

A DIPLOMACIA BRASILEIRA À LUZ DE MARCOS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS DE CRISE

Elói Martins Senhoras*

O entendimento majoritário sobre o fenômeno da diplomacia é tradicionalmente identificado pelo seu papel instrumental como meio de negociação e gestão para atingir as finalidades presentes na agenda da política externa de atores centrais - Estados Nacionais e Organismos Internacionais – na dinâmica internacional, por meio da atuação de um corpo de diplomatas, profissionalizados, ou, não, em carreiras funcionais.

Conforme Duroselle (2000), a própria compreensão da história das relações internacionais está relacionada à compreensão da história diplomática, pois a ação de diplomatas, representando os interesses de determinados governos centrais, tem uma natureza estrutural de longa duração que remonta aos ciclos hegemônicos existentes desde a antiguidade até o período atual.

Desde o século XV, a história das relações internacionais sob o olhar ocidental tornou-se claramente vinculada ao surgimento do instituto da política externa dos países por meio da estruturação de ações diplomáticas permanentes que resultou na especialização organizacional no Estado, as Chancelarias e Ministérios de Relações Exteriores, bem como, em uma crescente profissionalização dos quadros funcionais.

Na evolução histórica da diplomacia existe um padrão de inflexão claro entre a embrionária diplomacia, caracterizada na Antiguidade e no período Medieval por um *padrão itinerante*, pouco organizado de missões diplomáticas de pacificação, em contraposição à diplomacia madura, caracterizada nos períodos Moderno e Contemporâneo pela organização institucional por um *padrão permanente* com o marco fundacional simbólico dos Estados Nacionais e das relações internacionais com a Paz de Westphalia (1648).

Porém, a evolução da soberania absoluta do Estado nas relações internacionais, por meio da ação primária de seus corpos diplomáticos das chancelarias e dos ministérios de relações exteriores nem sempre repercutiu no fortalecimento do monopólio da política externa pela diplomacia, haja vista que ao longo dos séculos guerras, ações paradiplomáticas e revoluções tecnológicas impactaram negativamente no enfraquecimento do poder diplomático.

Nos séculos XV e XVI, a centralização do poder e do capital impulsionaram a dinâmica expansiva de uma diplomacia permanente com gradual profissionalização que repercutiu no

* Elói Martins Senhoras é economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. É professor universitário em cursos de graduação e pós-graduação da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Email para contato: eloisenhoras@gmail.com.

surgimento de embaixadores em substituição aos exércitos a fim de garantir os interesses privados e nacionais emergentes como meio mais eficaz para minimizar os custos de oportunidade das guerras.

Nos séculos XVII e XVIII, a instrumentalização da diplomacia permanente difundiu-se com a difusão de Estados Nacionais, caracterizando-se por um movimento pendular, tanto, por uma diplomacia oficial que representava os interesses nacionais de Estados liberais, quanto, por uma diplomacia secreta, identificada por acordos que buscavam garantir dos interesses das dinastias absolutistas.

No século XIX, a diplomacia passou por uma crescente expansão institucional devido à translação de um padrão de harmonização internacional com base na difusão de regimes e doutrinas internacionais por meio de regimes que buscaram conformar um equilíbrio internacional, inicialmente, com base em um concerto conservador e plurilateral do *status quo* do poder europeu, engendrado pelo Congresso de Viena de 1815, e, posteriormente com a difusão de acordos multilaterais sob *Pax Britannica*.

No século XX, a diplomacia passou por uma tendência estrutural de decadência frente ao surgimento de ações paradipomáticas e a difusão das tecnologias de informação e comunicação em um período caracterizado por uma preponderante dinâmica bélica, com a I e II Guerra Mundial e a Guerra Fria, a despeito de terem existido momentos de curta duração quanto de expansão reativa da diplomacia institucional por meio da construção de uma arquitetura multilateral com novos Estados Nacionais e novos organismos internacionais.

No século XXI, o relativo monopólio da política externa pela diplomacia tornou-se suscetível à dinâmica contextual das redes de informação e comunicação que impactaram por meio de, tanto, uma menor dependência das chancelarias para a tomada de decisão, quanto, crescentes bombardeamentos trazidos pelo vazamento de documentos, relatórios e conversas confidenciais desde o surgimento do *website wikileaks*, o qual implodiu a histórica lógica de segredos característicos da atividade diplomática, com repercussões em demandas de maior participação da sociedade civil na conformação da agenda externa dos países (LAFER, 2011; SPEKTOR, 2011).

