



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Camila De' Carli Cardoso de Oliveira

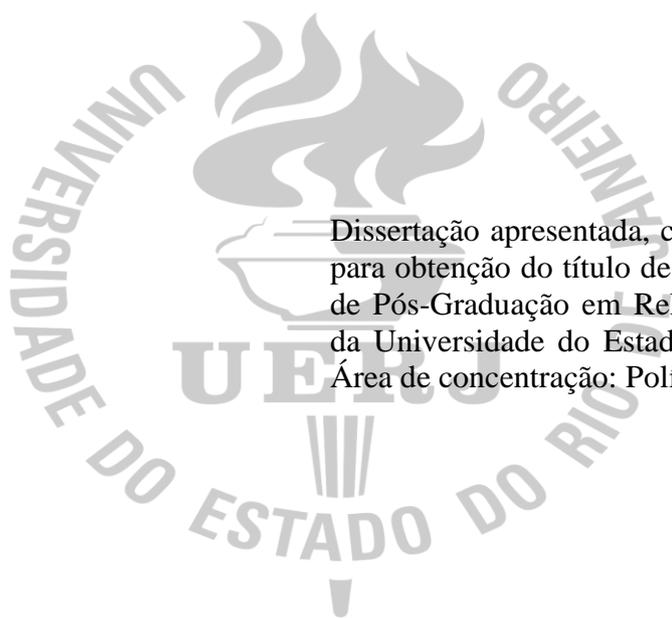
**O Itamaraty e os novos atores na ação externa brasileira:
o caso do Viva Rio no Haiti**

Rio de Janeiro

2013

Camila De' Carli Cardoso de Oliveira

O Itamaraty e os novos atores na ação externa brasileira: o caso do Viva Rio no Haiti



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Paula Tostes

Rio de Janeiro

2013

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

O48	<p>Oliveira, Camila De'Carli Cadoso de. O Itamaraty e os novos atores na ação externa brasileira: o caso do Viva Rio no Haiti / Camila De'Carli Cadoso de Oliveira . – 2013. 139f.</p> <p>Orientadora: Ana Paula Tostes. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Bibliografia.</p> <p>1. Brasil – Relações exteriores – Haiti – Teses. 2. Cooperação internacional – Haiti – Teses. 3. Organizações não-governamentais – Brasil - Teses. I. Tostes, Ana Paula II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p> <p>CDU 327(81:729.4)</p>
-----	---

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Camila De' Carli Cardoso de Oliveira

O Itamaraty e os novos atores na ação externa brasileira: o caso do Viva Rio no Haiti

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Aprovada em 5 de julho de 2013.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Ana Paula Tostes (Orientadora)

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof. Dr. Williams da Silva Gonçalves

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UERJ

Prof.^a Dra. Enara Echart Muñoz

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2013

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer àqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, com essa dissertação. Primeiramente, agradeço aos meus pais, César e Stella, pela lealdade e pelo apoio crítico, porém incondicional, em todas as minhas escolhas. A meu irmão, César Filho, pela compreensão e pela paciência nos períodos mais conturbados.

À minha orientadora, Ana Paula Tostes, por ter me recebido em momento de ideias desorganizadas. Agradeço não somente por seus comentários valiosos, que contribuíram decisivamente para a realização da minha pesquisa, mas, sobretudo, pela confiança e pelo estímulo ao longo de todo o processo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ, por possibilitar que o início de minha trajetória acadêmica tenha sido constituído em diálogo com um corpo docente de excelência. Agradeço especialmente à professora Miriam Saraiva, por fomentar debates, na disciplina de Política Externa Brasileira, fundamentais para o desenvolvimento dessa dissertação, e aos professores Williams Gonçalves e Marcelo Valença, por participarem da banca de qualificação com críticas precisas e sugestões enriquecedoras. Ao professor Antonio Carlos Peixoto (*in memoriam*) sou grata pelos ensinamentos de Política Internacional e de vida. Ao companheiro alvinegro André Furtado, agradeço pela simpatia e eficiência nos trâmites burocráticos.

Aos meus colegas de mestrado, pelo convívio prazeroso e estimulante em sala de aula. Especialmente aos amigos Felipe Leal, Guilherme Sorgine, Gustavo Bezerra e Tainã Novaes, pelas muitas risadas e algumas incertezas compartilhadas nos intervalos das aulas.

A Eduarda Hamann, pelo café em Brasília e pelo relato sobre sua experiência no Haiti. A Maurício Santoro, pelas agradáveis conversas sobre política externa brasileira, direitos humanos e cooperação, sempre permeadas por indicações de boa literatura. A Paulo Afonso Velasco Júnior, pela importante ajuda com o pré-projeto de mestrado e pelo incentivo à carreira acadêmica.

Às amigas e colaboradoras Fernanda Tansini, pela grande ajuda no acesso aos entrevistados, às fontes e demais informações no Itamaraty; Larissa Grutes, que, além de apoio emocional nos momentos de estresse, fez a tradução do resumo para o inglês, e Mayka Castellano, minha consultora de todas as horas sobre as regras da ABNT.

Aos amigos que, mesmo sem saber exatamente do que se trata essa dissertação, me apoiaram com as palavras de incentivo ou com a companhia nos bares e nos sambas: Ana

Thereza De'Carli, Bruno Lino, Déborah Vasconcelos, Irene Cavaliere, Leonardo Ribeiro, Letícia Sicsú, Roberta Lemos e Thiago Moreira.

Ao embaixador Paulo Cordeiro, ao ministro-conselheiro Silvio Albuquerque e a Rubem César Fernandes, por terem aceitado conceder entrevistas, tornando possível a realização desse trabalho.

Finalmente, agradeço à Capes pela bolsa concedida por todo o mestrado.

Bloom procurava o insólito que não
sendo acontecimento mudo ou ruído, sendo
sítio, obriga a caminhar. Se o que procuro
chegasse à minha cadeira,
para que me serviriam os sapatos? Mas é já
um conhecimento clássico: acontecimentos novos
existem em espaços novos, e não em antigos.
Não deixes que tua cadeira confortável prejudique
a tua curiosidade.

Gonçalo M. Tavares

RESUMO

OLIVEIRA, C. D. C. C. *O Itamaraty e os novos atores na ação externa brasileira: o caso do Viva Rio no Haiti*. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

A projeção de novos atores na ação externa do Brasil ganhou vulto na última década, com considerável aprofundamento desse processo no governo Lula, em consequência de fatores como: a consolidação da democracia brasileira, a maior projeção internacional do país, o maior engajamento brasileiro em projetos de cooperação para o desenvolvimento e o êxito de políticas públicas que têm sido demandadas externamente. Ministérios, agências, secretarias e outros órgãos estatais têm participado cada vez mais de debates, projetos de cooperação e, até mesmo, do processo decisório relacionados aos mais diversos temas internacionais. Atores sociais, como empresariado, partidos políticos, sindicatos, comunidades acadêmicas e organizações não governamentais, por exemplo, também atuam nesse contexto, formando grupos de pressão, prestando assessoria técnica, abrindo negócios no exterior, etc. Tendo em vista essa mudança, o objetivo central dessa dissertação é avaliar de que modo tem sido estabelecida a interlocução entre Itamaraty e novos atores, com ênfase nas organizações não governamentais (ONGs), durante o governo Lula. A dissertação estrutura-se em três capítulos: o primeiro capítulo relaciona a política exterior do governo Lula à maior participação de novos atores na ação externa brasileira; o segundo capítulo discorre sobre o histórico insulamento burocrático a fim de avaliar as mudanças de comportamento do Itamaraty no diálogo com novos atores, em especial as organizações não governamentais; o terceiro capítulo trata-se de um estudo de caso sobre a interação entre a embaixada brasileira e a ONG Viva Rio em Porto Príncipe, Haiti.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Itamaraty. Novos atores. Organizações não governamentais. Viva Rio. Haiti.

ABSTRACT

OLIVEIRA, C. D. C. C. *The Itamaraty and the new actors in the Brazilian external action: the case of Viva Rio in Haiti*. 2013. 139 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

The projection of new actors in Brazil's foreign policy has gained force in the last decade, with considerable deepening of this process in the Lula government, as a result of factors such as the consolidation of Brazilian democracy, the country's growing international projection, Brazilian major involvement in cooperation projects for the development and success of public policies that have been demanded externally. Ministries, agencies, departments and other State agencies have actively engaged in discussions, cooperation projects, and even the decision-making process with regard to international issues. Social actors, such as entrepreneurs, political parties, trade unions, academic communities and non-governmental organizations, for example, also act in this context, forming pressure groups, providing technical support, opening businesses abroad etc. Given this change, this dissertation's main goal is to analyze how the dialogue has been established between the Brazilian Foreign Ministry and new actors, with emphasis on non-governmental organizations (NGOs), under Lula. This dissertation is divided into three chapters: the first chapter associates the Lula government's foreign policy to major participation of new actors in the Brazilian foreign policy, the second chapter discusses the historical bureaucratic insulation to assess behavioral changes in the Brazilian Foreign Ministry's dialogue with new actors, in particular non-governmental organizations, and the third chapter refers to a case study on the interaction between the Brazilian embassy and the Brazilian NGO Viva Rio in Port au Prince, Haiti.

Keywords: Brazil's foreign policy. Itamaraty. New Actors. Non-governmental organizations. Viva Rio. Haiti.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Nacional de Cooperação
Abia	Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS
Afepa	Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares
AHI	Assistência Humanitária Internacional
Alca	Área de Livre Comércio entre as Américas
AOD	Assistência Oficial pra o Desenvolvimento
Basic	Grupo que reúne Brasil, Africa do Sul, China e Índia na temática ambiental
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Arranjo não institucionalizado formado por Brasil, Rússia, Índia e China
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
Casa	Comunidade Sul-Americana das Nações
CBDI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CCOPAB	Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil
Cnumad	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
Focem	Fundo de Convergência Estrutural e Institucional do Mercosul

G-20	Grupo de 20 países em desenvolvimento formado na Conferência de Cancún
G-3	Foro de diálogo formado por Índia, Brasil e África do Sul
G-4	Grupo formado por Brasil, Índia, Alemanha, Japão no contexto de reforma da ONU
Gapa	Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS
Ibas	Foro de diálogo formado por Índia, Brasil e África do Sul
Iirsa	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	Ministério de Educação e Cultura
MIF	Força Multinacional Interina
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Opas	Organização Pan-Americana de Saúde
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Unaid	Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS
Unasul	União das Nações Sul-Americanas
Unesco	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	12
1	A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A PARTICIPAÇÃO DE NOVOS ATORES	17
1.1	A política externa do governo Lula	18
1.1.1	<u>Antecedentes.....</u>	19
1.1.2	<u>Inserção internacional renovada</u>	24
1.1.3	<u>Prioridade na América do Sul.....</u>	25
1.1.4	<u>As relações com os Estados Unidos.....</u>	29
1.1.5	<u>Multilateralismo.....</u>	30
1.1.6	<u>Relações sul-sul</u>	33
1.1.7	<u>Mudanças da política externa</u>	36
1.2	A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional	39
1.2.1	<u>A evolução da CBDI</u>	40
1.2.2	<u>Princípios e características da CBDI</u>	42
1.2.3	<u>Modalidades da CBDI.....</u>	44
1.2.4	<u>A transferência de boas práticas da CBDI</u>	49
1.2.5	<u>Considerações sobre a CBDI</u>	50
1.3	A participação de novos atores na ação externa brasileira do governo Lula.....	52
1.3.1	<u>Fatores externos e a participação de novos atores</u>	52
1.3.2	<u>Fatores internos e a participação de novos atores</u>	54
2	ITAMARATY E NOVOS ATORES: DO INSULAMENTO À INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA.....	60
2.1	O insulamento do Itamaraty: breve perspectiva histórica	61
2.2	A redemocratização e a interlocução do Itamaraty com novos atores	66
2.2.1	<u>A interlocução do Itamaraty com o Congresso Nacional</u>	71
2.2.2	<u>A interlocução do Itamaraty com o empresariado.....</u>	74
2.2.3	<u>A interlocução do Itamaraty com as ONGs</u>	80
3	A INTERAÇÃO ENTRE A EMBAIXADA BRASILEIRA E A ONG VIVA RIO NO HAITI.....	88
3.1	A presença do governo brasileiro no Haiti	89

3.2	A atuação da ONG Viva Rio no Haiti	95
3.3	Estudo de caso: a relação entre a embaixada brasileira e o Viva Rio no Haiti	100
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
	REFERÊNCIAS.....	111
	ANEXO A – Entrevista concedida pelo ministro-conselheiro Silvio Albuquerque, chefe da Divisão de Temas Sociais do Itamaraty de 2008 a 2012..	115
	ANEXO B – Entrevista com Paulo Cordeiro, embaixador do Brasil no Haiti, entre 2005 e 2008.....	128
	ANEXO C – Entrevista com Rubem César Fernandes, fundador e diretor-executivo da ONG Viva Rio.....	134

INTRODUÇÃO

Em 1984, Zairo Borges Cheibub afirmava na apresentação de sua dissertação de mestrado, *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty*, que sua pesquisa partira da percepção de que o Ministério das Relações Exteriores assumia, então, um papel cada vez mais relevante na formulação e na condução da política externa brasileira. Quase três décadas depois, não se pode negar o papel central do Itamaraty¹ no processo decisório; contudo, um novo cenário de atuação configura-se desde a redemocratização até os dias de hoje, colocando em xeque o antigo padrão concentrador da instituição, que vem sendo progressivamente descentralizado com a participação de novos atores² na ação externa brasileira³.

Não são raras, na literatura, referências ao monopólio histórico do Itamaraty no que diz respeito à condução da política exterior (CHEIBUB, 1985; LIMA, 2000; PINHEIRO e MILANI, 2012), embora se reconheça que, em diversos momentos, a tomada de decisão em relação aos assuntos exteriores foi, ao menos em parte, compartilhada com outros atores estatais, como é o caso das Forças Armadas e do Ministério da Fazenda (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993; CERVO e BUENO, 2002). Atores não-estatais, como a Petrobrás e a Companhia Siderúrgica Nacional também participam há muitas décadas da ação brasileira no exterior (JAGUARIBE, 1958). Entretanto, deve-se reconhecer que, a partir da segunda metade da década de 1980, essa participação se intensificou expressivamente, de modo a constituir uma nova dinâmica, caracterizada pela pluralidade de temas e interesses.

¹ Embora se reconheça que o termo “Ministério das Relações Exteriores” possa remeter à administração de uma política de governo, em contraposição à política de Estado que, em linhas gerais, caracteriza o Itamaraty, como instituição, cabe indicar que, nesse trabalho, tais denominações serão utilizadas como sinônimas, sem essa distinção.

² Nessa pesquisa, denominaremos como “novos atores” representantes governamentais de políticas públicas setoriais, tais como ministérios e entidades vinculadas ao governo, e órgãos não governamentais, como movimentos sociais, organizações não governamentais e partidos políticos. Segundo Carlos Milani (2012), a configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira dá-se em dois níveis. No primeiro nível, estariam os atores governamentais: Poder Executivo federal; agências de primeiro nível de relevância (abrangência nacional); agências de segundo nível de importância (regionais e locais, mas também atuantes no plano internacional); entidades subnacionais (estados federados e municípios); Poder Legislativo federal e Poder Judiciário. No segundo nível, estariam os atores não governamentais: partidos políticos; ONGs, organizações empresariais e sindicatos; meios de comunicação e opinião pública; e *think tanks*, grupos de pesquisa, organizações religiosas e grupos étnicos (MILANI, 2012, p.39).

³ Deve-se chamar a atenção para a escolha, no presente trabalho, de diferenciar ação externa de política externa. Enquanto essa última é exclusiva do Estado, a ação externa pode ser implementada por atores estatais e não-estatais (PINHEIRO e MILANI, 2012, p.17).

Apesar de ser um fenômeno resultante, sobretudo, da redemocratização do país e da reconfiguração da ordem internacional, a projeção de novos atores na ação externa do Brasil parece ter ganhado maior vulto na última década, com considerável aprofundamento desse processo no governo Lula. Esse trabalho parte da constatação de que, em decorrência de fatores internos e externos, aquela realidade observada por Cheibub (1984) transformou-se. Ministérios, agências, secretarias e outros órgãos estatais têm engajado-se ativamente em debates sobre temas internacionais, projetos de cooperação e, até mesmo, no processo decisório. Atores sociais, como empresariado, partidos políticos, sindicatos, comunidades acadêmicas e organizações não governamentais, por exemplo, também atuam nesse contexto, formando grupos de pressão, prestando assessoria técnica, abrindo negócios no exterior, etc.

Tendo em vista esse processo mudança, a proposta central dessa dissertação consiste em avaliar de que modo tem sido estabelecida a interlocução entre Itamaraty e novos atores, com ênfase nas organizações não governamentais (ONGs), durante o governo Lula (2003-2010). A tentativa é a de analisar se há alguma alteração significativa no alto grau de insulamento burocrático identificado pela literatura durante esse marco temporal. Ressalta-se que o intuito da discussão não será o de contestar a autonomia do MRE, mas, sim, o de identificar possíveis modificações no comportamento da instituição.

Nesse estudo será tratado, de modo geral, o engajamento de atores estatais e atores não-estatais na ação externa, porém optou-se por conferir maior ênfase ao último grupo, com atenção especial às ONGs. A escolha por atores não estatais justifica-se em função da necessidade de compreender melhor a relação do Itamaraty com a sociedade civil⁴. Em que pese as críticas sobre o insulamento burocrático da instituição, ainda são poucos os estudos que abordam essa interação, que pode vir a favorecer uma relativa descentralização da formulação e, principalmente, da implementação da política externa brasileira.

O destaque conferido às ONGs deve-se à crescente interlocução desses grupos com diversos órgãos formuladores de políticas públicas. Se o diálogo e a cooperação em setores como saúde, educação e meio ambiente encontram-se avançados, no caso da política externa o contato parece amadurecer mais lentamente, talvez por se tratar de uma política pública aparentemente menos acessível ou com menos impacto na vida dos cidadãos. Desde a redemocratização, o convívio entre o MRE e as ONGs parece ter sido, gradualmente, mais acentuado e frequente; contudo, essa aproximação não resultou em muitas pesquisas acadêmicas. Cabe, portanto, investigar, no marco temporal do governo Lula, de que modo

⁴ Entende-se sociedade civil como aquela que apresenta formas institucionais distintas do Estado, da família e do mercado.

essa interação se estabelece, quais podem ser os ganhos desse diálogo para o Itamaraty na elaboração e na execução da política externa brasileira e quais seriam os desafios e as perspectivas envolvendo uma possível parceria.

Vale frisar que, nessa dissertação, parte-se da premissa de que a política externa é de formulação e de implementação exclusiva do Estado brasileiro; no entanto, questiona-se a possibilidade de influência exercida pelos atores não governamentais sobre a elaboração e a prática dessa política pública. O papel desses atores, geralmente marginalizados nos estudos de política externa, precisa ser analisado, na medida em que se trata de um processo relativamente recente, que parece ter sido aprofundado durante o governo Lula e que possivelmente não está sujeito a recuo.

Além da proposta central apresentada, são objetivos dessa dissertação: analisar de que forma a política externa do governo Lula catalisou a participação de atores estatais e atores não estatais na ação externa brasileira; entender de que maneira o Itamaraty interage com esses atores, em especial com as ONGs, e avaliar se essas organizações são capazes, em alguma medida, de influenciar a formulação e a execução da política externa.

Considerando que houve, na gestão Lula, um incremento quantitativo e qualitativo da participação de novos atores na ação externa brasileira, essa pesquisa será norteadada por duas hipóteses. A primeira hipótese é de que há, no marco temporal estudado, uma mudança no padrão de conduta do Itamaraty em relação aos novos atores participantes na ação externa brasileira. Essa alteração seria mais resultado de um processo do que de uma inflexão no modo de negociar do ministério, que começa a rever sua postura defensiva a novos atores da agenda global, em decorrência da sua crescente dificuldade em centralizar a agenda internacional do país, permeada por novos temas desde o fim da Guerra Fria. A segunda hipótese é de que a relação entre ONGs e Itamaraty ainda é estabelecida de forma irregular, sendo moldada caso a caso. Não se acredita em mudança significativa na interlocução entre MRE e esses grupos no que se refere aos debates de política externa, ainda muito concentrada no Itamaraty. As organizações não governamentais ainda parecem influenciar de modo muito tímido a execução e, sobretudo, a formulação da política externa.

A partir dos objetivos e das hipóteses acima, a dissertação foi estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, busca-se compreender como a política externa do governo Lula estimulou a participação mais ampla e engajada de novos atores. A maior projeção internacional do país, a presença brasileira em países do sul geopolítico e o incremento dos projetos de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CBDI) parecem ter contribuído decisivamente para a intensificação desse processo de maior participação de outros atores além

do Itamaraty na ação externa. Será apresentado um panorama geral da política externa do governo Lula, em suas vertentes prioritárias, sem a pretensão de abranger toda a sua extensão e complexidade. O intuito é verificar de que modo o perfil da política externa do período, em comparação à gestão anterior, poder ter impulsionado a ampliação e o aprofundamento da participação de uma pluralidade de atores estatais e atores não estatais na ação externa.

Compreendido o papel da política externa do governo Lula para o processo, o segundo capítulo destina-se a verificar como é estabelecido o diálogo entre o Itamaraty e os grupos atuantes na ação externa brasileira, com ênfase nos atores sociais. A fim de contextualizar a análise, é apresentada uma breve perspectiva histórica acerca do insulamento burocrático do MRE e discute-se como a redemocratização e o fim da Guerra Fria favoreceram, ao lado de outros fatores internos e externos também comentados, o incremento da interlocução. São discutidos alguns exemplos, como a relação do MRE com o Congresso Nacional, com o empresariado e com as ONGs, que recebem maior destaque.

Deve-se ressaltar que, no que se refere às ONGs, não se entrará no debate a respeito da sua representatividade em face à sociedade civil, tampouco serão discutidas outras questões, tais como sua autonomia diante de financiadores nacionais e internacionais. Essa dissertação parte da constatação de que essas organizações têm se engajado cada vez mais na ação externa brasileira, e, por esse motivo, cumpre observar em que bases se estabelecem as relações com a diplomacia. Como já foi mencionado, o foco desse estudo é a possível mudança no comportamento do Itamaraty em relação a essas organizações.

Além da bibliografia, recorreu-se, no segundo capítulo, à entrevista com o chefe da divisão de temas sociais do Itamaraty, ministro Silvio Albuquerque. É preciso esclarecer que a entrevista do ministro reflete somente sua opinião, que não deve ser confundida com a posição formal do ministério, até porque não se pode considerar essa instituição como uma unidade de análise, em que pese o alto grau de coesão e de espírito de corpo dos diplomatas. Feita essa ressalva, cabe acrescentar que da entrevista não resultarão conclusões acerca do comportamento do MRE, mas o depoimento de Albuquerque pode ser útil como contribuição para discussões sobre possíveis desafios, encontrados dentro da própria instituição, para o diálogo produtivo com atores sociais.

Por fim, o terceiro e último capítulo traz um estudo de caso sobre a relação entre o Viva Rio e a embaixada brasileira no Haiti. A escolha desse estudo de caso justifica-se por dois motivos centrais. Primeiramente, porque são poucas as pesquisas a respeito da relação do Itamaraty com atores não estatais, sobretudo ONGs brasileiras. A relação da diplomacia com essas organizações ainda acontece de maneira bastante embrionária, mas deve ser analisada,

tendo em vista que o Itamaraty se mostra cada vez mais disposto ao diálogo com atores sociais, e que a participação dessas organizações no contexto internacional se amplia e se aprofunda. O estudo de caso permite verificar de que modo é estabelecida, na prática, a interação entre diplomatas e ONGs no exterior, possibilitando a reflexão sobre oportunidades e desafios.

O segundo motivo para essa escolha é o fato de o Viva Rio atuar, a convite da ONU, em um país que foi, no governo Lula, central para a política externa brasileira. A seleção do estudo de caso pode ser justificada por si só, ao se considerar a importância, para a política externa brasileira, das ações no Haiti e o engajamento do Brasil na Minustah. Essa missão vai além do comando militar, por meio de um “abrangente programa de cooperação, em linha com a posição de que as dimensões de segurança, desenvolvimento e consolidação institucional devem ser abordadas de maneira integrada”⁵. O diálogo do Brasil, por meio da embaixada em Porto Príncipe, com a ONG brasileira em projetos comuns no Haiti suscita o interesse por esse comportamento que parece ser novo na política externa brasileira.

