

O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula

ISRAEL ROBERTO BARNABÉ*

O presente artigo propõe uma reflexão acerca da influência que o cenário internacional contemporâneo, caracterizado pelo grande número de atores e demandas, pela consequente ampliação da agenda, e pela complexa teia que se desenha nas relações internacionais, exerce sobre a diplomacia dos países, exigindo destes, novas posturas, a busca de novos canais de atuação e um esforço para superar o exercício clássico - e já insuficiente - da diplomacia tradicional. De maneira mais específica, busca-se uma análise do exercício da Diplomacia Presidencial no Brasil durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, verificando as semelhanças e diferenças entre os dois governos no que concerne à prática personalizada da diplomacia, bem como a relação desses Chefes de Estado com o Itamaraty.

Uma breve análise da configuração internacional contemporânea

A queda do Muro de Berlim e o posterior dismantelamento da URSS nos últimos anos do século passado marcaram o início de um novo modelo de desenvolvimento do capitalismo, expresso, a partir daquele momento, pela sua característica globalizante. Juntam-se a estes episódios históricos os avanços tecnológicos, marcadamente nos processos produtivos e nos meios de comunicação, e o esgotamento do Estado Social que caracterizou os 50 anos anteriores e vislumbra-se o esboço de como seria a “nova ordem mundial”, calcada nos valores democráticos, no livre comércio (com o consequente questionamento sobre a atuação do Estado Nacional) e na cultura consumista.

Do ponto de vista econômico, o chamado Consenso de Washington apontava, nos anos 1990, quais eram os caminhos que deveriam ser trilhados, principalmente pelos países em desenvolvimento, para que a nova ordem pudesse ser de fato constituída. Dentre os preceitos do Consenso destacam-se: a) o compromisso dos países com o livre comércio, b) a diminuição do papel do Estado que deveria afastar-se da economia (ambos ocasionando, em alguns países, um grande número de privatizações), c) a diminuição do déficit público (que no Brasil expressou-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, gerando, para alguns estados e municípios, uma série de dificuldades de investimentos), d) o controle da inflação, e) privilégios e garantias econômicas às empresas estrangeiras muito semelhantes aos concedidos para as empresas nacionais.

* Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais – Universidade Federal de Sergipe/Brasil. E-mail: israelbarnabe@gmail.com

Se, por um lado, as medidas político-econômicas que marcaram as últimas décadas propiciaram aos países um aumento significativo no número de parceiros comerciais e no volume de produtos comercializados, por outro, sem a atuação do Estado, a volatilidade financeira, o capital especulativo e a voracidade do mercado trouxeram à tona uma série de problemas, expressos, de maneira mais impactante, na grave crise econômica que tem assolado os países nos últimos meses, mas também na visibilidade dos limites que marcam este início de século e que exigem dos países atitudes consensuais e medidas urgentes e coletivas. Destacam-se: o limite do meio-ambiente, das fontes de energia, das matérias-primas, da má distribuição da renda global, da intolerância, etc. É bem verdade que estes problemas não surgiram acabados nas últimas décadas. São, de fato, fruto de um processo histórico mais longo. Entretanto, sem dúvida nenhuma, foi a globalização do modelo neoliberal de desenvolvimento (em seus aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais) que ampliaram tais problemas, mostrando à humanidade os imensos desafios que deverão ser enfrentados ao longo do presente século.

Os avanços tecnológicos são, por sua vez, responsáveis pela diminuição do tamanho do planeta. A tecnologia de informação/comunicação, os avanços na área dos transportes, as inovações dos processos produtivos, e a internet exigem um repensar na relação tempo/espço ao diminuírem as distâncias e aproximarem mercados e indivíduos. A interligação das bolsas de valores, a notícia em tempo real, e o poder dos meios de comunicação tanto no cotidiano dos indivíduos como sobre a esfera política exigem uma grande habilidade de governos, sociedade civil e demais atores sócio-políticos para o entendimento da realidade, a clareza dos problemas e desafios, a elaboração de demandas e interesses, e a busca de caminhos e soluções.

Do ponto de vista cultural, o mundo assiste, não de maneira passiva ou acomodada, a expansão de valores e padrões culturais do ocidente, marcada principalmente pela divinização do consumo. Conforme afirma Milton Santos¹, o consumo se revela hoje como o pior dos fundamentalismos, agravado pelo fato de que no mundo atual apenas uma minoria pode realmente consumir. Na mesma linha de pensamento, Octavio Ianni² mostra que, para além da globalização de um modo específico

de produção, o capitalismo atual engendra nos povos um modo de pensar e sentir, uma visão de mundo e receitas de como agir. Não seria um exagero apontar aqui a percepção presente nas obras de Marx e resgatada por alguns estudiosos marxistas de que ‘as ideias dominantes de uma época são sempre as ideias da classe dominante’.

