

NOVOS CONDICIONANTES DA POLÍTICA EXTERNA: REFORMULANDO PERGUNTAS E BUSCANDO RESPOSTA PARA O CASO BRASILEIRO

PINHEIRO, LETICIA

97ST1732

IntroduçãoA presente configuração do sistema internacional caracterizada pelo acirramento da interdependência econômica, pela revolução nas comunicações, pela transnacionalização dos atores e pela reestruturação das formas de autoridade, trouxe novas questões para o terreno das análises de política externa. Dentre estas, a necessidade de se refletir sobre a clássica distinção entre a dimensão doméstica e internacional e, conseqüentemente, sobre os determinantes da política externa. Neste contexto, no momento em que, no Brasil, se testemunha a consolidação de um regime democrático, no qual se supõe uma maior permeabilidade do Estado à demandas e pressões sociais, a problemática sobre a relação Estado/sociedade e sobre os mecanismos de processamento destas demandas e de alocação de recursos na proposição da política externa, se vê acrescida da discussão sobre a autonomia e a soberania do Estado, a pluralidade e accountability dos atores, a ratificação doméstica de decisões tomadas em arenas multilaterais, o diálogo entre o Estado e as diversas instâncias de autoridade no sistema internacional, para citarmos apenas alguns pontos centrais. O objetivo central deste paper é discutir alguns destes elementos vis à vis a formulação da atual política externa brasileira. Para tanto, o paper foi dividido em cinco partes, buscando-se em cada uma delas levantar questões centrais desta problemática. Na primeira, são apresentadas algumas das principais tendências da literatura que procura redimensionar a clássica distinção entre ambiente doméstico e internacional quando se trata de analisar o processo de formulação e seu impacto sobre o conteúdo da política externa.

A seguir, elabora-se um breve panorama dos estudos sobre a política externa brasileira onde nota-se que o relativo atraso no desenvolvimento da disciplina no Brasil foi superado pelo esforço de alguns analistas cujas pesquisas denotam, nos dias de hoje, uma perfeita sintonia com o debate atual da disciplina de Relações Internacionais.

Prosseguindo, é feita uma discussão acerca da atual realidade da política externa brasileira, destacando-se o debate sobre a construção de novos paradigmas de ação política, debate este que converge com a discussão sobre o processo de formulação de políticas públicas no interior de um regime democrático em consolidação. Em outras palavras, numa mesma discussão, é possível reunir o debate sobre a busca por um novo paradigma ou argumento diplomático à questão da incorporação de novos atores no processo de sua formulação.

Este debate nos leva a quarta parte do paper em que se discute os dilemas práticos da atividade diplomática na realidade contemporânea e os dilemas teóricos enfrentados pelo campo da Análise de Política Externa. Trata-se, portanto, de um exercício de reflexão sobre teoria e prática no terreno da política externa.

A título de conclusão, procura-se enfatizar que, no Brasil, a atenção sobre os determinantes domésticos da política externa num regime democrático ocorreu ao mesmo tempo em que a natureza de alguns destes determinantes foge à distinção clássica entre doméstico e internacional. Neste sentido, os estudos inseridos no campo da Análise de Política Externa se ressentem do fato de terem que, simultaneamente, buscar respostas para perguntas ainda em processo de reformulação. Como seria de esperar, este artigo não pode escapar do mesmo tipo de indefinição e, assim sendo, deve ser visto como um exercício preliminar de reflexão sobre o tema, com suas inconsistências e parcialidades.

I. O Debate Atual

Passados mais 40 anos da publicação do clássico trabalho de Snyder, Bruck and Sapin (1) que marcou o surgimento da sub-área de Análise de Política Externa com seu estudo sobre processo decisório, a importância de se entender de que forma as decisões são tomadas de modo a se explicar o conteúdo da política externa, ganhou novo estímulo nos meios acadêmicos (2).

De fato, desde que as transformações do sistema internacional, com o acirramento dos processos de globalização e regionalização, a crescente importância das relações intersocietais, os fenômenos transnacionais, etc., vem alterando substantivamente o panorama das relações internacionais, o campo de Análise de Política Externa, entendido como a arena de estudos que busca explicar a construção das estratégias de procedimento dos Estados vis à vis o plano internacional, vem procurando criar recursos teóricos e metodológicos com vistas a compreensão desta nova realidade. O que parece haver se inaugurado é justamente a interseção de todas estas linhas de investigação, a partir de uma nova perspectiva analítica, que ficou conhecida pelo nome de modelo interativo (3).

Já não se trata apenas da admissão de que os interesses defendidos pelo Estado são, em última análise, fruto da dinâmica política doméstica, desta forma incorporando à análise os dilemas da relação Estado/sociedade. Além disso, incorpora-se à investigação sobre o conteúdo da política externa a dinâmica das relações intersocietais, características de uma época em que testemunha-se a crescente permeabilidade do Estado à pressões exógenas.

O que ainda se percebe, entretanto, é a relativa escassez de estudos que trabalhem, no campo da Análise de Política Externa, com o dilema da caracterização das demandas enquanto domésticas ou internacionais; e, a partir daí, do seu papel na conformação das decisões.

Por extensão - e aqui também são ainda raras as investigações a respeito - é preciso que se leve em conta que, se é certo que aquilo que se denomina "interesse nacional" é política e socialmente construído - irrelevante, neste momento, se através de mecanismos democráticos ou não -, da mesma forma, supõe-se que sua implementação enquanto política exerça um impacto sobre as forças da sociedade.