O estudo de caso será baseado, sobretudo, em entrevistas realizadas com o diretor-executivo da ONG Viva Rio, Rubem César Fernandes, e com o embaixador do Brasil em Porto Príncipe entre 2004-2008, Paulo Cordeiro. O embaixador Igor Kipman, que esteve no comando da embaixada brasileira no Haiti entre 2008 e 2011, foi contatado, porém não respondeu às perguntas enviadas por email. Essas entrevistas têm como finalidade conhecer as práticas, as expectativas, as frustrações e os desafios segundo a visão dos envolvidos nesse caso específico. Não se pretende, portanto, com essas entrevistas, apontar conclusões definitivas, mas, sim, indicar, caminhos para novos estudos. Além dessas entrevistas, realizadas pessoalmente, gravadas e disponíveis nos anexos dessa dissertação, buscou-se estabelecer contatos com outras pessoas, da embaixada e do Viva Rio, envolvidos na interlocução estudada, que resultaram em respostas negativas para pedido de entrevista ou em conversas informais (e que, portanto, não foram gravadas), que também serviram de substrato para o estudo.

Do ponto de vista dos estudos de política externa, acredita-se que esse trabalho pode ser uma contribuição inicial no sentido de reduzir parte do desconhecimento sobre o diálogo do Itamaraty com ONGs e de tornar mais compreensível as múltiplas interações que envolvem a ação brasileira no exterior nos dias de hoje.

⁵ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

1 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E A PARTICIPAÇÃO DE NOVOS ATORES

A diversificação dos atores engajados nas ações do Brasil no exterior não é exatamente uma novidade nos estudos e nas discussões sobre política externa brasileira. Em 1958, Hélio Jaguaribe considerava que o Itamaraty vinha perdendo parte da ampla autonomia desfrutada durante a República Velha sobre a elaboração e execução da política exterior. Para ele, isso ocorria “em virtude da crescente interferência de outros órgãos administrativos (C.S.N., BNDE, Petrobrás, etc.), da Presidência da República, do Congresso, da imprensa e dos órgãos de classe na *policy making* das nossas relações exteriores” (JAGUARIBE, 1958, p.223). A despeito de essa pluralidade de atores envolvida na ação externa não ser fenômeno recente, pode-se afirmar que esse processo se torna mais denso e complexo a partir do governo Lula.

Há possíveis justificativas para que esse adensamento ocorra entre 2003 e 2010 e certamente o estudo da política externa desse período favorece a compreensão desse processo. A política externa do governo Lula, conduzida pelo chanceler Celso Amorim, caracterizou-se, em grande medida, pelo forte ativismo em diversas áreas temáticas e pelo significativo aprofundamento das relações sul-sul, sendo determinante para a participação de uma maior gama de atores estatais e não estatais envolvidos com os temas internacionais. Cabe ressaltar que não se pretende questionar o protagonismo e a liderança do Estado na formulação e na implementação da política externa, mas, sim, apontar possíveis tendências e transformações nessa política pública, no sentido de compreender as condições e os desafios dessa relação entre o Itamaraty e os demais atores, estatais e não estatais, que participam da ação externa brasileira.

No primeiro capítulo, busca-se entender como a política externa do governo Lula e a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CBDI) favoreceram a participação mais ampla e engajada de novos atores na ação externa do país. Acredita-se que a maior projeção internacional do Brasil, a presença brasileira em países do sul geopolítico e o incremento dos projetos de CBDI colaboraram para a intensificação desse processo de maior participação de outros atores, além do Itamaraty, na ação externa brasileira. Nesse sentido, é importante analisar as principais vertentes da política externa do governo Lula e a CBDI, a fim de entender de que forma a participação externa de novos atores foi reforçada no período entre 2003 e 2010.

A primeira seção do capítulo será dedicada a um panorama geral da política externa do governo Lula, em suas vertentes prioritárias, sem a pretensão de abranger toda a sua extensão

e a sua complexidade. O intuito é discorrer suas principais linhas de atuação para identificar, mais adiante, de que modo o perfil da política externa do período, em comparação com a gestão anterior, poderia ter contribuído de forma mais extensa para a expansão e para o aprofundamento do envolvimento de uma pluralidade de atores na ação externa do Brasil. Nesse mesmo sentido, também serão apresentados, na segunda seção, os aspectos centrais da CBDI, campo específico da política externa brasileira que tem dado ensejo ao envolvimento de atores estatais e não estatais. Por fim, na terceira seção do capítulo, será analisado de que modo a política externa do governo Lula e a CBDI, juntamente outros fatores internos e externos, propiciaram a intensificação desse processo de maior participação de outros atores, além do Itamaraty, na ação externa.

1.1 A política externa do governo Lula (2003-2010)

A diplomacia brasileira é amplamente reconhecida pelo seu elevado grau de estabilidade, previsibilidade e continuidade, havendo uma recorrente preocupação de vincular a prática diplomática à tradição e aos padrões de conduta do Itamaraty e de conceber a política externa como uma política de Estado. Para Amado Luiz Cervo, “a política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta”, conferindo “prevalência à continuidade sobre a mudança, à causalidade sobre a ruptura” (CERVO, 2008, p. 26-27). Entre os componentes desse acumulado histórico, Cervo destaca a autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; o juridicismo; o multilateralismo normativo; a ação externa cooperativa e não confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo e pragmatismo; a cordialidade oficial no trato com os vizinhos; o desenvolvimento como fator e a independência de inserção internacional (CERVO, 2008, p.26-31). Esses elementos moldam, em alguma medida, a conduta externa dos governos; contudo, nota-se que há significativas diferenças de ênfase e de prioridade na sua aplicação.

É inegável que a política externa do governo Lula se manteve, de modo geral, fiel a valores e princípios historicamente incorporados à prática diplomática, entretanto, a *mudança*, sobretudo em relação ao governo Cardoso, foi a tônica do discurso e de algumas medidas da ação externa nesse período (GONÇALVES, 2011; LIMA e HIRST, 2009). No discurso de posse, o presidente eleito enfatiza a necessidade de transformação no governo: “‘Mudança’; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. (...) Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar” (LULA

DA SILVA, 2003, p. 7). Ele indica que, na sua gestão, a diplomacia também será pautada por um novo paradigma: “Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas” (LULA DA SILVA, 2003, p.14). O governo Lula comprometeu-se em fazer que as mudanças demandadas pela população nas eleições presidenciais fossem estendidas à política externa, o que, de certa forma, acabou refletido na maior assertividade da inserção internacional do país e no peso que essa política pública teve na agenda do governo.

Alcides Costa Vaz (2006) chama a atenção de que, embora a política externa do governo Lula não seja caracterizada pela ruptura com nenhuma das dimensões centrais daquela formulada e implementada na gestão Cardoso, ela é planejada a partir de avaliação crítica da condução e dos resultados alcançados pelo seu antecessor. Nesse sentido, “Lula assume, portanto, postura revisionista com a qual procura alinhar política externa aos anseios de mudança e às propostas e compromissos que assumira domesticamente, sem, no entanto, afastar-se, de forma radical, de nenhum dos legados do governo anterior” (VAZ, 2006, p. 90).

1.1.1 Antecedentes

Williams Gonçalves (2011) argumenta que os princípios que nortearam a condução da política externa do governo Lula têm origem na Política Externa Independente, implementada nos governos Jânio Quadros e João Goulart, e no Pragmatismo Responsável e Ecumênico, executado no governo Geisel, apresentando, assim, um forte teor nacionalista e comprometendo-se com a promoção do desenvolvimento, com a inserção internacional autônoma e com a tentativa para tornar a ordem internacional mais legítima, representativa e simétrica. Embora algumas das diretrizes da política externa do governo Lula tenham suas origens nas décadas de 1960 e de 1970, pode-se afirmar que houve uma inflexão fundamental em relação ao governo Cardoso. O paradigma de política externa vinculado ao projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro vigorou dos anos de 1930 até o fim da década de 1980, quando entrou em crise, cedendo espaço a um modelo baseado no pensamento neoliberal (CERVO e BUENO, 2002; GONÇALVES, 2011). De acordo com Cervo:

O Estado desenvolvimentista, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário, que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança (CERVO, 2002, p. 457).

Ainda que, no contexto do pós-Guerra Fria - marcado pela ideologia neoliberal, pela supremacia dos Estados Unidos e pela nova realidade econômica advinda da globalização - ,

o ciclo desenvolvimentista tenha agonizado, o desenvolvimento não foi completamente eliminado do horizonte da política externa brasileira, mas “deixou de ser o elemento de sua racionalidade” (CERVO e BUENO, 2002, p.458). Nos governos Collor de Mello e Cardoso, as ideias neoliberais e as exigências daquilo que ficou conhecido como “Consenso de Washington” foram o norte das políticas públicas executadas no Brasil. Para Gonçalves (2011), esse novo modelo alterou o entendimento dos formuladores de política externa sobre o funcionamento do sistema internacional, que passou a ser concebido a partir de um viés muito menos político e militar do que econômico.

Entendeu-se que qualquer modificação na ordem internacional só poderia ocorrer pela via econômica e que “qualquer ação política no sentido de tentar alterar a ordem internacional era considerada contraproducente, uma vez que colocava o país em rota de colisão com aqueles que haviam criado a ordem” (GONÇALVES, 2011, p.14). A observação de Gonçalves de que, ao fim da década de 1980, “inferia-se que a estrutura do sistema internacional era imutável” é ratificada pelo diplomata Gelson Fonseca Jr., que afirma que “os planos de reformas generosas da ordem internacional estão ultrapassados” (FONSECA, 1998, p.371).

Maria Regina Soares de Lima aponta para a busca de relações com a corrente principal da economia global, repudiando as orientações sul-sul do governo Itamar Franco:

O governo Fernando Henrique Cardoso enfatizava uma determinada perspectiva de ordem mundial, representação esta, próxima ao que alguns analistas denominam o sistema geoeconômico de Clinton. Isto é, uma ordem em que a globalização é a tendência dominante, com predomínio indiscutível dos Estados Unidos, com base na sua superioridade militar, econômica e tecnológica (LIMA, 2005, p.12).

Com essa compreensão do sistema e da ordem internacional, questões econômicas, comerciais, financeiras e tecnológicas ganham relevância em comparação a temas relativos a segurança e desenvolvimento. O contexto internacional e a crise econômica interna direcionam a diplomacia prioritariamente para a promoção de interesses econômicos. Fonseca defende que “a solução é, portanto, criar espaços que facilitem a formação das ‘condições de competir’ para as empresas nacionais” (FONSECA, 1998, p.371). Desse modo, ocorreu no governo Cardoso “a consolidação e a sofisticação de uma política inicialmente formulada e praticada nos governos Collor de Mello e Itamar Franco” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 288).

Abandonou-se a ideia de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988/89, quando alguns dos principais objetivos do governo eram a ampliação do mercado e do consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações. Parte dos êxitos da diplomacia brasileira na gestão FHC relacionou-se com a parcial existência de um ambiente internacional cooperativo (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 288-289).

Também se verifica, a partir do pós-Guerra Fria, um esforço diplomático no sentido de criar um ambiente de maior participação do Brasil nos foros internacionais, que Fonseca chama de “renovação de credenciais” (FONSECA, 1998, p.367), em que o Brasil incorpora a defesa dos direitos humanos, a discussão sobre meio ambiente, as reformas liberais e outros novos temas como tópicos fundamentais de sua agenda externa. Para Lima, a atitude defensiva do regime militar foi, durante os anos de 1990, “substituída pela noção de que se tornara imperativo para o Brasil a participação plena em todos os regimes internacionais” (LIMA, 2009, p.49).

Diante das novas prioridades e do contexto sistêmico, pode-se traçar um panorama, em linhas gerais, da política externa do governo Cardoso. Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni afirmam que o governo Cardoso “caracterizou-se pelo multilateralismo, atribuindo ênfase ao direito internacional, principalmente na gestão do ministro Celso Lafer” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.300). Os autores argumentam que Cardoso “procurou preservar a paz e a democracia, buscando objetivos ‘universalistas’, como uma maior institucionalização, maior transparência nas decisões e uma crescente democratização das organizações e regimes internacionais” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.300-301), mas indicam que a postura brasileira nos foros multilaterais foi caracterizada pelo perfil moderado, evitando assumir posições protagônicas que resultassem em responsabilidades e riscos.

Lima afirma que houve uma tentativa de restaurar a confiabilidade internacional, por meio da associação aos regimes internacionais que o Brasil esteve afastado durante o regime militar, da estabilidade macroeconômica e da manutenção da governabilidade (LIMA, 2005). Segundo Gonçalves, “a atitude predominante era a de aceitação plena da agenda preparada pelos países desenvolvidos, evitando-se tudo o que pudesse levar a conflitos de interesses” (GONÇALVES, 2011, p.16).

Buscou-se, no período, o estreitamento de laços com as grandes potências – Estados Unidos, União Europeia e Japão –, tendo em vista que ostentavam amplos mercados para as exportações brasileiras, possibilidade de investimentos produtivos no país e controle sobre as instituições financeiras internacionais (GONÇALVES, 2011). Vigevani e Cepaluni entendem que a relação entre Brasil e Estados Unidos, ao longo do governo Cardoso, foi definida como essencial e cooperativa. As relações políticas cordiais não inibiram, contudo, desacordos setoriais, sobretudo no âmbito comercial, com destaque para as divergências em torno de propriedade intelectual e para os contenciosos na Organização Mundial de Comércio (OMC) (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007). A percepção de que os Estados Unidos insistiam na

liberalização comercial enquanto mantinham suas práticas protecionistas influenciou sobre os formuladores brasileiros de política externa, que passaram a enxergar o projeto da Área de Livre Comércio entre as Américas (Alca) com desconfiança (CERVO e BUENO, 2002, p.479).

Se o Brasil de Cardoso investiu na aproximação com as grandes potências, não se pode dizer que houve o mesmo entusiasmo em relação aos países em desenvolvimento. Para Vigevani e Cepaluni (2007), o governo Cardoso reconhecia as assimetrias entre as nações, mas era resistente em propor iniciativas em favor de uma mudança na ordem vigente, preferindo enfatizar os aspectos cooperativos do sistema internacional. Ainda que tenha existido diálogo com os países do sul, não se buscou alianças privilegiadas com esse grupo, estancando-se o forte impulso tomado no governo Itamar Franco (SARAIVA, 2010b).

Essa timidez caracterizou as relações diplomáticas do Brasil em relação a África, Ásia e Oriente Médio, inclusive no que concerne a China e Rússia, a despeito do estabelecimento de parcerias estratégicas com esses grandes países emergentes (GONÇALVES, 2011). Mesmo que tenha havido com a China o prosseguimento aos programas de cooperação, sobretudo nas atividades aeroespaciais, que contam com pesquisa sino-brasileira desde o governo Sarney, e um significativo incremento no fluxo comércio, a relação bilateral focou-se no âmbito preponderantemente econômico (VAZ, 2006), sem que fossem explorados o potencial oferecido pela concertação política entre as duas nações. No caso do contencioso das patentes farmacêuticas, Vigevani e Cepaluni (2007) lembram que se ensaiou um arranjo na lógica sul-sul entre Brasil, Índia e África; no entanto, essa coalizão só foi institucionalizada com a criação do IBAS, em 2003, durante o governo Lula.

No que se refere ao âmbito regional, não há dúvida de que o governo Cardoso priorizou as relações com os países da América do Sul. A estabilidade política foi uma das preocupações centrais do seu governo, o que repercutiu tanto nas políticas domésticas como na atuação da diplomacia. Como exemplos, podem ser destacados a mediação no conflito entre Peru e Equador, em 1998 e a liderança brasileira na criação do Grupo de Amigos da Venezuela em reação à tentativa de golpe ao presidente Hugo Chávez, em 2002. Essa atuação da diplomacia brasileira em favor da solução pacífica de controvérsias deu-se pautada pelo princípio da não intervenção, na medida em que o Brasil mediou apenas situações de crise em que foi solicitado. Esse papel de mediador pode indicar o fortalecimento do vínculo e da confiança dos países vizinhos e tem-se mostrado fundamental para que o Brasil estabeleça uma relação consensual entre integração regional e democracia (SARAIVA, 2012).

É nesse sentido que Cervo e Bueno chamam a atenção para a estratégia regional traçada pelos formuladores de política externa no início dos anos de 1990 e que permanece prioritária para a diplomacia brasileira no governo Lula: “o reforço do Mercosul com convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos” (CERVO e BUENO, 2002, p. 487). Gonçalves (2011), entretanto, ressalta que, apesar de ser prioridade, o Mercosul passa a ter um papel distinto daquele concebido antes mesmo da assinatura do tratado de Assunção. O que se percebe no governo Cardoso é a prevalência de uma visão mais comercialista do bloco. De acordo com Fonseca, o Mercosul “significa, essencialmente, uma plataforma para a uma posição mais competitiva para os nossos mercados no mercado internacional” (FONSECA, 1998, p. 371).

Miriam Saraiva (2012) alerta que, embora o comércio e os investimentos intrabloco tenham sido satisfatórios, o mesmo não se pode dizer sobre o diálogo político e sobre a concertação nos foros multilaterais. As diferentes concepções de mundo e de política externa entre Brasil e Argentina podem explicar, em parte, a fragilidade do Mercosul (CERVO e BUENO, 2002) e contribuem para o distanciamento entre os dois países e para a dificuldade de aprofundar a parceria estratégica entre eles (SARAIVA, 2012). Apesar das debilidades do Mercosul, no entanto, Saraiva esclarece que a interdependência entre Brasil e Argentina, durante a década de 1990, cresceu significativamente:

A construção tanto da confiança recíproca em termos estratégicos quanto de uma econômica entre os dois países deixou ganhos, tanto materiais quanto simbólicos e não previstos, dos quais não se podia abrir mão. Embora alguns traços de rivalidade (assimétrica) entre o Brasil e a Argentina tenham perdurado no período, e apesar do arraigar-se da autonomia no pensamento político-diplomático brasileiro, a cooperação entre os dois países foi um instrumento fundamental para a construção de uma América do Sul pacífica e mais integrada (SARAIVA, 2012, p.120).

Ainda no que concerne à integração, deve-se mencionar a realização, pelo governo Cardoso, da reunião de chefes de Estado da América do Sul, em agosto de 2000, em Brasília. Nessa ocasião, foi concebida a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), iniciativa dos doze países da região que tem como objetivo promover a integração física sul-americana por meio da infraestrutura de transportes, energia e comunicações. A ideia da iniciativa seria a redução das barreiras à produtividade e o aumento da competitividade na região. Vigevani e Cepaluni (2007) lembram que a partir dessa reunião e de um segundo encontro realizado em 2002 foi criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que indica uma nova concepção de integração regional, para além da ótica comercialista, no ocaso do governo Cardoso.

Nota-se que a política externa do governo concentrou-se nas vertentes relacionadas aos interesses predominantemente econômicos. Vaz (2006) observa que:

A instabilidade internacional do cenário pós-11 de setembro, a crescente vulnerabilidade da economia brasileira, a desaceleração do crescimento internamente e o debilitamento político do próprio governo em final de mandato concorreram para circunscrever e limitar suas iniciativas e ações de política externa à esfera econômico-comercial. Temas eminentemente políticos que haviam sido defendidos pela diplomacia brasileira em contexto imediatamente anterior, como a reforma das Nações Unidas e o pleito a um assento como membro permanente do Conselho de Segurança foram relegados a segundo plano (VAZ, 2006, p.89).

1.1.2 Inserção internacional renovada

A fim de analisar a política externa do governo Lula, é preciso atentar para a nova concepção de ordem internacional que se delineia. Diferente da visão da gestão Cardoso, a configuração da ordem internacional não é considerada o resultado de um amplo consenso entre os atores estatais. Pelo contrário; a ordem internacional é percebida como um meio moldado preponderantemente pelos interesses das grandes potências no intuito de perpetuar o *status quo*. Desse modo, “para um país como o Brasil o grande desafio na política externa é romper os bloqueios impostos pelas potências” (GONÇALVES, 2011, p.17).

A inserção brasileira busca, portanto, o alcance de níveis mais elevados de desenvolvimento econômico social por meio de ações políticas que pretendam transformar a ordem internacional assimétrica. A política externa do governo Lula tem como finalidade primordial o desenvolvimento nacional. No discurso de posse, o presidente Lula afirma que em seu governo, “a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento de desenvolvimento nacional” (LULA DA SILVA, 2003, p.14). Cervo (2008) indica que, a partir de 2003, o desenvolvimento recupera sua função histórica de vetor da ação externa brasileira, ainda que apresente novas vias e padrões de operacionalidade, como a interdependência sistêmica e a menor participação direta do Estado.

Para Gonçalves, “o grande objetivo da política externa de linhagem nacionalista é contribuir para a democratização das relações internacionais”, o que significa, na prática, a luta pela “multipolarização do sistema, de modo a refletir com mais fidelidade a nova configuração de forças entre os atores internacionais” (GONÇALVES, 2011, p.19). A estrutura do sistema internacional tem passado por importantes transformações desde o fim da Guerra Fria. Há uma perda relativa de poder por parte dos Estados Unidos, embora mantenham inegáveis vantagens nos campos econômico e militar, não são capazes de arcar

unilateralmente com decisões globais. As potências médias – como China, Brasil, Índia e África do Sul – conferem uma nova perspectiva para as relações internacionais contemporâneas. Gonçalves alerta que “não se pode mais cogitar alterações da ordem internacional sem que as mudanças sejam consideradas à luz dos interesses de cada um desses países” (GONÇALVES, 2011, p.20), interlocutores necessários nas discussões de temas globais, como comércio e meio ambiente.

Dificilmente, contudo, esses países conseguem, de maneira isolada, promover mudanças na ordem internacional. São denominados de “*system affecting state*” (KEOHANE, 1969): possuem recursos limitados em relação às grandes potências, mas têm a capacidade de influenciar a ordem por meio da ação coletiva. Esses países costumam ter presença internacional multifacetada e “a inserção ativa deve ser buscada na composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes” (LIMA, 2005, p. 11).

Gonçalves ressalta que a formação de arranjos é tarefa complexa, pois os países periféricos apresentam realidades bastante distintas e porque os países centrais têm a capacidade de fazer retaliações em setores diferentes daquele em que se forma a coalizão (GONÇALVES, 2011). Apesar dos possíveis custos da ação coletiva (LIMA e HIRST, 2009), Lima e Hirst acreditam que, em um contexto mundial com vetores multipolares, é fundamental contrabalançar a hegemonia dos Estados Unidos, em favor de uma inserção mais autônoma. A diplomacia no governo Lula experimentou, segundo Lima, uma “típica política de equilíbrio em relação à potência global com base em alianças com outras potências médias” (LIMA, 2005, p.13), inserindo-se no sistema internacional de forma bastante diversa ao governo antecessor.

1.1.3 Prioridade na América do Sul

Assim como na administração Cardoso, a América do Sul foi, no governo Lula, considerada prioritária na agenda de política externa. Em seu discurso de posse, o presidente expõe a importância da região: “A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social” (LULA DA SILVA, 2003, p. 14). O chanceler Celso Amorim reafirma essa posição em seu discurso de transmissão do cargo (AMORIM, 2003): “No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade”, garantiu. O empenho em aprofundar a integração para além das dimensões estritamente comerciais e

econômicos, sugere que a ação brasileira na América do Sul supera a continuidade pura e simples.

Diante de um contexto externo favorável, em razão da menor atenção do governo Obama para a América do Sul, das limitações apresentadas pelo modelo liberal e das vitórias de partidos de esquerda nas eleições nos países vizinhos, Vaz (2006) e Saraiva (2012) verificam a forte disposição brasileira para exercer a liderança no continente. Saraiva (2012) argumenta que, com a eleição do presidente Lula, houve um projeto, influenciado por um grupo ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT), mais assertivo em favor de uma integração sul-americana mais política e social, o que certamente destoa do comportamento do governo anterior. Embora a aproximação com os países da região já fosse percebida no governo Cardoso como o caminho para uma inserção internacional mais influente, Saraiva (2012) indica que, na gestão Lula, o Brasil combina maior presença econômica com ações de *soft power* e reforço do multilateralismo regional.