Evidentemente, todo esse processo de padronização cultural - *the occidental way of life* - não se materializa sem reação. Por todo o mundo têm surgido manifestações, que se expressam das mais variadas formas, contrárias às tentativas de uniformidade cultural. Desde os protestos antiglobalização que, sob várias bandeiras, tumultuam os Fóruns Mundiais, passando pelas diversas Organizações Não-Governamentais que buscam alertar a humanidade sobre a sociedade de risco em construção e chegando aos fundamentalismos religiosos/ao terrorismo, nota-se que a ideia da Nova Ordem Mundial apregoada no início dos anos 1990 pelos países desenvolvidos está longe de ser alcançada. Em parte porque, ao contrário do que previam os mais otimistas, o fim do comunismo soviético não significou a ascensão de uma sociedade internacional menos conflituosa e, pior, os acontecimentos posteriores demonstraram que as Organizações Internacionais, criadas no contexto da Guerra Fria, não estavam preparadas para gerenciar os novos conflitos. Por outro lado, a crença de que o mercado livre, expresso agora em âmbito mundial, poderia gerar automaticamente uma sociedade mais justa caiu por terra com a crise atual. Por fim, percebe-se que a divulgação generalizada dos valores ocidentais tem encontrado grande resistência nos mais variados cantões do planeta.

A configuração internacional contemporânea, brevemente esboçada acima, mostra o quão complexas se tornaram as relações internacionais. A maior inserção dos países no cenário externo, a fragilidade da linha que separa a vida doméstica dos países dos quadros internacionais e a bandeira da democracia geraram, ao longo dos últimos anos, uma ampliação impressionante da agenda internacional dos países. Temas que antes eram discutidos dentro dos limites nacionais extrapolaram as fronteiras e passaram a fazer parte do jogo da política externa, a saber: tráfico de drogas, violência, direitos humanos, questões ambientais, distribuição de renda, terrorismo, dentre outros.

Além disso, a organização da sociedade civil, tanto nos âmbitos domésticos como em organizações regionais ou mundiais (governamentais e não-governamentais) instituíram novas demandas e representam hoje uma quantidade bastante significativa de atores que, para além dos Estados Nacionais, participam e influenciam a elaboração da política externa dos países e a

1 SANTOS, M. *Encontro com Milton Santos: o mundo global visto do lado de cá*. (DVD). Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, s/d.

2 IANNI, O. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997

implementação dessa política pela diplomacia. Portanto, nota-se que a diplomacia não saiu imune às mudanças ocorridas no planeta nas últimas décadas. Pelo contrário, está em curso um conjunto de transformações na prática diplomática dos países que deverá rever antigas e tradicionais atividades e adequar-se às exigências da sociedade contemporânea, complexa, multifacetada, e porque não dizer, extremamente frágil. Estes novos desafios da diplomacia é o que discutimos a seguir.

Os novos desafios da Diplomacia

Tradicionalmente a diplomacia é exercida com exclusividade pelos membros dos Ministérios das Relações Exteriores dos países. Embaixadores, Autoridades Consulares, Ministros e Secretários formam um corpo político especial, altamente qualificado (na maioria dos casos) que tem sido o responsável único tanto pelas diretrizes da política externa dos países, como por sua implementação. É importante aqui deixar clara a diferença entre política externa e diplomacia. Conforme afirma Moita³,

A política externa é o conjunto de opções de um país no que toca à sua colocação no mundo e às suas relações com os outros, enquanto a diplomacia é uma atividade através da qual se aplica a política externa. A diplomacia é instrumental face à política externa. Designamos então 'diplomacia' aquele conjunto de pessoas, de instituições e de práticas pelas quais se materializam as escolhas no domínio das relações internacionais, incluindo portanto o corpo de diplomatas, as delegações em países estrangeiros e em organizações intergovernamentais, e a rede de embaixadas, consulados e outros organismos de representação do Estado no exterior.

Esta moldura clássica da política externa e da diplomacia traz características próprias. Em primeiro lugar, nota-se um distanciamento do corpo diplomático com relação à sociedade. O interesse nacional, no que concerne à política externa, é, assim, edificado do alto, a partir da chamada “Razão de Estado”. Em princípio, os “Homens de Estado” teriam condições ótimas de entender a sociedade, avaliar suas demandas e anseios e transformá-los em projetos de política externa. Em uma palavra: o interesse nacional de fato representaria o interesse da sociedade como um todo.

