. (12.06.1995); discurso por ocasião do jantar oferecido ao Senhor Presidenteda República Oriental do Uruguai, Júlio Maria Sanguinetti. (20.06.1995); jantar oferecido ao Senhor Presidente da República de Angola, José Eduardo dos Santos (15.08.1995); discurso por ocasião de banquete oferecido pelo presidente da República da África do Sul, Nelson Mandela. (27.11.1996); discurso no encontro com o Presidente do Peru, Alberto Fujimori. (13.08.1998); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao chanceler da República Federal da Alemanha, Helmut Kohl. (17.09.1996); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao primeiro ministro da República Popular da China, Li Peng. (8.11.1996); discurso em encontro com o Presidente Menem. (17.02.1995); discurso por ocasião do almoço oferecido ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Polónia, Lech Walesa, e Senhora. (20.02.1995); discurso por ocasião do jantar em homenagem à Presidenta da Irlanda, Mary Robinson (29.03.1995); brinde por ocasião do jantar que oferece ao Primeiro-Ministro do Reino dos Países Baixos, Wim Kok. (25.11.1998); discurso em encontro com o Presidente Jacques Chirac, da França. (25.11.1997); palavras na abertura da conferência conjunta de imprensa por ocasião da visita do Presidente dos EUA, Bill Clinton. (14.10.1997); discurso por ocasião do jantar em homenagem ao Presidente da República do Líbano, Elias Hraoui.(2.09.1997); brinde por ocasião do jantar oferecido ao Presidente da República da Guiné-Bissau, General João Bernardo Vieira. (10.07.1997); discurso em solenidade de assinatura de atos relativos a obras do Gasoduto Brasil-Bolívia.(25.07.1997); discurso por ocasião de jantar oferecido ao Senhor Presidente da Turquia, Suleyman Demirel.

(10.04.1995); discurso por ocasião do almoço oferecido ao Senhor Primeiro- Ministro do Canadá, Jean Chrétien (27.01.1995).

Discursos FHC: segundo mandato

Discurso no jantar oferecido em sua homenagem pelo Presidente Alberto Fujimori, do Peru (21.07.1999); discurso após a assinatura de atos e recebimento de condecoração do Governo Peruano (21.07.1999); discurso em Sessão Solene do Congresso da República do Peru (21.07.1999); discurso na visita ao Palácio Municipal de Lima (22.07.1999); discurso no almoço oferecido ao Presidente do Zimbábue, Senhor Robert Mugabe (16.09.1999); discurso por ocasião de cerimônia de partida do pelotão da Polícia do Exército que integrará a Força Multinacional de Paz no Timor Leste (20.09.1999); discurso na solenidade de abertura do Congresso Brasil- Portugal 2000 (21.09.1999); discurso em almoço oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Senhor Sam Nujoma (28.09.1999); discurso no jantar oferecido ao Presidente Carlos Saúl Menem, da República da Argentina (14.09.1999); discurso por ocasião da abertura da IX Conferência Ibero- Americana (16.11.1999); discurso na Conferência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (18.11.1999); transcrição integral das intervenções do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na Conferência "Governança Progressista para o Século XXI" (21.11.1999); discurso na sessão de abertura da cerimônia comemorativa dos 40 anos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (04.12.1999); discurso por ocasião da XVII Reunião do Conselho do Mercado Comum (08.12.1999); discurso por ocasião da reunião do Conselho do Mercado Comum com Bolívia e Chile (08.12.1999); texto base do pronunciamento por ocasião do almoço oferecido ao Rei Juan Carlos I da Espanha e à Rainha Dona Sofia (10.07.2000); discurso por ocasião de almoço oferecido ao Presidente da República do Chile, Ricardo Lagos (13.07.2000); discurso na III Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (17.07.2000); discurso por ocasião de almoço oferecido em homenagem ao Presidente da Roménia, Emil Constantinescu (25.07.2000); discurso no encerramento da Reunião de Presidentes da América do Sul (01.09.2000); discurso por ocasião de almoço oferecido em homenagem ao Primeiro Ministro de Cingapura, Senhor Goh Chok Tong (11.09.2000); palestra no Centro

Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri) (14.09.2000); discurso por ocasião de almoço oferecido ao Príncipe- Herdeiro Abdullah Bin Abdul Aziz Al Saud, Vice-Primeiro Ministro do Reino da Arábia Saudita (18.09.2000); discurso em almoço oferecido ao Presidente da Indonésia, Abduhrrahman Wahid (20.09.2000); discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Senhor Gerhard Schröder, Chanceler da República Federal da Alemanha, e Senhora Doris Schröder-Koepf (04.10.2000); discurso por ocasião de reunião alusiva aos setenta anos de existência do Instituto Ibero-Americano de Berlim e dos cinco anos de fundação do Instituto Cultural Brasileiro na Alemanha (ICBRA) (05.10.2000); palestra na Sociedade Alemã de Relações Internacionais (05.09.2000); discurso por ocasião da visita às Câmaras Alta e Baixa dos Estados Gerais (09.10.2000); discurso por ocasião de visita à Corte Internacional de Justiça (09.10.2000); discurso no jantar oferecido pela Rainha Beatrix, dos Países Baixos HAIA (09.10.2000); discurso por ocasião da Sessão Especial do Conselho Executivo da Organização para a Proibição das Armas Químicas (Opaq) (09.10.2000); discurso na cerimônia de abertura da IV Conferência Ministerial da Defesa das Américas (17.10.2000); discurso ao receber o Prêmio Príncipe de Astúrias de Cooperação Internacional (27.10.2000); discurso por ocasião do almoço de lançamento do Fórum de Mudanças Climáticas (08.11.2000), discurso na reunião do Fórum de Mudanças Climáticas (09.11.2000); discurso por ocasião da sessão de abertura da II Assembleia do Movimento Mundial pela Democracia (12.11.2000); discurso na X Reunião de Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (18.11.2000); discurso na solenidade de abertura da X Assembleia Geral da Olacefs - Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (20.11.2000); discurso no almoço em homenagem ao Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki (03.12.2000); discurso na sessão de encerramento da XIX Reunião do Conselho do Mercado Comum (15.12.2000); discurso na sessão de encerramento da XIX Reunião do Conselho do Mercado Comum (15.12.2000); participação na Conferência de Imprensa dos Presidentes do Mercosul (15.12.2000); discurso na abertura da reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (04.07.2001); discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no almoço em homenagem ao Presidente da República Eslovaca, Rudolf Schuster (10.07.2001); discurso por ocasião do almoço oferecido em homenagem ao Primeiro-Ministro da República da Irlanda, Bertie Ahern (18.07.2001), discurso por ocasião da visita de Tony Blair (30.07.2001); palavras do ao término do encontro com o Primeiro-Ministro Tony Blair, do Reino Unido, e com o Presidente Fernando de la

Rua, da Argentina (10.08.2001); discurso na solenidade de inauguração da subestação de Boa Vista com energia da linha de transmissão Brasil- Venezuela (13.08.2001); discurso por ocasião da cerimônia de inauguração da interconexão elétrica entre o Brasil e a Venezuela (13.08.2001); discurso no almoço em homenagem à Presidente do Panamá, Mireya Moscoso (21.08.2001); declaração à imprensa proferida por ocasião de visita do Primeiro-Ministro de Portugal, António Guterres (05.09.2001); discurso no almoço em homenagem ao Primeiro-Ministro de Portugal, António Guterres (05.09.2001); pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão em ocasião dos ataques terroristas contra os Estados Unidos (11.09.2001); discurso em Sessão Solene do Congresso Nacional da República do Equador (01.10.2001); discurso em almoço oferecido pelo Presidente da República do Equador, Gustavo Noboa (01.10.2001); discurso em cerimônia de entrega das chaves da cidade de Quito por ocasião de visita oficial ao Equador (01.10.2001); discurso por ocasião da cerimônia de outorga do título de Doutor Honoris Causa da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais (Flacso) (01.10.2001); nota à imprensa sobre as operações militares dos EUA contra alvos estratégicos no Afeganistão (07.10.2001); discurso na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração de galeria de fotos dos ex- Secretários-Gerais (10.10.2001); discurso na sessão de encerramento da reunião regional preparatória do Fórum Internacional Rio + 10 RIO (23.10.2001); discurso na Conferência sobre Transição e Consolidação Democráticas (26.10.2001); discurso em Sessão Solene na Assembléia Nacional da República da França (30.10.2001); discurso na abertura do debate geral da 56a Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas (10.11.2001); discurso na cerimônia de recebimento do título de Doutor Honoris Causa pela Universidade Hebraica de Jerusalém (18.11.2001); discurso na solenidade de abertura da III Assembléia Geral da Conferência Parlamentar das Américas (19.11.2001); discurso por ocasião do almoço oferecido em homenagem à Primeira-Ministra da Nova Zelândia, Senhora Helen Clark (20.11.2001); discurso por ocasião da visita de Estado ao Brasil do Presidente do México, Vicente Fox Quesada (03.07.2001); discurso na cerimônia de assinatura da Carta de Ratificação do Protocolo de Kioto à Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima (23.07.2002); discurso por ocasião da II Reunião de Presidentes da América do Sul (27.07.2002); palavras na cerimônia de condecoração do Presidente da República Democrática do Timor Leste, Xanana Gusmão, com o Grande Colar da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul (20.07.2002); discurso na sessão inaugural da IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua

Portuguesa – CPLP (31.07.2002); discurso na Assunção da Presidência da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (31.07.2002); discurso na admissão do Timor Leste como membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (31.07.2002); discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Camões à escritora Maria Velho da Costa, por ocasião da IV Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (31.07.2002); discurso em almoço oferecido aos participantes da IV Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (01.08.2002), palavras no início da entrevista coletiva concedida pelos Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (01.08.2002); discurso na reunião da Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (13.08.2002); discurso na cerimônia de comemoração dos 50 anos da Câmara de Comércio Árabe-Brasileira (16.08.2002); discurso em sessão solene da Assembleia Geral da República Oriental do Uruguai (20.08.2002); discurso por ocasião de Sessão Extraordinária do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) (20.08.2002); discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Eco 2002, na Câmara Americana de Comércio (30.08.2002); discurso na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (02.09.2002); discurso na cerimônia de assinatura de atos entre Argentina e Brasil (26.09.2002); discurso no almoço oferecido em homenagem ao Presidente da República Argentina, senhor Eduardo Duhalde (26.09.2002); discurso na cerimônia de lançamento do relatório brasileiro em cumprimento à Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) (22.10.2002); discurso na 173 Reunião Extraordinária do Comitê de Concertação Permanente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (11.11.2002); discurso na cerimônia de outorga do prêmio "Homem do Ano Brasil-Portugal e Portugal-Brasil 2002" pela Câmara de Comércio e Indústria Luso-Brasileira (12.11.2002); discurso por ocasião de cerimônia de outorga do título de "Presidente Honorário" pela Associação Industrial Portuguesa (12.11.2002); palestra sobre o tema "Por uma governança global democrática: uma perspectiva brasileira" (Cyrill Foster Lecture 2002) (13.11.2002); discurso na cerimônia de recebimento do título de Doctor of Civil Law pela Universidade de Oxford (14.11.2002); discurso por ocasião da XII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo (16.11.2002); discurso na abertura da XXIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum e da Cúpula Presidencial do Mercosul

(6.12.2002); discurso na XXIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum e Cúpula Presidencial do Mercosul (06.12.2002); discurso ao receber do PNUD o Prêmio Mahbub ul Haq por Contribuição Destacada ao Desenvolvimento Humano (09.12.2002)

Discursos Lula: primeiro mandato

1Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão plenária "Diálogo com o Presidente do Brasil" no XXXIII Fórum Econômico Mundial - 26/01/2003; 2)discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial 26/01/2003; 3discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial 24/01/2003; 4Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita do Presidente da Argentina, Eduardo Duhalde 14/01/2003; 5Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de assinatura de projetos de cooperação técnica entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO 14/02/2003; 6Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar em homenagem à rainha Beatrix, dos Países Baixos 24/03/2003; 7Pronunciamento à nação do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em cadeia de rádio e tv, sobre o início da luta armada no Iraque 20/03/2003; 8discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita do primeiro-ministro da Malásia, Mahatir Mohamad 17/03/2003;9 Declaração conjunta à imprensa dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Álvaro Uribe, da Colômbia, sobre intercâmbio de Cooperação (Brasília - DF) 07/03/2003; 10Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de abertura do Seminário Brasil China: Um salto necessário (Rio de Janeiro - RJ) 30/04/2003; 11Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente da Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada, durante visita de trabalho ao Brasil (Brasília - DF) 28/04/2003; 12Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encerramento do Encontro Empresarial Brasil/Venezuela (Recife - PE) 25/04/2003; 13Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Inauguração dos Bustos do Libertador Simón Bolívar e do General Abreu e Lima (Abreu e Lima - PE) 25/04/2003; 14Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, durante visita de trabalho ao Brasil (Recife - PE) 25/04/2003; 15Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço em homenagem ao Presidente

do Peru, Alejandro Toledo (Brasília - DF) 11/04/2003; 16Declaração conjunta à Imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente do Peru, Alejandro Toledo, durante visita de trabalho ao Brasil (Brasília - DF) 11/04/2003; 17Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente do Equador, Lucio Gutiérrez, durante visita de trabalho ao Brasil (Brasília - DF) 27/05/2003; 18Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do XVIII Encontro de Chefes de Estado e Governo do Grupo do Rio (Cuzco - Peru) 24/05/2003; 19Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, através de videoconferência, na conferência anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento ABCDE, realizada em Paris, França (Brasília - DF) 16/05/2003; 20Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente do Uruguai, Jorge Batlle Ibañez, durante visita de trabalho ao Brasil (Brasília - DF) 12/05/2003; 21Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Mercosul (Assunção - Paraguai) 18/06/2003; 22Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente da Argentina, Néstor Kirchner, durante visita de trabalho ao Brasil (Brasília - DF) 11/06/2003; 23Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente do Conselho de Ministros do Líbano, Rafik Hariri, durante visita de trabalho ao Brasil (Brasília - DF) 10/06/2003; 24Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Abertura Solene da Conferência Internacional Planet Lebanon (São Paulo - SP) 08/06/2003; 25Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante Sessão Especial da 91ª Conferência Internacional do Trabalho OIT (Genebra - Suíça) 02/06/2003; 26Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço de trabalho oferecido pelo presidente da França Jacques Chirac (Evian - França) 01/06/2003; 27Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente da Guiana, Bharrat Jagdeo (Brasília - DF) 30/07/2003; 28Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente do Suriname, Rinaldo Venetiaan (Brasília - DF) 22/07/2003; 29Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de chegada a Portugal (Lisboa - Portugal) 10/07/2003; 30Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente do Chile, Ricardo Lagos (Brasília - DF) 19/08/2003; 31Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do convênio entre Brasil e Paraguai

(Foz do Iguaçu - PR) 16/08/2003; 32Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Encontro com Estudantes Brasileiros (Havana - Cuba) 27/09/2003; 33Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o Encontro Empresarial Cuba-Brasil (Havana - Cuba) 27/09/2003; 34Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho de Relações Internacionais - Council on Foreign Relations (Nova Iorque - EUA) 25/09/2003; 35Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao fazer a doação para o Fundo Mundial de Combate à Fome e à Miséria (Nova Iorque - EUA) 25/09/2003; 36Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU (Nova Iorque - EUA) 23/09/2003;37 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade (Nova Iorque - EUA) 22/09/2003; 38Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco (Brasília - DF) 18/09/2003; 39Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da cerimônia de abertura da Reunião do Conselho da Organização Internacional do Café (Cartagena das Índias - Colômbia) 16/09/2003; 40Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente da Colômbia, Álvaro Uribe (Cartagena das Índias - Colômbia) 16/09/2003; 41Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente de Burkina Faso, Blaise Compaoré (Brasília - DF) 03/09/2003; 42Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido à presidenta da Finlândia, Tarja Halonen (Brasília - DF) 31/10/2003; 43Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da IV Reunião Plenária do Fórum Empresarial Mercosul União Européia (Brasília - DF) 29/10/2003; 44 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente de Governo da Espanha, José Maria Aznar (Brasília - DF) 29/10/2003; 45 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do XXII Congresso da Internacional Socialista (São Paulo - SP) 27/10/2003; 46 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do prêmio Príncipe de Astúrias (Oviedo - Espanha) 24/10/2003; 47 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita ao Parlamento Regional do Principado de Astúrias (Oviedo - Espanha) 24/10/2003; 48Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço em homenagem ao Presidente da Ucrânia, Leonid Kutchma (Brasília - DF) 21/10/2003;

49Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão inaugural do Encontro Parlamentar sobre a ALCA - O Papel dos Legisladores na ALCA (Brasília - DF) 20/10/2003; 50Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão do Parlamento Argentino em homenagem ao Brasil (Buenos Aires - Argentina) 16/10/2003; 51Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do seminário "Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades" (Buenos Aires - Argentina) 16/10/2003; 52 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encontro com o presidente Nestor Kirchner (Buenos Aires - Argentina) 16/10/2003; 53Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita ao Governo Autônomo da cidade de Buenos Aires e solenidade de entrega da chave da cidade e do título de Cidadão de Honra (Buenos Aires - Argentina) 16/10/2003; 54Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da homenagem ao general José de San Martín (Buenos Aires - Argentina) 16/10/2003; 55Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente da Argentina, Néstor Kirchner (Buenos Aires - Argentina) 16/10/2003; 56 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente do Paraguai, Nicanor Duarte Frutos (Brasília - DF) 14/10/2003; 57 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido aos Reis da Noruega (Brasília - DF) 07/10/2003; 58 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido ao presidente da República Federal da Alemanha, senhor Johannes Rau (Brasília - DF) 27/11/2003; 59 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Fórum Mundial do Turismo para a Paz e Desenvolvimento Sustentável e do Movimento Brasil de Turismo e Cultura (Brasília - DF) 27/11/2003; 60Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de recebimento do prêmio UNESCO na categoria Educação (Brasília - DF) 19/11/2003; 61 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário ¿Promoção de Consenso Político para a Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio na América Latina e no Caribe (Brasília - DF) 17/11/2003; 62Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na assinatura do documento de Parceria Estratégica Brasil-Espanha (Santa Cruz de La Sierra - Bolívia) 14/11/2003; 63Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na inauguração do Escritório de Representação do Banco do Brasil (Santa Cruz de La Sierra - Bolívia) 14/11/2003; 64Declaração à imprensa do

presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no início da Conferência Conjunta de Imprensa (Pretória - África do Sul) 08/11/2003; 65 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido em sua homenagem pelo presidente Thabo Mbeki (Pretória - África do Sul) 07/11/2003; 66 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Encontro Empresarial Brasil-Namíbia (Windhoek - Namíbia) 07/11/2003; 67 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da reunião ministerial Brasil-Namíbia (Windhoek - Namíbia) 07/11/2003; 68 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma (Windhoek - Namíbia) 06/11/2003; 69 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita ao Hospital Central de Maputo (Maputo, Moçambique) 06/11/2003; 70 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente de Moçambique, Joaquim Chissano (Maputo, Moçambique) 05/11/2003; 71 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do seminário "Brasil-Moçambique: Comércio e Investimentos" (Maputo - Moçambique) 05/11/2003; 72 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião com Joaquim Chissano, presidente da República de Moçambique (Maputo - Moçambique) 05/11/2003; 73 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita ao Centro de Estudos Brasileiros (CEB) (Maputo - Moçambique) 04/11/2003; 74 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do "Encontro Empresarial Brasil-Angola: Comércio e Investimentos" (Angola - África) 03/11/2003; 75 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Assembléia Nacional de Angola (Angola - África) 03/11/2003; 76 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da reunião ministerial Brasil-Angola (Angola - África) 03/11/2003; 77 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe (São Tomé e Príncipe - África) 02/11/2003; 78 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embaixada do Brasil na República Democrática de São Tomé e Príncipe (São Tomé e Príncipe - África) 02/11/2003; 79 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega das chaves da cidade de Montevideu (Montevideu - Uruguai) 16/12/2003; 80 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Abertura da XXV Reunião do Conselho do Mercado Comum - Mercosul

(Montevideu - Uruguai) 16/12/2003; 81 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em encontro com delegações da reunião ministerial do G-20 (Brasília - DF) 12/12/2003; 82 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento de encontro empresarial na Líbia (Trípoli - Líbia) 10/12/2003; 83 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita à Líbia (Trípoli - Líbia) 09/12/2003; 84 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à sede da Liga dos Estados Árabes (Cairo - Egito) 09/12/2003; 85 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário Empresarial Brasil-Egito (Cairo - Egito) 08/12/2003; 86 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da "Semana do Brasil em Dubai" e Encontro de Negócios Brasil-Emirados Árabes Unidos (Dubai - Emirados Árabes Unidos) 07/12/2003; 87 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo presidente do Conselho de Ministros, Rafik Hariri (Beirute - Líbano) 05/12/2003; 88 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Plenário da Assembléia Nacional Libanesa (Beirute - Líbano) 05/12/2003; 89 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Líbano (Beirute - Líbano) 05/12/2003; 90 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente Bashar Al-Assad (Damasco - Síria) 03/12/2003; 91 Discurso do presidente Lula no Seminário sobre Negócios e Investimentos (Damasco - Síria) 03/12/2003; 92 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em Conferência de Imprensa sobre o Fundo Mundial de Combate à Pobreza (Genebra - Suíça) 30/01/2004; 93 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário para Investidores Estrangeiros no Brasil (Genebra - Suíça) 29/01/2004; 94 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no lançamento do Fórum Empresarial Brasil/Índia (Mumbai - Índia) 28/01/2004; 95 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com lideranças empresariais indianas, co-patrocinado pela Conf. das Indústrias Indianas e pela Federação das Câmaras de Comércio e Indústria Indianas (Nova Delhi - Índia) 27/01/2004; 96 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de abertura do Encontro "Brasil-Índia - Desenvolvimento Sustentável: Perspectivas e Possibilidades" (Nova Delhi - Índia) 27/01/2004; 97 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no banquete oferecido pelo presidente da Índia (Nova Delhi - Índia) 25/01/2004; 98 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva,

por ocasião da abertura da Reunião Ampliada Brasil-Índia (Nova Delhi - Índia) 25/01/2004; 99 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia Oficial de Chegada à Índia (Nova Delhi - Índia) 25/01/2004; 100 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Abertura da II Sessão de Trabalho - "Desenvolvimento Social", na Cúpula Extraordinária das Américas (Monterrey - México) 13/01/2004; 101 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço em homenagem ao presidente da República Libanesa, Emile Lahoud (Brasília - DF) 17/02/2004; 102 Perguntas dirigidas ao presidente Lula pelos participantes da Conferência Anual da Rede Parlamentar de Países Membros do Banco Mundial (vídeo-conferência) - parte II (Brasília - DF) 16/02/2004; 103 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Conferência Anual da Rede Parlamentar de Países Membros do Banco Mundial(vídeo-conferência) - parte I (Brasília - DF) 16/02/2004; 104 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido à presidente da Irlanda, Mary McAleese e senhor Martin McAleese (Brasília - DF) 29/03/2004; 105 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas (Brasília - DF) 20/04/2004; 106 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de embarque das tropas militares para missão de paz no Haiti (Brasília - DF) 31/05/2004; 107 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Trabalho sobre Multilateralismo - III Cúpula América Latina e Caribe - União Européia (Guadalajara - México) 28/05/2004; 108 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Trabalho sobre Coesão Social - III Cúpula América Latina e Caribe - União Européia (Guadalajara - México) 28/05/2004; 109 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência do Banco Mundial sobre Combate à Pobreza (Xangai - China) 26/05/2004; 110 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do seminário Brasil-China: uma Parceria de Sucesso (Xangai - China) 26/05/2004; 111 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Universidade de Pequim: "Política Externa Brasileira no Século XXI e o Papel da Parceria Estratégica Sino-Brasileira" (Pequim- China) 25/05/2004; 112Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na inauguração do Núcleo de Cultura Brasileira da Universidade de Pequim (Pequim - China) 25/05/2004; 113 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do seminário "Brasil-China: Comércio e Investimentos, Perspectivas para o século XXI"

(Pequim - China) 24/05/2004; 114 Pronunciamento à nação do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em cadeia de rádio e tv, sobre política externa, desenvolvimento industrial e realizações do governo (Brasília - DF) 20/05/2004; 115 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de abertura do Fórum Cultural Mundial - Brasil 2004 (São Paulo - SP) 29/06/2004; 116 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do "Global Compact Leaders Summit" (Nova Iorque - EUA) 24/06/2004; 116 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço com investidores estrangeiros (Nova Iorque - EUA) 23/06/2004; 117 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no lançamento do Serviço "Caixa: Remessas de Recursos de Brasileiros Residentes no Exterior" (Nova Iorque - EUA) 23/06/2004; 118 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro de alto nível com investidores estrangeiros (Nova Iorque - EUA) 23/06/2004; 119 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Fórum de Negócios Brasil/Colômbia (São Paulo - SP) 22/06/2004; 120 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma (São Paulo - SP) 21/06/2004; 121 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido ao primeiro-ministro da Tailândia, Thaksin Shinawatra (Brasília - DF) 16/06/2004; 122 Perguntas ao presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encontro com representantes do Fórum da Sociedade Civil, na XI UNCTAD - parte II (São Paulo - SP) 15/06/2004; 123 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em encontro com o Fórum da Sociedade Civil, na XI UNCTAD - parte I (São Paulo - SP) 15/06/2004; 124 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de debate da XI UNCTAD "A nova geografia do comércio: Cooperação Sul-Sul em um mundo cada vez mais interdependente" (São Paulo - SP) 14/06/2004; 125 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da XI UNCTAD (São Paulo - SP) 14/06/2004; 126 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Seminário Empresarial, com a participação do Primeiro-Ministro de Cabo Verde (Praia - Cabo Verde) 29/07/2004; 127 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene da Assembleia Nacional, por ocasião da visita oficial a Cabo Verde (Praia - Cabo Verde) 29/07/2004; 128 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em banquete oferecido pelo Presidente de Cabo Verde (Praia - Cabo Verde) 28/07/2004; 129 Discurso do

presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de condecoração da ordem Amílcar Cabral (Praia - Cabo Verde) 28/07/2004; 130 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente do Gabão, Omar Bongo (Libreville - Gabão) 28/07/2004; 131 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar de gala oferecido pelo presidente Omar Bongo (Libreville - Gabão) 27/07/2004; 132 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega da chave simbólica da cidade de Libreville (Libreville - Gabão) 27/07/2004; 133 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no debate geral da V Conferência da CPLP - "A Sociedade da Informação como Contribuição para a Boa Governança e a Transparência" (São Tomé - São Tomé e Príncipe) 27/07/2004; 134 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de trabalho da V Conferência de Chefes de Estado e de Governo, para apresentação do balanço da Presidência brasileira da CPLP (São Tomé - São Tomé e Príncipe) 26/07/2004; 135 Discurso do presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar realizado após cerimônia de relançamento da Câmara de Comércio Brasileiro-Boliviana (Santa Cruz de La Sierra - Bolívia) 08/07/2004; 136 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de Assinatura de Atos Brasil/Bolívia (Santa Cruz de La Sierra - Bolívia) 08/07/2004; 137 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, cerimônia de comemoração dos 20 anos de relançamento da Câmara Nacional de Comércio Brasileiro-Boliviana (Santa Cruz de La Sierra - Bolívia) 08/07/2004; 138 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Mercosul (Porto Iguaçu - Argentina) 08/07/2004; 139 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente do México, Vicente Fox (Brasília - DF) 07/07/2004; 140 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o almoço em homenagem ao presidente da República de Moçambique, Joaquim Chissano (Brasília - DF) 31/08/2004; 141 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente de Moçambique, Joaquim Chissano (Brasília - DF) 31/08/2004; 142 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço empresarial oferecido pelo presidente do Equador (Quito - Equador) 25/08/2004; 143 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente do Equador, Lucio Gutiérrez (Quito - Equador) 25/08/2004; 144 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene extraordinária do Congresso Nacional

do Equador (Quito - Equador) 25/08/2004; 145 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente do Equador, Lucio Gutiérrez (Quito - Equador) 24/08/2004; 146 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de imposição da condecoração da Ordem Nacional do Mérito do Equador no grau de Grande Colar (Quito - Equador) 24/08/2004; 147 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro de famílias do programa Chile Solidário com os presidentes do Brasil e Chile (Santiago - Chile) 24/08/2004; 148 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração do seminário "Como Fazer Negócios com o Brasil" (Santiago - Chile) 24/08/2004; 149 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente do Chile, Ricardo Lagos (Santiago - Chile) 23/08/2004; 150 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de Declaração de Hóspedes Ilustres (Santiago - Chile) 23/08/2004; 151 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço no Congresso Nacional do Chile (Santiago - Chile) 23/08/2004; 152 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com integrantes da comunidade brasileira residente em Santiago (Santiago - Chile) 23/08/2004; 153 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente do Chile, Ricardo Lagos (Santiago - Chile) 23/08/2004; 154 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do presidente de Porto Príncipe, Boniface Alexandre (Porto Príncipe - Haiti) 18/08/2004; 155 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, perante a Brigada Brasil da Missão das Nações Unidas para o Haiti (Porto Príncipe - Haiti) 18/08/2004; 156 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na chegada ao Haiti (Porto Príncipe - Haiti) 18/08/2004; 157 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, nos cumprimentos à Seleção Brasileira em Santo Domingo (Santo Domingo - República Dominicana) 17/08/2004; 158 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com a comunidade brasileira em Santo Domingo (Santo Domingo - República Dominicana) 17/08/2004; 159 Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva sobre o referendo na Venezuela (Santo Domingo - República Dominicana) 16/08/2004; 160 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com empresários da Câmara de Comércio dominicano-brasileira (Santo Domingo - República Dominicana) 16/08/2004; 161 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na

instalação do Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul (Assunção - Paraguai) 13/08/2004; 162 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de lançamento da pedra fundamental das obras da Ponte de Integração Brasil/Peru (Assis Brasil - AC) 11/08/2004; 163 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de inauguração da ponte "Wilson Pinheiro" - Integração Brasil/Bolívia (Brasília - AC) 11/08/2004; 164 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembléia-Geral da ONU (Nova Iorque - EUA) 21/09/2004; 165 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de líderes mundiais para a "Ação contra a fome e a pobreza", na sede da ONU (Nova Iorque - EUA) 20/09/2004; 166 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a "Ação contra a fome e a pobreza", na sede da ONU (Nova Iorque - EUA) 20/09/2004; 167 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (Nova Iorque - EUA) 20/09/2004; 168 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com representantes da Federação Democrática Internacional de Mulheres (Brasília - DF) 16/09/2004; 169 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço em homenagem ao senhor Junichiro Koizumi, primeiro-ministro do Japão (Brasília - DF) 16/09/2004; 170 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Venezuela (Manaus - AM) 15/09/2004; 171 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço na Embaixada da Espanha (Brasília - DF) 06/10/2004; 172 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (Brasília - DF) 30/11/2004; 173 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao presidente do Paquistão, general Pervez Musharraf (Brasília - DF) 29/11/2004; 174 Declaração do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na despedida do secretário de imprensa, Ricardo Kotscho (Brasília - DF) 26/11/2004; 175 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido à Sua Majestade Mohammed VI, Rei do Marrocos (Brasília - DF) 26/11/2004; 176 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do primeiro-ministro do Canadá, Paul Martin (Brasília - DF) 23/11/2004; 177 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço em homenagem ao presidente Vladimir Putin (Brasília - DF) 22/11/2004; 178 Discurso do presidente da

República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita oficial do presidente da Federação da Rússia, Vladimir Putin (Brasília - DF) 22/11/2004; 179 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço em homenagem ao presidente da República Socialista do Vietnã, Tran Duc Luong (Brasília - DF) 17/11/2004; 180 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar em homenagem ao presidente da Coreia do Sul, senhor Roh Moo-Hyun (Brasília - DF) 16/11/2004; 181 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar com o presidente da China, Hu Jintao (Brasília - DF) 12/11/2004; 182 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Encontro Empresarial Brasil - China (Brasília - DF) 12/11/2004; 183 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente da China, Hu Jintao (Brasília - DF) 12/11/2004; 184 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o jantar oferecido aos chefes de Estado, de Governo e vice-presidentes do Grupo do Rio (Rio de Janeiro - RJ) 04/11/2004; 185 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no ato inaugural da 18ª Cúpula Presidencial do Grupo do Rio (Rio de Janeiro - RJ) 04/11/2004; 186 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de Cúpula do Mercosul (Ouro Preto - MG) 17/12/2004; 187 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da reunião de Cúpula do Mercosul (Ouro Preto - MG) 17/12/2004; 188 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, por ocasião do anúncio da Rodovia Interoceânica (Cuzco - Peru) 08/12/2004; 189 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da III Reunião de Presidentes da América do Sul (Cuzco - Peru) 08/12/2004; 190 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência Internacional Democracia na América Latina (Brasília - DF) 02/12/2004; 191 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da sessão plenária com investidores, no Fórum Econômico Mundial (Davos-Suíça) 29/01/2005; 192 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Fórum Econômico Mundial (Davos-Suíça) 28/01/2005; 193 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão especial "Financiando a Guerra Contra a Fome", do Fórum Econômico Mundial (Davos - Suíça) 28/01/2005; 194 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência "Chamada Global para a Ação Contra a Pobreza", no Fórum Social Mundial

(Porto Alegre - RS) 27/01/2005; 195 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente do Governo do Reino da Espanha, José Luis Rodríguez Zapatero (Brasília - DF) 24/01/2005; 196 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço oferecido ao presidente da Bulgária, Georgi Parvanov (Brasília - DF) 12/01/2005; 197 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em homenagem ao Príncipe de Astúrias (Brasília - DF) 23/02/2005; 198 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da XVI Conferência de Chefes de Governo da Comunidade do Caribe - Caricom (Paramaribo - Suriname) 16/02/2005; 199 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão especial da Assembléia Nacional da Guiana (Georgetown - Guiana) 15/02/2005; 200 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido pelo presidente da República da Guiana (Georgetown - Guiana) 15/02/2005; 201 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente da Guiana, Bharrat Jagdeo (Georgetown - Guiana) 15/02/2005; 202 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega das chaves da cidade de Georgetown (Georgetown - Guiana) 15/02/2005; 203 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com a comunidade brasileira (Georgetown - Guiana) 15/02/2005; 204 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos de cooperação entre Brasil e Venezuela (Caracas - Venezuela) 14/02/2005; 205 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro empresarial Brasil-Venezuela (Caracas-Venezuela) 14/02/2005; 206 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade comemorativa aos 125 anos da imigração libanesa no Brasil (São Paulo - SP) 31/03/2005; 207 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro de trabalho com os presidentes da Colômbia, Venezuela e Espanha (Ciudad Guayana - Venezuela) 29/03/2005; 208 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da maltaria da Ambev (Paysandú - Uruguai) 02/03/2005; 209 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com a comunidade brasileira residente no Senegal (Dacar - Senegal) 14/04/2005; 210 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Ilha de Gorée (Ilha de Gorée - Senegal) 14/04/2005; 211 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de jantar oferecido pelo presidente Abdoulaye Wade (Dacar - Senegal) 13/04/2005; 212 Discurso do presidente da República,

Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião ampliada com o presidente de Guiné-Bissau, Henrique Rosa (Bissau - Guiné-Bissau) 13/04/2005; 213 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de lançamento da Câmara de Comércio Brasil-Gana (Acra - Gana) 13/04/2005; 214 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente de Gana, senhor John Agyekum Kufuor (Acra - Gana) 12/04/2005; 215 Declaração conjunta à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e do presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo (Abuja - Nigéria) 12/04/2005; 216 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos (Acra - Gana) 12/04/2005; 217 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na recepção oferecida pela família ganense-brasileira Tabom (Acra - Gana) 12/04/2005; 218 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo (Abuja - Nigéria) 11/04/2005; 219 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião ampliada com o presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo (Abuja - Nigéria) 11/04/2005; 220 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo presidente da República de Camarões, Paul Biya (Iaundê - República de Camarões) 10/04/2005; 221 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita de Estado do presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez (Brasília - DF) 01/04/2005; 222 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com representantes da comunidade brasileira (Nagóia - Japão) 28/05/2005; 223 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião conjunta do Comitê de Cooperação Econômica Brasil-Japão e Seminário Brasil-Japão: Oportunidades de Comércio e Investimento (Tóquio - Japão) 27/05/2005; 224 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita do Parlamento (Tóquio - Japão) 26/05/2005; 225 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço oferecido pela Câmara de Comércio e Indústria, Fed. das Indústrias Coreanas, Assoc. de Comércio Internacional da Coreia e Fed. das Pequenas e Médias Empresas (Seul - Coreia) 25/05/2005; 226 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo presidente da Coreia, Roh Moo-Hyun (Seul - Coreia) 25/05/2005; 227 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com a comunidade brasileira na Coreia (Seul - Coreia) 25/05/2005; 228 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento

do Seminário Brasil-Coréia: Oportunidades de Comércio e Investimentos (Seul - Coréia) 24/05/2005; 229 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no VI Fórum Global sobre Reinvenção do Governo (Seul - Coréia) 24/05/2005; 230 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em almoço oferecido ao senhor Abdelaziz Bouteflika, presidente da República Argelina Democrática e Popular (Brasília - DF) 12/05/2005; 231 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Cúpula América do Sul - Países Árabes (Brasília - DF) 11/05/2005; 232 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da 2ª Reunião Plenária da Cúpula América do Sul - Países Árabes (Brasília - DF) 10/05/2005; 233 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula América do Sul - Países Árabes (Brasília - DF) 10/05/2005; 234 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos durante visita do presidente de Angola, José Eduardo dos Santos (Brasília - DF) 03/05/2005; 235 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho de Cúpula do Mercosul (Assunção - Paraguai) 20/06/2005; 236 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido ao presidente da República do Congo, Denis Sassou Nguesso (Brasília - DF) 13/06/2005; 237 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do IV Fórum Global de Combate à Corrupção (Brasília - DF) 07/06/2005; 238 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial do Presidente da República de Botsuana (Brasília - DF) 26/07/2005; 239 Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Conferência de imprensa em Paris por ocasião do 14 de Julho (Paris - França) 15/07/2005; 240 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na recepção oferecida pelo presidente da República francesa, Jacques Chirac, por ocasião da Data Nacional Francesa (Paris - França) 14/07/2005; 241 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na recepção oferecida pelo prefeito de Paris, Bertrand Delanoë (Paris - França) 13/07/2005; 242 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Foro Franco-Brasileiro da Sociedade Civil (Paris - França) 13/07/2005; 243 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Colóquio "Brasil: Ator Global" (Paris - França) 13/07/2005; 244 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço com empresários franceses e brasileiros (Paris - França) 13/07/2005; 245 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião

do G-8 e Chefes de Estado e/ou de Governo da África do Sul, Brasil, China, Índia e México (Gleneagles - Escócia) 07/07/2005; 246 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião entre Chefes de Estado e/ou de Governo da África do Sul, China, Índia e México (Gleneagles - Escócia) 07/07/2005; 247 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço em homenagem a Fradique de Menezes, presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe (Brasília - DF) 18/08/2005; 248 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita oficial do presidente da República da Gâmbia, Yahya Jammeh (Brasília - DF) 09/08/2005; 249 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA (Brasília - DF) 30/09/2005; 250 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA (Brasília - DF) 30/09/2005; 251 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos entre Brasil e Venezuela (Brasília - DF) 29/09/2005; 252 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Conferência Mundial do Café (Salvador - BA) 24/09/2005; 253 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente da República da Áustria, Heinz Fischer (Brasília - DF) 19/09/2005; 254 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Alto nível da Assembléia Geral das Nações Unidas (Metas do Milênio) (Nova Iorque - EUA) 15/09/2005; 255 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Reunião de Alto Nível da Assembléia Geral das Nações Unidas (Metas do Milênio) (Nova Iorque - EUA) 14/09/2005; 256 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de Cúpula dos Países Membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Nova Iorque - EUA) 14/09/2005; 257 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de encerramento da reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos países do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e do Brasil (Cidade da Guatemala - Guatemala) 13/09/2005; 258 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de inauguração da reunião dos Chefes de Estado e de governo dos países do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e do Brasil (Cidade da Guatemala - Guatemala) 13/09/2005; 258 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos e declaração à imprensa (Cidade da Guatemala-Guatemala)

12/09/2005; 260 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia oficial de chegada à Guatemala (Cidade da Guatemala-Guatemala) 12/09/2005; 261 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio (Cidade da Guatemala - Guatemala) 12/09/2005; 262 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço com o presidente da República da Nigéria, Olusegun Obasanjo (Brasília - DF) 06/09/2005; 263 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura da Turma de 2002 do Programa de Formação e Aperfeiçoamento do Instituto Rio Branco (Brasília - DF) 01/09/2005; 264 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Declaração à Imprensa (Moscou - Rússia) 18/10/2005; 265 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro com empresários italianos e brasileiros na Confindústria (Roma-Itália) 17/10/2005; 266 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de celebração do 60º aniversário da FAO (Roma - Itália) 17/10/2005; 267 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de declaração conjunta à imprensa (Roma - Itália) 17/10/2005; 268 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na XV Cúpula Ibero-Americana: "A Projeção Internacional da Comunidade Ibero-Americana" (Salamanca - Espanha) 15/10/2005; 269 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Conferência de Imprensa (Porto - Portugal) 13/10/2005; 270 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da entrega do Prêmio Camões de Literatura à escritora Lygia Fagundes Telles (Porto - Portugal) 13/10/2005; 271 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Seminário "Oportunidades de Novos Negócios e Investimentos Brasil-Portugal" (Porto - Portugal) 13/10/2005; 272 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço oferecido ao presidente da República de Cabo Verde, Pedro Pires (Brasília - DF) 04/10/2005; 273 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de Atos e Declaração à Imprensa (Puerto Iguazú, Argentina) 30/11/2005; 274 Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do Presidente dos Estados Unidos da América (Brasília - DF) 06/11/2005; 275 Intervenção do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão da IV Cúpula das Américas (Mar del Plata - Argentina) 05/11/2005; 276 Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da

Silva, por ocasião da visita do primeiro-ministro da Jamaica, Percival Patterson (Brasília - DF) 01/11/2005; 277 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita ao Congresso Nacional da Colômbia (Bogotá - Colômbia) 14/12/2005; 278 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva na declaração conjunta à imprensa (Bogotá - Colômbia) 14/12/2005; 279 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço oferecido pelo presidente da Colômbia, Álvaro Uribe (Bogotá - Colômbia) 14/12/2005; 280 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Corte Suprema da Colômbia (Bogotá - Colômbia) 14/12/2005; 281 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita à Prefeitura de Bogotá (Bogotá - Colômbia) 14/12/2005; 282 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Mercosul (Montevidéu - Uruguai) 09/12/2005; 283 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de Inauguração da Ponte de Integração entre Brasil e Peru (Assis Brasil - AC); 21/01/2006; 284 Declaração à Imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado do presidente da Argentina, Néstor Kirchner (Brasília - DF) 18/01/2006; 285 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo presidente da República da Botsuana, Festus Mogae (Gaborone - Botsuana) 11/02/2006; 286 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a visita à casa do senhor Chacha de Souza (Ouidah - Benin) 10/02/2006; 287 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do almoço oferecido pelo presidente da República Argelina Democrática e Popular, Abdelaziz Bouteflika (Argel - Argélia) 09/02/2006; 288 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Fórum Brasil-Itália: Relações Bilaterais (São Paulo - SP) 29/03/2006; 289 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do segmento de alto nível da Oitava Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP 8) (Curitiba - PR) 27/03/2006; 290 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente do Uruguai, Tabaré Vasquez (Brasília - DF) 16/03/2006; 291 Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente da Guatemala, Oscar Berger (Brasília - DF) 13/03/2006; 292 Brinde do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em nome dos demais convidados, após palavras da presidente Michelle Bachelet (Viña del Mar - Chile) 11/03/2006; 293 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por