A presença mais proeminente do Brasil na América do Sul deve levar em consideração o estreitamento de laços com a Argentina, processo contínuo e prioritário na agenda de política externa brasileira desde o fim dos anos de 1970. No governo Lula, nota-se o expressivo crescimento dos investimentos brasileiros no país vizinho, bem como um reforço das relações econômicas. Em 2006, foi assinado o Mecanismo de Adaptação Competitiva, em resposta às pressões do governo argentino em relação aos sucessivos superávits brasileiros no comércio bilateral e ao crescimento da participação brasileira nas atividades econômicas do país vizinho. Para Saraiva (2012), essa concessão brasileira colaborou para a aproximação dos dois países.

O incremento dos projetos de cooperação e de desenvolvimento gerou um novo perfil de interação entre os dois países, caracterizado por uma “interpenetração maior das dimensões regionais e internas” (SARAIVA, 2012, p.142). Saraiva observa que “novos atores, de outras agências do governo, foram progressivamente envolvendo-se com as relações bilaterais, que se tornaram mais complexas. O Itamaraty cedeu espaço a outros ministérios na formulação do comportamento brasileiro *vis a vis* a Argentina” (SARAIVA, 2012, p. 142).

Mesmo que se leve em conta o aprofundamento e a complexidade do perfil das relações bilaterais, não se pode dizer que houve convergência na construção de uma identidade comum. A falta de apoio da Argentina ao pleito brasileiro por um assento no Conselho de Segurança da ONU parece exemplificar as resistências argentinas em relação ao papel mais atuante do Brasil no sistema internacional. Ainda que tenha sido assinada pelos dois países, em 2004, a Ata de Copacabana, assumindo-se o compromisso de atuarem

conjuntamente nos debates internacionais, a concertação dos dois países em foros multilaterais tem sido considerada um desafio, em razão do aprofundamento da assimetria política. De acordo com Saraiva:

As mudanças experimentadas pela política externa brasileira tiveram impactos sobre a parceria entre os dois países. Sua diversificação, que se desdobrou na projeção internacional do país e na construção da liderança brasileira na América do Sul, desafiou as crenças argentinas já consolidadas de “partilha de liderança” com o Brasil na região (SARAIVA, 2012, p.142).

Conforme explícito no discurso de posse, a prioridade na América do Sul está, para o governo brasileiro, diretamente relacionada à revitalização do Mercosul, tratado de maneira mais política que comercial:

O Mercosul, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração. (...) Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul (LULA DA SILVA, 2003, p. 15).

Após oito anos de governo, pode-se dizer que o projeto integrador ainda enfrenta fragilidades e desafios; porém reconhece-se que houve avanços. Saraiva (2012) lembra que, durante esse período, entrou em vigor, no âmbito do Mercosul, o Protocolo de Olivos, que estabelece o Tribunal Permanente de Revisão, conferindo maior grau de confiança e previsibilidade às relações comerciais entre os membros. O Parlamento do Mercosul foi outra novidade que contribuiu para o reforço da institucionalidade e para um “lastro de permanência” do bloco. Saraiva indica outras instituições que deram ao Mercosul uma dimensão política mais sólida: o Mercosul Cultural foi reformulado, em 2003, ganhando novo dinamismo; em 2005, foi criada a Secretaria Permanente do Mercosul Social e, em 2009, o Instituto Social do Mercosul entrou em funcionamento.

Nesse projeto de revitalização do Mercosul, merece destaque a criação do Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2005. O fundo foi idealizado como uma estratégia para reduzir as assimetrias intrabloco, em resposta às demandas de Paraguai e Uruguai por investimentos que tornassem a competitividade dos membros menos desigual e que contribuíssem com o desenvolvimento das economias menores. Do montante do fundo (orçado, inicialmente, em 100 milhões de dólares), 70% são aportados pelo Brasil, 27% pela Argentina e os 3% restante por Paraguai e Uruguai. Além disso, determinou-se que o Paraguai receberia 48% do valor dos investimentos e o Uruguai, 32%. Saraiva (2012) alerta que a iniciativa é vista por alguns críticos como um meio de

expansão das empresas brasileiras. Entretanto, deve-se reconhecer que esse mecanismo de cooperação revela um novo tipo de atuação do Brasil no bloco, em que o país se mostra mais disposto a assumir responsabilidades e custos de liderança, ocupando a posição de *paymaster*.

Os esforços diplomáticos para a institucionalização da Casa, em 2004, e a sua substituição pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, ratificam a disposição do Brasil de assumir uma posição de liderança no continente, enfatizando, principalmente, a dimensão política do processo integrador (SARAIVA, 2012). A Unasul diferencia-se das demais iniciativas de integração por reunir os 12 países do continente e por ir além dos objetivos comerciais e econômicos, conferindo ênfase na integração física, social e produtiva, realizada com o auxílio de oito conselhos setoriais, nas áreas de defesa, energia, infraestrutura, saúde, educação, economia e desenvolvimento social.

Para o governo brasileiro, a Unasul significou um alargamento da tentativa de integração no continente: “Por um lado, considerou-se que a integração não poderia ficar restrita ao Mercosul, tanto por sua abrangência geográfica limitada à Bacia do Prata, como por seu caráter principalmente comercial”⁶. A Unasul, além de importante foro sul-americano de concertação política e de mecanismo de cooperação regional, também tem sido um meio atuante na solução pacífica de controvérsias. A crises institucionais ocorridas na Bolívia, em 2008, e no Equador, em 2010 contaram com a mediação assertiva da Unasul, assim como o imbróglio entre Venezuela e Colômbia, em 2010. Nesse mesmo ano foi incorporado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, no qual foram estabelecidas medidas concretas a serem adotadas pelos Estados Membros da Unasul em situações de ruptura da ordem constitucional.

Deve-se chamar atenção para a complexificação da estrutura de cooperação com os países na região. A cooperação técnica e financeira é oferecida nas mais diversas áreas, desde Educação e Saúde, com a presença de órgãos como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), como na área de ciência e tecnologia (AYLLÓN e LEITE, 2010; SARAIVA, 2012). Ainda que seja difícil tarefa mensurar exatamente os ganhos da diplomacia com a cooperação, Saraiva sugere que essas iniciativas contribuem para o avanço das relações bilaterais do Brasil com os países vizinhos em áreas não comerciais (SARAIVA, 2012).

Vaz destaca que a cooperação brasileira na América do Sul “reflete, em grande medida, impulsos e demandas provindas de uma ativa diplomacia presidencial e ministerial na

⁶ Trecho disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul> . Acesso em junho de 2012.

região e praticada pelos governos brasileiros, notadamente a partir do ano 2000 e sensivelmente intensificada desde 2003” (VAZ, 2008, p.14). Embora a América do Sul seja considerada área de interesse prioritário para o governo brasileiro, Vaz alerta que, no que concerne à cooperação, não há elemento distintivo em relação a essa região, sendo necessário “contextualizar a intensificação da cooperação do Brasil com os países sul americanos em um processo mais amplo voltado para os países em desenvolvimento de forma geral” (VAZ, 2008, p.14).

Verifica-se por meio da ação externa brasileira na América do Sul que o Brasil tenta assumir o papel de potência regional, demonstrando disposição de arcar com as responsabilidades e com os custos de *paymaster* do continente. Ressalta-se que, a despeito do maior engajamento regional promovido pela diplomacia brasileira, não tem sido observado o retorno esperado – traduzido em reconhecimento da liderança regional - por parte dos países vizinhos.

Em temas bilaterais, as dificuldades maiores surgiram com os países menores da região, mencionando-se os problemas com o Equador vinculados à atuação da empresa Odebrecht; com a Bolívia devido a decisão do governo de Morales de nacionalizar as instalações da Petrobrás em seu país; e com o Paraguai frente às reivindicações do governo Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu. Nos três casos o governo Lula flexibilizou suas posturas iniciais buscando soluções políticas que superassem desentendimentos econômicos e atenuassem os condicionantes impostos por assimetrias estruturais (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, p. 9).

Lima e Hirst também lembram que o Brasil não conta com o apoio consensual da opinião pública doméstica no que se refere à política brasileira para a região, já que a sociedade está dividida em duas linhas partidárias: a linha conservadora, devota do princípio da não-intervenção, e a linha progressista, que apoia o compromisso regional (LIMA e HIRST, 2009).

1.1.4 As relações com os Estados Unidos

As relações com Estados Unidos foram marcadas por um traço de continuidade. O fato de os Estados Unidos ainda ostentarem poder econômico-financeiro, militar e exercerem grande influência nos organismos internacionais reforça o reconhecimento da nação como superpotência e a necessidade de cultivar com o país um diálogo aberto (GONÇALVES, 2011). Pelo lado dos Estados Unidos, entende-se que o desgaste do país na América Latina enseja a tentativa de uma comunicação bilateral mais fluida. Fica claro que a importância conferida às relações bilaterais naturalmente não tem o mesmo peso recíproco. Se para os Estados Unidos o Brasil e a América Latina, em geral, não são prioridades da política externa,

a diplomacia brasileira, em momentos de decisão, tem a preocupação de avaliar os custos e as oportunidades de convergir ou divergir com Washington.

Vigevani e Cepaluni (2007) afirmam que a relação Brasil-Estados Unidos permanece sendo importante, mas que não são mais concebidas como única estratégia possível para viabilizar os objetivos nacionais. O bom relacionamento com os Estados Unidos poderia, de fato, contribuir para consolidar o papel do Brasil como potência regional, mas não parece que há espaço para muita concertação entre os dois países. Apesar das manifestações de simpatia dos presidentes Bush e Obama por Lula, Lima e Hirst argumentam que os temas prioritários nas respectivas políticas externas não apresentam fatores de convergência: “O Brasil manteve distância da política de Washington para o terrorismo, enquanto os Estados Unidos têm dado pouca atenção aos objetivos que o Brasil considera cruciais: desenvolvimento econômico, proteção ambiental e o fortalecimento do multilateralismo” (LIMA e HIRST, 2009, p.66).

Implementando estratégia diferente da administração anterior, o Itamaraty não aposta todas as fichas no relacionamento com os países centrais, diversificando parcerias com outras regiões em desenvolvimento. A diplomacia brasileira enfatiza; no entanto, que esse movimento em direção ao sul geopolítico não se realiza com prejuízo do relacionamento com os parceiros tradicionais (PATRIOTA, 2008). Desse modo, diz buscar “renovação e amadurecimento na relação bilateral” (PATRIOTA, 2008, p.103).

O estabelecimento, em 2005, de um diálogo estratégico entre os dois países revela o reconhecimento mútuo de relações mais maduras, mas não foi suficiente para inibir as inúmeras divergências em relação aos contenciosos na OMC, à posição brasileira no que diz respeito à Cuba, às bases norte-americanas em território colombiano, à liberalização do comércio agrícola na Rodada Doha, ao diálogo com o Irã, ao envolvimento na crise institucional de Honduras e ao pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Pode-se inferir, portanto, que o Brasil percebe a relevância do diálogo aberto com os Estados Unidos, mas estabelece suas relações bilaterais sem abrir mão da sua autonomia na política externa.

1.1.5 Multilateralismo

O multilateralismo é um dos padrões de conduta da diplomacia brasileira há mais de cinquenta anos (CERVO, 2008), mas o modo como o Brasil, no governo Lula, posiciona-se nos foros internacionais é resultado daquilo que Hirst, Lima e Pinheiro denominam de “revisonismo *soft*” (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, p.7). A estratégia multilateral

brasileira nesse período marca clara distinção com aquela formulada pela gestão Cardoso, segundo a qual o sistema multilateral não é percebido como uma arena de luta por transformação da ordem vigente, mas somente como um meio de legitimação e de credibilidade para a inserção competitiva do país em na economia global.

Mesmo quando comparado com o multilateralismo praticado nas décadas de 1960 e 1970, observa-se que houve mudança significativa. É bem verdade que, assim como no passado, a diplomacia do governo Lula e do chanceler Amorim apresentou o Brasil como mediador legítimo entre o norte e o sul; todavia, a postura negociadora do país é bem distinta. Nos anos de 1960 e 1970, o Brasil atuava de modo predominantemente defensivo e demandante. Entre 2003 e 2010, assistiu-se uma participação mais ofensiva do país, que se mostra capaz de reconhecer suas responsabilidades e de arcar com custos. Em seu discurso de transmissão do cargo, Amorim afirma que “o Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais” (AMORIM, 2003, p.15). O presidente Lula, em seu discurso de posse, também aponta para a importância que a ação multilateral terá em seu governo: “Vamos valorizar as organizações multilaterais, em especial as Nações Unidas, a quem cabe a primazia na preservação da paz e da segurança internacionais” (LULA DA SILVA, 2003, p.16).

A formação do G-20, na Ministerial de Cancún, em 2003, revela essa nova postura multilateral. Para Lima, esse arranjo na OMC representou “o renascimento do espírito de uma coalizão do Terceiro Mundo, embora concentrada nos interesses agrícolas específicos de países em desenvolvimento” (LIMA e HIRST, 2009, p.53). A iniciativa do chanceler Celso Amorim de formar esse grupo não só renova o papel do Brasil como mediador entre países centrais e periféricos, como torna o país um interlocutor necessário nas negociações sobre comércio agrícola na OMC, reforçando a vantagem de potências médias participarem de arranjos que as possibilitem influenciar, de algum modo, a ordem internacional. Lima relaciona o papel negociador do Brasil com a alta competitividade de suas exportações agrícolas e com a ênfase conferida pela diplomacia brasileira nas questões procedimentais da OMC.

Hirst, Lima e Pinheiro apontam para a mudança significativa na postura negociadora brasileira nas discussões sobre meio ambiente e mudança climática. Na reunião de Copenhague, em 2009, o Brasil, ao lado de África do Sul, China e Índia (Basic), mostrou-se disposto a adotar metas voluntárias de redução das emissões de carbono, sem abrir mão da ideia de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, princípio estabelecido na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), em

1992, a fim estabelecer diferenças entre países de industrialização antiga e países de industrialização recente em acordos para a redução das emissões dos gases de efeito estufa. Para Hirst, Lima e Pinheiro, a mudança na postura negociadora brasileira foi, em grande parte, consequência de um realinhamento doméstico na questão ambiental.

O forte apoio do Brasil à reforma das Nações Unidas e da estrutura decisória do Conselho de Segurança está ancorada na aspiração do país por uma ordem internacional mais democrática, mais legítima e mais representativa. A diplomacia brasileira anunciou, em 1994, na chancelaria de Celso Amorim, o desejo de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança (CSNU), a fim de, por meio de seu alargamento, conferir a esse órgão decisório um maior equilíbrio de representação e transformar a ONU em uma instituição adaptada à realidade do mundo pós-Guerra Fria. Em seu discurso de transmissão do cargo, Amorim indicou que essa demanda brasileira voltaria a ganhar força na gestão Lula: “Defenderemos a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão dos países em desenvolvimento entre os membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade” (AMORIM, 2003, p. 16). Para isso, o chanceler coordenou-se em coalizões: Brasil, Índia, Alemanha e Japão formaram o G-4 com o objetivo de buscarem um assento permanente no Conselho; a reforma do Conselho também está entre os objetivos do Ibas (também conhecido como G-3), composto por Índia, Brasil e África do Sul, em 2003.

Ainda no que concerne à reforma da ONU, o Brasil tem apoiado o aperfeiçoamento e o fortalecimento das iniciativas multilaterais, demonstrando especial preocupação com as operações de paz e os limites conceituais entre *peacekeeping* e *peace enforcement*. O país tem defendido na ONU o princípio de não intervenção, a importância do diálogo e da solução pacífica de controvérsias e a necessidade de relacionar a agenda de segurança a desenvolvimento social. A participação do Brasil no comando da Minustah reafirma a vontade de o país assumir a responsabilidade e os custos da pacificação em favor da cooperação para a promoção da segurança e do desenvolvimento no Haiti, da busca de bens públicos trazidos pela estabilidade do sistema internacional, do reconhecimento internacional do seu papel de potência média e do possível fortalecimento da posição de candidato a membro permanente do Conselho de Segurança (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Paralelamente à atuação multilateral em organizações internacionais, como OMC e ONU, o Brasil também se engaja em “um novo tipo de multilateralismo *ad hoc*” (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, p.8). São exemplos dessa escolha a formação do G-20 financeiro, com demandas por reforma nas instituições econômico-financeiras (principalmente o Banco

Mundial e o Fundo Monetário Internacional), e o BRIC, cujo objetivo é a ação coletiva coordenada em busca de um ordenamento multipolar mais equânime e equilibrado.

Um panorama geral da posição negociadora brasileira nos foros multilaterais revela o engajamento e a proatividade na composição de coalizões de geometria variável e uma postura bastante propositiva em diversos temas de política internacional. Essa opção por um papel protagônico e ofensivo do Brasil no cenário internacional marca a particularidade do multilateralismo posto em ação no governo Lula e tem tido resultados positivos, na medida em que o país é considerado interlocutor necessário nas discussões das mais diversas áreas temáticas e regimes internacionais, desde economia e finanças até meio ambiente e desenvolvimento social.

1.1.6 Relações sul-sul

O governo Lula teve como cerne de seu programa político a manutenção da estabilidade macroeconômica conquistada pelo governo Cardoso e o combate à pobreza e à desigualdade social. Assim, sua política externa refletiu as transformações de ordem doméstica, assinalando a importância de o Brasil compartilhar suas estratégias de desenvolvimento bem sucedidas com o mundo periférico e ressaltando a sua legitimidade para atuar como representante dos países em desenvolvimento nas demandas por uma ordem internacional mais justa e representativa. Nota-se que a política externa conferiu, desde o início do governo Lula, extrema relevância à expansão e fortalecimento das relações sul-sul. Hirst, Lima e Pinheiro (2010) afirmam que a ênfase na agenda sul-sul coincide com relevantes mudanças na sua inserção internacional que pretendem consolidar a presença brasileira nas negociações globais.

A articulação do G20 na OMC, a maior aproximação com a África e com os países árabes e o maior empenho na integração sul-americana são alguns dos resultados práticos da ênfase renovada do Brasil na cooperação sul-sul e na promoção do desenvolvimento. O prestígio do mundo periférico também pode ser observado na diplomacia presidencial: do total de viagens internacionais feitas pelo presidente Lula, 70% tiveram como destino países em desenvolvimento (AYLLÓN e LEITE, 2010, p.71). Em termos de comércio, nota-se um fluxo cada vez maior de exportações para o sul: em 2005, América do Sul, África e Ásia superaram, em conjunto, Europa e Estados Unidos como principais destinos das exportações

brasileiras. Em 2008, os países em desenvolvimento receberam 52% das exportações nacionais (AYLLÓN e LEITE, 2010, p.70)⁷.

As relações do Brasil com os países do sul são diversificadas e articulam-se por meio de combinações variáveis, de acordo com objetivos específicos de política externa. Brasil, Índia e África do Sul juntaram-se em uma parceria estratégica em torno de três interesses comuns: o compromisso com a democracia, a luta contra a pobreza e a favor do desenvolvimento e o fortalecimento de regras e instituições multilaterais que sejam menos assimétricas e mais favoráveis aos países periféricos. Ainda no que diz respeito a arranjos políticos, o Brasil participa dos BRICS e do G-20 financeiro, que ganhou força e relevância após a crise econômica de 2008, redimensionando o papel das potências emergentes nas discussões sobre a economia global. Ao lado de países do sul, o Brasil também vem atuando como interlocutor fundamental no regime de mudanças climáticas, através do Basic, e foi um dos articuladores do G-20 agrícola, grupo de países que defende os interesses dos países em desenvolvimento na Rodada Doha.

O relacionamento do Brasil com países árabes e, sobretudo, com a África reforça essa relevância conferida aos países do sul. No fim do governo Cardoso, verifica-se o início de uma reaproximação com os países árabes para fins comerciais, já que não houve muitos esforços da diplomacia por maior diálogo político. Na época, o Brasil chegou a adotar uma postura favorável às sanções ao Iraque nas votações do Conselho de Segurança. Na gestão Lula aliam-se os interesses comerciais à busca de maior concertação política, e, para isso, fez-se uso da diplomacia presidencial em uma série de visitas ao Oriente Médio. Pode-se acrescentar, ainda, que a vontade de diálogo mútuo concretizou-se nas Cúpulas América do Sul - Países Árabes, realizadas em 2005 e em 2009.

Uma das frentes de inserção internacional do Brasil, a relação com a África oscila entre o entusiasmo e o ostracismo desde o final da década de 1940, destacando-se nos governos Quadros e Goulart e no governo Geisel (SARAIVA, 2011). Hirst, Lima e Pinheiro localizam no governo Lula a “terceira onda de interesse do Brasil pela África” (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, p.10), em que se pretende conferir mais constância e equilíbrio à atuação brasileira no Atlântico Sul. Para José Sombra Saraiva, há, no governo Lula, uma mudança de rumo na dimensão africana da política externa. Segundo Saraiva (2011), a retomada da política africana realizou-se em novas bases, com a revisão do antigo discurso culturalista, substituído pela ideia de dívida histórica do Brasil em relação ao continente. Esse

⁷ Ao se analisar o aumento dos fluxos de comércio entre o Brasil e os países em desenvolvimento, não se pode desconsiderar a importância que a China ostenta, isoladamente, nas exportações brasileiras.

relacionamento renovado seria, internamente, mais público e legitimado pelo consenso social e político, “por intermédio de instituições como o parlamento, as universidades, os grupos afro-brasileiros (...), as empresas e os atores mais interessados da opinião pública” (SARAIVA, 2011, p.193)⁸.

A nova política africana do governo Lula, baseada no discurso de dívida histórica, concretizou-se por meio de uma agenda com foco em desenvolvimento. Para Saraiva, essa política “vem demonstrando mais coragem para romper o assistencialismo internacional, disfarçado pelas várias formas existentes de cooperação técnica à moda antiga, para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África” (SARAIVA, 2011, p.194). São inúmeros os projetos de cooperação com os países africanos, concentrados, principalmente, nas áreas de saúde, agricultura e educação.

Durante o período Lula, a África consolidou-se como importante parceiro no plano político, no contexto de coalizões sul-sul. Compartilhando uma gama de interesses, o diálogo Brasil-África concretizou-se, por exemplo, na configuração do G-20, arranjo formado na OMC objetivando o acesso a mercados dos países centrais, e no IBAS. A maior aproximação no Atlântico Sul resultou, ainda, nas Cúpulas América do Sul – África, realizadas em 2006 e em 2009. Vigevani e Cepaluni frisam que essa coalizão sul-sul “possui interesses que vão além da ampliação dos benefícios econômicos individuais, e que seus integrantes compartilhariam uma identidade comum, buscando ordem social e econômica mais ‘justa’ e ‘igualitária’” (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p.298).

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CBDI) é expressão fundamental da ênfase brasileira nas relações sul-sul. O sucesso de políticas públicas domésticas, a presença do país em debates de temáticas diversas e a estratégia de promover o desenvolvimento na agenda internacional contribuíram, decisivamente, para que houvesse a diversificação e o aprofundamento da participação do Brasil na cooperação internacional. Cabe ressaltar que, no governo Lula, o perfil do país no que diz respeito à cooperação internacional foi progressivamente transformado: se, historicamente, o país esteve no grupo de países receptores, o incremento nos recursos aplicados em ajuda humanitária, cooperação técnica, científica e tecnológica, bolsas de estudo para estrangeiros, contribuições para organizações internacionais e assistência humanitária coloca o país cada vez mais próximo do rol de países doadores. O aumento no volume de recursos foi significativo: entre 2005 e 2009,

⁸ A despeito da afirmação de Saraiva, cabe lembrar que não foram poucas as insinuações na imprensa nacional de que as relações com a África não trariam resultados positivos para o país.

o montante destinado pelo Brasil à CBDI cresceu de R\$ 384,2 milhões para R\$ 724 milhões (IPEA: ABC, 2010, p.19).