Em segundo lugar, é preciso considerar o fato de que a elaboração de projetos de política externa é apenas

o primeiro passo do processo. O próximo momento, a atuação diplomática propriamente dita, ou seja, a implementação desses projetos na esfera internacional, irá se confrontar com outros tantos projetos, de outros tantos Estados com interesses, na maioria das vezes, divergentes. Neste segundo aspecto, a diplomacia tradicional, ou diplomacia clássica, também se mostra hoje bastante limitada, tendo em vista o fato de que, na prática, uma vez elaborados os projetos no âmbito doméstico, estes são simplesmente alçados ao nível internacional, apresentados aos outros Estados, sem que nenhuma discussão prévia entre eles tenha ocorrido.

O cenário internacional apresentado de forma breve no item anterior mostra as grandes transformações que estão em curso na contemporaneidade. Tais transformações atingem o modelo clássico da diplomacia, tornando-se imperativo um repensar sobre seus assuntos e sobre seus modelos de atuação.

Há que se levar em consideração, num primeiro momento, a ampliação da agenda internacional dos países. Conforme já foi dito, assuntos que anteriormente eram discutidos e resolvidos no campo doméstico, hoje alcançam o cenário internacional e estão dentre os debates mais *calientes* das relações internacionais. Se, à primeira vista, esta ampliação de temas apontaria para a necessidade de um aumento do número de membros do corpo diplomático e das instituições permanentes da diplomacia, uma análise mais cuidadosa mostra que, ao contrário, o que se faz necessário é o enxugamento de burocracia e de burocratas. Numa sociedade onde as mudanças acontecem na velocidade da luz, a diplomacia precisa ser magra e ter agilidade para enfrentar questões que se apresentam cotidianamente, das mais variadas naturezas, com precisão e eficácia.

Juntamente com a ampliação da agenda internacional, vislumbra-se o surgimento de outros atores na arena nacional e internacional com capacidade de influenciar e auxiliar o exercício da nova diplomacia. Dentre estes atores, pode-se destacar: organizações não-governamentais, sindicatos, associações de classe, conglomerados empresariais, etc. Embora o Estado, o corpo diplomático formal, e as instituições tradicionais continuem centrais para a prática diplomática, esses outros atores representam atualmente um novo nexos societal e sua participação na arena diplomática representa passo importante na formação da nova diplomacia. Cabe aqui uma observação gramsciana sobre Estado e sociedade.

Gramsci nos propõe uma outra visão do Estado e um outro caminho possível para a concretização das

3 MOITA, L. “Nova Diplomacia: Paradigma, Actores, Espaços”. <http://aartereal.blogspot.com/2007/03/nova-diplomacia-paradigma-actores.html>
Acesso em 21/11/2008.

transformações sociais. Segundo o autor, o estado é apenas uma expressão das relações de poder que atravessam a sociedade como um todo – uma “trincheira avançada”. Ou seja, o poder, na sociedade capitalista, é um conjunto de relações sociais a ser transformado e não está concentrado no Estado, mas sim nas relações que permeiam a sociedade civil.⁴

Esta outra possibilidade de análise sobre as relações entre o Estado e a sociedade civil de um modo geral e, para os propósitos deste artigo, entre os agentes da diplomacia clássica e os outros atores que interagem na execução da política externa, nos remete a um terceiro aspecto de análise sobre a nova diplomacia, a saber: os espaços nos quais o exercício diplomático se expressa.

Tradicionalmente a atuação da diplomacia sempre esteve circunscrita às fronteiras dos territórios nacionais e era, também por este motivo, exercida apenas pelo corpo diplomático formal. As últimas décadas têm delineado outros tipos e outras dimensões do espaço.

A ideia de ‘cidade global’ é um exemplo claro desta nova configuração. Para além das relações entre Estados Nacionais, algumas cidades tomam as rédeas de sua inserção no cenário internacional, a partir de interesses próprios, e realizam acordos em áreas específicas com cidades ou regiões de outros países ao redor do mundo. É o caso, por exemplo, dos acordos na área de Educação entre a prefeitura de São Paulo (através de sua Secretaria Municipal de Relações Internacionais) e a Região de Île-de-France (governo regional de Paris).⁵