ocasião de banquete no Guildhall (Londres-Inglaterra) 08/03/2006; 294 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da cerimônia de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Reino Unido (Londres - Inglaterra)* 08/03/2006; 295 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Festival Tropicália, no Barbican Center (Londres - Inglaterra) 08/03/2006; 196 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Parlamento Britânico (Londres - Inglaterra) 08/03/2006; 297 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Banquete de Estado oferecido pela Rainha Elizabeth II (Londres - Inglaterra) 07/03/2006; 198 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao primeiro-ministro da República Tcheca, senhor Jiri Paroubek (Brasília - DF) 03/03/2006; 299 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração do Dia do Diplomata e formatura das turmas de 2003-2005 e 2004-2005 do mestrado em Diplomacia e do curso de Formação do Instituto Rio Branco (Brasília - DF) 20/04/2006; 300 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita de Estado da presidenta do Chile, Michelle Bachelet (Brasília - DF) 11/04/2006; 301 Respostas do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a perguntas de empresários durante o World Economic Forum on Latin America (São Paulo - SP) 06/04/2006; 302 Mensagem do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no World Economic Forum on Latin América (São Paulo - SP) 06/04/2006; 303 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente da Comissão Européia, José Manuel Durão Barroso (Brasília - DF) 31/05/2006; 304 Brinde do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em homenagem ao presidente da França, Jacques Chirac, durante jantar no Palácio do Itamaraty (Brasília - DF) 25/05/2006; 305 Declaração à imprensa do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Brasil do presidente da França, Jacques Chirac (Brasília - DF) 25/05/2006; 306 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, como expositor na II Sessão de Trabalho da IV Cúpula América Latina e Caribe-União Européia (Viena - Áustria) 12/05/2006; 307 Discurso do Presidente da República em exercício, Renan Calheiros, na cerimônia de apresentação do relatório da OIT sobre trabalho infantil (Brasília - DF) 04/05/2006; 308 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da XVI Reunião Regional Americana da Organização Internacional do Trabalho (Brasília - DF) 03/05/2006; 309 Saudação do presidente da

República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da posse do presidente do Peru, Alan García (Lima - Peru) 28/07/2006; 310 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul (Córdoba - Argentina) 21/07/2006; 311 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul (Córdoba - Argentina) 21/07/2006; 312 Intervenção do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião entre os países do G-8 e os chefes de Estado e/ou de Governo da África do Sul, Brasil, China, Índia, México e República do Congo (São Petersburgo - Rússia) 17/07/2006; 313 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (Salvador - BA) 12/07/2006; 314 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD) (Salvador - BA) 12/07/2006; 315 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar em homenagem aos chefes de Estado e de Governo e vice-presidentes participantes da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (Salvador - BA) 11/07/2006; 316 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita do presidente de Gana, John Agyekum Kufuor (Brasília - DF) 10/07/2006; 317 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela como Membro-Pleno do Mercosul (Caracas - Venezuela) 04/07/2006; 318 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Brasil do primeiro-ministro de Portugal, José Sócrates (Brasília - DF) 09/08/2006; 319 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 61ª Assembléia Geral das Nações Unidas (Nova Iorque - EUA) 19/09/2006; 320 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos durante a I Cúpula do IBAS (Brasília - DF) 13/09/2006; 321 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da I Cúpula IBAS (Brasília - DF) 13/09/2006; 322 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro dos Chefes de Estados e de Governo do IBAS (Brasília - DF) 13/09/2006; 323 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos e declaração à imprensa, por ocasião da visita do primeiro-ministro da Índia, Manmohan Singh (Brasília - DF) 12/09/2006; 324 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul (AFRAS) (Abuja - Nigéria)

30/11/2006; 325 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de constituição do Parlamento do Mercosul (Brasília - DF) 14/12/2006; 326 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (Cochabamba-Bolívia) 09/12/2006; 327 Palavras do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião dos Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (Cochabamba-Bolívia) 09/12/2006; 328 Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (Cochabamba-Bolívia) 08/12/2006 .

Bibliografia Consultada

ACCIOLY, Hildebrando. (1948). **“A ratificação e a Promulgação dos Tratados em face da Constituição Federal Brasileira”**. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, jan./jun. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____. (1951). **“Ainda o problema da ratificação dos tratados, em face da Constituição Federal Brasileira”**. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, jan/dez. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

ADLER, E (1999). **“O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais”**. In: Lua Nova, n 47.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org). (1996) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico**. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP , volume 3.

----- (1996) **Crescimento, Modernização e Política Externa: Sessenta Anos de Política Externa Brasileira**, vol 1, São Paulo, USP.

----- (org) (1996). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): Prioridades, Atores e Políticas**. São Paulo: Cultura Editores/NUPRI/USP, volume 4.

----- (1996). **O Presidente na linha de frente da diplomacia**. Carta Internacional, n 35, jan.

----- (1997). **O Alcance da Diplomacia Presidencial**. Carta Internacional, n 47, jan.

ALCÂNTARA, Lúcio (2001). **“Os parlamentos e as relações internacionais”**. Revista Brasileira de Política Internacional, n.44, vol.1.

ALLISON, Graham T e ZELIKOW, P. (1999). **Essence of Decision: explaining the Cuban missile**. New York, Longman.

ARON, R. (2002) **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora UNB.

ARRETCHE, Marta. (org.) (2003), “**Dossiê Agenda de pesquisa em políticas públicas**”. In:Revista Brasileira de Ciências Sociais.

ASHLEY, Richard K. (1986) **The Poverty of Neorealism**. In: KEOHANE, Robert (Ed.). Neorealism and its Critics. New York: Columbia University Press.

AZAMBUJA, M. C. (1991) **A política Externa do Governo Collor**. Estudos Avançados. Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais.

AZEVEDO, C. B; LOUREIRO, M. R. (2003) **Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial**. IN: Revista do Serviço Público. Ano 54, n1, janeiro-março.

BAENA SOARES, C. L. **O processo legislativo e a aprovação de acordos internacionais assinados pelo Brasil**. Brasília: tese CAE, Instituto Rio Branco.

BARROS, ALEXANDRE DE S.C. (1986) “**A formulação e a implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores**”. In: Heraldo Muñoz e Joseph S. Tulchin (orgs), A América Latina e a Política Mundial, São Paulo, Editora Convívio.

BARROS, Sebastião do Rego (1998). **A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos**. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.41, n.2.

BATISTA, Paulo N. (1998) **Mitos da globalização**. In: Estudo Avançados, vol 12, n 32.

----- (1993). **A Política Externa do Governo Collor: modernização ou retrocesso?** Política Externa, vol. 1, n 4.

BEHN, Robert D (1998). **O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática.** In: Revista do Serviço Público, Ano 49, n. 4, out./dez.

BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H. (1992) **Rethinking Allison's Models.** The American Political Science Review, Vol. 86, nº 2.

BERNAL-MEZA, Raúl. (2002) **A política exterior do Brasil: 1990-2002.** Revista Brasileira Política Internacional. vol.45, n.1.

BOBBIO, Norberto (1999) **Dicionário de Política.** Brasília: Universidade de Brasília. (Vol.1 e 2)

BRAILLARD, Philippe. (1990) **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

BRESSER, L.C. (2001). **Do Estado Patrimonial ao gerencial.** In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia.das Letras.

_____ (2004) **Instituições, bom Estado e a Reforma da Gestão Pública.** IN: Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier.

_____ (1999) **Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995.** In: Revista do Serviço Público, 50(4).

BUENO, Clodoaldo. (2002) **Política externa da Primeira República: os anos de apogeu – de 1902 a 1918.** São Paulo: Paz &Terra.

BULL, H. (2002) **A Sociedade Anárquica.** Brasília: Editora UNB.

BUZAN, B.; JONES, C. (1993). **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. Nova York: Columbia University Press.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. (2001) **Why international relations has failed as an intellectual project and what to do about it**. Millennium: Journal of International Studies, vol. 30, nº 1.

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo. (1995). **O Poder de Celebrar Tratados: Competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.

CAMPBELL, David (1993). **Politics Without Principle: Sovereignty, Ethics, and the Narratives of the Gulf War**. Boulder: Lynne Rienner.

CARDIM, C.H.; ALMINO, J. (Org.). (2002) **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro.

_____. (1983). **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais**. Porto Alegre: Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul e L&PM Editores Ltda.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1970), **“Planejamento e política: os anéis burocráticos”**. In: Lafer, B. Planejamento no Brasil. São Paulo Ed. Perspectiva.

----- (2001). **A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República**. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.44.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. (1998), **“Calling Out the Tanks, or Just Filling Out the Forms?”**, in J. M. Carey e M. S. Shugart (eds.), Executive Decree Authority. Cambridge, Cambridge University Press.