As relações sul-sul também podem ser percebidas como um instrumento de política externa que favorece a crença da diplomacia brasileira de que o Brasil deve ocupar um lugar protagônico nas relações internacionais. Lima e Hirst advertem, todavia, que a ênfase nas relações com o sul pode ser onerosa para o Brasil. Primeiramente, haveria o custo político das ações coletivas, diante da dificuldade de manter a coesão entre Estados com características e interesses diversos. A segunda dificuldade apontada pelas autoras diz respeito às críticas formuladas por setores das elites e da opinião pública doméstica em virtude da aproximação do Brasil com países em desenvolvimento, gerando um suposto prejuízo nas relações bilaterais com parceiros tradicionais, como Estados Unidos e União Europeia. Por último, Lima e Hirst questionam quais seriam as consequências das alternâncias entre as diferentes coalizões sobre o equilíbrio entre mudança e continuidade na política externa brasileira e ressalta as disputas interburocráticas, que provavelmente se tornarão mais frequentes com a maior complexidade da política externa brasileira (LIMA e HIRST, 2009). Apesar dos desafios apresentados, a política externa do governo Lula conquistou inegável força negociadora nos foros internacionais e promoveu uma inserção internacional singular, pautada pela ênfase no desenvolvimento internacional e nas reduções das assimetrias entre centro e periferia.

1.1.7 Mudanças da política externa

Utilizando o modelo de Hermann (2001), Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam que a alteração da política externa brasileira no governo Lula deve ser interpretada de forma multicausal. As diferenças ideológicas, de visão de mundo, as personalidades dos presidentes Cardoso e Lula, suas interpretações divergentes sobre eventos internacionais e a substituição dos formuladores de política externa (chanceleres e secretários-gerais, por exemplo) são alguns dos fatores apontados a fim de justificar a mudança. Vigevani e Cepaluni argumentam, ainda, que o ataque de 11 de Setembro e as dificuldades da Rodada Doha também contribuíram para a transformação iniciada já no fim do governo Cardoso; mas não acreditam, contudo, que tenha havido na transição de governo uma reestruturação doméstica significativa (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Saraiva analisa a atuação de duas correntes de pensamento e ação no Itamaraty durante os respectivos governos e a percepção de política externa do PT a fim de compreender os

meandros da mudança. A primeira corrente de pensamento e ação seria a dos “institucionalistas pragmáticos”, que se fortaleceu e se consolidou no governo Cardoso, na gestão Lampreia. No espectro partidário, essa corrente encontra identidade no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e no Democratas (DEM) (SARAIVA, 2010a). Como principais traços, destacam-se a ideia de “liberalização condicionada” no campo econômico e o apoio aos regimes internacionais e aos valores internacionais, em favor de uma inserção internacional em que os valores globais devem ser defendidos por todos. Desse modo, Saraiva afirma que a diplomacia buscou, na administração Cardoso, um comportamento ativo nos foros multilaterais, assumindo uma posição de *global player* (SARAIVA, 2010a).

A inflexão mais importante da política externa do governo Cardoso foi, segundo Saraiva, a adoção do conceito de “soberania compartilhada”, em oposição ao conceito clássico de soberania. Por essa nova concepção, haveria um concerto de países pautado por crenças e valores comuns, ensejando uma mudança na concepção de autonomia: “a ideia da ‘autonomia pela integração’ se firmou, em detrimento da autonomia buscada anteriormente visando à distância ou a autossuficiência” (SARAIVA, 2010a, p.3).

Os institucionalistas pragmáticos, de acordo com Saraiva, defendem um papel de liderança brasileira, com base na estabilidade democrática e na promoção de infraestrutura, na América do Sul. Verifica-se, contudo, que no âmbito regional a ideia de soberania compartilhada não se materializou, na medida em que o projeto de integração não poderia trazer constrangimentos para possíveis ganhos brasileiros com parceiros nem obstaculizar a projeção do país no cenário internacional. No segundo mandato de Cardoso, a diplomacia colocou em prática uma “modesta revisão” do comportamento de não intervenção, com ênfase na relação entre democracia, integração regional e desenvolvimento; no entanto, a prioridade foi dada à integração comercial, ainda que, ao fim do governo, tenha sido iniciado o processo de construção da Casa. A institucionalização do Mercosul não foi vista como necessária e o bloco serviria prioritariamente para potencializar benefícios econômicos e para reforçar a capacidade negociadora do Brasil no cenário internacional. A aspiração à liderança regional complexificou a relação com os Estados Unidos, país com quem o Brasil enfrentou divergências em temas comerciais e em relação à formação da Alca (SARAIVA, 2010a).

A corrente autonomista é, segundo a análise de Saraiva (2010), influenciada pelo desenvolvimentismo e ligada a grupos mais nacionalistas, conferindo maior destaque às ideias de autonomia, de universalismo e de fortalecimento da presença brasileira no sistema internacional. Essa corrente consolidou-se no governo Lula com a nomeação do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Ao contrário dos

institucionalistas pragmáticos, os autonomistas não demonstram tanta convicção na eficiência da participação mais ativa nos regimes internacionais, e buscam modificar a ordem internacional, tornando-a mais legítima e representativa. Essa corrente defende, de modo bastante assertivo, a necessidade de reforma nas instituições, sobretudo na ONU, em que o país pleiteia um assento permanente no Conselho de Segurança.

No âmbito regional, os autonomistas pretendem aprofundar o processo de integração regional e construir a liderança brasileira, “aceitando a perspectiva do Brasil exercer o papel de *paymaster* na região, bancando com os custos de um processo de integração”. Nesse sentido, o Brasil assumiu, em 2004, o comando da Minustah, liderando uma força que pode, de certa forma, ser considerada de *peace enforcement*⁹, o que marca uma inflexão significativa na defesa brasileira da não intervenção.

Outra estratégia brasileira em favor da integração e da construção de liderança regional é a cooperação com os países vizinhos, que foi incrementada nas suas diversas vertentes. No que diz respeito ao Mercosul, os autonomistas consideram que o modelo comercialista do bloco encontra-se ultrapassado e priorizam a ampliação do bloco (SARAIVA, 2010). Já a Unasul, que reúne todos os países da região, é percebida pelos autonomistas como um mecanismo estratégico na formação de consenso. Saraiva (2010) afirma que, em comparação aos institucionalistas pragmáticos, o governo Lula assume um viés mais competitivo em relação à presença dos Estados Unidos no continente, sem possibilidade de atuação regional articulada.

Paralelamente a esses grupos no interior do Itamaraty, Saraiva (2010a) chama a atenção para a forte influência de alguns integrantes do PT na formulação de política externa durante todo o governo Lula. Esse terceiro grupo de pensamento e ação tem poucos laços históricos com a diplomacia e tem sua origem na academia e nas lideranças políticas. Marco Aurélio Garcia, assessor especial da Presidência da República para assuntos internacionais, é o representante mais conhecido desse grupo, orientado principalmente para o processo de integração regional. Ao contrário de autonomistas e de institucionalistas pragmáticos, esse grupo é favorável à institucionalização do Mercosul e ao aprofundamento do bloco em termos políticos e sociais. Segundo Saraiva (2010a), o Protocolo de Olivos, o Parlamento do Mercosul e a Focem são ações forjadas com base nessa perspectiva. Esse grupo acredita na existência de uma identidade regional e na solidariedade difusa com os países vizinhos.

⁹ A diplomacia brasileira considera a Minustah uma força de manutenção da paz, e não de imposição da paz. No entanto, essa missão foi aprovada com base no capítulo VII da ONU.

Saraiva (2010a) argumenta que o peso da presença histórica do Itamaraty na formulação da política externa brasileira contribui para que se verifique um núcleo comum entre as duas correntes, de modo que haja aspectos de continuidade mesmo na mudança. Vigevani e Cepaluni defendem, com base no modelo de Hermann (2010), que a maior parte das mudanças do governo Lula pode ser considerada ajuste ou mudança de programa, já que, na avaliação dos autores, não ocorreu alteração significativa nas metas da política externa, embora tenham sido buscadas novas formas de inserção internacional (VIGEVAANI e CEPALUNI, 2007).

1.2 A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

No início de 2011, foi divulgado, no Brasil, o estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), sobre a cooperação do país para o desenvolvimento do mundo periférico no período de 2005 a 2010. Essa pesquisa é a mais abrangente e completa já produzida no país sobre esse tema e sua realização revela não só a necessidade de compreender melhor a crescente complexidade da participação brasileira na Cooperação Internacional, como a de dar início a um processo interno por maior conhecimento, planificação e gestão nas ações em favor do desenvolvimento.

A elaboração desse estudo do Ipea parece indicar uma nova ênfase da CBDI na formulação e execução da política externa brasileira. A elaboração desse estudo do Ipea pode indicar uma nova ênfase da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na formulação e execução da política externa brasileira. Oficialmente, a CBDI é definida como:

A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas¹⁰.

Ainda que esse tipo de cooperação não configure uma iniciativa nova no leque de ações externas do Brasil, pode-se afirmar que o país tem buscado um modelo renovado, com maior ênfase na doação do que na recepção, e que se diferencie dos paradigmas estabelecidos pelos tradicionais doares de ajuda. Pode-se observar que, no período de 2003 a 2010, a CBDI

¹⁰ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

alcançou diferentes dimensões (financeira, humanitária, técnica e política), consolidou-se como instrumento de política externa e foi essencial para incluir novos atores nas iniciativas em favor do desenvolvimento internacional.

1.2.1 A evolução da CBDI

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ganha maior espaço nas relações internacionais ao fim da Segunda Guerra Mundial, com o Plano Marshall, com a criação da ONU e das instituições de Bretton Woods, e com os processos de descolonização (PUENTE, 2010). No Brasil, a cooperação ganha relevância a partir dos anos de 1950¹¹ com base no pensamento desenvolvimentista que já começava, desde os anos de 1930, a influenciar a formulação da política externa. Cervo afirma que “a cooperação haveria de preencher, mediante mecanismos concretos, a função supletiva consignada à política exterior para o esforço interno de desenvolvimento” (CERVO, 1994, p.41). Desse modo, pode-se afirmar que o país deu início ao processo de cooperação mais na condição de receptor do que de prestador¹².

Una de las acciones centrales de la diplomacia, puesta gradualmente al servicio del desarrollo nacional, fue la captación de recursos y de *know how* de los países del Norte, cuyo buen aprovechamiento puede ser explicado por la implantación de un Sistema de Cooperación Técnica Internacional, a partir de 1950, cuando fue creada la Comisión Nacional de Asistencia Técnica (AYLLÓN e LEITE, 2010, p.72)¹³.

Ao final da década de 1960 foi estruturado o sistema brasileiro de cooperação, que dava ênfase à modalidade de cooperação técnica e científica, em razão da crença de que a assistência¹⁴ dos países do norte, em especial dos Estados Unidos, seria fundamental para o

¹¹ Puente alerta que na década de 1940 já havia projetos de cooperação entre Brasil e Estados Unidos, como parte da estratégia norte-americana de aproximação no contexto da Segunda Guerra Mundial (PUENTE, 2010, p.99).

¹² Deve-se lembrar, contudo, que a Comissão Nacional de Assistência Técnica, criada em 1950, já incluía em seu mandato (Decreto n. 28.799, de 27 de outubro de 1950) a cooperação do Brasil com outros países por meio da concessão de bolsas de estudos, que é uma das modalidades mais tradicionais da cooperação brasileira (IPEA: ABC, p.26).

¹³ Todas as traduções dessa dissertação são de inteira responsabilidade da autora. "Uma das ações centrais da diplomacia, colocada gradualmente a serviço do desenvolvimento nacional, foi a captação de recursos e de *know how* dos países do Norte, cujo bom aproveitamento pode ser explicado pela implantação de um Sistema de Cooperación Técnica Internacional, a partir de 1950, quando foi criada a Comissão Nacional de Assistência Técnica".

¹⁴ O termo “assistência técnica” é substituído, a partir da década de 1960, pela expressão “cooperação técnica”, seguindo a resolução n. 1.383/59 da Assembleia Geral da ONU, diante das críticas dos países em desenvolvimento, que acreditavam que a primeira denominação apresentava uma carga pejorativa e que diminuía

processo de desenvolvimento da nação. Centralizaram-se as competências da cooperação técnica internacional na Divisão de Cooperação Técnica do MRE e na Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional. Essa estruturação ensejou a participação brasileira como parte prestadora de cooperação com países da África e da América Latina (AYLLÓN e LEITE, 2010). No início dos anos de 1970, o Brasil já desempenhava, portanto, um duplo papel na Cooperação para o Desenvolvimento, na condição de receptor e de prestador:

Por un lado, buscaba la transferencia de tecnología desde los países más avanzados para perfeccionar su desarrollo socioeconómico; por otro, procuraba transferir capacidades tecnológicas hacia otros países del Sur, con objetivo, siguiendo el ejemplo de los países del Norte, de realizar intereses nacionales tales como la apertura de mercados, el estrechamiento de lazos con América Latina y África, el fortalecimiento del poder de negociación del Tercer Mundo en negociaciones globales y la afirmación internacional como potencia emergente (AYLLÓN e LEITE, 2010, p.74)¹⁵.

Com a crise do petróleo, com a recessão global e com o colapso do socialismo real, houve uma queda expressiva da cooperação oferecida pelos países do norte. O fato de o Brasil passar a ser visto, em meados da década de 1970, como uma potência média também contribuiu para a retração no número de projetos de cooperação com os países centrais e, simultaneamente, para o aumento da demanda por cooperação pelos países em desenvolvimento (AYLLÓN e LEITE, 2010). Nesse contexto de mudança no perfil da cooperação brasileira foi criada, em 1987, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a ABC.

Do fim do regime militar até a primeira década do século XXI, observa-se a crescente consistência e visibilidade da CBDI, em decorrência de fatores como: o fortalecimento dos movimentos sociais, a consolidação da democracia, a reforma constitucional, a reformulação e a consolidação de políticas sociais, o reconhecimento internacional destas e a maior estabilidade econômica e financeira do país. Durante o governo Lula, o volume de recursos destinado à CBDI cresceu significativamente totalizando, segundo o relatório do Ipea, um valor de quase dois bilhões de reais entre 2005 e 2009.

a soberania dos países receptores. O termo cooperação refletiria uma relação menos desigual entre dois países soberanos, na busca por interesses comuns (PUENTE, 2010, p.43).

¹⁵ "Por um lado, buscava a transferência de tecnologia dos países mais avançados para aperfeiçoar seu desenvolvimento socioeconômico; por outro, procurava transferir capacidades tecnológicas a outros países do Sul, com o objetivo, seguindo o exemplo dos países do Norte, de realizar interesses nacionais tais como a abertura dos mercados, o estreitamento dos laços com a América Latina e com a África, o fortalecimento do poder de negociação do Terceiro Mundo em negociações globais e a afirmação internacional como potência emergente".

1.2.2 Princípios e características da CBDI

Importante vertente da cooperação sul-sul no governo Lula, a CBDI expressa “o compromisso de contribuir para a promoção do desenvolvimento global, com ênfase na América Latina, África e Ásia”¹⁶. Segundo o discurso oficial, o cerne da política de cooperação brasileira é o compartilhamento de experiências e soluções entre os países em desenvolvimento, em oposição ao paternalismo e à ingerência que historicamente caracterizaram a cooperação oferecida pelos países centrais. Defende-se que “a troca de experiências e de conhecimentos materializa o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre os povos, beneficiando todas as partes envolvidas na cooperação”¹⁷. O Brasil estaria comprometido, portanto, em respeitar a soberania dos países receptores e em não atuar pautado por interesses egoístas de curto prazo.

A cooperação do Brasil com outros países em desenvolvimento é, segundo o governo, baseada em dois pilares fundamentais: a solidariedade e a corresponsabilidade. De acordo com o estudo realizado pelo Ipea, a cooperação brasileira com países do sul é oferecida em bases não comerciais, sem imposição de condicionalidades e é pautada por interesses comuns. A CBDI “não se resume à interação entre doadores e recebedores”, sendo entendida como “uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades”¹⁸. Esse princípio da corresponsabilidade ratifica a ideia de uma cooperação sem assistencialismo, incorporando a noção de autonomia e de responsabilidade por parte dos países receptores.

Oficialmente, o principal objetivo da CBDI é o de promover o desenvolvimento socioeconômico dos países receptores de ajuda. No relatório do Ipea consta que a cooperação para o desenvolvimento internacional pretende incentivar “modelos de desenvolvimento que possam conjugar crescimento econômico com inclusão social e prosperidade nacional com sustentabilidade e estabilidade global”¹⁹. Nota-se que, a despeito da reiterada defesa da solidariedade periférica, o Brasil pretende exportar o seu atual modelo de sociedade para os países com os quais coopera.

¹⁶ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/training/informacoes/ABC.aspx>> Acesso em setembro de 2012.

¹⁸ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

¹⁹ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

Para o governo, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional desdobra-se em assistência humanitária internacional; bolsas de estudo para estrangeiros; cooperação técnica, científica e tecnológica; e contribuições a organizações internacionais e bancos regionais e operações de paz. No total, a CBDI alcançou, entre 2005 e 2009, aproximadamente, o valor de R\$ 2,9 bilhões. Mais de 76% desse valor corresponde a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais, cabendo às demais modalidades (assistência humanitária, bolsas de estudo e cooperação técnica) quase 24% do total. Os recursos destinados à cooperação praticamente dobram entre 2005 e 2009, passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões, respectivamente²⁰. Os montantes de cooperação financeira e perdão de dívidas não são contabilizados pelo governo brasileiro como recursos destinados à cooperação sob a alegação de que essas seriam ações assistenciais e que não contribuiriam para o desenvolvimento dos receptores. O conceito de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional formulado pelo Brasil não se alinha à definição de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD), elaborado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essa última é pensada de maneira mais ampla, sendo delimitada como:

Fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para os países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais²¹.

Cabe comentar que, embora tenha havido um significativo aumento nas contribuições brasileiras para a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional, o Brasil não figura entre os principais doadores de recursos financeiros, sobretudo em comparação com os países do norte e com potências emergentes como China e Índia. O governo brasileiro defende que a grande contribuição do país para o desenvolvimento não é de ordem financeira, mas a transferência de soluções inovadoras para o desenvolvimento em uma ampla gama de setores.

²⁰ Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

²¹ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

1.2.3 Modalidades da CBDI

Assistência Humanitária Internacional

A assistência humanitária internacional (AHI) está presente no histórico das ações brasileiras de cooperação internacional, representando 5,3% dos recursos destinados para o desenvolvimento internacional. No segundo Governo Lula, a ajuda brasileira teve um crescimento bastante significativo, passando de R\$ 1,19 milhões para R\$ 87,04 milhões destinados a países em situações de emergência ou de calamidade pública²². Paralelamente, houve uma mudança nos canais de distribuição de recursos, preferindo-se enviar os recursos diretamente pela via bilateral, em vez de encaminhar a ajuda por meio de organizações internacionais.

A assistência humanitária oferecida pelo Brasil é majoritária na América Latina e Caribe, para onde foram destinados 76,27% da ajuda. Os países que mais receberam assistência humanitária brasileira na região foram Bolívia, Paraguai, Haiti, Cuba, Jamaica, Peru, Honduras e Nicarágua. O restante dos recursos destinados à AHI foi encaminhado para a Ásia (16,44%); para a África²³ (7,26%), onde a ajuda se concentra nos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), sobretudo em Guiné Bissau, e para a Oceania (0,02%). Desconsiderando-se a classificação geográfica baseada em regiões, verifica-se que Cuba, Haiti, Território Palestino e Honduras são os destinos de quase 64% do montante destinado para a AHI pelo Brasil entre 2005 e 2009. Paraguai, Bolívia, Argentina, Equador, Jamaica, Guiné Bissau, Nicarágua e Peru correspondem a aproximadamente 20% desse total. Organizações internacionais e os demais países são destinos de aproximadamente 16% do montante para assistência humanitária do Brasil. Pode-se acrescentar que Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste receberam juntos R\$ 8.063.670,78, equivalente a 8% dos recursos²⁴.

A concentração de recursos na América Latina e Caribe e nos países da CPLP (mais especificamente, em Guiné Bissau) revela que a ajuda brasileira não é oferecida de maneira

²² Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

²³ Na África, os recursos concentram-se na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), sobretudo em Guiné Bissau.

²⁴ Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

completamente desinteressada. A assistência humanitária é destinada, principalmente, a países e regiões considerados estratégicos para a política externa brasileira ou onde há questões de grande apelo junto à sociedade internacional, como o conflito árabe-israelense.

Bolsas de Estudos para Estrangeiros

A concessão de bolsas para alunos estrangeiros que realizam seus estudos no Brasil ou no exterior é uma das modalidades mais tradicionais da CBDI. A concessão de bolsas de estudo representa parte significativa da cooperação brasileira (quase 10% do total), responsável por um total acumulado de R\$ 284,07 milhões²⁵.

Tratados bilaterais e acordos culturais, educacionais e científicos determinam o crescimento no número de programas que visam assistir tecnicamente países com problemas na área de educação. O encaminhamento de recursos é feito, sobretudo, para os países da América Latina (com destaque para a Argentina) e para os países da CPLP. Programas bilaterais com Cuba, Uruguai e Timor Leste e iniciativas com blocos de países, como no caso do Mercosul, figuram entres os projetos conjuntos.

Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica

Na medida em que o Brasil apresenta tecnologias, técnicas e experiências que podem ser aproveitadas por outras nações em desenvolvimento, a Cooperação Técnica Internacional²⁶ recebe destaque entre as modalidades de cooperação possíveis. Esse tipo de cooperação tem como especificidades o fato de geralmente ser implementada pelo Estado (por meio de suas instituições e agências) e de disponibilizar mais transferência de conhecimento que de recursos financeiros.

Quando, há três décadas, o Brasil começou a engajar-se nas ações de CBDI, a limitação de recursos orçamentários e a necessidade de diferenciar-se dos doadores

²⁵ Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

²⁶ A cooperação técnica no Brasil é desenvolvida segundo duas vertentes: a cooperação horizontal e a cooperação recebida do exterior. A cooperação horizontal refere-se à cooperação técnica implementada pelo Brasil com outros países em desenvolvimento, por meio da qual é promovido o adensamento de suas relações e o estreitamento dos seus laços políticos e econômicos. A cooperação recebida do exterior abrange a cooperações técnicas bilateral e multilateral, e busca a internalização de conhecimentos técnicos disponibilizados por organismos internacionais (cooperação multilateral) e por países mais desenvolvidos (cooperação bilateral), dentro da ótica de aceleração do processo de desenvolvimento nacional. Nesse trabalho será analisada apenas a primeira vertente de cooperação.

tradicionais foram contornadas pela opção por essa modalidade cooperativa. Atualmente, o total dos recursos federais investido em projetos e programas de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica durante o período em análise (2005-2009) ultrapassa os R\$ 252,6 milhões. Desse montante, 69% dos recursos são destinados a treinamentos e capacitações²⁷.

Segundo o relatório do Ipea, o governo brasileiro tem como missão “contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento”. Nesse sentido, a cooperação horizontal “é inspirada no conceito de *diplomacia solidária*, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos”²⁸.

Pelo discurso oficial, o Brasil, quando oferece cooperação técnica, atua com base nos valores diplomáticos de respeito à soberania nacional e de não intervenção nos assuntos internos dos Estados. A cooperação técnica disponibilizada pelo Brasil é, segundo fontes oficiais, “sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais”²⁹ e pretende contribuir com o “desenvolvimento integral dos parceiros, que impulse mudanças estruturais em suas economias”³⁰. Buscando diferenciar sua atuação do modelo de cooperação Norte-Sul, o Brasil tenta se distinguir pelo compromisso de promover, de forma conjunta com o país parceiro, iniciativas ancoradas no desenvolvimento efetivo de capacidades locais.

A cooperação técnica brasileira tem priorizado projetos de natureza estrutural, em contraposição a projetos pontuais, que apresentam resultados mais limitados. Os projetos estruturais são preferidos por causarem um maior impacto social e econômico nos países beneficiados, estimulando as capacidades individuais e institucionais do país receptor. Desse modo, o Brasil demonstra preferência por projetos que tenham resultados no desenvolvimento social, cooperando prioritariamente nas áreas de educação, de agricultura e de saúde.

Além da cooperação técnica bilateral, o Brasil tem estabelecido parcerias com terceiros países (em geral, países centrais) ou organizações internacionais em Cooperações

²⁷ Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

²⁸ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

²⁹ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

³⁰ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

Técnicas trilaterais. A cooperação triangular costuma envolver uma parceria entre um doador tradicional (Estados Unidos, União Europeia ou Japão, por exemplo) e uma grande nação em desenvolvimento (como Brasil, China, Índia, África do Sul), para auxiliar um terceiro Estado com menor desenvolvimento relativo. A ideia é reunir no mesmo projeto os recursos financeiros dos sócios mais prósperos com a maior proximidade política e cultural dos países emergentes.