Outra configuração que merece destaque são as regiões propriamente ditas. A alta competitividade que caracteriza o cenário internacional desde os anos 1990 tem dificultado a inserção individual, principalmente dos países em desenvolvimento. Seguindo os sucessos conquistados pela União Europeia, mas considerando especificidades de interesses e características próprias, constituíram-se, ao longo das últimas décadas, vários processos de integração, resultando na consolidação de vários blocos regionais pelo mundo. A formação destes blocos, apesar de suas características específicas e da importante atuação dos Estados, contou também com a participação de vários setores das sociedades que, portanto, influenciaram de maneira importante a implementação desta opção da política externa dos

países. É o caso, por exemplo, da influência dos Sindicatos na constituição do Mercosul, tão bem demonstrada pelo professor Tullo Vigevani.⁶

De acordo com Moita,⁷

Estas novas realidades espaciais (...) obrigam a rever os critérios tradicionais da representação externa dos Estados e da conseqüente prática dos agentes diplomáticos. O embaixador do futuro não pode ficar preso à dimensão territorial dos Estados convencionais, mas tem de se abrir a estes novos espaços, fluidos, dinâmicos, atrativos, sejam as regiões e nacionalidades no interior dos países, sejam as macro regiões transfronteiriças.

Resumidamente os aspectos apresentados acima mostram as transformações pelas quais a diplomacia tem passado nos últimos anos. Ou seja, uma nova configuração mundial, caracterizada por uma agenda abrangente e construída por atores diversos em espaços multifacetados exige uma reestruturação da prática diplomática.

Conforme afirma Riordan,⁸

Los mensajes de la diplomacia (...) deben entrar en diálogo con un amplio espectro de actores de las sociedades civiles extranjeras. Esto requiere un enfoque más abierto, y quizá más humilde, que parta del reconocimiento de que nadie tiene el monopolio de la verdad ni de la virtud, de que otras ideas pueden ser válidas y que el resultado al que se llega tal vez difiera del mensaje que inicialmente ha querido hacerse valer. Si la finalidad es convencer, más que vencer, y el proceso há de tener credibilidad, el diálogo debe ser auténtico sin abandonar los valores fundamentales. La finalidad sigue siendo convencer a otros públicos de su validez. Pero el esfuerzo de convencer se incluye en un contexto de escuchar.

A Diplomacia Presidencial

Embora a Diplomacia Presidencial não faça parte das discussões sobre a Nova Diplomacia Pública – termo que tem sido usado pelos pesquisadores para expressar a complexidade e as várias faces da diplomacia no mundo atual – entendemos que seja bastante importante a análise

4 BARNABÉ, I.R. As possibilidades da (s) democracia (s). *Revista Cader-nos de Campo*. Vol.. 7. Unesp/PPG em Sociologia. Araraquara, 2001.

5 http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/relacoes_internacionais/0025. Acesso em 27/03/2009.

6 VIGEVANI, T. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998.

7 MOITA, L. “Nova Diplomacia: Paradigma, Actores, Espaços”. <http://artereal.blogspot.com/2007/03/nova-diplomacia-paradigma-actores.html>. Acesso em 21/11/2008.

8 RIORDAN, S. La nueva diplomacia. *Revista Foreign Policy* (em espanhol). Abril-Maio, 2005.

desta outra prática diplomática utilizada pelos países. Não por representar algo novo - de fato, a presença ativa do Chefe de Estado ou de Governo no exercício da política externa marcou, de alguma maneira, os acontecimentos de todo o século XX - mas sim pela grande importância que tal prática tem adquirido nas últimas décadas.

Conforme demonstra Danese, a diplomacia presidencial implica na "(...) condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo".⁹

De acordo com a Constituição Brasileira, as competências *ex officio* do Presidente da República no que se refere ao exercício da diplomacia são, essencialmente:

a) manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos, b) celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, c) 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, d) celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.¹⁰

Portanto, a Diplomacia Presidencial se configura a partir do momento em que o presidente extrapola a condução institucional e avança para um papel mais ativo na concepção e execução da política externa do país.

Nota-se que, além de uma revolução em curso no que tange à diplomacia de um modo geral, o início do século XXI também se caracteriza por uma ênfase no discurso diplomático, na diplomacia presidencial, sem precedentes. Ainda segundo Danese,

*(...) não apenas a diplomacia presidencial passou a ocupar grande parte do debate e da informação sobre política externa, mas o próprio enfoque da política externa em geral passou a ser fortemente marcado pelo prisma da diplomacia presidencial, que começou a organizar a ação diplomática, como vetor e elemento que lhe dá coesão e sentido.*¹¹

Uma das possibilidades de análise sobre a atuação diplomática dos presidentes, para além dos compromissos constitucionalmente estabelecidos, é a abordagem Behaviorista das Relações Internacionais.