Se, portanto associarmos o estudo sobre a lógica de processamento das demandas com vistas à formulação das políticas e sobre os padrões de alocação dos recursos e seu impacto na sociedade à problemática da interseção entre o doméstico e o internacional na conformação destas mesmas demandas, um novo campo de investigação se abre para os estudiosos de processos de formulação de política externa, a saber: a possibilidade da associação dos estudos sobre políticas públicas com as perspectivas interativas de análise de política exterior. Em outras palavras, trata-se de explorar as possibilidades teórico-metodológicas de se tratar a gestação da política externa incorporando o debate sobre soberania e interconexão global e a esta associar o plano das discussões sobre políticas públicas, onde duas variáveis fundamentais se somam: representatividade e eficácia. Desta forma seria possível identificar os diferentes padrões de comportamento presentes na arena de formulação da política externa, tanto em termos do processamento de pressões e demandas internas e externas, quanto em termos de seu impacto no ambiente internacional e doméstico, tendo em vista os padrões de alocação de recursos porventura adotados. Trata-se aqui da possibilidade de classificar as decisões de política externa seja como de tipo regulatório, distributivo ou redistributivo, para usarmos a clássica categorização de Theodore Lowi(4), associando sinergicamente o contexto internacional e doméstico(5).

Neste paper procuro levantar alguns aspectos relativos a esta interseção de preocupações, muito embora não tenha sido possível examiná-las em sua totalidade ou profundidade. Na sequência, examino o campo de Análise de Política Externa no Brasil de modo a recuperar as contribuições relativamente a esta preocupação central.

II. Análises de Política Externa no Brasil

Num contexto de relativa escassez de estudos de Relações Internacionais no Brasil(6), as pesquisas inseridas na área de Análise de Política Externa foram as que mais demoraram a se desenvolver, em razão de três variáveis principais: em primeiro lugar, pela crença num suposto consenso entre as principais forças políticas e econômicas, quanto as orientações gerais de política exterior, a partir de meados da década de 70(7); em segundo, pelo papel protagônico desempenhado pelo Itamaraty - somado às próprias condições de restrição da atividade político-representativa como um todo - fazendo com que a maioria dos analistas acreditasse que a política externa brasileira fosse conduzida com grande autonomia por esta agência, o que os liberava de uma investigação mais criteriosa sobre outros atores participantes do processo; e, em último lugar, pela

inacessibilidade a fontes privilegiadas de pesquisa que permitissem ao analista a abertura da black box o que, num limite, poderia até revelar dissensos dentro da própria arena decisória.

A despeito desta tendência que levou a que a maioria dos estudos sobre a política externa brasileira pós-1964 se concentrasse na avaliação de seus fundamentos, objetivos e resultados, é possível apontar para alguns poucos pesquisadores que procuraram identificar aspectos relativos a seu processo de formulação, seja durante o período recente de regime militar(8), seja com relação ao período democrático(9).

É de se notar, com relação às investigações sobre a política externa brasileira pós-85, o pioneirismo daqueles que responderam aos desafios de uma realidade marcada pela crescente interseção de interesses domésticos e internacionais na conformação das políticas, elaborando estudos que incorporaram uma visão interativa da realidade internacional(10) Assim, , em perfeita sintonia com a nova configuração das relações internacionais, procurou-se trazer para a compreensão das decisões de política externa brasileira os novos instrumentos analíticos criados pela disciplina.

Assim, a despeito da afirmação de um conhecido agente da formulação da política externa brasileira, double de analista, de que, no Brasil, a reflexão sobre a política externa acompanhou o desenho das prioridades da agenda diplomática(11), desta forma evitando-se a síndrome de irrelevância apontada por John Herz(12), há que se sublinhar o esforço e sucesso de alguns analistas que, através de uma produção marcada por grande rigor analítico, ao invés de seguir os itens da agenda diplomática, a estes se anteciparam e identificaram tendências importantes, muitas vezes ignoradas pelo próprio aparelho diplomático por força da busca pela manutenção de sua identidade(13).

A despeito deste avanço ainda resta um espaço significativo a ser preenchido. Refiro-me, primeiramente, ao campo de investigação sobre como associar a pluralidade de atores e a duplicidade ou indefinição da natureza das demandas (simultânea e alternadamente de natureza doméstica e internacional) ao impacto do conteúdo final da política na sociedade. Em segundo lugar, refiro-me a avaliação sobre em que medida e de que forma a administração das demandas obedece a uma lógica que, ao contemplar os interesses de representantes das principais forças políticas, econômicas e sociais, sejam estas provenientes do ambiente doméstico ou internacional - ou de ambos, simultânea e sinergicamente - o faz a partir de tipos distintos de relacionamento político, desta forma necessitando de uma investigação sobre seu impacto, ou esperado impacto, na sociedade.

Em poucas palavras, o que parece faltar aos estudos sobre a política externa brasileira contemporânea é uma preocupação relativamente ao de que que 1.novos atores concorrem para a conformação do conteúdo das decisões; 2.a constituição de muitos destes atores se dá em torno de temas globais o que lhes retira o perfil doméstico calcado numa suposta fidelidade nacional; e 3. a incorporação destas demandas que, na sua conformação, perpassam a soberania do Estado, se reflete sobre a alocação dos recursos e sobre seu impacto na sociedade brasileira. Em suma, como enfrentar o dilema de uma política pública formulada a partir da interseção de forças nacionais e internacionais, quando sua implementação se dará no ambiente nacional (muito embora com prováveis efeitos sobre outras realidades nacionais).

Note que não se trata aqui de meramente identificar que atores específicos teriam tido maior ou menor influência sobre esta ou aquela decisão. Antes, trata-se de avaliar em que medida Estado e sociedade se articulam na busca de uma política externa que simultaneamente atenda a determinadas demandas constituídas transnacionalmente, com vistas a implementação de uma política eficaz para a realidade brasileira.

Vejamos então de que forma é possível refletir sobre a atual política externa brasileira no contexto deste debate.

III.Política Externa Brasileira: teoria e prática

Nos últimos três ou quatro anos, tempo suficiente para que análises sobre a política externa contemporânea ganhassem maturidade para serem elas mesmas interpretadas, foram formuladas algumas visões sobre a inserção do Brasil no sistema internacional. Dentre estes diagnósticos e prognósticos, gostaria de destacar apenas dois que se consolidaram por força de terem contribuído de forma efetiva para o alargamento da compreensão dos caminhos possíveis da diplomacia brasileira, e cujas diferenças de abordagem nos remetem ao eixo da presente discussão.