De acordo com os dados do relatório do Ipea, embora a cooperação bilateral seja distribuída de forma bastante equilibrada entre os países receptores, é possível destacar entre os principais parceiros da Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica realizada pelo Brasil a Argentina (que recebeu o correspondente a 8% do volume total de recursos investidos no período), Guiné Bissau (6%), Timor Leste, Cuba e Moçambique (com 4% cada). Do valor investido na cooperação multilateral, a CPLP recebe mais de 20%, seguida pela Organização Pan-Americana de Saúde /Organização Mundial da Saúde (16%), e pelo Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (11%)³¹.

Novamente, percebe-se que a Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica brasileira norteia-se pela prioridade conferida à América do Sul, à América Latina e Caribe e aos países de língua portuguesa. No âmbito sub-regional, os países do Mercosul foram o destino de 15% do volume total de recursos investidos em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica no período³². No entanto, apesar dos diversos programas e projetos realizados por intermédio do Mercosul como bloco econômico, o que prevalece é o investimento bilateral do Brasil em cada país-membro, individualmente. Parece prevalecer no governo Lula a ideia de que cooperar com o desenvolvimento político, econômico e social dos países vizinhos significa assegurar a democracia e a estabilidade regional.

Ayllón e Leite (2010), contudo, expõem a contradição de o discurso oficial brasileiro destacar a prioridade da América do Sul na política externa brasileira, mas de isso não se refletir no perfil da Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica prestada pelo Brasil. É a África, e não a América do Sul, a região que mais recebe os recursos da cooperação brasileira. A concentração de recursos em países africanos tem diferentes motivações: o discurso oficial enfatiza a dívida histórica do Brasil com a África, mas a relação com os interesses

³¹ Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

³² Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

econômicos do país (como o interesse na expansão da produção mundial de biocombustíveis, o acesso a mercados e a recursos naturais) indica uma motivação mais pragmática.

Operações de Paz

A modalidade de Operações de Paz concentra seus recursos na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) (Ipea, 20010). Oficialmente, a participação brasileira na Minustah fundamenta-se no entendimento de que se trata de uma operação de *peace keeping*; no entanto, a referida operação de paz foi baseada no capítulo sétimo da Carta da ONU, caracterizando-se como uma operação de *peace enforcement*. Independentemente da classificação da Minustah, as forças da ONU se engajam no enfrentamento das causas do conflito no Haiti: a fome, a pobreza, a fragilidade das instituições democráticas. A ideia é que o conflito haitiano só será superado de maneira real e sustentável com a promoção do desenvolvimento no país

Cabe lembrar que a liderança do Brasil na Minustah gerou debates entre setores da elite e da opinião pública sobre os ganhos e os custos da participação brasileira nessa operação de paz. O argumento de que Brasil é um país com acentuados problemas sociais e de que, por isso, deveria concentrar-se na solução dos seus problemas domésticos ganhou espaço nas discussões e indicou que temas da agenda internacional ainda são discutidos de forma superficial e pouco transparente pela sociedade brasileira.

Contribuições a organizações internacionais e bancos regionais

As contribuições a organizações internacionais e bancos regionais correspondem a três quartos dos recursos empregados na CBDI. As crescentes contribuições brasileiras para organizações internacionais reafirmam a crença da diplomacia brasileira no multilateralismo e na importância das instituições; assim, podem indicar o desejo de arcar com menos custos e riscos na condução de projetos.

Na ONU, o país participa de operações de paz, acolhe refugiados (ainda que em pequeno número) e promove a AHI através de contribuições coordenadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Outra parte das contribuições brasileiras é destinada às integralizações de capital de fundos de bancos regionais que o Brasil participa. A finalidade desses recursos, nos casos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Africano de Desenvolvimento, é “contribuir com o crescimento

econômico e com a redução da pobreza nos países de renda baixa³³. Os recursos dirigidos ao BID financiaram, em termos concessionais, países de renda baixa da região, como Bolívia, Guiana, Honduras e Nicarágua e com doações ao Haiti. Já os recursos do BAD financiaram projetos dos países mais pobres do continente africano.

No âmbito regional, destaca-se a contribuição brasileira para o Focem, criado em 2004, a fim de reduzir as assimetrias entre os sócios do bloco, através de projetos que impulsionem atividades econômicas e promovam o desenvolvimento social. O Brasil é responsável pela contribuição não reembolsável de 70% do valor aportado anualmente, beneficiando prioritariamente projetos no Paraguai e no Uruguai.

Ainda no que diz respeito às contribuições multilaterais, cabe acrescentar os recursos brasileiros destinados ao Fundo Ibas para o Alívio da Fome e da Pobreza, instituído em 2004 com o objetivo de financiar projetos que, através do compartilhamento de experiências bem-sucedidas, contribuam com o desenvolvimento do mundo periférico. O referido fundo já financiou projetos em Guiné Bissau, no Haiti e em Cabo Verde³⁴.

O fato de o Brasil preferir os meios multilaterais para transferir recursos para a cooperação é observado pela literatura sobre ajuda exterior como uma estratégia de minimizar os interesses egoístas dos países doadores e de priorizar o desenvolvimento daqueles que recebem os recursos da cooperação.

1.2.4 A transferência de boas práticas da CBDI

Conforme já foi mencionado, a CBDI baseia-se mais em transferência de conhecimento técnico e experiências exitosas para o desenvolvimento econômico e social do que em doações de recursos financeiros. A cooperação brasileira prioriza as áreas de qualificação profissional, saúde pública, agropecuária, educação e desenvolvimento social³⁵.

Na área de qualificação profissional, o Brasil atua em parceria com instituições nacionais, com destaque para o Senai, que implementa centros de formação profissional em

³³ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

³⁴ Trecho disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul>. Acesso em junho de 2012.

³⁵ Trecho do estudo *South-south cooperation activities carried out by Brazil*, Under Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion, 2007. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>>. Acesso em agosto de 2012.

países como Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Angola, Timor Leste, Haiti e Paraguai – confirmando a prioridade da cooperação brasileira a países de língua portuguesa e da sua esfera regional. Na área de educação, há ações conjuntas em países da CPLP, como São Tomé e Príncipe, Timor Leste e Moçambique, para a reprodução de programas brasileiros bem-sucedidos, em especial o Bolsa Escola e o Alfabetização Solidária (AYLLÓN e LEITE, 2010; ABC, 2005).

No setor de saúde pública, são destacadas as participações do Ministério da Saúde e da Fiocruz em projetos de prevenção e combate à aids, de prevenção e combate à malária e outras doenças tropicais, de transferência de tecnologia para a produção de medicamentos³⁶ e para a criação de bancos de leite. Em agropecuária, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) está presente em mais de 50 países, e implementa projetos prioritariamente nas áreas de biocombustíveis e de agricultura tropical. A Embrapa tem projetos em Gana, Senegal, Mali, Moçambique, Panamá e Venezuela e abriu escritórios em Acra e em Caracas (Embrapa, 2011), em razão das crescentes demandas por sua participação em projetos de cooperação.

No âmbito do desenvolvimento social, o Brasil tenta resgatar a importância da participação ativa dos Estados na promoção do desenvolvimento e do combate às distorções sociais. Programas sociais brasileiros elogiados internacionalmente, como o Bolsa Família e o Fome Zero, têm norteado a formulação e execução de projetos parecidos em outros países.

1.2.5 Considerações sobre a CBDI

Analisando-se os aspectos gerais da CBDI engendrada pelo Brasil durante o governo Lula, é possível propor algumas hipóteses sobre as reais motivações das ações brasileira. Ainda que o argumento da solidariedade com o mundo periférico não deva ser totalmente descartado, sabe-se que essa motivação não esgota outros propósitos, que fazem da cooperação brasileira um instrumento estratégico de política externa.

O incentivo a um modelo de Estado engajado na promoção do desenvolvimento pode ser uma motivação. O governo Lula foi marcado por inserir a temática do desenvolvimento em praticamente todas as esferas da agenda internacional. A diplomacia brasileira associou desenvolvimento a direitos humanos, segurança, meio ambiente e comércio. Na medida em que o Brasil exporta o seu modelo de Estado desenvolvimentista para os países do Sul,

³⁶ Em 2010, foi inaugurada uma fábrica de medicamentos contra aids em Moçambique com financiamento brasileiro.

favorece-se o impulso a demandas mais assertivas pelo desenvolvimento no cenário internacional.

Muitos analistas consideram a CBDI parte da estratégia brasileira para obter apoio para uma possível (e desejada) candidatura brasileira a membro permanente do Conselho de Segurança das ONU. A ideia seria conquistar o apoio dos países beneficiados pela ajuda brasileira e também dos países do Norte, em reconhecimento ao papel exercido pelo Brasil em favor do desenvolvimento. A CBDI pode ser considerada um meio para que o Brasil projete uma imagem moderna de país e consolide um papel protagônico no âmbito regional e internacional, posicionando-se como um *global player*. Nesse sentido, parece inquestionável a tentativa da diplomacia brasileira de promover uma imagem de prestígio ao oferecer ajuda a países periféricos.

Ao contrário do que é negado nos discursos oficiais, a CBDI apresenta uma inegável motivação econômica. Essa motivação dá-se nos mais variados aspectos: o interesse na expansão dos biocombustíveis, o comércio de insumos, máquinas e equipamentos necessários para a execução de projetos, o acesso a mercados dos países receptores. No caso da cooperação do Brasil com a África, alguns analistas defendem que a ação brasileira se dá em razão da competição com China e Índia por mercados, recursos naturais e fontes de energia (AYLLÓN e LEITE, 2010).

Deve-se ainda acrescentar as demandas dos setores empresariais brasileiros. Com o apoio do Estado, empresas de diferentes setores (sobretudo de energia, mineração e construção civil) têm investido pesadamente em países em desenvolvimento. Ayllón e Leite (2010) sugerem que a ênfase brasileira em qualificação profissional seria mais motivada pela necessidade de melhoria dos recursos humanos locais do que pela solidariedade.

O aspecto da burocracia brasileira também merece ser levado em consideração. Dirigentes do PT defendem a necessidade de uma “diplomacia solidária” e um estreitamento de laços com os países do Sul geopolítico, em especial com a América do Sul. A consolidação da corrente autonomista do Itamaraty durante o governo Lula certamente contribuiu para o adensamento das relações Sul-Sul (SARAIVA, 2010a). O empenho da corrente autonomista em estabelecer a liderança brasileira na América do Sul, por meio da ajuda ao desenvolvimento, também ensejou o maior engajamento brasileiro em projetos de cooperação na região, principalmente nos países com os quais o Brasil tem acordos para o fornecimento de energia e onde há uma expressiva comunidade de brasileiros. Por esse motivo, a maior parte dos recursos da CBDI na região destina-se a Paraguai e Bolívia. Ainda que se

reconheçam os incentivos brasileiros ao desenvolvimento regional, esse esforço ainda não é refletido em um reconhecimento da liderança brasileira por parte dos países vizinhos.

Além de o argumento da solidariedade como propósito norteador da CDBI ser facilmente superado por outras hipóteses de motivações, não esgotadas nesse esforço descritivo, cabe ressaltar que o aspecto *solidário* não é eficiente para convencer grande parte da sociedade brasileira sobre a importância desse mecanismo. É preciso tornar mais transparentes as vantagens da cooperação para o Brasil, no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, à maior importância conferida aos países do Sul na ordem internacional e à promoção da estabilidade regional. Não se pode esquecer que, embora os ganhos da ajuda brasileira ao desenvolvimento do mundo periférico sejam inquestionáveis, a CDBI apresenta custos e, por isso, deve ser amplamente debatida pelos setores da sociedade.

1.3 A participação de novos atores na ação externa brasileira do governo Lula

O aprofundamento da participação de novos atores na ação externa brasileira durante o governo Lula pode ser explicado por uma correlação de fatores externos (como a tendência à multipolaridade no sistema internacional ou a crise econômica de 2008) e internos (políticas públicas exitosas e inserção internacional mais ativa, por exemplo). Conforme já ressaltado, na presente pesquisa considera-se que a política externa implementada no governo Lula e a CDBI são fatores que merecem maior atenção, na medida em que foram decisivos para a intensificação do fenômeno analisado. Isso não significa, contudo, que outros elementos não devam ser também considerados.

1.3.1 Fatores externos e a participação de novos atores

Entre os fatores externos que propiciaram o aumento no número de atores engajados na ação brasileira no exterior, pode-se destacar a multipolarização do sistema internacional no século XXI. A principal característica desse processo que ganha força desde o fim da Guerra Fria é a relevância crescente que países como Brasil, China, Índia e África do Sul ganham na política internacional. Para Gonçalves “não se pode mais cogitar alterações da ordem internacional sem que as mudanças sejam consideradas à luz dos interesses de cada um desses países” (GONÇALVES, 2011, p.20), que têm buscado mudanças na ordem internacional recorrendo, muitas vezes, a arranjos de geometria variável nos temas com interesse comum. Esse paradigma de negociação (que pode reunir países com diferentes capacidades ou

ideologias) é, de certa forma, resultado do sistema multipolar, em que as noções de aliança ficam mais flexíveis do que eram nos tempos da bipolaridade.

Paralelamente à ascensão dos países em desenvolvimento, nota-se outra importante transformação no sistema internacional: a relativa perda de poder por parte dos Estados Unidos, superpotência que tem tido um custo cada vez mais alto de tomar medidas unilaterais, ainda que mantenha considerável vantagem sobre os demais atores estatais, especialmente no que se refere ao campo econômico e ao setor militar-nuclear (GONÇALVES, 2011). Nesse sentido, decisões de caráter global, como as relativas à economia e ao meio ambiente, por exemplo, têm sido cada vez mais definidas levando-se em consideração a posição dos países em desenvolvimento.

A atuação mais ativa dos países em desenvolvimento (sobretudo dos chamados “grandes países emergentes”) no sistema internacional proporciona a presença mais engajada desses países em regiões historicamente influenciadas pelas grandes potências. A esse quadro, soma-se a tendência de recuo dos países centrais em suas políticas externas em decorrência dos efeitos da crise financeira iniciada em 2008. Nesse cenário de expansão da presença das nações emergentes e retração dos países centrais, verifica-se a atuação mais ativa do Brasil em regiões estratégicas do globo, como África e Oriente Médio. A Palestina, por exemplo, foi o terceiro maior receptor de AHI prestada pelo Brasil no período de 2005-2009³⁷, e o número de projetos de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica com a África é superior aos realizados na América do Sul³⁸.

Entre os fatos externos considerados, podem-se apontar, ainda, as demandas crescentes por Cooperação para o Desenvolvimento Internacional por parte dos países periféricos. Conforme já mencionado, a diplomacia brasileira argumenta que, ao contrário do que ocorre no modelo de cooperação Norte-Sul, o Brasil coopera em resposta às demandas das nações em desenvolvimento. Na medida em que o país tem sido cada vez mais solicitado nesse campo (o que pode ser verificado pelos valores crescentes de recursos destinados à cooperação), observa-se o alargamento da participação de instituições e setores da sociedade civil. De acordo com o relatório do Ipea, só o governo federal contabiliza mais de 100 instituições, entre ministérios e entidades vinculadas, envolvidas nas ações de cooperação

³⁷ Dados do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

³⁸ De acordo com dados do MRE, a África, em 2007, foi destino de 125 projetos de CTC&T, enquanto a América do Sul recebeu 119 projetos. DADOS do estudo *South-south cooperation activities carried out by Brazil*, Under Secretariat General for Cooperation and Trade Promotion, 2007. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/biblioteca-digital/ultimos-lancamentos>>. Acesso em agosto de 2012.

internacional: “disponibiliza-se expertise brasileira, em setores diversos, segundo princípios, diretrizes e prioridades nacionais e internacionais”³⁹.

1.3.2 Fatores internos e a participação de novos atores

Se a conjuntura externa é considerada favorável para a maior presença do Brasil na política internacional, alguns fatores internos foram determinantes para o aprofundamento na participação de novos atores na ação externa brasileira. Primeiramente, pode-se citar a estabilidade macroeconômica, resultante de um processo iniciado no governo Itamar Franco (com a criação do Plano Real em 1994) e que teve prosseguimento no governo Cardoso (com o controle da inflação e com o ajuste fiscal iniciado em 1999) e no governo Lula (com o pagamento da dívida externa e acúmulo de reservas internacionais).

A estabilidade da economia brasileira na gestão Lula foi um fator determinante para que o país pudesse reverter seu papel de país demandante e de receptor de ajuda externa, para passar a ter uma postura mais proativa, de país que presta cooperação, concede empréstimos financeiros e perdoa dívidas de outras nações. Os recursos advindos da estabilidade macroeconômica permitiram que instituições e outros atores além do Itamaraty executassem projetos de cooperação em países em desenvolvimento, contribuindo de forma mais prática que retórica com as ações em favor do mundo periférico.

Conforme foi detalhadamente exposto nesse capítulo, a política externa implementada pelo governo Lula foi fator fundamental para a atuação alargada e aprofundada de atores estatais e não estatais na ação externa brasileira. O engajamento do Itamaraty em discussões das mais diversas áreas temáticas (de segurança e comércio a agricultura e políticas de gênero) favoreceu o diálogo cada vez mais estreito com os demais ministérios do governo, dotados de uma *expertise* capaz de tratar temas específicos. A ideia é que, ao se tratar de um tema específico, o Itamaraty atue coordenado com o ministério, secretaria ou agência do governo da área em questão. Essa coordenação, entretanto, ainda não parece funcionar de modo plenamente organizado e estruturado, o que pode gerar atritos, problemas de comunicação e disputas interburocráticas.

A Constituição Federal de 1988 confere ao poder executivo a competência para manter relações exteriores. Como o poder executivo é formado pela Presidência da República e pelos ministérios do governo, cabe verificar em que medida esses órgãos estão envolvidos na ação

³⁹ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

externa brasileira. Cássio Luiz França e Michelle Badin realizaram, em 2010, uma pesquisa acadêmica com o objetivo de mapear quais órgãos do governo federal envolvem-se em temas internacionais. O estudo diferencia três tipos de participação externa: processamento de informações e assessoria jurídica para ministérios; estabelecimento de acordos de cooperação técnica internacional e prerrogativa para negociar e definir a posição brasileira nos processos decisórios vinculados às instâncias internacionais.

Na pesquisa, constatou-se que 56,4% da estrutura do poder executivo federal gozam de alguma competência relacionada à inserção internacional. Desse percentual 25,6% fazem parte da estrutura que assessoria diretamente os ministros, e 30,8% são órgãos que tratam de assuntos relacionados à área de atuação do respectivo ministério. Desse modo, França e Badin verificam que “as competências quando verificadas concentram-se nos órgãos de caráter técnico” (FRANÇA e BADIN, 2010, p.11) e que há “crescente tecnicidade presente nas negociações internacionais” (FRANÇA e BADIN, 2010, p.11). Outro registro aponta que 26,5% dos órgãos do executivo federal estão, no governo Lula, destinados a processar informações do próprio ministério, 16,2% são órgãos federais que firmam acordos de cooperação técnica internacional e 13,7% têm prerrogativa legal para negociar e definir a posição brasileira nos processos decisórios vinculados às instâncias e às organizações internacionais.

A competência para assessorar jurídica e politicamente outros órgãos (...) é a mais conhecida e, até mesmo, pressuposta na organização do Estado. Por outro lado, a competência para celebrar acordos de cooperação técnica internacional está bastante relacionada a temas que demandam certa coerência de padrões internacionais, o que tem sido crescente, seguindo o incremento de relações e da interdependência entre os Estados. O ponto mais intrigante, no entanto, é verificar que há um número significativo de órgãos com competência (...) para representar o Brasil em fóruns e negociações internacionais (FRANÇA e BADIN, 2010, p. 13).

No caso específico dos ministérios, 61,4% dos órgãos vinculados a eles apresentam algum tipo de competência relacionada a temas internacionais e metade dessa porcentagem corresponde aos órgãos ministeriais com competência legal de representação do país. É interessante observar que, de acordo com a pesquisa, dos 22 ministérios da administração Lula, 17 possuem pelo menos 50% da sua estrutura vinculada a temas internacionais. Todos os ministérios, com exceção do Ministério de Integração Nacional, têm secretarias ou assessorias em assuntos internacionais. Diante desse quadro, França e Badin afirmam que “as políticas públicas formuladas e implementadas pelos 17 ministérios (...) têm alguma relação com temas pertinentes na esfera internacional. A atribuição dessas competências sugere

impactos relevantes na internacionalização das políticas domésticas ou na nacionalização de temas internacionais” (FRANÇA e BADIN, 2010, p.20).

A crescente internacionalização das políticas domésticas e, conseqüentemente, o maior envolvimento dos ministérios nos assuntos internacionais podem indicar a necessidade de coordenação com o Itamaraty; entretanto, França e Badin alertam que “alguns decretos de criação de ministérios e seus regulamentos internos definem a necessidade de coordenação (...), enquanto outras regulamentações parecem deixar livre a forma de atuação desses órgãos competentes” (FRANÇA e BADIN, 2010, p. 21). O Ministério da Educação e o Ministério do Meio Ambiente apresentam um alto grau de internacionalização, com prevalência de competências para cooperação internacional, e suas regulamentações prevêm a necessidade de coordenação com o MRE. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por exemplo, não é obrigado, por previsão legal, a coordenar suas atividades em âmbito internacional com o Itamaraty.

Segundo França e Badin (2010), os ministérios, além do Ministério da Educação e do Ministério do Meio Ambiente, com previsão legal para a coordenação de seus órgãos ou unidades organizadas com o MRE são: Ministério da Justiça, Ministério das Minas e Energia, Ministério do Turismo e Ministério da Defesa. França e Badin ressaltam também que apenas a Secretaria Especial de Direitos Humanos tem previsão explícita⁴⁰ quanto a articulação de posições conjuntas com MRE na regulamentação de suas competências. Nota-se, portanto, que, a despeito da crescente participação de atores estatais na ação externa brasileira, a coordenação com o Itamaraty não parece ser tarefa simples, o que pode resultar em disputas e imbróglis interministeriais.

A maior inserção do Brasil no mundo, observada no governo Lula, também tem impactos no setor empresarial. Com apoio do governo federal, empresas brasileiras dos setores de energia (Petrobrás), de extração de minérios (Vale do Rio Doce) e de construção civil (Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa) têm feito investimentos, muitas vezes financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social⁴¹ (BNDES), principalmente na América Latina e na África, regiões consideradas estratégicas para Brasil. Se, por um lado, os vultosos investimentos da iniciativa privada em países em desenvolvimento podem ser interessantes para o governo, no sentido de reforçar ou ampliar a presença brasileira, por outro lado a atividade dessas empresas pode causar resistência ou

⁴⁰ Portaria n. 22/2005.

⁴¹ O BNDES só pode financiar no exterior obras que sejam realizadas por empresas brasileiras.

antipatia da população, ou mesmo do governo local em relação ao Brasil, muitas vezes percebido como nação imperialista. Esse foi o caso da controvérsia gerada pela expulsão da Odebrecht do Equador, em 2008. As empresas estão incluídas, portanto, na dinâmica da participação de novos atores (no caso, não estatais) na ação externa, e podem agir em convergência com as diretrizes de política externa, como podem trazer desafios para a diplomacia brasileira.

O fator interno que parece ter contribuído de forma mais direta para o adensamento da participação de novos atores do Brasil no exterior foi o sucesso das políticas públicas nacionais. Programas sociais que produziram bons resultados internamente foram demandados por países periféricos e implementados por meio da CDBI, com a participação dos ministérios, agências e instituições envolvidas.

De fato, o Brasil acumulou significativos resultados na implementação de suas políticas sociais. À medida que estas se ampliavam e se consolidavam internamente, o governo recebia crescentes pedidos para compartilhar suas experiências e boas práticas com países parceiros. A repercussão positiva dessas políticas, por sua vez, garantiu ao Brasil crescente reconhecimento internacional (IPEA: ABC, 2010, p.16).