De fato, o behaviorismo não conseguiu se estabelecer como uma teoria nos estudos dos fenômenos internacionais. A debilidade dos princípios behavioristas foi apontada, principalmente, por autores neo-realistas (entre eles, Hedley Bull e Kenneth Waltz) que, ao reafirmarem em seus trabalhos os princípios realistas, rechaçaram qualquer tipo de análise que tivesse, como base, parâmetros comportamentais dos indivíduos.

Entretanto, para o estudo pontual do presente artigo - que evidentemente não tem a pretensão de esgotar a discussão sobre o recurso da Diplomacia Presidencial no Brasil - as colaborações behavioristas podem ser úteis.

De antemão é preciso salientar que,

*O behaviorismo não é uma tendência reducionista ao individualismo; pelo contrário, tenta ampliar o conhecimento das teorias políticas para uma área maior, que é a do comportamento do indivíduo que atua no processo político, principalmente do líder, visto que o modo de este pensar e agir é parte integrante e expressiva do sistema estatal.*¹²

Na verdade, tal discussão,

*(...) nos leva a tentar objetivar certos comportamentos de indivíduos que afetam diretamente seu ambiente externo. Em certos casos, pelo alto grau de influência e importância, a postura particular pode amplificar estrondosamente as reações provocadas no ambiente. Isso é evidenciado na figura dos líderes, dos chefes de Estados, que atuam no âmbito das Relações Internacionais.*¹³

Portanto, é necessário salientar o papel que o perfil pessoal (psicológico/comportamental) do mandatário tem na configuração da Diplomacia Presidencial. Em uma consulta histórica é possível, de maneira relativamente simples, ressaltar mandatários que, por características pessoais, ou tomaram as rédeas da diplomacia, ou se esconderam atrás do corpo diplomático

9 DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. p. 51.

10 *Constituição da República Federativa do Brasil*. Título IV, Capítulo II, seção II, Artigo 84.

11 DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. p. 25, 26.

12 BARNABÉ, I. R., MINUCCI, C. A. S. Guerra do Iraque: Clinton e Bush - uma análise comportamental. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. Curitiba: Unicuritiba, 2008. p. 27.

13 BARNABÉ, I. R., MINUCCI, C. A. S. Guerra do Iraque: Clinton e Bush - uma análise comportamental. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. Curitiba: Unicuritiba, 2008. p. 26.

formal. A novidade e a relevância da Diplomacia Presidencial no mundo contemporâneo estão vinculadas às características singulares da interdependência (assimétrica) que caracteriza as relações internacionais, brevemente discutidas anteriormente.

A complexidade que o cenário internacional adquiriu nas últimas décadas, a dificuldade na definição dos polos de poder após a Guerra Fria (as disputas resultantes desta indefinição) e as exigências e responsabilidades internacionais que passaram a recair sobre os países são influenciadores diretos na maior expressão que a figura de alguns presidentes passou a ter no que concerne às práticas da política externa. Além desses fatores, a formação dos “Gês” (G4, G10, G20, etc.) e a busca conjunta por soluções de problemas globais que se manifestam diferentemente em países e regiões enfatizam a Diplomacia de Cúpula. Assim, a figura dos Chefes de Estado e Chefes de Governo de um modo geral, e dos Presidentes especificamente, adquire centralidade na condução dos assuntos internacionais, ofuscando inclusive a Chancelaria que, muitas vezes, apenas prepara o terreno para a atuação dos mandatários.

Embora seja uma prática cada vez mais comum, passando a ser inclusive objeto de pesquisas nas Academias, a Diplomacia Presidencial também recebe críticas, dentre elas podemos citar:

- 1) Questionamentos sobre a elaboração da agenda internacional do país que, muito centralizada na figura do presidente, não abarcaria temas relevantes para a sociedade.
- 2) Críticas sobre o número e o custo de viagens internacionais realizadas pelo presidente, além de uma discussão sobre os objetivos e resultados dessas viagens.
- 3) A opção do presidente para atuar pessoalmente em questões internacionais e o conseqüente abandono das questões domésticas.

Evidentemente essas críticas (somadas a outras) têm fundamento e merecem discussão. Contudo, não há dúvida de que a Diplomacia Presidencial ocupa hoje um lugar de destaque dentre os tipos de prática diplomática e tem um papel central na condução de questões internacionais com repercussão tanto na configuração do cenário externo quanto na vida doméstica dos países.

O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula

Embora as origens da Diplomacia Presidencial no Brasil remontem ao início do período republicano, é somente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que esta prática ganha vulto e importância no país. Amparado pelo seu prestígio internacional e desafiado

pelos novos temas que passaram a compor a agenda da diplomacia brasileira, FHC explicitou a relevância do Presidente como ator nas relações internacionais e, embora sempre tendo como referência o Itamaraty, o Presidente passou a interferir diretamente na condução da política externa do país.