CARLSNAES, Walter. (1992) **The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis**. International Studies Quarterly, Vol. 36, nº 3, setembro.

CARR, Edward H. (2002) **Vinte Anos de Crise: 1919 – 1939**. Brasília: UNB.

CARVALHO, Maria Izabel V. de (2003). “**Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle**”. Contexto Internacional, vol. 25, n. 2.

CASTELLS, M. (1999) **A Sociedade em Rede: economia, sociedade e cultura** (vol.1). São Paulo: Paz e Terra.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. (1983) **História da organização do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, Ed. UnB.

CELLI JUNIOR, Umberto. **A Constituição, o Parlamento e a Política Externa Brasileira**. Disponível na Internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 11 de dezembro de 2004.

CEPALUNI, G.; VIGEVANI, T. (2007). **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional, v. 29.

CERQUEIRA, R. (2005) **Diários do Príncipe. Imprensa e Política externa no governo Cardoso (1995-2002)**. Dissertação Mestrado PUC-RIO.

CERVO, Amado Luiz (2002). **Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.45, n.1.

----- (2003). **A política exterior: de Cardoso a Lula**. In: Revista Brasileira de Política Internacional. 46 (1).

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo (2002). **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, Primeira Edição, 1992. Segunda Edição, Brasília: EDUNB – IBRI.

CESAR, Susan Elizabeth Martins (2002). **“O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira – (1985-2002)”**. Brasília: Dissertação de mestrado, UNB.

CINTRA, C. & CARDIM, C. (orgs) (2002) **O BRASIL E A ALCA**. SEMINÁRIO. Câmara dos Deputados. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)/FUNAG, Brasília.

CLARKE, Michael, WHITE, Brian (eds.) (1989). **Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach**. Aldershot: Elgar.

CHEIBUB, ZAIRO (1985). **“Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica”**. Dados, vol I, 28, no 1.

COUTO, Cláudio Gonçalves (1998). **A Longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil**. In: DADOS. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v.41, n.1.

COX, R.W. (1986) **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**. In: Neorealism and Its Critics. R. O Keohane. Nova York Columbia University Press.

----- (1993) **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. S. Gill. Cambridge University Press.

DANESE, S. (1999) **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks.

DEUTSCH, Karl W. (1982) **"Como se Faz Política Externa"** in Análise das Relações Internacionais. Brasília: Editora da UnB.

DINIZ, Simone (2005). **Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1.

DINIZ, S. (1999) **Processo Legislativo e o Sistema de Comissões**. Revista do Legislativo, Belo Horizonte

FAUSTO, Boris. (2002) **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

FERREIRA, Marcelo Costa (2005). **“O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no debate ALCA – 1989/2003”**. Tese de Doutorado, PUC/SP, São Paulo.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999) **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. São Paulo FGV/ FAPESP.

FIGUEIREDO, Argelina. (2001) **Instituições e a política no controle do Executivo**. Revista Dados, vol 44, nº 4.

FIORINA, Morris P. (1989), **Congress: The Keystone of Washington Establishment**. New Haven, Yale University Press.

FLEISCHER, David e SOARES, Rosinethe (2000). **“Parlamentos do Mercosul – Brasil: a integração e a democratização do orçamento”**. In: Mercosul y Parlamentos: los congresos en la democracia y la integración. Editora Montevideu/CLAEH/OEA.

FONSECA, G. e LAFER, C. **Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas**. In: FONSECA, G e outros (orgs) Temas de Política Externa Brasileira, vol 1

FONSECA JR., Gelson. (1998) **Mundos Diversos, Argumentos Afins: Aspectos Doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável**. In: A Legitimidade e as Outras Questões Internacionais. São Paulo: Paz e Terra.

FONSECA Jr., G. e BELLI, B. (2001) “**Novos desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social**”. Política Externa, vol. 10, nº 1. SP: Paz e Terra, jun-ago.

FREY, Klaus (2000). **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: No 21

HALL, Peter & TAYLOR, Rosimary (2003). “**As três versões do neo-institucionalismo**”. In: Lua Nova, nº 58.

HALLIDAY, Fred. (1994) **Rethinking International Relations**. London: MacMillan Press

HAM, Christofer. (1993), **The policy process in the modern capitalist state**. Nova York: Harvester Wheatsheaf.

HECLO, Hugh. (1978) **Issue Networks and the Executive Establishment**. In: Anthony King (Hrsg.): The New American Political System. Washington D.C.

HELD, D. McGREW. (2001) **Conceituando Globalização**. In: Prós e contras da Globalização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed.

HERMANN, Margaret G., HERMANN, Charles F (1989). **Who Makes Foreign Policy Decisions and How: an empirical inquiry**. International Studies Quarterly, Vol. 33, nº 4, dezembro.

HIRST; M.; PINHEIRO, L. (1995). **A Política Externa Brasileira em dois tempos**. In: Revista Brasileira de Política Internacional 38 (1).

HOBBS, Thomas. (1979) **Leviatã**. São Paulo: Abril Cultural

HOBBSBAWN, E. (1995). **A Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Cia das Letras.

HOFFMANN, Stanley (1987). **Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Relations**. Colorado: Westview Press.

HOLSTI, K. 1., ROSENAU, J. (2000) **Governança sem Governo: ordem em transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

HUDSON, Valerie M., VORE, Christopher S (1995). **Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow**. Mershon International Studies Review, Vol. 39, nº 2, outubro.

IMMERGUT, Ellen (1995) **As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais 11 (30). São Paulo: ANPOCS.

KAARBO, J. (2003) **Foreign Policy Analysis in 20/20: A Symposium** International Studies Review.

KANT, I (1990). **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa : Edições 70.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. (1977) **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown.

KEOHANE, R. (1988) **International Institutions: two approaches**. International Studies Quarterly, vol. 32

KEOHANE, R. (1992) **Soberania estatal e instituições Multilaterais: respostas a interdependência assimétrica**. In: MOISES, J. A. (org.) O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria

KNOKE, David. (1990), **Political networks: the structural perspective**. New York: Cambridge University Press.

KRASNER, Stephen (1972). **Are Bureaucraties Important?** (Or Allison Wonderland). Foreign Policy, No. 7 (Summer.)

KRASNER, Stephen. (1982) "**Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**". International Organization, Vol. 36, n. 2.

LAFER, Celso (2000). **Brasil: dilemas e desafios da política externa**. Estudos Avançados. vol.14, n.38.

LAGO, André Aranha Corrêa do (2007). **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão.

LAKE, David; POWELL, R. (ed) (1999). **Strategic Choice and International Relations**, Princeton University Press.

LAMPREIA, Luiz Felipe. (1998) **A política externa do governo FHC: continuidade e renovação**. Revista Brasileira de Política Internacional vol.41, n.2.

LAPID, Yosef. (1989) **The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivis era**. International Studies Quarterly, vol.33, nº 3.

LAUMMAN, Edward e KNOKE, David. (1987), **The organizational state: social choice in the national policy domains**. Madison: University of Wisconsin Press.

LEAL, Victor Nunes. (1975) **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega.

LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, v. 1.

LIMA, Maria Regina Soares de e MOURA, Gelson. (1982) "**A Trajetória do Pragmatismo - Uma Análise da Política Externa Brasileira**" DADOS, vol 25, n 3.

LIMA, Maria Regina Soares de (2000). "**Instituições Democráticas e Política Exterior**" in Contexto Internacional, vol 22, n. 2, julho-dezembro.

_____ & SANTOS, Fabiano (2001). "**O Congresso e a Política de Comércio Exterior**". Lua Nova, n^o. 52, pp.121-149.

_____ & HIRST, Mônica.(2002). "**Contexto internacional, democracia e política externa**". In: Política Externa, Vol. 11, n. 2 (setembro-outubro).

_____.(2003) "**O Legislativo e a Política Externa**" In: In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI (Rebello; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

----- (2005) "**A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul**". Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 1, p. 24-59, jan./jul.

----- (2006) **Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula** . Artigo publicado na Carta Capital (27/12)

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO. (2002) Argelina. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, n^o 2.

LIMONGI, F. (2002). **Da Teoria da Modernização ao Novo Institucionalismo**. Tese de Livre- Docência, Universidade de São Paulo.

LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando. (1999) **“Política e Burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais 41.

MAQUIAVEL (2002). **O Príncipe**. São Paulo: Martin Claret.

MANN, Michael. (1992), **“O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados”**. In: Hall, J. (org.). Os Estados na história. Rio de Janeiro: Imago.

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 2005

MARQUES, Eduardo. (1997), **“Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos”**. In: BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, No 43.

MARQUES, Eduardo. (2000), **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.

----- (2003), **Redes sociais, Instituições e Atores Políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Ed. Annablume.

----- (2005) **Redes Sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas**. IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Texto apresentado no XXVIII Encontro da Anpocs.