A primeira, de autoria de Maria Regina(14), rezava que o fracasso da retomada do paradigma de aliança especial aos Estados Unidos como marco de referência da política externa brasileira durante o governo Collor se deveu, entre outros motivos, ao fato de que neste momento a convergência de valores e as razões pragmáticas do Poder Executivo para retomá-lo não tiveram sua contrapartida no plano dos valores e dos interesses das forças políticas e sociais internas relevantes. Da mesma forma, não fora possível retomar o paradigma globalista em sua totalidade devido a quebra da coalizão de interesses internos que o sustentavam, às transformações mundiais com o fim do conflito Leste-Oeste e ao rompimento do consenso em torno da postura defensiva em relação a certos temas da agenda internacional como a não-proliferação nuclear, fruto do processo de redemocratização política.

Como resultado, a política exterior brasileira teve de enfrentar o desafio de formular um novo paradigma, desde que os clássicos (aliança especial e globalista) teriam entrado em crise.

O segundo diagnóstico, formulado por Gelson Fonseca, apontava para o fato de que com o fim da Guerra Fria, teriam se esgotado os procedimentos geradores de legitimidade do discurso diplomático dos países em desenvolvimento, baseados na irracionalidade do conflito Leste-Oeste. Da mesma forma, a diferenciação entre os países do Terceiro Mundo, em particular o surgimento dos Tigres Asiáticos, teria feito com que a crítica à ordem econômica internacional como não geradora de reciprocidade e de justiça cedesse lugar à imputação de responsabilidades às elites políticas dos Estados por não conseguirem romper com a espiral do subdesenvolvimento como teriam conseguido seus semelhantes. É neste sentido que hoje se estaria carente de um novo argumento diplomático de reação, principalmente tendo em vista a valorização positiva da inserção no processo de globalização como sendo a melhor saída para o conjunto das nações.

O que há de comum entre estas duas proposições é que ambas chegam à semelhante conclusão de que o país se ressentiria da carência de um perfil diplomático consistente e coerente com sua aspiração de obter um lugar no sistema internacional. Mas é a diferença de ângulo de interpretação sobre as causas do diagnóstico que revela a natureza do problema aqui examinado.

Enquanto Lima introduziu o suporte dos grupos sociais como condição para a adoção de um paradigma consensual de política externa brasileira, Fonseca refletiu sobre a inserção do país no cenário mundial em gestação a partir de uma perspectiva realista concebendo o Estado como um ator racional e unitário reagindo aos constrangimentos e às oportunidades criadas pelo sistema internacional. É justamente neste sentido que a reflexão sobre e a formulação da política externa revela os impasses entre teoria e prática, nos dias de hoje.

Assim, é interessante notar que a proposição assinada por Lima, que incorpora o suporte dos grupos sociais como condição para a adoção de um paradigma consensual de política externa brasileira, parece ter maior diálogo com as proposições oficiais de promoção de uma chamada diplomacia pública - mesmo admitindo a hipótese da mera conotação retórica desta proposta -, que a proposição de Fonseca, apesar ou justamente por ser este um diplomata.

Entendida como participação da sociedade na definição de metas de política internacional do país, aparentemente esta proposta denota um esforço por parte do Itamaraty de rompimento com seu característico isolamento, numa tentativa de atender às novas demandas endógenas e exógenas com vistas à retomada da criatividade na proposição de novas linhas de ação diplomática. Ou, colocado nos termos anteriores, na busca de construção de um novo paradigma ou de um novo argumento diplomático, legitimado pela sociedade.

Em outras palavras, a proposta da diplomacia pública sugere a busca por uma composição interna de interesses que deveria ser representada externamente. Desde que o ambiente doméstico já tem espaço para se manifestar, passa a ser necessário ganhá-lo politicamente para os projetos internacionais.

No entanto, impõe-se a pergunta relativamente a se já se pode, de fato, falar num espaço consolidado de manifestação de interesses, particularmente na arena de política externa.

Assim, é preciso em primeiro lugar que se evite tomar por consolidado aquilo que se necessita ainda constituir. De fato, um dos pontos fulcrais na análise sobre o atual perfil de formulação do conjunto das políticas públicas no país - e não apenas da política externa -, reside na contradição entre a adoção de uma proposta de natureza neoliberal a partir do governo Collor, reafirmada com o governo Fernando Henrique Cardoso, e a própria consolidação do regime democrático. Neste sentido, como já apontado por um analista ... a pergunta que se impõe é se é possível, até que ponto e pagando que preço, conciliar as exigências da democracia política (fundada em uma lógica legitimadora de inclusão de todos os cidadãos) e as consequências decorrentes da adoção de políticas neoliberais (presidida(s) por uma lógica de exclusão de vastos segmentos da população)(15).

Além disso, e aí independentemente da opção neo-liberal, embora certamente agravada por esta, quando trata-se de trabalhar com processos decisórios em políticas públicas no Brasil, impõe-se a necessidade de se romper com os pressupostos centrais do paradigma democrático-pluralista da ciência política(16). Isto se deve ao fato de que, como afirmou Costa Filho, no Brasil o processo político - as instituições que garantem grau de influência dos grupos sociais sobre as decisões públicas - tem combinado uma série de mecanismos democráticos formais (partidos, eleições, parlamentos, etc.), cuja relevância é bastante discutível, a esquemas de representação direta de interesses privados junto ao aparato burocrático estatal, responsáveis pela grande maioria das decisões tomadas e implementadas, e que evitam a participação mais estreita dos atores e instituições propriamente representativos (formais) do sistema político. Em outras palavras, o processo decisório brasileiro segue um padrão burocrático, mesmo nos períodos ditos democráticos(17).