Não obstante as diferenças ou, segundo alguns autores, rupturas engendradas pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 –2011), nota-se, numa comparação com seu predecessor, uma continuidade da prática da diplomacia presidencial.

Além de uma análise comparativa entre as diplomacias presidenciais de FHC e Lula, propõe-se aqui abordar os reflexos deste tipo de ação diplomática no interior do Itamaraty que, especialmente a partir da década de 1990, tem revisto sua forma de atuação caracterizada, historicamente, pela autonomia do Ministério com relação ao poder executivo.

No Brasil, a preocupação com a profissionalização do corpo diplomático tem início com o Barão do Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912. Durante os dez anos em que esteve à frente da diplomacia brasileira, Rio Branco procurou desfazer a prática, vigente principalmente durante o Segundo Império, de compor o Ministério das Relações Exteriores a partir de quesitos muitas vezes incompatíveis com as qualidades que os planejadores e executores da política externa precisam ter, tendo em vista as responsabilidades que a função exige. Ser um grande latifundiário e cair nas graças do Imperador, por motivos variados, eram quesitos mais que suficientes para ser indicado ao Ministério.

Neste sentido, o Barão pode ser considerado um “divisor de águas” na diplomacia brasileira. Suas posturas geraram, ao longo do século XX, uma preocupação com a formação dos diplomatas e fez com que o Itamaraty construísse uma tradição de competência e profissionalismo no tratamento das questões internacionais.

Entretanto, se o Itamaraty identificou-se (e identifica-se ainda hoje) pelo alto nível de seu corpo profissional e por sua competência no trato das questões internacionais, por outro lado, tais características fizeram com que, ao longo de todo o século XX, o Ministério construísse uma considerável independência com relação aos poderes executivo e legislativo e mantivesse um distanciamento quase absoluto com relação à sociedade civil.

A redemocratização do Brasil nos anos 1980, a conseqüente reorganização da sociedade civil e inserção internacional do país a partir dos anos 1990 exigiram

um repensar no *modus operandi* do Itamaraty. Questões relativas aos processos de integração e à constituição do Mercosul, à postura do país com relação a questões que são, ao mesmo tempo, nacionais e globais (desenvolvimento econômico, meio ambiente, alimentos transgênicos, conflitos, etc.) e a intenção brasileira de participar mais ativamente das Organizações e Fóruns Mundiais, têm ocasionado mudanças importantes no interior do Ministério. Essas mudanças são perceptíveis à medida em que se observa uma comunicação maior entre o MRE e outros Ministérios, porém são mais visíveis quando avaliam-se os debates do Itamaraty com vários setores da sociedade civil (empresários, sindicatos, associações de classe, organizações não-governamentais). É neste cenário de transformação que a Diplomacia Presidencial se desenvolve.

*A diplomacia presidencial não é apenas uma exigência da diplomacia moderna, que o presidente cumpre com a sua longa experiência internacional e diplomática; ela é também um instrumento essencial para que o Itamaraty possa operar em sintonia perfeita com a presidência, com o restante do governo e com os nossos parceiros.*¹⁴

Como dito anteriormente, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que a Diplomacia Presidencial passou a ter destaque como um instrumento de planejamento e execução da política externa brasileira. Rompendo definitivamente com o projeto nacional-desenvolvimentista que caracterizara a política externa do país nas décadas anteriores, Cardoso optou por uma inserção do país no cenário internacional a partir das propostas neoliberais.

A experiência que Fernando Henrique já possuía tanto no planejamento da política externa, quanto com relação ao exercício da diplomacia - atuando inclusive como Chanceler do Presidente Itamar Franco - e seu reconhecimento acadêmico internacional balizaram a consolidação da Diplomacia Presidencial que passou a ser a marca maior de seu governo. O número de viagens do Presidente ao exterior, sua participação pessoal em encontros multilaterais internacionais, encontros regionais, visitas bilaterais, além do protocolo oficial que cabe ao Chefe do Executivo mostram, de maneira evidente, este novo instrumento de execução da política externa.