Com base nestes marcos evolutivos sobre a diplomacia mundial, observa-se que a atual crise instalada no Ministério das Relações Exteriores do Brasil caracteriza-se por uma dinâmica cristalizada pela sedimentação, não apenas de forças profundas que afetam transversalmente e incrementalmente diferentes chancelarias no mundo no longo prazo, mas, principalmente, devido às forças e dinâmicas conjunturais nas relações intragovernamentais brasileiras que passaram a se manifestar mais claramente durante as gestões da presidente Dilma Rousseff sob duas óticas:

- 1) Sob o prisma quantitativo, o Ministério de Relações Exteriores sob as gestões da presidenta Dilma Rousseff passou por uma crescente perda de seu papel estratégico

conforme indicadores de diminuição de seu papel no Orçamento Geral da União apesar dos legados institucionais de aumento de gastos com pessoal e funcionamento das novas representações consulares consolidados pela gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

- 2) Sob o prisma qualitativo, a diminuição do papel estratégico do Ministério de Relações Exteriores foi sendo cristalizada em função de um efeito de *trade off* que se fundamentou, tanto, na difusão de um padrão de paradiplomacia ministerial, com destaque ao Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda e Ministério da Saúde, quanto, no crescente aparelhamento da Secretaria Geral da Presidência da República para tomada de decisões em assuntos internacionais.

A expansão de ações paralelas ao Ministério de Relações Exteriores dentro do próprio corpo do Poder Executivo não apenas engendraram novos poros descentralizados de construção da política externa brasileira, mas principalmente impactaram em novas pressões de abertura da diplomacia tradicional do Itamaraty a fim de dialogar com as expoentes diplomacia presidencial e paradiplomacias ministeriais.

Na longa duração, a dinâmica estrutural de quebra do monopólio da política externa brasileira pelo Itamaraty não acontece tranquilamente, mas antes, tem gerado uma série de impactos sob a estrutura diplomática brasileira para readaptação frente aos novos atores concorrentes na conformação de uma agenda internacional para o país, principalmente a partir dos processos de liberalização a partir da gestão do presidente Fernando Collor de Mello.

Desde a redemocratização, a concepção de primazia histórica do Ministério de Relações Exteriores no processo decisório da política externa brasileira foi sendo permeada por uma crescente tendência de quebra do monopólio do Itamaraty em razão dos paralelismos, ora, concorrentes, ora, convergentes, das ações de diplomacia presidencial e de paradiplomacia que transversalmente atingiram as chancelarias de diferentes países, inclusive do próprio Brasil.

De um lado, a redução da autonomia relativa do Itamaraty foi promovida por uma expansiva diplomacia presidencial se estruturou com os governos Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1998-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2006 e 2006-2010) por meio da participação ativa destes presidentes na projeção internacional do país em conferências, fóruns e em viagens para promoção de negociação internacional (BARNABÉ, 2012; LIMA, DUARTE, 2013).

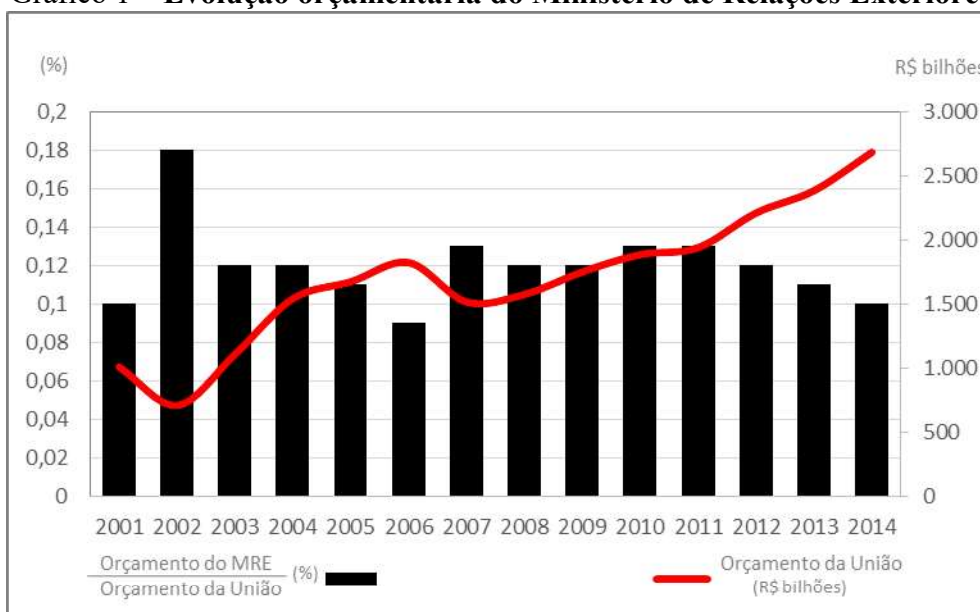
De outro lado, a crescente presença de distintos *stakeholders* descentralizados da sociedade civil ou da própria estrutura governamental que buscam projetar seus interesses específicos no sistema internacional por meio de ações caracterizadas como paradiplomáticas ou de