O empenho do governo Lula em associar crescimento econômico à redução da pobreza e das desigualdades sociais ensejou a formulação de programas sociais que passaram a integrar as iniciativas de cooperação brasileira com outros países em desenvolvimento. O programa de segurança alimentar, Fome Zero, e de distribuição de renda, Bolsa Família, ganharam reconhecimento internacional e converteram-se em paradigmas para que fossem desenvolvidas iniciativas análogas na Guatemala e no Peru, por exemplo. O mesmo ocorre com os programas voltados para a área de educação, Alfabetização Solidária e Bolsa Escola, que têm sido reproduzidos em países de língua portuguesa, como Timor Leste, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Além disso, o Senai também participa de projetos de estruturação de sistemas de educação profissional em países como Angola, Haiti e Paraguai. O Ministério da Saúde coopera com projetos variados, que vão desde assistência técnica em gestão de hospitais públicos e implantação de sistemas únicos de saúde até a estruturação de bancos de leite, pela Fiocruz, em países da América da América Latina, como Venezuela, Cuba, Argentina e Equador. A Embrapa também tem sido bastante chamada a atuar em projetos de cooperação, com acordos com mais de 50 países na área de agricultura tropical.

Os programas sociais desenvolvidos para as políticas públicas no Brasil têm sido, em grande parte, transferidos por meio de projetos de CDBI, que contam com a participação de centenas de instituições do governo federal. Embora ainda não haja estudos sistematizados como o elaborado pelo Ipea sobre a CDBI, pode-se afirmar que a participação de novos atores

na ação externa brasileira não se esgota na esfera federal, transbordando para estados e municípios da federação.

A sociedade civil também tem participado do processo por meio de movimentos sociais e ONGs. O caso do Haiti é interessante para entender a dinâmica de participação de múltiplos atores na ação externa brasileira: a ONG Viva Rio e a Brigada Internacionalista da Via Campesina atuam no país desde 2009, com o objetivo de reproduzir e adaptar práticas consideradas exitosas no Brasil. O Viva Rio tem, em Porto Príncipe, projetos nas áreas de segurança comunitária, meio ambiente, saúde, educação, arte e esportes. A ONG brasileira conta com o apoio da embaixada brasileira na ativação de uma cantina para 700 crianças e adolescentes em Kay Nou, na realização da Jornada do Esporte pela Paz e em projetos culturais⁴². A Via Campesina atua no campo do Haiti, com projetos de produção de sementes, de reflorestamento, de capacitação de nível médio para jovens, de produção de leite para merenda escolar e de construção de cisternas. Os últimos dois projetos da Via Campesina contam com o apoio do governo brasileiro e da Petrobrás, respectivamente⁴³.

O exemplo do Haiti ilustra, em parte, a diversidade de atores que podem estar envolvidos na ação brasileira no exterior: no caso, estão presentes governo, ONG, movimento social e empresa. A participação de atores estatais e não estatais na ação externa brasileira trata-se de uma dinâmica relativamente nova, que ainda não se encontra sistematizada ou plenamente acompanhada pelo governo federal. Isso ocorre porque muitas vezes a ação externa de alguns desses atores (como ONGs e empresas) não se dá com o consentimento governamental, ocorrendo de forma espontânea.

Mesmo no caso dos ministérios, não é raro que o diálogo entre países envolvidos em cooperação ocorra antes que o MRE seja comunicado de possíveis projetos comuns. O MRE tenta, entretanto, ter algum controle dessas atividades no exterior, sobretudo no que diz respeito à área de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica, através da ABC.

A ABC tem como função negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais. Dentre outras, suas atribuições incluem orientar as instituições nacionais sobre as oportunidades existentes no âmbito dos vários acordos de cooperação técnica internacional firmados pelo Brasil; apoiá-las na formulação dos projetos; coordenar a negociação entre as instituições cooperantes e as solicitantes; monitorar e avaliar a execução dos projetos, assim como divulgar informações sobre seu desenvolvimento e os resultados logrados (ABC, 2012).

⁴² Informação disponível em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

⁴³ Informação disponível em <<http://www.mst.org.br/Brigada-da-Via-Campesina-no-Haiti-completa-tres-anos>>. Acesso em setembro de 2012.

A ABC, contudo, parece ser mais exceção do que regra quando se trata da coordenação⁴⁴ entre o Itamaraty e os demais ministérios, agências, empresas, movimentos sociais, entre outros, que vêm participando das ações no exterior. A participação desses novos atores parece ser um processo a ser ampliado e aprofundado, na medida em que o Brasil mantenha sua política externa ativa. Embora ainda não pareça possível medir os resultados desse fenômeno recente, é interessante que o Itamaraty coloque o diálogo e a maior coordenação com os diferentes tipos de atores como prioridade do ministério nos próximos anos, a fim de tornar essa ação externa multifacetada favorável à política externa brasileira.

⁴⁴ Pode-se questionar se a ABC tem, de fato, conseguido exercer uma coordenação efetiva, sobretudo com o número crescente de projetos na área de cooperação técnica e científica, a partir do governo Lula.

2 ITAMARATY E NOVOS ATORES: DO INSULAMENTO À INTERLOCUÇÃO NECESSÁRIA

Parece prevalecer, nas análises e estudos a respeito da política exterior brasileira, a percepção de que o Ministério das Relações Exteriores constituiu-se, historicamente, como uma instituição insulada na burocracia⁴⁵ do país. Os trabalhos de Barros (1986) e Cheibub (1985 e 1989) e, mais recentemente, os de Vigevani e Mariano (1997); Moura (2006 e 2007); Pinheiro, Nogueira e Macedo (2007) e Puntigliano (2008) apontam para a expressiva centralidade do Itamaraty na condução da política externa.

Em trabalho intitulado *A gramática política do Brasil*, Edson Nunes argumenta que a introdução do capitalismo moderno no Brasil gerou um sistema institucional em que operam, simultaneamente, diferentes princípios: clientelismo, corporativismo, universalismo e insulamento burocrático. Como insulamento burocrático, Nunes compreende:

O processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel (NUNES, 1997, p. 34).

Para Nunes, o insulamento burocrático é uma resposta à obstacularização, pelas forças do clientelismo, ao processo de modernização do Estado brasileiro a partir da década de 1930. “Já que o universalismo de procedimentos ainda não era suficientemente forte para desalojar a ordem tradicional controlada pelos partidos políticos, a solução pareceu ser a criação de uma burocracia insulada, a fim de perseguir a realização de políticas desenvolvimentistas que não fossem limitadas pela patronagem política” (NUNES, 1997, p.19). Nesse sentido, a burocracia insulada evita, em grande medida, o personalismo e a patronagem, em nome de uma execução mais técnica de políticas públicas cuja finalidade é a modernização e o desenvolvimento nacional. A gestão das políticas públicas relacionadas a essa burocracia insulada é executada predominantemente por técnicos, evitando-se o conhecido fenômeno brasileiro das nomeações.

Por outro lado, Nunes critica a ideia de que a formulação dessas políticas públicas trate-se de um fenômeno livre de tensão política. “Ao contrário da retórica de seus

⁴⁵ Como burocracia entende-se: “ocupantes de cargos de alto escalão ou de direção dos órgãos da administração pública direta e indireta do Poder Executivo. Eles podem ser tanto funcionários públicos de carreira (admitidos via concurso público) quanto profissionais de fora do setor público (recrutados em empresas privadas, entidades não estatais como universidades e centros de pesquisa, bem como em sindicatos e organizações da sociedade civil) que exercem temporariamente atividades de direção nos órgãos governamentais” (LOUREIRO, OLIVIVIERI e MATES, 2011, p. 79).

patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico” (NUNES, 1997, p.35). É inegável, portanto, que há, nesse processo, uma significativa redução nos limites da arena de formulação das políticas públicas, e Nunes chama a atenção para o fato de as agências insuladas, na tentativa de resguardarem-se dos interesses clientelistas, contarem com o forte apoio dos atores de sua arena administrativa (como o presidente da República ou um ministro forte) como forma de conferir exequibilidade a seus projetos (NUNES, 1997). Ainda nesse debate, Maria do Carmo Campello de Souza (1976) sustenta que a centralidade conferida à burocracia especializada implica uma fragilidade das instituições democráticas, na medida em que ela opera no vácuo político deixado pelos partidos políticos. Argumento similar é levantado por Eli Diniz (1997), que aponta para possível alijamento do Congresso Nacional e dos partidos políticos na formulação de políticas públicas.

Apesar das diferentes perspectivas em torno do insulamento burocrático, deve-se ressaltar que não se pretende, aqui, avaliar as consequências, positivas ou negativas, desse processo. Nesse segundo capítulo, buscar-se-á compreender o processo e os fatores que contribuíram para que a formulação da política externa brasileira fosse centralizada no Ministério das Relações Exteriores e, posteriormente, desencapsulada, com a participação de outros atores na arena decisória.

Desse modo, a primeira seção destina-se a traçar um breve histórico do papel do Itamaraty na formulação e execução da política exterior do Brasil, desde a sua constituição como burocracia altamente especializada e insulada até a perda relativa de sua autonomia, a partir da redemocratização. Já a segunda seção será dedicada a uma perspectiva panorâmica da relação do Itamaraty com os novos atores da ação externa brasileira. Na terceira seção, será conferida ênfase à interlocução do MRE com a sociedade civil e, mais especificamente, com as ONGs.

2.1 O insulamento do Itamaraty: breve perspectiva histórica

Entre estudos a respeito da característica insulada do MRE, destaca-se a pesquisa realizada por Zairo Cheibub, em 1984. Em *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*, Cheibub defende que a posição central do ministério, verificada até o momento da realização do seu trabalho, é consequência de um longo processo histórico que tendeu à crescente burocratização dessa instituição. Para o

cientista político, historicamente foram criadas “estruturas que se aproximam ao tipo ideal de burocracia, nos moldes estabelecidos por Weber” (CHEIBUB, 1984, p.1).

Os diplomatas, *qua* membros de uma instituição, tendem a adquirir uma autonomia crescente tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal. Essa situação lhes confere crescente iniciativa na formulação e implementação da política externa ao mesmo tempo em que lhes fornece uma certa capacidade de assegurar a continuidade dessa política ao longo do tempo através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas” (CHEIBUB, 1985, p.114).

Cheibub (1984) localiza três fases distintas ao longo desse processo de institucionalização do Itamaraty: o Período Patrimonial, de 1822 ao fim do século XIX; o Momento Carismático, nos anos iniciais do século XX; e o Período Burocrático-Racional, que começa na década de 1910 e estende-se até o período em que o estudo foi concluído, em 1984. Durante o período imperial, o MRE e os diplomatas não se diferenciavam do restante da burocracia estatal e da elite nacional, predominando, ainda, “traços patrimoniais, o baixo grau de profissionalização do serviço exterior, o filhotismo e empreguismo” (CHEIBUB, 1984, p.38). Nessa primeira fase, a condução da política exterior (concentrada nas negociações lindeiras e nas relações com os vizinhos do Prata) ocupava a elite como um todo. Nesse sentido, Cheibub argumenta que “foram antes a estabilidade, coesão e homogeneidade da elite imperial que diferenciavam o Brasil dos outros países da América Latina (...), e não propriamente a existência de um corpo de funcionários diplomáticos profissionalizados e bem treinados” (CHEIBUB, 1984, p.39).

A segunda fase, marcada pela gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912), é entendida por Cheibub como “um marco simbólico fundamental na vida institucional do Itamaraty”, significando, portanto, “a verdadeira fundação do Itamaraty moderno” (CHEIBUB, 1984, p.42). Verifica-se nesse momento a atribuição de substancial carisma ao Barão do Rio Branco, pelo fato de o chanceler ter exercido papel decisivo nas negociações diplomáticas que, após quatro séculos, resultaram na consolidação dos limites do território nacional. Para Cheibub (1984), creditou-se ao carisma do Barão do Rio Branco o êxito dessas conquistas, em razão de seu estilo personalista de conduzir a política externa. Entretanto, o autor ressalta que o elemento carismático da figura do Barão resulta, inevitavelmente, no fortalecimento do gabinete do ministro, e, conseqüentemente, no enfraquecimento do Itamaraty: “a força do carisma de Rio Branco, ao mesmo tempo que une simbolicamente o MRE, acarreta também um custo administrativo, uma vez que enfraquece a estrutura organizacional do Ministério” (CHEIBUB, 1984, p.46).

Em termos políticos, o fato de serem diplomatas, na figura de Rio Branco, considerados como responsáveis por uma das tarefas essenciais à formação do Estado Nacional (...) faz com que o prestígio da instituição seja aumentado enormemente. Esse reconhecimento explícito, principalmente por parte dos militares, é fundamental para o processo de fortalecimento do MRE (CHEIBUB, 1984, p.44-45).

Cheibub também indica que o personalismo do Barão na condução da administração pública prejudicou a estrutura administrativa do ministério:

Devido ao seu estilo personalista, o “Barão” transtornou totalmente a rotina de trabalho na Secretaria de Estado e centralizou toda a administração em torno da sua pessoa, evitando, assim, deixar prender-se pelos procedimentos rotineiros. Em consequência desse estilo forte e carismático, a estrutura administrativa do Ministério termina por sofrer um processo de enfraquecimento, particularmente em relação ao posto de Diretor-Geral, que representava a instituição face o Ministro (CHEIBUB, 1984, p,45).

Em relação a esse período, Cheibub acrescenta que o Itamaraty passou incólume à crise de formação de elite, saindo, em um balanço geral, fortalecido, “tanto porque consegue manter sua homogeneidade face a outros grupos de elite, como por ter tido sucesso em forjar símbolos em seu passado que o ajudaram a atuar coerentemente no futuro” (CHEIBUB, 1984, p.48-49).

A terceira e última fase, denominada de “Período Burocrático-Racional”, tem início no pós-1930, em contexto histórico de “tendências à centralização e burocratização de toda a administração pública brasileira” (CHEIBUB, 1984, p.49), não sendo um fenômeno isolado do Itamaraty. Nesse período, estruturaram-se grande parte das carreiras civis e deu-se a racionalização do Estado brasileiro. Pode-se dizer, portanto, que o início do processo de insulamento do Itamaraty coincide, de maneira geral, com o amadurecimento das instituições políticas brasileiras. No caso específico do Itamaraty, Cheibub (1984) constata que até 1945 ocorre a modernização do ministério, por meio de reformas institucionais. Nas décadas seguintes (de 1945 a 1984), por outro lado, o que ocorre é o fortalecimento crescente da instituição, resultando em uma autonomia cada vez mais ampla no papel desempenhado pelos diplomatas na política externa.

No primeiro momento há uma tentativa de superar a crise institucional resultante da gestão carismática do Barão do Rio Branco, com reformas que pretendiam reconstituir o equilíbrio no ministério. Até a administração Mangabeira, foram organizados, sob demanda interna do MRE, os serviços de comunicação, datilografia, passaporte, arquivo e biblioteca, entre outros setores essenciais para o bom funcionamento da Secretaria. Alexandre Barros (1986) lembra, entretanto, que o corpo diplomático brasileiro careceu de profissionalização

até o governo Vargas, embora o autor reconheça que já havia forte traço de continuidade da política externa em relação ao legado deixado pelo Barão do Rio Branco.

Terminado esse período, inicia-se o que Cheibub chama de “efetiva construção do Itamaraty moderno com as Reformas Mello Franco (1931) e Oswaldo Aranha (1938)” (CHEIBUB, 1984, p.52), que também tiveram origem internamente no MRE. A reforma Mello Franco inicia o processo de fusão do corpo diplomático e do corpo consular, concluído na reforma Oswaldo Aranha. Segundo Cervo, “o argumento para fusão dos corpos diplomático e consular residia na agilização do serviço e na melhor preparação do servidor, que conheceria os assuntos de natureza econômica, política e diplomática” (CERVO, 2002, p. 237). Para Barros, essas reformas foram essencialmente reativas, e pensadas pelo Itamaraty como forma de contornar a excessiva centralização estatal característica do governo Vargas.

A fundação do Instituto Rio Branco, em 1945, ano do centenário do Barão do Rio Branco, é considerada um marco para o estabelecimento das bases do Itamaraty moderno. Para Barros (1986), o Instituto Rio Branco foi a medida mais relevante no processo de insulamento burocrático do ministério. A ideia de criar uma escola de formação diplomática foi manifestada pela primeira vez em 1934, pelo então Segundo Secretário Jorge Latour. Com a instauração do concurso público, parece ter havido apreensão em relação à homogeneidade dos membros do MRE. Seria necessário ao MRE não somente o recrutamento e seleção de elementos próprios para seus trabalhos, como também formar quadros aperfeiçoados em escola diplomática. Nesse sentido, o Instituto Rio Branco teria por funções:

O ensino e treinamento de todas as matérias de interesse para a conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileiras e de sua expansão ou projeção no exterior, mediante o desenvolvimento de sua política externa, e das suas relações internacionais em seus diferentes aspectos (LATOUR apud CHEIBUB, 1984, p.56).

Cheibub (1984) ressalta que ação uniformizadora do Instituto Rio Branco imuniza o MRE da maior diferenciação da origem social de seus membros decorrente da implementação do concurso público. Os efeitos diversificadores são neutralizados, mantendo alto grau de coesão e de espírito de corpo na instituição. Pode-se dizer, então, que se mantém uma continuidade em relação ao período anterior no que diz respeito ao processo de formação das elites. Para Cheibub, “os diplomatas lograram permanecer mais homogêneos e articulados” em relação aos outros grupos nacionais, com exceção dos militares, e, após o período dedicado a “arrumar a casa”, passam a reivindicar um papel mais decisivo nas tomadas de decisão relativas à política externa. Essa disposição, aliada ao prestígio da instituição,

conferem ao MRE influência decisiva na formulação da política externa, que será significativamente reforçada no regime militar estabelecido em 1964.

O crescente fortalecimento do Itamaraty, sobretudo dos anos de 1930 ao fim do regime militar, é refletivo em importantes características institucionais do ministério, tais como a adaptabilidade, a complexidade, a autonomia e a coesão. A adaptabilidade e a complexidade são, de certa forma, o modo como o MRE busca a manutenção de seu espaço na arena decisória da política externa brasileira, chegando a transformar sua própria estrutura organizacional, a fim de tratar as questões centrais do momento. Já a autonomia e a coesão conferem maior grau de consenso e de continuidade à política externa, insulando o Itamaraty de transformações mais acentuadas na sociedade e no governo e até mesmo no regime político, como foi o caso do regime militar instaurado em 1964, em que o Itamaraty conseguiu (com exceção do governo Castello Branco) manter os princípios e as linhas gerais da política exterior.

Desse modo, a chancelaria brasileira conquista admiração externa, sobretudo dos países vizinhos, em razão de sua alta capacitação técnica e estabilidade, e consolida expressivo reconhecimento interno, advindo da convicção social de que “o diplomata é, em geral, um profissional bem preparado para o exercício de tarefas ligadas à administração do Estado” (CHEIBUB, 1985, p.130). Internamente, o MRE conta com o prestígio de ser uma instituição tecnocrática, com um corpo de funcionários altamente qualificado e selecionado por critérios meritocráticos. Essa seria, assim, mais uma perspectiva (dessa vez, positiva) do insulamento do Itamaraty: o possível afastamento de possíveis interesses clientelistas, tão comuns na prática política do país.

Em contraposição a essas vantagens apontadas como consequência do fortalecimento burocrático do Itamaraty, Cheibub (1984) indica uma implicação negativa: a possibilidade de a instituição gozar de uma impunidade administrativa, por manter-se imune ao controle ao controle social. É interessante verificar que, em 1984, Cheibub conclui que “o Itamaraty deverá manter sua posição central na arena decisória da política externa brasileira até que se encontrem atores que possam contrabalançar sistematicamente o seu peso” (CHEIBUB, 1984, p. 125). Ainda que seja precipitado afirmar que à instituição não seja mais conferido lugar de proeminência na política exterior brasileira, pode-se garantir que o processo de redemocratização, iniciado na segunda metade dos anos de 1980, ensejou o maior engajamento e vontade de influência por parte de atores como o Congresso Nacional, os partidos políticos, os movimentos sociais, organizações não governamentais e a comunidade acadêmica, entre outros atores, nos assuntos externos do país.

2.2 A redemocratização e a interlocução do Itamaraty com novos atores

Com o processo de redemocratização, iniciado em meados da década de 1980, houve, por parte das instituições brasileiras, uma maior preocupação em dialogar de forma mais aberta e transparente com os setores da sociedade civil. O Itamaraty não ficou imune a essa mudança e também passou a considerar essa interlocução como necessária na constituição de uma política externa que refletisse o compromisso brasileiro com a democracia e os anseios dos mais diversos setores sociais. Em discurso proferido, em maio de 1985, por ocasião do dia do diplomata, o então chanceler Olavo Setúbal chama a atenção para as transformações em curso:

Desde minha posse, venho dedicando o melhor dos meus esforços para consolidar ainda mais esta aliança entre a chancelaria e a sociedade cujos anseios e aspirações ela expressa. (...) Praticaremos uma diplomacia ciosa de sua origem democrática, e preocupada em projetar no plano externo as aspirações de uma cidadania em processo de restauração. Deverá ser ela também comprometida com critérios modernos de racionalidade e funcionalidade, e calibrada para produzir resultados em diapásão com as expectativas da coletividade. Daí a fundamental importância da participação do Congresso Nacional, das forças empresariais e das entidades sindicais no grande debate sobre os rumos da diplomacia brasileira. Tenho eu mesmo buscado, com dedicação de parcela substancial da minha agenda de trabalho, estreitar os contatos diretos com representantes de variados setores da comunidade, a fim de ouvi-los acerca das opções que se abrem (SETÚBAL, 1985, p. 3-6).

Pinheiro (1997) chama a atenção para o fato de que o histórico insulamento do Itamaraty de certa forma contribuiu para sua eficácia e, até mesmo, para a sua integridade institucional no período do regime militar, período em que não foram raras as exonerações de funcionários públicos. Entretanto, a autora afirma que, a despeito da reconhecida eficiência, o insulamento também pode ter sido determinante para a dificuldade de interação com os atores sociais.

Note-se que enquanto o relativo insulamento do Itamaraty a 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 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 a representatividade – agora pensada no âmbito da democracia (PINHEIRO, 1997, p. 6).

A redemocratização traz, portanto, a necessidade de o Itamaraty reformular sua conduta interna, tornando-a mais permeável aos distintos setores sociais que ganham força e expressão

no contexto liberdade política. Deve-se acrescentar, ainda, a variável externa fundamental de fim da Guerra Fria, momento em que a temática da segurança perde parte da sua ênfase em favor de novos temas, como direitos humanos, meio ambiente, liberdade econômica, etc, suscitando, em alguma medida, a associação dos formuladores de política externa com especialistas, técnicos e outros grupos diretamente envolvidos nos temas em voga.

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 de políticas públicas. Este processo 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 de política externa brasileira caracterizava-se por seu insulamento a pressões políticas (PINHEIRO, 1997, p. 9).

A democracia torna necessária a interlocução da diplomacia com a sociedade civil, na medida em que esse diálogo reforça a legitimidade de uma política exterior representativa. Na ocasião da transmissão de cargo, o ministro Celso Amorim destaca a importância de o MRE interagir com os setores que constituem a sociedade civil.

A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do Governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais – trabalhadores, empresários, intelectuais – e entidades da sociedade civil (AMORIM, 2011, p.13)

Pinheiro e Milani (2012) ressaltam o reconhecimento, por parte de porta-vozes do Itamaraty, da necessidade de essa instituição buscar conhecimento especializado fora dos limites do ministério, em resposta à multidisciplinaridade e à complexidade das atuais relações exteriores brasileiras (PINHEIRO e MILANI, 2012). Ainda que o Itamaraty apresente um corpo de funcionários altamente qualificado, isso não tem sido suficiente para atender os desafios da incorporação de novas discussões nos temas de política externa.

O diplomata e o soldado, descritos por Aron como os protagonistas clássicos da política externa, passaram a ter de se acostumar com a companhia, embora por vezes tímida e nem sempre assídua, de burocratas do setor de saúde (ou da cultura, da educação, do desenvolvimento agrário, etc.), de deputados e senadores (e seus assessores legislativos), prefeitos e governadores, operadores econômicos, líderes de ONGs, movimentos sociais, organismos da mídia e personalidades da academia (MILANI, 2012, p.38).