Do ponto de vista do Itamaraty, nota-se uma acomodação

tranquila com relação à postura “individualizada” de FHC. De fato, a Diplomacia Presidencial não prescinde da Diplomacia Tradicional exercida pela chancelaria em missões permanentes ou temporárias. Entretanto, conforme aponta Danese, “(...) a existência, junto ao mandatário, de outros órgãos que disputam de alguma forma o espaço da chancelaria na formulação e execução da política externa, relativizam o seu poder de decisão e criam certa tensão dinâmica no relacionamento com a presidência.”¹⁵

A diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso é marcada por uma aceitação explícita da chamada “Nova Ordem Mundial”, edificada por um concerto de grandes potências e pelos princípios neoliberais difundidos pelo Consenso de Washington. Esta ratificação do presidente com relação aos pilares da globalização (vista por ele, no início do governo, como um “renascimento”) é explicitada através dos caminhos percorridos pelo país durante seu governo: intenso programa de privatizações (e o consequente afastamento do Estado), criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (na busca da diminuição do déficit público), controle da inflação e estabilização da moeda com a elaboração do Plano Real, etc. Nota-se que a grande preocupação do governo FHC era a estabilidade econômica, deixando as políticas sociais para segundo plano, ou acreditando que a simetria social seria alcançada como reflexo natural do crescimento da economia, via inserção internacional.

Como dito anteriormente, em linhas gerais, pode-se afirmar que o governo Lula caracteriza-se por uma continuidade com relação ao governo anterior. Esta continuidade pode ser verificada principalmente na opção do governo pela estabilidade financeira, mantendo as diretrizes que já haviam sido traçadas, e fazendo avançar o processo de inserção internacional do país iniciado nos anos 1990. É sintomático notar a mudança de discurso que ocorre dentro do Partido dos Trabalhadores, ainda no processo eleitoral de 2002, quando as ideologias que marcaram os discursos do PT nos anos anteriores (calcadas numa crítica feroz ao cenário internacional e às Organizações Internacionais) são substituídas por um discurso mais conciliatório e ajustado ao novo cenário internacional que se desenhava.

Entretanto, apesar das semelhanças, a Diplomacia Presidencial de Lula apresenta características próprias com reflexos diretos na elaboração e execução da política externa, bem como no papel do Itamaraty. Pode-se

14 Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampraia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 5 de abril de 1995.

15 DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. p. 77.

afirmar que no governo Lula há um dinamismo da diplomacia brasileira sem precedentes e uma participação pessoal do presidente nos assuntos internacionais com intensidade sem igual. Conforme afirma Almeida,

Sem dúvida alguma, do ponto de vista da forma, a diplomacia do governo Lula ostenta um ativismo exemplar, representado por um intenso programa de diplomacia presidencial (...), complementado por um ainda mais ativo circuito de contatos, viagens de trabalho e conversações a cargo do chanceler e, de maneira algo inédita para os padrões do Itamaraty, do próprio Secretário-Geral das Relações Exteriores, funcionário normalmente (e tradicionalmente) dedicado às lides administrativas e aos assuntos de “economia doméstica” da Casa.¹⁶

Para marcar uma mudança com o governo anterior, essencialmente no que diz respeito à política externa, o conceito de “Diplomacia Presidencial” não é usado por Lula, apesar de seu governo, na prática, representar não só a continuidade, mas também a intensificação do uso deste instrumento na busca dos interesses brasileiros em âmbito internacional. Para diferenciar-se da “Diplomacia Presidencial” de FHC, a política externa passou a ser definida pelo “Ativismo Diplomático” de Lula. Nas palavras de seu Chanceler, o Ministro Celso Amorim, a diplomacia do governo Lula é “ativa e altiva”.

Este ativismo e esta altivez do governo Lula são explicitados pelo caráter mais dinâmico e multi-presencial do presidente e pela imersão do país de maneira mais incisiva em temas que seu predecessor tinha tratado de maneira mais retórica, como por exemplo, a cooperação Sul-Sul, o multilateralismo, o Mercosul, a liderança brasileira, etc. Além de já superar seu antecessor no número de viagens ao exterior, Lula mudou o enfoque da política externa, mais centrada nas questões terceiro-mundistas, no propósito insistente de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, sem desconsiderar a importância dos diálogos com o chamado Primeiro Mundo. Ainda segundo Almeida,

De modo geral, a política externa conduzida no governo FHC tinha no Itamaraty seu foco principal, sendo que até mesmo os conselheiros presidenciais eram diplomatas. No governo Lula, o Itamaraty partilha a formulação e até mesmo a execução da política externa com assessores

presidenciais. No primeiro caso, a diplomacia presidencial era explícita, no segundo também o é, mas o próprio conceito foi recusado por sua suposta identificação com a administração anterior, sendo, portanto, implícita.¹⁷

O perfil popular ou populista do Presidente Lula e a clara influência partidária que a política externa de sua administração apresenta, tendo em vista a semelhança das diretrizes gerais do PT (Partido dos Trabalhadores) com a elaboração da agenda internacional do país, também denotam especificidades de seu governo e de sua diplomacia, apesar das continuidades apresentadas anteriormente. Evidentemente, o recente cumprimento feito a Lula pelo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, com a expressão “*this is the man*” está muito mais ligada ao perfil pessoal do presidente brasileiro em seu “Ativismo Diplomático” do que com os caminhos e a posição do país no cenário internacional.