Quando se trata de examinar o campo da política externa, esta predominância do padrão burocrático do processo decisório brasileiro tem sido uma característica marcante. De fato, uma das questões centrais nas análises sobre a formulação e o conteúdo da política externa brasileira dos últimos anos, reside no perfil da agência burocrática responsável por esta área de atuação, o Ministério das Relações Exteriores. Suas características revelam a presença dos atributos centrais da institucionalidade - adaptabilidade, complexidade, coesão e autonomia - simultaneamente produtores e garantidores do isolamento desta agência. Como se sabe, o relativo isolamento institucional do Itamaraty teve como contrapartida efeitos tanto positivos quanto negativos. Por um lado, a agência esteve imune a pressões clientelistas mas, por outro, constata-se a extrema dependência desta agência à presidência da República(18).

Só a partir do enfrentamento destas contradições é que se pode pensar na viabilização da proposta da diplomacia pública, evitando que ela seja condenada à mera condição de retórica. Ou, o que é mais provável, que ela seja capturada pelo Estado em nome da eficácia das políticas(19). Neste sentido, como muito bem notado por Lima aunque se argumente que la complijidad del Estado moderno, la globalizacion economica y la fureza del fenomeno de democratizacion politica actuán en el sentido de fragmentar esa unidad decisoria, para el diplomatico es inconcebible que exista divergencia sobre el significado del interes nacional. La socializacion de este papel profesional y la demanda de eficacia en el ejercicio cotidiano de la profesión así lo determinan. La incompatibilidad relativa entre política exterior y democracia esta basada no solo en una distincion teorica, sino que se relaciona con las imposiciones especificas en el desempeño de los respectivos papeles del diplomatico, y del politico, siendo extraño al universo cognoscitivo del primero la idea de que la definicion del interes nacional sea resultado de un conflicto politico interno. Nada más proximo a la fantasia clasica que la idea de que la políctia exterior esta por encima de la politica y de los partidos(20).

E é, portanto, neste cruzamento entre a crença na autonomia do Itamaraty supostamente geradora de eficácia e na constatação de um novo quadro que se instaura com o regime democrático que deve nos levar à discussão sobre a conjugação dos termos eficácia/representatividade/governabilidade em tempos de globalização. Feito isto, se passará ao exame sobre o dilema da diluição na separação doméstico/internacional; e, finalmente, sobre as consequências geradas por este novo quadro.

IV.A Trajetória da Eficácia

Com base na proposição de diversos estudiosos de que, durante o regime militar, a política externa brasileira foi marcada por um alto grau de consenso, vale a pena fazer um paralelo entre o binômio representatividade/eficácia naquele período e no período democrático atual para, ao final, tratar da relação entre representatividade e interesses.

Em primeiro lugar é preciso que se reflita se o alegado consenso da política externa brasileira pode ser traduzido por eficácia e, se houve, e por parte de que grupos, alguma representatividade no terreno da política externa. Ou, visto de outra forma, como se processou a relação entre formulação da política externa brasileira e seu conteúdo, através do viés representativo excludente, característico do regime autoritário e em que medida este quadro foi responsável pela implementação de uma política externa eficaz.

Sugiro que, muito embora seja correto atribuir baixo grau de representatividade de interesses - ou representação não institucionalizada de interesses - na formulação da política externa brasileira durante o regime autoritário, isto não implicou em ausência de eficácia. Isto se deve ao fato de que esta era pensada em termos puramente técnicos, o que levava a traduzi-la pela concentração de poder decisório no Executivo e, em particular, no Itamaraty. A suposição aqui era a de que a garantia da eficácia se veria comprometida pela introdução de mecanismos de cobrança e controle mútuos característicos de uma política que se expõe a prestação de contas ao público

No entanto, note-se que enquanto o relativo insulamento do Itamaraty à pressões políticas teria garantido a eficácia das políticas, assim como a suposta integridade institucional da Casa durante o regime autoritário, este mesmo isolamento impingiu à instituição um alto grau de esclerose, responsável pelas dificuldades em se promover um diálogo com as novas forças sociais que começaram a se manifestar ainda durante o período de transição para a democracia no momento em que se impunha uma redefinição da inserção internacional do país, em vista do esgotamento do modelo de substituição de importações. Ou seja, a partir da institucionalização do regime democrático no Brasil que coincide com a transformação da ordem internacional com o fim da guerra fria, a alegada necessidade de construção de um novo argumento diplomático ou a posteriormente denunciada crise de paradigmas, revelava a tensão entre eficácia - pensada nos termos técnicos-operacionais precedentes - e representatividade - agora pensada no âmbito da democracia.

O que muda com a instauração do regime democrático é, portanto, a necessidade de incorporar maiores parcelas da sociedade a este projeto, desde que estas ganharam voz nos debates públicos. A proposta da diplomacia pública, portanto, nada mais faz que correr atrás de uma realidade que lhe antecede, procurando alargar as bases de sustentação das políticas e, fundamentalmente, buscando incorporar ao processo de formulação da política externa atual o discurso de que as demandas da sociedade estariam sendo cotejadas.

E é neste sentido que a questão da busca de maior diálogo com a sociedade e de um novo e eficaz paradigma de política externa se encontra com a questão da governabilidade e da globalização. Se se adota o argumento de Samuel Huntington(21), segundo o qual é o equilíbrio entre as demandas ao governo e a capacidade deste de administrá-las e contemplá-las que fornece as condições ideais de governabilidade, sendo o total desequilíbrio (excesso de demandas e incapacidade de resposta por parte do governo) a causa da crise de governabilidade, então podemos pensar no seguinte cenário. A proliferação de demandas na arena da política externa sem a contrapartida de canais de seleção e transmissão para o poder Executivo, seja através do sistema partidário, seja através da institucionalização destes focos de reivindicação poderá levar a um quadro de instabilidade política cujo resultado será justamente a deslegitimação do debate sobre a democratização da política externa, em favor de um retorno do padrão tecno-burocrático que marcou a gestão da diplomacia brasileira nos últimos 20 ou 30 anos.