Para Milani (2012), o adensamento do processo de globalização tem capacidade de ampliar e de tornar mais complexa as agendas de política externa. Com a evolução da democracia no país e com a expansão das organizações não governamentais, verifica-se uma maior demanda dos novos atores por maior participação nos processos de formulação e execução das políticas do Estado, inclusive da política externa.

Desde os anos 1990, esse processo vem desafiando a formulação de decisões tradicionais no campo de política externa (SARAIVA, 2003), passando a exigir de seus formuladores um conhecimento mais amplo e uma *expertise* a ele associada a fim de dar conta da complexidade técnica e científica de muitas das novas questões internacionais, organizações da sociedade civil, especialistas, acadêmicos, *experts*, organizações sindicais, grupos empresariais passam a dialogar mais atentamente com diplomatas e operadores clássicos das agendas de política externa. É claro que existem variações em termos de graus e tipos de participação desses novos atores no campo da política externa (MILANI, 2012, p.40).

Na opinião do diplomata Miguel Darcy de Oliveira, “no mundo globalizado de hoje e num país democrático como o Brasil, não é viável fazer diplomacia de modo eficaz em contraposição à opinião pública ou ignorando as preocupações e os interesses articulados pelas organizações da sociedade civil” (OLIVEIRA, 1999, p.128).

A proposta da diplomacia pública, portanto, nada mais faz que correr atrás de uma realidade que a antecede, procurando alargar as bases de sustentação das políticas e, fundamentalmente, buscando incorporar ao processo de formulação da política externa atual do discurso de que as demandas da sociedade estariam sendo cotejadas (PINHEIRO, 1997, p.6).

Hirst (2012) sugere que o MRE teria abandonado a postura defensiva aos novos temas e atores da agenda global, na medida em que perdeu a capacidade de centralizar a agenda internacional do país. Para Átila Roque, “o Itamaraty, aos poucos, foi sendo desafiado a encontrar mecanismos que canalizassem uma demanda por participação que venha de setores diversos, como empresários, organizações não-governamentais – ongs – e movimentos sociais” (ROQUE, 2004, p. 457).

Pinheiro (1997) aponta, ainda, para o risco de um governo democrático tornar-se instável em razão de sua incapacidade de administrar e contemplar as demandas que emergem das forças sociais. Assim, “a proliferação de demandas na arena da política externa sem a contrapartida de canais de seleção e transmissão para o Poder Executivo (...) poderá levar a um quadro de instabilidade política” (PINHEIRO, 1997, p.6). Tendo em vista a liberalização política e a abertura econômica, Lima (2000) discute a relação entre instituições políticas democráticas e a política externa, apresentando os dois argumentos centrais relativos às dificuldades de se compatibilizar democracia e política externa: o da especificidade da política externa e o das deficiências institucionais das democracias.

A autora expõe o ceticismo da corrente realista quanto à eficiência da democracia de garantir o cumprimento dos compromissos internacionais. Os realistas, de modo geral, acreditam que essa ineficiência está relacionada à falta de racionalidade da opinião pública na formação da política externa, que reflete interesses particularistas de determinadas minorias com acesso aos círculos de poder. Além disso, a ineficiência também se manifesta em razão

da oposição weberiana entre política, enquanto arena das disputas de interesses, e burocracia, em que predomina a concepção holística e racional de interesse público (LIMA, 2000).

Para a tradição realista, a “boa política externa” é a que defende os interesses nacionais, cujo conteúdo só é conhecido pelos “verdadeiros estadistas”, e cuja viabilidade pode ser comprometida pelos interesses difusos da democracia. Lima, contudo, contrapõe-se a essa ideia baseando-se no questionamento da separação entre política externa e política doméstica. Apresentando perspectivas contrárias à hegemonia de representação do ator unitário (como o modelo de política burocrática de Allison, o argumento neoinstitucionalista de Krasner ou a contribuição do jogo de dois níveis de Putnam), Lima conclui que a incompatibilidade entre política externa e interna desaparece (e, conseqüentemente, a necessidade de processos decisórios distintos) ao se desmitificar a distinção ontológica defendida pelos realistas (LIMA, 2000).

No que diz respeito ao segundo argumento discutido por Lima, defende-se que as instituições democráticas impedem uma visão de longo prazo, na medida em que os governantes estão voltados para a gratificação imediata de seus eleitores. Ademais, impulsionadas pela opinião pública, democracias podem tornar-se revanchistas e imediatistas no que concerne à ação externa, porque os governantes têm dificuldade de conciliar os interesses nacionais com seus próprios interesses políticos-eleitorais. Lima contra-argumenta, afirmando que esse dilema não se restringe exclusivamente à política externa, mas está presente na tomada de decisão de qualquer política pública, seja ela externa ou doméstica. Desse modo, a autora sugere que se viabilizem instituições políticas e mecanismos institucionais capazes de reduzir esse oportunismo, tornando-os mais responsáveis em relação aos interesses coletivos (LIMA, 2000).

Mesmo que se aceite em parte o argumento dos defeitos institucionais das democracias com respeito à capacidade de manter compromissos internacionais com credibilidade, nesses mesmos regimes podem ser encontrados mecanismos e instituições capazes de atenuar os problemas de “oportunismo” dos governantes. (...) Entre as instituições, mencione-se a existência de uma burocracia profissional, estável, que possa garantir algum grau de continuidade à política externa e credibilidade aos compromissos internacionais assumidos. Praticamente todos os realistas, Weber, Schumpeter, Morgenthau e Kennan, apontam para a necessidade de quadros burocráticos profissionais para garantir racionalidade à formação da política exterior nas democracias. O que eles não tratam, porém, são os mecanismos institucionais para neutralizar esse mesmo poder burocrático (LIMA, 2000, p.282).

Dentre os mecanismos institucionais, Lima sugere o da delegação da autoridade de decidir, pois acredita que é especialmente necessária no caso da política externa “seja para se obter mais políticas voltadas aos interesses da coletividade (...), seja em função do

conhecimento especializado que o manejo da política exterior demanda, seja ainda para preservar a estabilidade das decisões em arenas internacionais” (LIMA, 2000, p. 282).

Cabe observar que Lima ressalta que essas soluções “não estão imunes a processos de desvirtuamento e decadência, sendo os mais comuns o insulamento burocrático e as perdas de agenciamento, com conseqüente aumento da autonomia do decisor com respeito à sociedade” (LIMA, 2000, p.283).

Ao considerar o cenário de democracia, Lima argumenta em favor de um arranjo institucional “que combine a existência de burocracias nacionais especializadas (weberianas) e de instrumentos de controle político externos à agência diplomática” e explica que “vinculando-os, estão mecanismos institucionais que garantam a delegação pelas instâncias de representação de um mandato negociador ao Executivo e suas burocracias especializadas” (LIMA, 2000, p. 297).

Exercendo papel de agência burocrática especializada e estável, o Itamaraty soube enxergar no contexto da redemocratização e do fim da Guerra Fria a necessidade de interagir com os setores mais diversos da sociedade, ainda que não se possa verificar um padrão nessa interlocução. Segundo Roque (2004), o Itamaraty foi desafiado a encontrar mecanismos que canalizassem as demandas por participação; no entanto, “isso ocorreu de modo desigual e esteve sujeito a avanços e recuos em diferentes períodos, mas em termos gerais significou uma guinada bastante importante em uma tradição de insulamento do corpo diplomático em relação aos conflitos e às pressões políticas inevitáveis em regimes democráticos” (ROQUE, 2004, p. 457).

Diante da nova postura adotada pelo Itamaraty em contexto democrático cumpre analisar de que modo têm sido estabelecidas as bases de diálogo entre a instituição e os setores da sociedade civil. Considerando-se a pluralidade de atores crescentemente envolvidos, desde a redemocratização, na ação externa brasileira, e a tentativa de o MRE superar a sua imagem de burocracia insulada, parece pertinente verificar de que forma a instituição tem buscado essa maior interação.

Dada a impossibilidade de analisar a relação do ministério com cada um desses atores (ministérios, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, unidades subnacionais, etc), optou-se, aqui, por analisar três exemplos considerados relevantes para a compreensão sobre de que modo se dá a interação. Nesse sentido, será debatida a relação do Itamaraty com o Congresso Nacional, na medida em que esse ator ganhou maior espaço na política externa com a Constituição Federal de 1988; com o empresariado, tendo em vista a importância das questões comerciais na agenda de política externa; e com as ONGs, em função da possível

representatividade que o diálogo com esse setor confere à prática diplomática. A ideia é observar se há, a partir da redemocratização, mudanças na conduta do MRE em relação a novos atores envolvidos na ação exterior.

2.2.1 A interlocução do Itamaraty com o Congresso Nacional

Como costuma ocorrer na maior parte dos sistemas presidencialistas e em alguns governos parlamentaristas, há, historicamente, no Brasil, uma prevalência acentuada do Poder Executivo no que se refere ao processo decisório das questões internacionais do país. Para Nunes (2006), esse domínio do Executivo pode ser atribuído à existência de uma burocracia especializada e institucionalizada, que faz que a formulação da política externa seja insulada do restante das instituições estatais e distante da influência partidária, e ao relativo desinteresse dos representantes políticos brasileiros nos debates de política externa e relações internacionais.

A fim de reduzir, ao menos em parte, a assimetria entre esses dois poderes no que concerne às relações exteriores, a Constituição Federal de 1988 incorporou dispositivos sobre a participação do Poder Legislativo na condução da política exterior brasileira. Para João Augusto de Castro Neves, “mesmo reconhecendo a preponderância do Poder Executivo como característica presente em grande parte da história republicana brasileira, qualquer análise que desconsidere a participação do Poder Legislativo na política externa brasileira ignoraria mudanças significativas que ocorreram no país nas últimas décadas” (NEVES, 2006, p. 371).

O artigo 4º da Constituição Federal de 1988 apresenta os princípios segundo os quais o Brasil deve reger suas relações internacionais. São eles: a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos, o repúdio ao terrorismo e ao racismo, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a concessão de asilo político. É ainda no artigo 4º que consta o parágrafo único que prevê que o país buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina. Sobre a elaboração dessa previsão constitucional, Neves esclarece:

Foi também nas discussões preliminares à Assembléia Nacional Constituinte, embora não conste no Anteprojeto mencionado⁴⁶, que veio à tona o projeto que viria a se transformar em um dos mais importantes princípios norteadores da política externa brasileira: a integração latino-americana. Segundo os constituintes, as discussões precisavam levar em conta a realidade internacional da época e os

⁴⁶ O autor refere-se ao Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

princípios da política exterior, entre os quais se encontrava a prioridade aos vizinhos latino-americanos. A participação dos parlamentares nesse processo de inclusão do princípio de integração regional foi relevante. A elaboração do parágrafo único do artigo 4º foi, de certo modo, influenciada pelo Parlamento Latino-Americano (Parlatino), por meio de parlamentares brasileiros que faziam parte daquela instituição. (...) Acreditava-se que, no caso brasileiro, a inclusão dessa emenda na Constituição mostraria aos países vizinhos o interesse do Brasil na cooperação regional. Esse fato é extremamente significativo se for levada em conta a desconfiança gerada pela percepção que os países vizinhos tinham em relação aos objetivos do Brasil na região. (...) O argumento dos membros do Parlamento Latino-Americano era, portanto, que essa desconfiança cessaria de existir com a inclusão da emenda integracionista na Constituição brasileira, com a promulgação do texto em 1988. A inclusão de um princípio norteador da política externa tão específico, como o da participação do Brasil em projetos de integração regional, é fato inédito na história constitucional do País (NEVES, 2006, p.373-374).

A análise de Neves (2006) sobre a inclusão do parágrafo único integracionista no texto constitucional indica, portanto, preocupação com a imagem brasileira nos países vizinhos e com a viabilidade de um projeto integrador na região. Se a integração constitui, sobretudo a partir da redemocratização, um dos pilares centrais da política externa brasileira, pode-se afirmar que essa iniciativa não parte somente do Executivo, que tem, segundo o artigo 84 da Constituição de 1988, competência privativa na manutenção de relações exteriores.

Embora o artigo 84 da Constituição Federal estabeleça entre as competências privativas do presidente da república a manutenção de relações com Estados estrangeiros; a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendos do Congresso Nacional; a declaração de guerra e a celebração da paz, ambos com autorização ou referendo do Congresso Nacional, verifica-se que a competência privativa do Executivo na condução da política externa deve se dar nos limites dos princípios formulados pelos constituintes e, em alguns casos, como no que se refere a determinados tratados, é necessário que haja consentimento do Poder Legislativo.

Conferindo maior participação do Poder Legislativo nas questões internacionais, o artigo 49 da Constituição de 1988 determina que é competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Essa aprovação ocorre por meio de processo iniciado na Câmara dos Deputados, passando pela Comissão de Relações Exteriores, pela Comissão de Constituição e Justiça e por outras comissões que se relacionam com o tema do tratado em questão. Aprovado no plenário da Câmara, segue para as comissões do Senado federal, em que a votação favorável resulta em um decreto legislativo que autoriza a ratificação do compromisso internacional pelo Poder Executivo.

Nota-se, portanto, que, apesar de a política externa ser competência privativa do Poder Executivo, em determinados casos, há a necessidade do consentimento do Poder Legislativo

para que determinada ação externa possa ser executada. Essa comunhão pode ser observada não somente no caso de alguns tratados internacionais, como também na declaração de guerra, na celebração de paz ou na autorização para que forças estrangeiras transitem em território nacional ou nele permaneçam, conforme prevê o artigo 49. Além dos artigos mencionados, deve-se acrescentar que o Senado tem, segundo a Constituição de 1988, a competência privativa para aprovar previamente a escolha feita pelo MRE dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; para autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios brasileiros; e para dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Lima (2000) alerta para a possibilidade de que os mecanismos institucionais de controle político e ratificação doméstica possam ter um custo político elevado. Para a autora, esses mecanismos “estão claramente anacrônicos se se levar em conta o novo papel da política externa no conflito distributivo interno” (LIMA, 2000, p.297).

Como é sabido, a Constituição de 1988 manteve a tradição republicana de garantir ao Congresso Nacional poder de ratificação *ex-post* de acordos internacionais. Em algumas situações, porém, este poder praticamente se desvanece, uma vez que o custo da modificação ou anulação de acordos previamente negociados no plano externo pode ser muito alto. A busca do equilíbrio entre os recursos de autoridade e de representação, necessário à credibilidade junto aos parceiros internacionais, estaria demandando a modernização das instituições decisórias da política externa. A criação de mecanismos que garantam maior equilíbrio das informações, a regularidade do controle político *ex-ante* e da prestação de contas *ex-post* ao Congresso Nacional são soluções possíveis para responder aos novos desafios na política exterior brasileira em um contexto de democracia e integração competitiva à economia mundial (LIMA, 2000, p.297).

Neves (2006) lembra que, além das atribuições dispostas no texto constitucional de 1988, o Congresso Nacional dispõe de alguns outros mecanismos de participação na política externa brasileira. É o caso das comissões temáticas, por exemplo, por meio dos quais os parlamentares podem discutir e participar de modo mais engajado nas áreas de interesse. No caso da política externa, cabe às comissões responsáveis dialogarem com as agências executivas de política exterior. Na medida em que se consideram que os temas de política externa requerem conhecimento especializado, não é raro que haja audiências públicas com a presença de especialistas da área e do chanceler, para possíveis esclarecimentos em ações do Ministério das Relações Exteriores que sejam controversas ou que causem furor na opinião pública.

Esse foi o caso da adesão da Venezuela ao Mercosul, que repercutiu de forma significativa e dividiu a opinião da sociedade civil brasileira. Diante da polêmica, a Comissão

de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal realizou quatro audiências públicas em 2009, a fim de instruir o decreto legislativo que possibilitaria a ratificação brasileira do protocolo de adesão da Venezuela ao Mercosul. Nas audiências foram chamados quatro especialistas, favoráveis e contrários à entrada venezuelana no bloco. A cientista política, Maria Regina Soares de Lima, e o embaixador e ex-secretário-geral do Itamaraty, Paulo Tarso Flecha de Lima, contribuíram com os argumentos favoráveis, enquanto o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, e o embaixador e então presidente do conselho superior de comércio exterior da Fiesp, Rubem Barbosa, argumentaram contra. O então chanceler, Celso Amorim, também foi ouvido pela comissão antes da aprovação parlamentar, em 15 de dezembro de 2009.

A consciência da necessidade de diálogo permanente entre o MRE e o Congresso Nacional justifica, ainda, a criação, em julho de 2003, da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa), do Itamaraty⁴⁷. A Afepa é uma unidade de assistência direta ao ministro das relações exteriores e tem entre suas principais competências promover a articulação entre o MRE e o Congresso Nacional. A Afepa presta consultas aos parlamentares no que diz respeito aos temas de política externa e acompanha o andamento das discussões e votações de atos internacionais no Congresso Nacional. Sua criação revela, assim, o interesse do MRE em manter um canal de comunicação com o Legislativo no que se refere ao tratamento de temas internacionais.

2.2.2 A interlocução do Itamaraty com o empresariado

Embora, no passado, o diálogo entre o Itamaraty e o empresariado já fosse considerado fundamental, pode-se dizer que as privatizações e o processo de internacionalização das empresas nacionais ensejaram uma maior permeabilidade do MRE ao setor. A política externa brasileira tem sido historicamente norteadada pela promoção do desenvolvimento, e a expansão das exportações e dos negócios de empresas brasileiras no exterior é uma questão de grande relevância para o governo brasileiro.

Se, na década de 1990, a abertura econômica e a regionalização incrementaram as relações comerciais das empresas nacionais no exterior, pode-se afirmar que a política externa do governo Lula contribuiu para o adensamento dessa expansão comercial. Segundo Cervo (2008), a política externa do governo Lula volta-se para a realização de interesses nacionais

⁴⁷ A estrutura do MRE anterior à AFEPa era a Assessoria de Relações Federativas (ARF), concentrada na interlocução entre o ministério e os governos de estados e municípios brasileiros.

diversificados e fornece apoio logístico aos empreendimentos com o objetivo de os tornarem mais robustos em termos comparativos internacionais.

A internacionalização econômica representa um campo de grande êxito da logística internacional de Lula, em razão do ritmo forte que ostenta e da segurança que o reverso imprime à economia nacional. No início do segundo mandato, cerca de três dezenas de empresas brasileiras haviam implantado aproximadamente cento e vinte fábricas no exterior. A prática contínua e crescente da internacionalização corresponde à mudança mental introduzida pelo novo paradigma, com apoio do empresariado. (...) Segundo relatório da Unctad, o Brasil ocupa o sexto lugar entre os países emergentes como investidor direto no exterior, havendo suas empresas carreado para fora mais de setenta bilhões de dólares até fins de 2005. Ao iniciar o segundo mandato, Lula governa um país que beira os cem bilhões de dólares de investimentos externos, liderados por Petrobrás, Vale do Rio Doce e Gerdau, que se situam entre as cinquenta maiores empresas do mundo em investimentos diretos no exterior (CERVO, 2008, p. 89).

Conceituado o Estado logístico como aquele que “exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais” (CERVO, 2008, p.494), em oposição Cervo afirma que duas causalidades colaboraram para a sua consolidação no governo Lula: a estabilidade política e econômica do país e o nível avançado da organização social, facilitando a ação de coordenação dos dirigentes com os setores da sociedade civil organizada. Consolidada a conduta logística, agregou-se a internacionalização econômica à estratégia de ação brasileira externa e reforçou-se o ativismo da diplomacia nas negociações comerciais que colocavam em jogo o fortalecimento do empreendimento industrial e agrícola.

Nesse sentido, a diplomacia brasileira estruturou uma linha de atuação na OMC baseada na reivindicação pela liberalização do mercado agrícola e pelo fim dos subsídios europeus e norte-americanos em troca de possíveis concessões tarifárias no mercado de bens manufaturados. Essa estratégia baseia-se em um modelo de comércio internacional menos assimétrico e que atenda aos anseios da maior parte dos países em desenvolvimento; contudo, sem deixar de se considerar seu viés ideológico, não se pode negar que a maior parte do empresariado nacional vê-se contemplado por esse posicionamento, que certamente favorece a expansão do agronegócio e mantém a proteção demandada pela maior parte dos setores industriais.

Amâncio Jorge de Oliveira e Alberto Pfeifer apontam que, no âmbito das negociações econômico-comerciais da OMC, a Coalizão Empresarial Brasileira é representativa no que se refere à participação do empresariado na política externa.

Por meio CEB, o setor privado organizou um foro de debates, coordenação e representação, reconhecido pelo empresariado e pelos governos local e estrangeiro. Com o MRE, consolidou-se uma interlocução concretizada por meio do ativismo conjunto nas negociações e pela abertura de canais para críticas e eventuais reclamações (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p.392).

Oliveira e Pfeifer (2006) lembram que, além da Coalizão Empresarial Brasileira, outras iniciativas também foram organizadas com o objetivo de incrementar a interação e estreitar canais entre o empresariado e o MRE. Foi o caso, por exemplo, do Fórum Consultivo Econômico e Social do Mercosul (FCES), instituído em 1996, como instância de participação da sociedade civil (do empresariado, dos movimentos sindicais, da academia, entre outros) no sistema do Mercosul; e do Comitê Empresarial Permanente do MRE, criado em 1992. Há, também, conselhos empresariais bilaterais ou multilaterais, como é o caso do Centro Empresarial Brasil-China, de 2004, e do Conselho Empresarial IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), de 2005. Contudo, é a Coalizão Empresarial Brasileira a organização que apresenta maiores ganhos, com aparato técnico e representatividade setorial, e baseando a tomada de decisões, quase sempre no princípio do máximo denominador comum (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 398).

No que tange ao diálogo com o empresariado, não se pode deixar de mencionar, ainda, o Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty, responsável por identificar, estimular e dar suporte à ação do empresariado em oportunidades de negócios no exterior.

Desenvolveu-se uma visão própria e uma determinação corporativa dos funcionários encarregados que gerou frutíferas parcerias com o empresariado, resultando na identificação de negócios e na concretização de transação vultosas seja por meio de missões empresariais, da prospecção de parceiros, da promoção e da publicidade entre outras (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p. 392).

Oliveira e Pfeifer (2006) argumentam que a política externa do governo Lula demonstrou um padrão variável de relacionamento com o empresariado. Para eles, houve, em alguns casos, uma aproximação estreita e resultados positivos, mas, em outros, verificou-se afastamento e dificuldades de convergência: o agronegócio, por exemplo, foi beneficiado pelo aumento nas exportações e pela defesa da liberalização agrícola nos foros internacionais; mas, por outro lado, o diálogo com a Coalizão Empresarial Brasileira foi arrefecido, assumindo, segundo os autores, a modalidade de “consulta tópica voltadas a especificidades setoriais” (OLIVEIRA e PFEIFER, 2006, p.400).

Se o empresariado não se esquivou em aproveitar as oportunidades de negócios geradas pela expansão nas relações com os países do sul geopolítico, também houve interesses dissonantes entre as posições estatal e privada. Um caso que parece ilustrar bem essa dicotomia é a relação do Brasil com a China. Em 2004, o presidente Lula foi ao país acompanhado por uma comitiva de nove ministros, seis governadores e cerca de 400 empresários, buscando estreitamento dos laços comerciais, econômicos e políticos, em uma

das viagens mais importantes de sua gestão. O resultado direto da viagem presidencial foi a assinatura de nove atos bilaterais e 14 contratos empresariais firmados (BERCARD,2011). Meses depois, o presidente chinês Hu Jintao esteve no Brasil em visita que ficou marcada pelo reconhecimento do governo brasileiro da China como economia de mercado, causando protestos de segmentos empresariais, com destaque da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e pelo setor têxtil, que se viram prejudicados pela impossibilidade de estabelecer salvaguardas comerciais e pela maior dificuldade de comprovação de dumping⁴⁸.

Esse caso da China revela que, muitas vezes, os objetivos políticos ganharam prioridade sobre os de ordem econômica ou comercial, ainda que não se possa negar que a política externa da gestão Lula tenha como norte o desenvolvimento nacional. Desse modo, deu-se ênfase a projetos prioritários, como o da integração regional, por exemplo, em que o estreitamento dos vínculos políticos com países vizinhos muitas vezes levou a que questões comerciais fossem tratadas com condescendência pelo MRE, causando indignação no setor empresarial.