microdiplomacia organizacional, por justamente serem paralelas e sem uma necessária coordenação ou participação do Ministério de Relações Exteriores (SENHORAS, 2013).

Na curta duração, as “amputações funcionais”² ao Itamaraty aconteceram principalmente sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff diante de uma perda significativa de recursos orçamentários e de projeção internacional do país, previamente, atingida incrementalmente sob as gestões do presidente Fernando Henrique Cardoso, e, principalmente do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (ALMEIDA, 2014).

A fase de ascensão da projeção internacional brasileira e de ampliação institucional do Itamaraty no exterior por meio da abertura de novos postos de trabalho e novas representações diplomáticas³, principalmente sob a administração do chanceler Celso Amorim no período de 2002-2010, rapidamente se deteriorou em razão da insustentabilidade da estratégia e das inflexões internacionais e de mudanças políticas com a nova presidente.

Gráfico 1 – Evolução orçamentária do Ministério de Relações Exteriores



Fonte: Elaboração própria. Dados de Portal da Transparência e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

² As amputações funcionais do Itamaraty sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff aponta para o esvaziamento do Ministério de Relações Exteriores e para a diminuição da importância de seu corpo diplomático em assuntos estratégicos e tradicionais que caracterizaram o *soft power* da política externa brasileira nas últimas quatro décadas. Entre as investidas contra o guarda-chuva institucional do Itamaraty estão os projetos focalizados no fortalecimento da Agência de Promoção às Exportações (APEX) e do Ministério de Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) findando a promoção da internacionalização empresarial brasileira por meio da retirada da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Departamento de Promoção de Comércio das mãos do Ministério de Relações Exteriores (PARAGUASSU, 2013; ALMEIDA, 2014).

³ Na era Lula (2002-2010), a estratégia de fornecer suporte para a projeção internacional do Brasil trouxe a abertura de quase 70 representações diplomáticas no exterior segundo uma lógica ideológica, porém sem correspondentes ganhos pragmáticos de resultados, que visava o fortalecimento da cooperação sul-sul, normalmente em países pequenos do Leste Europeu, África, Ásia e Caribe, com pouca relevância cenário político e econômico mundial (BARRUCHO, 2010).

Esta rápida inflexão conjuntural na dinâmica internacional e nacional repercutiu em uma crescente decadência orçamentária e diminuição dos raios de manobra para um Ministério inflado artificialmente no exterior com novas representações diplomáticas e um baixo número de servidores crescentemente descontentes pela baixa possibilidade de avanço na carreira.

O voluntário esforço de “desaparelhamento” ou de “esvaziamento institucional” do Ministério de Relações Exteriores sob a gestão da presidenta Dilma Rousseff, por meio de corte orçamentário e transferência de funções para outros órgãos, como a Assessoria Internacional da Secretaria Geral da Presidência da República e para o Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, tem gerado graves problemas ao Itamaraty e uma duplicidade prejudicial à política externa *lato sensu* nos processos de formulação e execução em razão das incoerências e da crescente participação de atores desprofissionalizados.

Enquanto no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff o Ministério de Relações Exteriores passou por questionamentos e tensionamentos, no segundo mandato, a crise se instalou com gravidade em razão dos impactos negativos à imagem de prestígio da diplomacia brasileira e aos meios de seu funcionamento, com cortes de recursos e inadimplência de pagamentos, seja, de cotas em organismos multilaterais, seja, de salários e de despesas ligadas ao funcionamento das representações diplomáticas no exterior⁴.