Enfim, deve-se evitar que o reacender da dinâmica da competição na arena pública e a incorporação da área de política externa à esta dinâmica ao invés de promotora de criatividade e de maior equidade termine por ser geradora de paralisia decisória e ineficácia. Após tantos anos de vigência, é preciso que se evite que a suposta racionalidade do Itamaraty pretensamente geradora de eficácia no passado, sirva de argumento a favor do retorno a seu insulamento.

Em outras palavras, a questão da relação Estado e sociedade em questões de política externa deve ser também pensada levando em conta a garantia da coordenação estatal sem prejuízo e, mesmo em benefício, da

manutenção do jogo democrático de modo a satisfazer as demandas dos diversos grupos e partidos políticos em consonância com o conceito pluralista da eficácia das políticas públicas.

Não se trata, pois, de reprimir as demandas através de mecanismos institucionais que excluam, mas antes de organizar as demandas a fim de torná-las 1) mais eficazes; 2) mais operacionais; 3) mais legítimas, numa prática que rejeite o viés elitista da análise sobre a governabilidade sem, no entanto, esquecer do real problema da administração correta das demandas.

Como muito bem afirmou Eli Diniz, Tais considerações colocam em evidência a necessidade de se definirem novas formas de gestão, mediante a criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso. Trata-se de uma mudança de enfoque, capaz de ampliar as condições de eficácia governamental. Esta não deve, como no passado ocorreu, ser entendida exclusivamente em termos de centralização e expansão do poder estatal. O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado e dotado de força para tutelar a sociedade. Essa conotação, que se traduz em Estado onipotente e centralizador, está historicamente esgotada, dadas as grandes transformações ocorridas a partir do início da década de 1980. As novas condições pressupõem um Estado com maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções e transferir responsabilidades, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle(22).

Ocorre que, não bastassem as barreiras burocráticas e cognitivas a dificultar a quebra do insulamento do Itamaraty sem deixar de lado os desafios da governabilidade, há que se enfrentar nos dias de hoje os desafios da nova configuração da política. Nas palavras de Held, Regional and global interconnectedness contests the traditional national resolutions of the central questions of democratic theory and practice. The very process of governance seems to be escaping the categories of the nation-state. The implications of this are profound, not only for the categories of consent and legitimacy but for all the key ideas of democratic thought: the nature of constituency, the meaning of accountability, the proper form and scope of political participation, and the relevance of the nation-state, faced with unsettling patterns of national and international relations and processes, as the guarantor of the rights and duties of subjects(23)

O que, portanto, deve ser enfrentado - e quanto antes melhor - é que a assunção de que as variáveis domésticas e seus links causais com as variáveis internacionais são constitutivas das opções de política externa, tem seu preço no resultado geral das políticas. Teóricos realistas de diferentes matizes, tiveram grande sucesso ao alertar para o fato de que variáveis domésticas não deveriam macular a racionalidade das elites governantes e, portanto, uma alegada eficácia das decisões. A recusa em se adotar uma visão realista para o tratamento das políticas públicas se vê, portanto, acrescida do dilema da quebra das fidelidades nacionais das demandas e, num limite, da disfunção da alocação dos recursos.

É neste sentido que a assunção de que a política externa, assim como qualquer outra política pública, resulta de la dinámica de alianzas y conflictos entre los diversos actores gubernamentales y sociales(24), acrescida da interpenetração dos interesses domésticos e internacionais presentes nestas alianças e conflitos, leva a necessária pergunta sobre para onde vai a Diplomacia.

V. Diplomacia: quo vadis?

Geralmente, embora não exclusivamente, definida enquanto a arte de conduzir as relações oficiais entre governos de Estados independentes, ou apenas a condução de negócios entre Estados(25), percebe-se que a definição da atividade diplomática prescinde atualmente de uma discussão sobre a própria natureza do Estado, sua permeabilidade, autonomia, soberania e, enfim, sua relação com a sociedade que lhe conforma. Em outras palavras, no bojo da definição da atividade diplomática e, por extensão, de seu exercício, chega-se ao debate sobre a própria condição de sua sustentabilidade tal como originalmente concebida, no momento em que o debate sobre a soberania do Estado-nação encontra-se no topo da agenda. É bom que se diga, mais uma

vez citando Held, que não se trata aqui de dizer que a idéia de soberania nacional haja sido totalmente subvertida, mas que areas and regions clearly exist with criss-crossing loyalties, conflicting interpretations of rights and duties, and interconnected authority structures which displace notions of sovereignty as an illimitable, indivisible and exclusive from of public power.(26)

No entanto, independente do que se diga a respeito do nascimento - ou renascimento, como querem alguns - da idéia de uma cidadania internacional, o fato é que, enquanto ainda se discute a formação, poder de enforcement, de organizações supranacionais, ao Estado-nação, e somente a ele, caberá a imposição de políticas, de coerção, etc.

Trata-se, portanto, da admissão de que muito embora não se possa (ainda) falar de uma instância supranacional detentora do monopólio da coerção e do poder de legislar, já pode-se falar de uma sociedade internacional com possibilidades de cooperação política e de promoção da ordem(27).

É neste sentido importante resgatar alguns elementos da noção de "socialização coercitiva" (28), fazendo minhas as palavras de Hurrell: "state interests and identities are constituted both by domestic factors but also by on-going processes of external interaction. As constructivists argue, state interests and preferences cannot be derived solely from the structural constraints of either the international or the domestic system. Rather the external social environment plays a central role in constructing and redefining the definition of state interests and indeed the 'character' of the state. Various mechanisms may be involved" - da persuasão de que as normas internacionais são moralmente legítimas e praticamente benéficas ao reconhecimento pelos Estados de interesses antes ignorados(29).