MARTINS, Luciano. (1985), **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas. (1987), **“Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms”**, in M. McCubbins e Sullivan Congress: Structure and Policy. Cambridge, Cambridge University Press.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello (2001). **“A Atuação da Comissão Parlamentar Conjunta e do Subgrupo de Trabalho-10 no Mercosul”**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Unicamp.

MARINI, Caio (2002). **O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina**. Revista do Serviço Público, ano 53, n° 4, out-dez.

MAROTA RANGEL. (1967). **“Os Conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais”**, in Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. jan/dez. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

MARTIN, Lisa (2000). **“Democratic Commitments: legislatures and international cooperation”**. Princeton, Princeton University Press

MARTINS, Carlos Estevan. (1975) **"A Evolução da Política Externa Brasileira na Década de 64/74"**. In: Estudos CEBRAP, n 12, abril-junho.

MELO, Marcus André (2001). **“A política de ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol 16, n° 46 junho.

MERLE, Marcel. (1990) **"Política Externa e Relações Internacionais"** in BRAILLARD, Phillippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

MESQUITA, Bruce Bueno. (2000) **Principals of International Politics: People's Power, Preference, and Perceptions**. CQ Press, Washington D.C.

MILNER, Helen V. (1997). **“Interests, Institutions, and Information”**. Princeton, Princeton University Press.

----- (1997) **Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs**. In: Mansfield, Edward and Milner, Helen (eds). The Political Economy of Regionalism. Columbia University Press.

MOE, Terry (1997) **“The Positive Theory of Public Bureaucracy”**, Muller, Denis, ed. **Perspectives on Public Choice – a Handbook**. Cambridge University Press.

MONIZ BANDEIRA, L.A (1995) **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata**. Da colonização à Guerra da Tríplice Aliança. 2 edição. Brasília: Editora UNB.

MONTESQUIEU, **“O Espírito das Leis”**. São Paulo: Martin Claret.

MORGENTHAU, H. (2003) **Política entre as Nações**. Brasília: Editora UNB

MOURA, Gerson. (1983). **A Revolução de 1930 e a Política Externa Brasileira: Ruptura ou Continuidade?** A Revolução de 30. Seminário Internacional. Brasília: Editora UNB.

NEACK; HEY; HANEY (1995). **Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation** Prentice Hall.

NEVES, João Augusto de Castro. **“O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA”**. Contexto Internacional, vol 25, n.1.

NEUFELD, Mark A. (1995) **The restructuring of international relations theory**. Cambridge: Cambridge University Press.

NISKANEN (1971) **“Bureaucracy and representative government”** (1971) Chicago: Aldine-Atherton.

NOVAES, Ricardo. **Redes de Políticas Públicas e Gestão de Recursos Hídricos: perspectivas e contribuições teórico-metodológicas da abordagem da policy network**. Disponível em: *anppas.org.br*

NUNES DE OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva (2003). “**Legislativo e Política Externa: Das (in)conveniências da abdicação**”. Working Papers Caeni, número 3.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de (2003). “**Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**”. Editora Unesp, Marília.

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

OLIVEIRA, A. J. S. N. ; PFEIFER, A. (2006) **Empresários e política externa brasileira**. In: ONUF, Nicholas. (1989) **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press.

OSTROM (1973). **The intellectual crisis of public administration**. University of Alabama Press.

PACHECO, Regina Silva (1998). **Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática**. Texto apresentado ao Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. (2002) **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2.

PESSANHA, Charles. (1998), **O Controle Externo do Legislativo sobre o Executivo no Brasil: 1946-1998**. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 27-31 de outubro.

PETERS, Guy (1995). **The Politics of bureaucracy**. Longman Publi.

PINHEIRO, Letícia (2003). “ **Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil**”. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI (Rebelo; Fernandes; Cardim. Org.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

PRETO, A. F. O (2006). **Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel do Presidente da República na Formulação da Política Externa**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo (FFLCH)

PUTNAM, Robert. EVANS, Peter. JACOBSON, Harold. (1993) “**Diplomacy and domestic politics. The logic of two level games**” In: International bargaining and domestic politics: Double-Edged diplomacy. Los Angeles, University of California Press.

PRZEWORSKI, A (1998). **Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal***. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial (Pereira, L.C.B e Spink, P.org.). Rio de Janeiro: Ed. FGV.

REZENDE, F.C. (2002) **O dilema do controle e as falhas sequenciais na reformas gerenciais**. Revista do Serviço Público, ano 53, n3 (jul-set)

ROGOWSKI, Ronald (1989). **Commerce and Coalition: How Trade Affects Domestic Political Alignments**. Princiton University Press, New Jersey.

ROGOWSKI, Ronald (1999). **Institutions as Constraints on Strategic Choice**, em Lake, David and Powell, Robert (ed). Strategic Choice and International Relations, Princeton University Press.

ROSATI, Jerel A (1981). **Developing a systematic decision-making framework: Bureaucratic Politics in Perspective**. World Politics, Vol. 33, nº 2, Janeiro.

ROSENAU, J. (1966) **Pré Theories and Theories of Foreign Policy**. Northwestern University Press.

RUGGIE, JOHN. (1982) **“International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order.”** International Organization, Vol. 36, No. 2, International Regimes.

SANTANA, Helton Reginaldo Presto (2002). **“Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA”**. Contexto Internacional, vol. 23, n. 1.

SANTOS, Maria Helena (1997). **“Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”**. Dados v. 40 n°. 3 .

Seminário Política Externa do Brasil para o Século XXI.(2003) Aldo Rebelo, Carlos Henrique Cardim, Luis Fernandes (Org). Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de Publicações.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992), **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, Cambridge University Press.

SOUZA, Márcia Teixeira (2003). **O Processo decisório na Constituição de 1988: Práticas Institucionais**. LUA NOVA N° 58.

STEIN, A. (1999). **The Limits of Strategic Choice: Constrained Rationality and Incomplete Explanation**. In Strategic Choice and International Relations, Edited by David A. Lake and Robert Powell. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

----- (2006). **Constraints and Determinants: Structure, Purpose, and Process in the Analysis of Foreign Policy**. In Approaches, Levels, and Methods of Analysis in International Politics: Crossing Boundaries. Edited by Harvey Starr. Advances in Foreign Policy Analysis. New York: Palgrave Macmillan.

STIGLER, G. (1971) **The Theory of Economic Regulation**. The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1. (Spring)

SUN TZU (2000). **A Arte da Guerra**. Rio de Janeiro: Record.

TILLY, Charles. (1992a). **Big structures, large processes and huge comparisons**. Nova York: Russel Sage Foundation.

TSEBELIS, George. (1999) **Jogos Ocultos**. São Paulo: Edusp.

----- (1995) **“Decision Making in political systems: veto players in presidentialism, parlamentarism, multicameralism and multipartyism”**. British Journal of Political Science 25. Cambridge University Press.

TUCÍDIDES. (1986) **História da Guerra do Peloponeso**. Brasília: UNB.

TULLOCK´S, G (1965). **The Politics of Bureaucracy**. Public Affairs Pr (June 1)

VIANA, Ana Luiza. (1996) **Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas**. In: Revista de Administração Pública, v.30, n.2, Rio de Janeiro.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de and CINTRA, Rodrigo (2003). **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo social. vol.15.

VILLA, R. A (2001). **A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societais no pós-Guerra Fria**. In: Cena Internacional, ano 3, n 2, dez.

_____ (1999) **Formas de influencia das ONGs na política internacional contemporânea**. In: Revista de Sociologia e Política, n 12, junho.

----- (2007) **Política Externa do Governo Lula: Autonomia pela Integração ou em Busca de um Novo Paradigma**. In: A Política externa do governo Lula: 2003-2005. : Editora Hucitec.

VIOLA, Eduardo (1987). **Movimento Ecológico: A Heterogeneidade Política**. LUA NOVA, São Paulo, v. 3, n. 45, p. 45-49, 1987.

----- (1999) **As Políticas Públicas do primeiro Governo Cardoso sob a ótica da Sustentabilidade**. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 195-202.

----- (2004). **A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global**. *Cena Internacional*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 1-25.

----- (2002) **O regime internacional de mudança climática e o Brasil**. *Revista Brasileira Ciências Sociais*, v. 17, n. 50.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. (1998) **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. Porto Alegre: Editora UFRGS.

WALTZ, Kenneth. (1979) **Theory of International Politics**. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

WALTZ, Kenneth. (2004) **O Homem, o Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes.

WASSERMAN, Stanley. e FAUST, Katherine. (1994), **Social network analysis: methods and applications. Structural Analysis in the social sciences**. Vol 8. Cambridge: Cambridge University Press.

WEBER, M. (1999) **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. (Vol. I e II)

WEINGAST, B. R. (1980). **Congress, Regulation, and the Decline of Nuclear Power**. *Public Policy* 22.

WEINGAST, B. R. (1984). **The Congressional Bureaucratic System: A Principal–Agent Perspective.** Public Choice 44.

WENDT, Alexander. (1987) **The agent structure problem in international relations theory.** International Organization, vol. 41, 3.

WENDT, Alexander. (1992) **Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics.** International Organization, vol. 46, 2.