A rápida decadência das relações intragovernamentais trazida pelos desgastes construídas pela presidenta Dilma Rousseff quanto à cobrança de uma diplomacia de resultados gerou uma duplicidade de ações entre o Ministério de Relações Exteriores e outros Ministérios e a própria Secretaria Geral da Presidência da República em um contexto sincrônico marcado pela convergências de duas dinâmicas:

- 1) Dinâmica internacional de desaceleração de desaceleração econômica devido ao baixo dinamismo de países centrais desde a crise de 2008 e retração no ritmo de crescimento de países emergentes com a queda acentuada dos preços de *commodities* e aumento da taxa de juros nos Estados Unidos a partir de 2015 (ALMEIDA, 2015).
- 2) Dinâmica nacional de declínio relativo da projeção internacional do país em razão da inexistência de vetores propulsores de mobilização da sociedade e do Estado em torno de estratégias de ação externa *vis-à-vis* a existência de vetores obstaculantes à ação

⁴ Em razão dos cortes orçamentários do Ministério de Relações Exteriores promovidos pelo governo federal, as representações diplomáticas brasileiras no exterior passaram por um apagão funcional na passagem de 2014 e 2015. O atraso no repasse de recursos para pagamento de folha salarial de funcionários e de despesas correntes com aluguel, água, luz, internet e materiais de escritório, com eventuais cortes destes serviços básicos gerou uma recorrente paralisia da diplomacia brasileira em diferentes continentes (MELLO, FLECK, 2015).

externa acumulado pelo Estado com a perda de eficiência na sua função logística (CERVO, LESSA, 2014).

Conclui-se com base nestas discussões que as transformações evolutivas na dinâmica internacional e intranacional constantemente injetam novos desafios às chancelarias nos processos de formulação e execução da agenda de política externa, razão pela qual a gravidade da atual crise institucional na diplomacia brasileira se torna em um momento ímpar para se repensar sua estrutura e canais de diálogo e negociação junto a outras instituições com atuação externa paralela.

Embora a política de corte de recursos e de esvaziamento institucional do Ministério das Relações Exteriores não apresente panorama de inversão no curto prazo, em especial, no começo de um mandato presidencial turbulento, marcado por uma dupla crise econômica e política, cabe à prestigiada diplomacia brasileira construir uma agenda propositiva com pragmatismo operacional em um contexto decadente muito distinto e mais complexo em relação aos períodos anteriores de prestígio e crescimento institucional.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, P. R. (2014). “Itamaraty: mais uma amputação funcional?”. *Diplomatizzando* [10/12/2014]. Disponível em: <www.diplomatizzando.blogspot.com.br>. Acesso em 30/03/2015.
- ALMEIDA, P. R. (2015). “Desafios da economia brasileira na interdependência global”. *Boletim Mundorama*, n. 91, Fevereiro. Disponível em <www.mundorama.net>. Acesso em 30/03/2015.
- BARNABÉ, I. R. (2012). “O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula”. *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 4, n. 7, Julio-Diciembre.
- BARRUCHO, L. G. (2010). “A cruzada do Itamaraty”. *Revista Veja*, edição 2168, Junho.
- DUROSELLE, J. B. (2000). *Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora da UNB.
- LAFER, C. (2011). “Vazamentos, sigilo, diplomacia: a propósito do significado do WikiLeaks”. *Revista Política Externa*, vol. 19, n. 4.
- LIMA, M. R. S.; DUARTE, R. S. (2013). “Diplomacia Presidencial e Politização da Política Externa: uma Comparação dos Governos FHC e Lula”. *Revista Observador On-Line OPSA*, vol. 8, n. 9.
- MELLO, P. C.; FLECK, I. (2015). “Faltam luz e água em embaixadas brasileiras, dizem diplomatas”. *Folha de São Paulo* [21/01/2015]. Disponível em <www.folha.uol.com.br>. Acesso em 31/03/2015.

- PARAGUASSU, L. (2013). “Dilma quer agência de comércio para fortalecer balança”. *Jornal Estadão* [15/06/2013]. Disponível em <www.economia.estadao.com.br>. Acesso em 30/03/2015.
- SENHORAS, E. M. (2013). “Múltiplas Camadas das Relações Internacionais entre a Diplomacia e a Paradiplomacia”. *Revista Intellector*, vol. IX, n. 18, Janeiro-Junho.
- SICARI, V. R. (2007). *O direito das relações internacionais*. Coleção para Entender. Belo Horizonte: Editora Del Rey.
- SPEKTOR, M. (2011). “WikiLeaks nas Relações Internacionais”. *Revista Política Externa*, vol. 19, n. 4.