Enfim, o que se deve pensar é na necessidade de se refletir sobre os efeitos da interconexão entre doméstico e internacional tanto sobre a política doméstica, quanto sobre a política externa, na medida em que esta passa a ser representativa de interesses que, por sua vez, foram afetados pela citada interconexão. Em outras palavras, minha preocupação se insere na conformação de atores em torno de demandas que, ao contrário do passado, se dão fora do espaço territorial. Além disso, se, conforme bem notado por Held no centro do debate sobre a liberal democracia a concepção de soberania nunca foi questionada(30), hoje quando esta se esfacela as consequências para a política externa são extremamente graves.

Por outro lado, ao invés de uma visão tão pessimista dos rumos da atividade diplomática e do papel da política externa, talvez se possa levantar a hipótese contrária nos seguintes termos. Na proporção que a agência diplomática (o Estado, enfim,) incorpore na sua conformação os dilemas atuais da organização democrática que, com a interconexão doméstico / internacional, modifica o perfil dos temas, das demandas e, obviamente, dos atores, identificando-os a uma sociedade ou cidadania global, caberia a política externa de um Estado Nacional a tarefa de ser um aglutinador do mosaico de interesses transnacionais corporificados em agências/atores atuantes no espaço territorial vis a vis outros do mesmo tipo, num padrão redistributivo de recursos que, a um só tempo, fizesse valer a governabilidade destas demandas e o atendimento dos interesses no espaço territorial implantadas. Note que, para o sucesso desta tarefa, é fundamental a quebra do insulamento da agência diplomática, de modo a evitar o surgimento de uma elite supostamente esclarecida e provavelmente discricionária.

Por fim, retomando a indagação sobre os efeitos deste quadro sobre o processo de alocação de recursos que acompanha o processo da administração das demandas, seria interessante refletirmos mais diretamente sobre a experiência brasileira.

Durante o governo Collor, a política externa teve sua agenda fragmentada e voltada para issues específicos, em detrimento de uma proposta global (31). Mantida esta tendência, o que se confirma através da constatação acima referida quanto a ausência de um novo paradigma ou argumento diplomático, o que se nota é que a atual política externa brasileira ainda sofre de um duplo problema: é distributiva, o que equivale a dizer que segue uma prática incrementalista; e, ao sê-lo, revela igualmente a submissão a valores e idéias - consensos, enfim - que se estruturam fora do eixo nacional. Sem querer cair no simplismo, arrisco-me, inclusive, a concordar com Santos quando este sugere que o Itamaraty estaria se deixando levar pelo mesmo comportamento característico do Ministério da Fazenda, qual seja, o de "ter se tornado garante dos compromissos globais e das subordinações das relações internas às externas"(32).

Neste sentido, na proporção em que a indefinição na natureza das demandas e suas consequências sobre as lealdades nacionais, a cada dia mais numerosas e fragmentadas em virtude do regime democrático, se soma ao fato de que pressões materiais e normativas em favor de determinados ajustes em sintonia com o sistema internacional levaram a um processo de internalização das reivindicações normativas formulados no Primeiro Mundo (33), indica que o tema da alocação dos recursos na prática diplomática deve se constituir em elemento central do debate sobre a política externa atual.

V. À guisa de debate

Este paper teve por objetivo levantar algumas questões referentes aos novos condicionantes da política externa. Para tanto, procurou-se em primeiro lugar introduzir a discussão sobre o tratamento que estudiosos inseridos no campo da Análise de Política Externa vem dando ao problema; e, a seguir, sobre os avanços decorrentes deste debate no âmbito das pesquisas sobre a política externa brasileira.

Ao se tratar da alegada "crise de paradigmas" ou "carência de um argumento diplomático" na política externa brasileira contemporânea, meu objetivo foi sublinhar o fato de que a busca por maior eficácia para o projeto de inserção internacional do Brasil acontece a partir da coordenação das novas variáveis presentes no processo de formulação das políticas que, a um só tempo, se multiplicaram em razão da instauração de um regime democrático e tiveram sua natureza alterada em virtude da tendência de diluição da separação entre o ambiente doméstico e internacional.

No terreno doméstico, nota-se, portanto, que a consolidação do regime democrático no Brasil trouxe para a arena política um novo padrão de relacionamento com a diversificação de atores potencialmente participantes do processo de formulação das políticas públicas. Este fenômeno tem sido insistentemente sublinhado pelos analistas de política externa desde que imprime um perfil radicalmente distinto daquele do passado, em que a agência responsável pela formulação da política externa brasileira caracterizava-se por seu insulamento à pressões políticas.

Neste sentido, com base no fato de que para diversas questões o debate interno é fundamental, inclusive para a conformação e a legitimidade das decisões a se tomar, e que, simultaneamente, cresce a interconexão entre o ambiente doméstico e internacional, o que traz para a arena decisória brasileira o desafio de articular demandas endógenas e exógenas com vistas à proposição de linhas de inserção do país no sistema internacional, sugiro que se busque um modelo de classificação dos padrões de alocação de recursos não somente para explicar o conteúdo das políticas, mas fundamentalmente para explicar o modo pelo qual as decisões são tomadas no momento em que o Estado tem que se relacionar com a sociedade.

Ao fazê-lo, ou seja, ao se dotar de instrumentos analíticos que decifrem a forma real pela qual as decisões são tomadas, supõe-se a facilitação do controle e do desenvolvimento progressivo destes modelos de arranjo das forças políticas, econômicas e sociais pelo Estado, no processamento das demandas e alocação de recursos. Ou seja, supõe-se contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização das decisões de política externa pela sociedade brasileira, com vistas ao aumento da transparência do seu processo de formulação e à sua maior eficácia.