Considerações Finais

O processo de globalização gerou, nas últimas décadas, uma ampliação da agenda internacional dos países e um aumento crescente de atores que, direta ou indiretamente, influenciam os Estados no planejamento, execução e avaliação da política externa. Conglomerados Empresariais, Associações de Classe, Sindicatos, Organizações Não-Governamentais, Minorias Sociais, entre outros, passam a ser atores que, ao participarem do debate político (doméstico e internacional), exigem uma reavaliação da ideia de Diplomacia, antes estritamente vinculada à atuação da Chancelaria.

Neste contexto, as relações internacionais se deparam com diversas manifestações diplomáticas - diplomacia empresarial, diplomacia da solidariedade, diplomacia cultural, etc. - que envolvem temas diversos, novos atores e uma rede de caminhos que escapam da lógica da diplomacia tradicional. Esta “Nova Diplomacia Pública”, como hodiernamente é mais conhecida, não prescinde da Diplomacia Tradicional, mas soma-se a ela com o objetivo de buscar, não apenas o interesse nacional, mas também e para além dele, resultados que, dentro do possível, levem em consideração o interesse do país, as demandas de grupos domésticos e as necessidades maiores da humanidade.

Nota-se que, em vários países, os mandatários têm assumido, nas últimas décadas, uma postura mais incisiva no planejamento e na execução da política externa. A Diplomacia Presidencial apresenta-se,

16 ALMEIDA, R. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, nº1, 2004. p. 164, 165.

17 ALMEIDA, R. R. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”, p. 177.

portanto, como um dos instrumentos essenciais para entendimentos entre países, em um cenário de interesses no qual a cooperação (para além do conflito) torna-se cada vez mais importante.

No Brasil, apesar de fazer parte do perfil de outros mandatários, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que tal prática passou a ser de fato aplicada. Pelos motivos expostos no presente artigo, FHC, sem diminuir a importância e a atuação do Itamaraty, tomou as rédeas da diplomacia nas mãos, buscando pessoalmente a consolidação da inserção internacional do país. O governo seguinte, de Luis Inácio Lula da Silva (ainda em andamento quando da elaboração do presente artigo) não só deu continuidade à prática da diplomacia presidencial, mas a intensificou, embora com nova roupagem, e sob o conceito de “Ativismo Diplomático”.

Por fim, é interessante notar que, apesar da autonomia e independência que caracterizam o Itamaraty, não houve, em nenhum dos dois governos, atritos importantes entre o Ministério e os “Mandatários Diplomatas”. Isso se deve, por um lado, a uma abertura do próprio Itamaraty, que tem acompanhado com sabedoria as transformações mundiais das últimas décadas e, por outro lado, à clareza dos Presidentes no que diz respeito à manutenção da importância da Chancelaria e dos canais próprios do Ministério das Relações Exteriores, ou seja, da Diplomacia Tradicional, no complexo cenário internacional contemporâneo.

Bibliografia

ALMEIDA, P. R. A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas. *Carta Internacional*, nº 1, vol. 2, março de 2007.

_____ Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, nº1, 2004.

BARNABÉ, I.R. As possibilidades da (s) democracia (s). *Revista Cadernos de Campo*. Vol. 7. Unesp/PPG em Sociologia. Araraquara, 2001.

BARNABÉ, I. R., MINUCCI, C. A. S. Guerra do Iraque: Clinton e Bush – uma análise comportamental. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*. Curitiba: Unicuritiba, 2008.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

FALCÃO PRETO, A. *O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, 2006.

IANNI, O. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

MOITA, L. Nova Diplomacia: Paradigma, Actores, Espaços. <http://aartereal.blogspot.com/2007/03/nova-diplomacia-paradigma-actores.html>. Acesso em 21/11/2008.

RIORDAN, S. La nueva diplomacia. *Revista Foreign Policy* (em espanhol). Abril-Maio, 2005.

SARAIVA, M. G. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. *Carta Internacional*. Nº 1, vol. 2, março de 2007.

SANTOS, M. *Encontro com Milton Santos: o mundo global visto do lado de cá*. (DVD). Rio de Janeiro: Caliban Produções Cinematográficas, s/d.

VIGEVANI, T. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTr, 1998.