- 1 SNYDER, Richard C., BRUCK, H. W., SAPIN, Burton. "Decision Making as an Approach to the Study of International Politics". Foreign Policy Analysis Project Series, n.3, Princeton, New Jersey, 1954.
- 2 Desde então, este tema foi explorado por diferentes perspectivas analíticas que, contrapondo-se ao modelo clássico que atesta ser o Estado um ator unitário cuja atuação internacional é determinada sistemicamente, buscaram na dinâmica política doméstica a explicação para o conteúdo da política externa. Assim sendo, rejeitaram a visão do state-as-actor, ou seja, do Estado enquanto ator monolítico, e buscaram, a partir da análise do processo decisório, explicar como certos interesses e demandas domésticas constituíam o chamado interesse nacional, fosse através de modelos organizacionais e burocráticos, do incrementalismo, da análise cognitiva; dos estudos de liderança e de pequenos grupos, etc.
- 3 EVANS, P., JACOBSON, H. & PUTNAM, R. Double Edged Diplomacy, Berkeley, University of California Press, 1993.
- 4 LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. World Politics, 16, July 1964, p.677-715.
- 5 Não há dúvidas de que a possibilidade de utilização desta classificação se alarga na proporção que a política externa mais se aproxima de questões econômicas, tornando-se estas, importantes condicionantes dos negócios internacionais do país. Já foi dito que issues econômicos são aqueles que mais se adequam a uma investigação desta natureza. Isto não implica, entretanto, que não se possa utilizar semelhante instrumental para o encaminhamento e análise de issues de natureza política stricto sensu. A propósito, este se constitui num dos eixos de um projeto de minha autoria, sob o título Processamento de demandas e padrões de alocação de recursos na formulação da política externa brasileira, que, vem sendo desenvolvido no IRI/PUC-Rio.
- 6 Para um apanhado das principais razões que explicam a incipiente presença da disciplina no processo de institucionalização das Ciências Sociais entre as décadas de 60 e 70 e seu posterior desenvolvimento, V. HIRST, Monica. Relações Internacionais no Brasil como Área de Pesquisa, In: MICELI, Sergio (org.) Temas e Problemas da Pesquisa em Ciências Sociais, Série Seminários e Debates, São Paulo, IDESP, 1992, pp.64-74.
- 7 LIMA, Maria Regina Soares de. . Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. América Latina/Internacional, vol.1, n.2, otoño/inverno 1994, pp.27-46, p.27.
- 8 GRANDI, Jorge Alberto. Regime Militaire et Politique Exterieur du Bresil: l'Accord de Cooptation Nucleaire Germano-Bresilien du 1975. Tese de doutoramento, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 1985; FONTAINE, Roger W. The Foreign Policy Making Process in Brazil. Tese de doutoramento, Ann Arbor University
- 9 Entre outros, pode-se citar HIRST, Monica & LIMA, Maria Regina S. de. Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: RUSSEL, Roberto (ed.). Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, pp.61-69 e pp.89-108. ALMEIDA, Paulo Roberto de. As relações internacionais na ordem constitucional, paper, Genebra, 2/11/88, pp.1-25.
- 10 HIRST, Monica & LIMA, Maria Regina S. de. "Crisis y Toma de Decisión ..." Op.Cit.
- 11 FONSECA Jr., Gelson. Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950-1980), In: Gelson Fonseca Jr. & Valdemar Carneiro Leão (orgs.) Temas de Política Externa Brasileira. Brasília, IPRI/Ática, 1989, pp.275-283, p.276.
- 12 Idem, ibidem.
- 13 Uma louvável exceção relativamente a desconsideração destas tendências, seriam as considerações de Láfer e Fonseca Jr. a propósito dos novos modos de fazer diplomacia. Suas reflexões, entretanto, parecem não dar conta da complexidade do tema. LÁFER, Celso & FONSECA Jr., Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões), In: Gelson
- 14 LIMA, Maria Regina Soares de. . Ejes analíticos.... Op.cit.
- 15 GOMEZ, Jose Maria. Contexto Internacional, vol.13, n.2, p.237

- 16 COSTA FILHO, Carlos R. Pio da. Liberalização do Comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais, XIX Encontro Anual da ANPOCS, GT Elites Políticas, Caxambu (MG), 17-21 de outubro de 1995, paper, p.1.
- 17 Idem, ibidem.
- 18 LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos.... op.cit.
- 19 A propósito cabe notar a recente iniciativa do Ministério das Relações Exteriores de criar um centro de estudos dedicado às relações internacionais o CEBRI (Centro de Estudos de Relações Internacionais).
- 20 LIMA, Maria Regina S. de. "Ejes Analíticos..." p.30-31.
- 21 HUNTINGTON, Samuel. Political Order in Changing Societies, New Haven e Londres, Yale Univers. Presse, 1968
- 22 DINIZ, Eli..... p.175.
- 23 HELD, David. Democracy, the Nation-State and the Global System, In: David Held (ed.) Political Theory Today. Stanford, California, Stanford University Press, 1991, pp.197-235, p.204.
- 24 Idem, p.28.
- 25 SATOW, Ernest M. Diplomacy/Diplomat - Derivation of the Concepts, in Elmer Plischke (ed.) Modern Diplomacy - the art and the artisans. Washington, American Enterprise Institute, 1979, p.24.
- 26 HELD, David. Op.cit., p.224.
- 27 Idem, p.208.
- 28 Para um breve resumo da idéia de "socialização coercitiva" v. HURRELL, Andrew. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil" (mimeo). pp.8-14.
- 29 Idem, p.9.
- 30 It has been assumed that the state has control over its own fate, subject only to compromises it must make and limits imposed upon it by actors, agencies and forces operating within its territorial boundaries. HELD, David. Democracy, the Nation-State and the Global System, in David Held (ed.) Political Theory Today. Stanford, California, Stanford University Press, 1991, pp.197-235, p.201.
- 31 HIRST, Monica. "The Foreign Policy of Brazil: facing domestic and international constraints", FLACSO (mimeo), Buenos Aires, 1993, p.6.
- 32 SANTOS, Milton. "A revanche do território", Folha de São Paulo, 3/08/97.
- 33 ARBILLA, Jose Maria. A Diplomacia das Idéias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IRI/PUC-RIO, 1997, p.16.

Bibliografia

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. As relações internacionais na ordem constitucional, paper, Genebra, 2/11/88.
- ARBILLA, José Maria. A Diplomacia das Idéias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994). Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IRI/PUC-RIO, 1997.
- CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos da institucionalização do Itamaraty. Dissertação de Mestrado, IUPERJ, 1984.
- COSTA FILHO, Carlos R. Pio da. Liberalização do Comércio: padrões de interação entre elites burocráticas e atores sociais, XIX Encontro Anual da ANPOCS, GT Elites Políticas, Caxambu (MG), 17-21 de outubro de 1995, paper.
- DINIZ, Eli..... p.175.
- EVANS, P. , JACOBSON, H. & PUTNAM, R. Double Edged Diplomacy, Berkeley, University of California Press, 1993.

FONSECA Jr., Gelson. Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950-1980), In: Gelson Fonseca Jr. & Valdemar Carneiro Leão (orgs.) Temas de Política Externa Brasileira. Brasília, IPRI/Ática, 1989, pp.275-283

FONTAINE, Roger W. The Foreign Policy Making Process in Brazil. Tese de doutoramento, Ann Arbor University Microfilms, The John Hopkins University, 1970.

GEORGE, Alexander L. Bridging the Gap - Theory and Practice in Foreign Policy. Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1997.

GOMEZ, José Maria Contexto Internacional, vol.13, n.2, p.237

GRANDI, Jorge Alberto. Regime Militaire et Politique Exterieur du Bresil: l'Accord de Coopertation Nucleaire Germano-Bresilien du 1975. Tese de doutoramento, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 1985.

HELD, David. Democracy, the Nation-State and the Global System, in David Held (ed.) Political Theory Today. Stanford, California, Stanford University Press, 1991, pp.197-235.

HILL, Christopher. & LIGHT, Margot. Foreign Policy Analysis, In: LIGHT, Margot & GROOM, A.J.R. (ed). International Relations - a handbook of current theory. London, Pinter Publ. 1985, pp.156-173.

HIRST, Monica. "The Foreign Policy of Brazil: facing domestic and international constraints", FLACSO (mimeo), Buenos Aires, 1993.

HIRST, Monica. Relações Internacionais no Brasil como Área de Pesquisa, In: MICELI, Sergio (org.) Temas e Problemas da Pesquisa em Ciências Sociais, Série Seminários e Debates, São Paulo, IDESP, 1992, pp.64-74.

HIRST, Monica & LIMA, Maria Regina S. de. Crisis y Toma de Decisión en la Política Exterior Brasileña: el programa de integración Argentina-Brasil y las negociaciones sobre la informática con Estados Unidos. In: RUSSEL, Roberto (ed.). Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.

HUNTINGTON, Samuel. Political Order in Changing Societies, New Haven e Londres, Yale Univers. Presse, 1968.

HURRELL, Andrew. Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization? Understanding Policy Change in Brazil" (mimeo).

LÁFER, Celso & FONSECA Jr., Gelson. Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional das Polaridades Indefinidas (Notas Analíticas e Algumas Sugestões), In: Gelson Fonseca Jr. & Sergio Henrique Nabuco de Castro (orgs.) Temas de Política Externa Brasileira II, vol.I, Rio de Janeiro, IPRI/Paz e Terra, 1994, pp.49-77

LIMA, Maria Regina S. de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. América Latina/Internacional , vol.1, n.2, otoño/inverno 1994, pp.27-46.

LIMA, Maria Regina S. de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu. Tese de doutoramento, Nashville, Tennessee, agosto 1986.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. World Politics, 16, July 1964, p.677-715.

McCLOSKEY, H. "Concerning strategies for a science of international politics", In: SNYDER, R.C., BRUCK, H.W. and SAPIN, B. (eds.) Foreign Policy Decision Making - An Approach to the Study of International Politics, New York, Free Press, 1962, pp.186-205.

PINHEIRO, Leticia de A. Foreign policy decision-making under the Geisel government: the President, the military, and the foreign ministry. Tese de Ph.D., London, LSE, 1995.

ROLAND, Ely. "La Formulación e instrumentación de la política exterior del Brasil, 1964-85". Secuencia, n.7, Mexico, enero/abril 1987, pp.157-172.

RUDOLPH, James D. "Government and Politics", In: NYROP, Richard (ed) Brazil - a country study. Department of Army, Washington, 1983, pp.233-288.

SATOW, Ernest M. Diplomacy/Diplomat - Derivation of the Concepts, in Elmer Plischke (ed.) Modern Diplomacy - the art and the artisans. Washington, American Enterprise Institute, 1979.

SCHNEIDER, Ronald M. Brazil - Foreign Policy of a Future World Power. Boulder, Colorado, Westview Press, 1976.

SELCHER, Wayne "Brazil's Foreign Policy: more actors and expanding agendas", IN: FERRIS, E. & LINCOLN, J. (eds) The Dynamics of Latin American Foreign Policies, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984.

SKIDMORE, Thomas & HUDSON, Valerie (eds.) The Limits of State Autonomy, Boulder, Westview, 1993.

SNYDER, Richard C., BRUCK, H. W., SAPIN, Burton. "Decision Making as an Approach to the Study of International Politics". Foreign Policy Analysis Project Series, n.3, Princeton, New Jersey, 1954.

Leticia Pinheiro é pesquisadora e professora do Programa de Mestrado em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio; e coordena o Módulo de Política Externa do projeto Brasil em transição: um balanço do final do século XX, aprovado pelo Programa de Apoio a Núcleos de Excelência (Pronex), que tem o CPDOC da Fundação Getúlio Vargas como instituição-sede e o Programa de Mestrado em Antropologia e Ciência Política da UFF como instituição participante.

Leticia Pinheiro

email: leticiap@rdc.puc-rio.br

XXI Encontro Anual da ANPOCS