Além disso, Oliveira e Pfeifer (2006) lembram que o governo passou a entabular aproximações com países cuja prioridade não continha interesse comercial concreto, como no caso das tratativas que ensejaram a criação do IBAS e da aproximação com países da América Central, do Caribe e da África. Em resposta a essa diplomacia, segmentos empresariais que não se sentiam contemplados e que esperavam maiores esforços do Itamaraty em direção a parceiros tradicionais, como Estados Unidos e União Europeia, não hesitaram em se manifestarem contrários à estratégia de política externa implementada no governo Lula, classificando-a como ideológica.

É inegável que a política exterior executada no período do governo Lula beneficiou setores da burguesia nacional, seja pela ampliação das exportações, pela captação de investimentos estrangeiros, ou pela internacionalização de empresas. Favorecidas pelo fato de o BNDES só poder financiar obras no exterior realizadas por empresas brasileiras, grandes construtoras, como a Odebrecht ou a Camargo Corrêa, por exemplo, atuaram em projetos da CBDI em países da América Latina e da África. Empresas do setor de mineração, como a Vale do Rio Doce, e do agronegócio, sobretudo aquelas ligadas a exportação de soja, também tiveram seus negócios impulsionados nesse período, tendo sido extremamente beneficiadas, principalmente, pelo aprofundamento das relações Brasil-China.

⁴⁸ Apesar de o compromisso político do governo brasileiro, o reconhecimento da China como economia de mercado depende da aprovação do Congresso Nacional, na medida em que o ato internacional pode implicar em encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio brasileiro.

Por outro lado, o setor industrial, como setor têxtil e de eletrodomésticos, sentiu redução progressiva das suas exportações em mercados da América Latina, em razão da alta competitividade com os produtos chineses, e, muitas vezes, demonstrou descontentamento com uma possível benevolência do governo brasileiro em relação às concessões feitas aos países vizinhos, principalmente à Argentina, no que tange às regras comerciais. Esses setores da burguesia estão certos de que a ênfase nas relações sul-sul ocorre em detrimento da parceria mais estreita com Estados Unidos e União Europeia que levasse a acordos de livre comércio.

Verifica-se, portanto, que o MRE na gestão Lula, mantendo o tradicional pilar desenvolvimentista da política externa brasileira, procurou o diálogo com o empresariado, a fim de inseri-lo na inserção do país no exterior. Deve-se notar, contudo, que as prioridades da política externa do período, entre as quais se destacam o adensamento das relações sul-sul e a integração regional, geraram simpatia de alguns setores empresariais e, ao mesmo tempo, descontentamento de outros segmentos, evidenciando que a ideia de que a política externa sempre se pauta por um “interesse nacional”⁴⁹ que supera as divisões domésticas não pode ser sustentada. Como afirma Lima (2000), “o interesse nacional depende das preferências e interesses da coalizão política vencedora e não apenas pode mudar, como é objeto de conflito interno” (LIMA, 2000, p.287).

É importante frisar que Lima (2000) não nega a existência do interesse nacional, ressaltando que a política externa produz bens coletivos, “aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade” (LIMA, 2000, p.289), quando os custos e benefícios de sua ação não se concentram em setores específicos, e seus resultados são neutros no que concerne ao conflito distributivo interno. “A politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos, que ocorrem quando resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais” (LIMA, 2000, p.289).

Lima observa que “a principal consequência da liberalização política e da abertura econômica foi ter modificado a natureza da política externa que, além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno” (LIMA, 2000, p.289). Nesse sentido, se o desenvolvimentismo, constituiu, no passado, a defesa do interesse nacional, na

⁴⁹ Para Merke (2008), o interesse nacional pressupõe que toda diferença interna deve ser transcendida para fazer frente aos desafios que supostamente afetam todo o país. Desse modo, supõe-se que a política externa é expressão de uma vontade geral ou de um conjunto de objetivos compartilhados pela sociedade do país (MERKE, 2008, p.44).

medida em que trouxe benefícios para a sociedade como todo, a política externa implementada pós abertura econômica não teria como evitar que ganhos e perdas se distribuam de forma heterogênea entre distintos grupos econômicos e sociais.

De acordo com Lima (2000), podem-se indicar três grandes períodos na política externa brasileira para entender a questão do interesse nacional e da relação entre política doméstica e política externa. O primeiro é o momento de construção do Estado brasileiro, que compreende o Império e a República Velha. Em contexto de processo de demarcação territorial, inserção na economia mundial como país agroexportador e regime político oligárquico, as principais questões externas são a negociação dos conflitos limediros e a solução dos conflitos intraoligárquicos. A política externa desse período é percebida como um assunto de Estado, insulada da política partidária. O segundo período é o da industrialização protegida, que vai de 1946 até o final do regime militar instaurado em 1964. A política externa volta-se prioritariamente para a defesa desse modelo, e desvinculou-se política externa de política doméstica, garantindo relativa autonomia ao Itamaraty e renovando seu padrão de insulamento burocrático (LIMA, 2000).

Possíveis ganhos obtidos nas negociações multilaterais tinham característica de bem coletivo, no sentido de que nenhum setor econômico seria penalizado pelos seus resultados. Assim sendo, era racional para os atores empresariais e sindicais não participarem dessas negociações. Dessa forma, a diplomacia desfrutava de relativa autonomia para definir a posição do país nas rodadas multilaterais, já que contava com uma delegação tácita daqueles setores para conduzir as negociações. Os agentes diplomáticos representavam *de jure* e *de facto* o interesse coletivo pelo desenvolvimento industrial. Nessa situação, o nível de ratificação doméstica, na lógica dos jogos de dois níveis, era supérfluo, pois o chefe de governo, diferentemente de uma situação de troca real, não precisava conciliar eventuais interesses contraditórios entre as duas arenas, nem estava sob a pressão cruzada delas (LIMA, 2000, p. 294).

Diferente, contudo, é o terceiro período, que Lima denomina de fase da integração competitiva, que corresponde à vigência da República Constitucional de 1988. O fim da Guerra Fria, a globalização financeira, o retorno à ordem democrática, a crise do modelo de industrialização protegida e a abertura econômica são fatores determinantes para o aumento significativo da importância da política doméstica no processo de formação da política externa. Para Lima (2000), esse quadro gera duas implicações que se reforçam: a diminuição da autonomia decisória prévia do MRE e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo. A relação do MRE com o empresariado no governo Lula parece estar permeada por esses dois fatores.

2.2.3 A interlocução do Itamaraty com as ONGs

A redemocratização e a globalização tornaram praticamente inevitável a interação entre o MRE e as ONGs nacionais e internacionais. No Brasil, a emergência de demandas e de conflitos de interesses oriunda dos processos de mudança social e, no cenário internacional, o maior engajamento dos atores não estatais ensejaram a abertura de novos canais de diálogo entre Estado e sociedade⁵⁰. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para a participação de organizações da sociedade civil em conselhos para a discussão de políticas públicas e para receber denúncias das ONGs (OLIVEIRA, 1999).

Nota-se que há, na década de 1980, o início daquilo que seria uma inflexão na conduta do Estado brasileiro, e, conseqüentemente, do Itamaraty, na sua relação com as ONGs. Superou-se, progressivamente, aquele paradigma conflitivo do passado, em que essas organizações eram vistas como ameaça à soberania nacional, estabelecendo-se possibilidades de diálogo e cooperação. Para o diplomata Miguel Darcy de Oliveira (1999), “a articulação da posição externa do país, pela qual responde o Itamaraty, promove o fortalecimento e é fortalecida por esta interação interna entre governo e sociedade” (OLIVEIRA, 1999, p.109).

A interação entre o Itamaraty e as ONGs deu-se gradualmente. Em contexto de progressiva abertura dos canais de diálogo, em 1989, a ABC organizou o *Encontro Nacional de ONGs sobre Cooperação e Redes*, atribuindo a responsabilidade pela execução do encontro ao Ibase. Participaram cinco organismos internacionais, seis embaixadas, 50 ONGs brasileiras e cinco ONGs internacionais (OLIVEIRA, 1999). Três anos mais tarde, ficaria clara a impossibilidade de desconsiderar esses atores nas relações internacionais: a Cnumad, em 1992, reuniu 1.040 organizações, dos mais variados campos de atuação, de meio ambiente a direitos da mulher, por exemplo (LANDIM, 1993).

De fato, o ciclo de conferências globais das Nações Unidas durante a década de 1990 talvez seja o grande marco de autoafirmação e visibilidade na esfera pública dessas organizações, ensejando uma posição mais propositiva e ativa das organizações e padrões mais dinâmicos e flexíveis de relação com os Estados. Nesse contexto de conferências, não era raro que a ONU solicitasse aos Estados que, em seus processos de preparação, identificassem tendências, prioridades e obstáculos enfrentados em nível nacional e regional, com base em campanhas de informação e sensibilização da opinião pública. Desse modo,

⁵⁰ Na medida em que se pretende analisar, prioritariamente, o comportamento do Itamaraty com os novos atores, em especial as ONGs, não será discutida a legitimidade dessas organizações como representantes da sociedade civil.

centenas de ONGs atuantes no Brasil fizeram parte do processo de consultas realizado pelo Itamaraty para recolher contribuições da sociedade ao posicionamento afirmado pelo Brasil nessas conferências (OLIVEIRA, 1999).

Embora já houvesse uma aproximação entre Itamaraty e ONGs, segundo Oliveira (1999), a primeira vez que o MRE toma a iniciativa de abrir um diálogo com organizações da sociedade civil ocorre no governo Itamar Franco, durante o processo de elaboração da posição brasileira para a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1994. Com essa finalidade, é realizado em outubro de 1993, em Brasília, o seminário *Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos*, presidido pelo então chanceler Fernando Henrique Cardoso. Em Viena, “os contatos entre a delegação brasileira e os representantes de ONGs se deram de modo constante, porém informal” (OLIVEIRA, 1999, p.97) e, ao fim da conferência, reconhece-se, no artigo 38 da Declaração de Viena, o papel positivo das ONGs na defesa dos Direitos Humanos.

Desde então, pode-se verificar o esforço de interlocução do Itamaraty com a sociedade civil. Ainda no governo Itamar Franco, o então chanceler Celso Amorim discursa na ONU reiterando o compromisso do país com a transparência e com o diálogo com as ONGs.

A transparência nas decisões e ações do Governo constitui importante aspecto da política brasileira. Tal transparência se manifesta, inclusive, no diálogo fluido e cooperativo que mantemos com os segmentos e organizações dedicados à luta pela observância dos direitos humanos no país (AMORIM, 1995, p. 562-563).

Objetivando esse diálogo cooperativo, no governo Fernando Henrique Cardoso, o MRE, por intermédio da Fundação Alexandre de Gusmão, organizou, em novembro de 1994, uma reunião entre altos funcionários do Itamaraty e dirigentes de ONGs, com o objetivo expresso de discutir, de modo informal e preliminar, a participação desses atores no sistema internacional e nos processos de formulação da política externa (OLIVEIRA, 1999).

A carta endereçada aos 11 dirigentes de ONGs convidados acrescentava que “o encontro se justifica em vista da crescente participação das ONGs na preparação de conferências internacionais, com o estabelecimento de formas sistemáticas de diálogo entre as organizações e o Itamaraty. (...) Os resultados têm sido positivos e a tendência é a de que o diálogo tenha sentido de permanência. A situação reflete o fato de que as ONGs, em diversas áreas, se tornam verdadeiros ‘atores’ no processo internacional e contribuem decisivamente para a definição de linhas da agenda internacional” (OLIVEIRA, 1999, p.71).

O desejo de incorporar a interlocução com as ONGs à prática diplomática também foi incluído nos discursos. Em janeiro de 2001, o ministro Celso Lafer enfatizou, em seu discurso de posse ao cargo de chanceler, que aprofundaria os meios de diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil, incluindo as ONGs.

Em minha gestão aprofundarei os canais de interação entre o Itamaraty e os diversos atores da vida nacional – o Legislativo, os partidos políticos, a mídia, os estados que integram nossa Federação, os sindicatos, os empresários e suas associações, as universidades e o mundo intelectual, as organizações não-governamentais – que compõem, no seu pluralismo, o grande mosaico brasileiro (LAFER, 2001).

No discurso de posse do chanceler Celso Amorim, a interlocução com as ONGs não aparece de forma explícita, contudo, pode-se entender que a conduta do MRE será de continuidade, na medida em que fica claro o interesse de auscultar as demandas da sociedade para a definição dos rumos da política externa do país. É interessante notar que essa interlocução entre o Itamaraty e as ONGs é percebida, dentro da instituição, como um processo, que começa a ganhar força na gestão Fernando Henrique e se intensifica no governo Lula, e que parece estar muito mais próxima de uma política de Estado do que de governo.

Em entrevista⁵¹ realizada em julho de 2012, o ministro Silvío José Albuquerque, chefe da divisão de temas sociais do Itamaraty durante o governo Lula⁵², comenta a aproximação gradual do ministério com a sociedade civil:

Eu passei no Rio Branco em 1986, no início do processo de redemocratização. Até então as decisões de política externa eram todas tomadas a portas fechadas. Durante o regime militar, o Itamaraty preservou-se, mas não havia qualquer relação com movimento social ou ONG. Hoje, é transformadora a maneira como o Itamaraty formula a política externa. (...) Nenhuma posição de política externa será legitimada se não for fundamentada no diálogo com os movimentos sociais e com as ONGs. E isso transcende a política partidária. É uma evolução dos últimos vinte anos.

Para Albuquerque, é possível observar uma maior resistência de determinadas divisões do ministério em dialogar com esses atores: “O que eu acho é que há setores no Itamaraty que ainda podem ser vistos como mais refratários a essa interlocução mais frequente”. Se a divisão de temas sociais interage com maior frequência com ONGs e movimentos sociais, as divisões das áreas econômica e comercial (mantendo o exemplo do ministro) o faz com menos intensidade: “Há colegas que trabalham em outras áreas - econômica, comercial - que têm muito menos interlocução com movimentos sociais, ONGs”.

Isso pode ocorrer por que parte do ministério não está consciente da importância da comunicação com essas organizações ou em decorrência da área temática, que pode apresentar menor incidência desses atores. De qualquer forma, não parece haver um padrão de conduta no que diz respeito à interlocução com ONGs no MRE, estando algumas divisões mais familiarizadas com esse diálogo, enquanto outras encontram-se, ainda, mais resistentes.

⁵¹ A entrevista completa está disponível nos anexos dessa dissertação.

⁵² O ministro-conselheiro Silvío José Albuquerque ocupou o cargo de chefe da divisão de temas sociais do MRE entre 2008 e 2011.

Sobre essa falta de conduta padronizada no ministério, o diplomata alerta “é um erro você enxergar uma instituição, como o Itamaraty, como monolítica. Dentro do Itamaraty você tem forças de política interna, de política partidária, que estão buscando fazer prevalecer seus pontos de vista”, esclarece Albuquerque. Em que pesem as resistências, Albuquerque dá a entender que, embora alguns setores do ministério sejam mais abertos ao diálogo do que outros, o contato com as organizações é inevitável. “Eles tiveram que aprender a lidar (com as ONGs e movimentos sociais)”, afirma.

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que considera que setores do Itamaraty, como o de temas sociais e de direitos humanos, interagem de forma mais intensa e frequente com atores sociais, Albuquerque acredita que essas agendas ganham mais espaço na política externa brasileira no fim de gestão Cardoso, com um “boom” no governo Lula. Na medida em que esses setores têm sua relevância expandida, pode-se intuir que cresce, também, a capacidade de interlocução nesse período.

A atuação das ONGs dá-se de modo diversificado: pronunciam-se sobre questões internas, sendo interlocutores em um diálogo com o governo sobre temas em que são especializados (como direitos humanos ou meio ambiente, por exemplo); tentam influenciar a política externa, com atuação em conferências multilaterais; buscam interagir com o governo e com a diplomacia na formulação e execução de estratégias de ação que concretizem no país os compromissos assumidos externamente; e apoiam, com sua experiência e especialização, a diplomacia em projetos de cooperação internacional.

Para Oliveira (1999), a opção do governo e da sociedade brasileira pela transparência na abordagem dos grandes problemas internos do país é a premissa que orienta o relacionamento do Itamaraty com as ONGs. Para o diplomata, “quanto mais Estado e sociedade lograrem produzir convergências em torno de iniciativas de enfrentamento dos grandes problemas sociais, tanto mais fortalecida estará a postura internacional do país” (OLIVEIRA, 1999, p.132). Por outro lado, Albuquerque confirma que a interlocução do MRE com as ONGs apresenta duas dimensões complementares: uma dimensão de legitimidade fundada na democratização do processo decisório e, outra dimensão com base na especificidade do tema. No que concerne a esse último aspecto, a parceria entre governo e ONGs é valorizada pela perspectiva de aproveitar o conhecimento e a experiência acumulada dessas organizações em setores específicos que o Itamaraty não domina.

De acordo com Albuquerque, a interlocução entre o MRE e a sociedade civil dá-se por meio da criação de um grupo de trabalho, que pode ter composição paritária ou ser interministerial. Formado o grupo de trabalho, são realizadas reuniões, a fim de discutir as

demandas desses grupos. Caso seja necessário, são instituídos grupos de assessoramento que podem participar do debate. O ministro afirmou que ONGs podem agendar, também, reuniões com divisões do ministério ou, até mesmo, com o gabinete do chanceler, embora essa última opção seja menos frequente. Pode-se depreender da entrevista de Albuquerque que o Estado brasileiro percebe não ser mais possível formular política pública “a portas fechadas”, sem dialogar com a sociedade civil, e, por isso, busca, até certo ponto, o consenso, a fim de tornar suas decisões mais representativas.

Em determinado momento da entrevista, é perguntado se o ministro já participou de alguma negociação em que o Itamaraty mudou sua posição no sentido de convergir com as pressões de ONGs e de movimentos sociais. O ministro responde que as posições tornaram-se cada vez mais convergentes, sobretudo nas questões relativas aos temas de saúde e de trabalho. Entretanto, o diplomata assume que “a interlocução do Itamaraty com movimento social, com ONG, nem sempre é fácil” e argumenta a falta de convergência no diálogo não resulta em uma política externa menos legítima ou representativa, na medida em que, no Brasil, a política externa brasileira é, conforme disposto na Constituição Federal de 1988, formulada pela presidência da República.

Você não pode questionar a representatividade de um governo eleito democraticamente, responsável pela formulação de política externa. Não vige no Brasil, como na Suíça, uma democracia como a de Cantão, né? Então na verdade não se pode também dizer que a formulação de política externa, por parte da presidência da República, com o apoio do Itamaraty, nos casos específicos em que não houve identidade entre a posição do governo e a posição do movimento social, é pouco legítima. Não é verdade. Eu acho que a voz final, a decisão final, é sempre da presidência da República. Agora, a influência na formulação, ela não pode deixar de ser exercida por parte do movimento social, da ONG. Mas em caso de conflito de posições, eu acho que a posição final do Executivo deve ser fundamentada. Esse é ponto. Ela deve ser fundamentada. E é o que tem sido feito pelo Itamaraty. (...)A gente tem que buscar o consenso? Tem. Mas eu acho que o governo, quando decide de maneira divergente, ele deve fundamentar essa decisão. Mas nessa decisão você não pode afastar a dimensão de legitimidade que está presente na escolha, pela população brasileira, de um determinado Presidente, que determinou uma linha de política externa. (...) Então, influência existe, mas não há condicionalidade do diálogo à posição final que vai ser assumida pelo governo.

Ainda que se reconheçam os esforços do Itamaraty em interagir com atores sociais, pode-se dizer que a participação desses na política externa ainda é significativamente restrita, sobretudo se comparada a outras políticas públicas. Para Maurício Santoro, “o MRE dialoga com a sociedade civil, mas em caráter limitado, relutante em abrir espaço que signifique a perda de sua liderança na formulação da política externa” (SANTORO, 2012, p.97). Indício disso é o fato de o MRE não contar com um conselho consultivo, que reúna representantes da sociedade civil e do governo em foros de debate, fiscalização e prestação de contas.

Embora esses conselhos tenham, em geral, uma função consultiva, parece que sua existência confere maior institucionalidade à interlocução. Como lembra Santoro (2012), esses conselhos surgiram na área social (nos setores de saúde, educação e assistência social, entre outros) e expandiram-se para outros campos, como o de desenvolvimento e segurança pública. São muito poucas as áreas de políticas públicas que não contam com esses conselhos, e entre elas destacam-se a política externa, a defesa e a política monetária. Na opinião de Albuquerque, o conselho de política externa não é criado porque se acredita que o Itamaraty já consegue ser transparente sem essa formalização. Oliveira defende que as parcerias entre o MRE e as ONGs “devem ter existência *Ad Hoc*, não permanente. (...) Estruturam-se para cumprir uma tarefa precisa, (...), e cessam de existir na medida em que preencheram a função para que foram criadas (OLIVEIRA, 1999, p.137).

Cada vez mais ministérios, agências e órgãos governamentais têm interagido com ONGs, que podem atuar de variadas maneiras: organizando grupos pressão por mudanças nas políticas públicas, monitorando ações governamentais, usando a estratégia de *advocacy*, ou realizando pesquisas aplicadas, entre outras. Em alguns setores específicos, como saúde e educação, o diálogo tem sido progressivamente amadurecido e intensificado, com resultados positivos na formulação e na execução de políticas públicas.

No caso da epidemia de aids, organizações fundadas na década de 1980, como o Grupo de Apoio à Prevenção da aids (Gapa), a Associação Brasileira Interdisciplinar de aids (Abia) e o Pela Vida estiveram na origem das primeiras reações à epidemia, cobrando melhorias na prevenção e no tratamento da doença e lutando, inclusive judicialmente, pelos direitos dos pacientes. Em uma época em que a Organização Mundial de Saúde (OMS), o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre hiv/aids (Unaid), a Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) e o Banco Mundial recomendavam que países em desenvolvimento priorizassem programas de prevenção, no lugar de investir no tratamento da doença (SOUZA, 2012), as ONGs brasileiras formaram importantes grupos de pressão em favor de terapias antirretrovirais oferecidas pelo governo brasileiro. Em 1996, o acesso gratuito a esse tratamento foi institucionalizado e o Brasil tornou-se modelo de tratamento eficaz da doença.

Além do impacto direto na vida dos brasileiros, essa obrigação legal também teve implicações comerciais e políticas na ação externa do país, já que o tratamento universal gratuito para pacientes com aids exigiu o fornecimento de medicamentos antirretrovirais a preços menos extorsivos, o que só seria possível com a flexibilização dos direitos de patentes. Deve-se ressaltar que a interação e a confiança, entre essas ONGs envolvidas nas questões de

saúde pública e o governo brasileiro, iniciadas desde a década de 1980 foram sendo gradualmente fortalecidas, resultando em considerável sintonia que foi mantida durante os contenciosos envolvendo o Brasil e as empresas multinacionais farmacêuticas nas arenas multilaterais.

A participação das ONGs brasileiras na área da saúde é considerado por muitos como um exemplo paradigmático nas políticas sociais, o que provavelmente decorre da experiência dessas organizações, bastante atuantes desde a década de 1980. Por outro lado, é possível observar também resultados positivos em setores em que a atividade das ONGs é historicamente menos densa, como é o caso da segurança pública. Apesar de haver um número considerável de estudos sobre a violência, sempre foram tímidas as experiências de participação da sociedade civil na formulação de políticas de segurança pública. Ainda assim, houve conquistas significativas das ONGs nas últimas décadas.

Já na primeira metade dos anos de 1980, foram atendidas as reivindicações de ONGs ligadas ao movimento feminista por atendimento especial pela polícia para mulheres vítimas de violência, sendo criadas, então, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. Quase vinte anos mais tarde, a Secretaria de Segurança do estado do Rio de Janeiro criou projetos para estimular a participação de ONGs no acompanhamento das políticas de segurança. Desse modo, foram criados centros de referências, como o de proteção das minorias sexuais, o de luta contra o racismo, de proteção ambiental, etc, que permitem o engajamento dessas organizações no desenvolvimento de estratégias de ação e atividades (RAMOS, 2004).

Os exemplos ilustram como a relação entre governo e ONGs pode transpor a pressão desses grupos, transformando-a em parceria e complementaridade na formulação e execução de políticas públicas. Se o caso da saúde revela os resultados positivos da construção de uma convivência de longo prazo, o exemplo da segurança pública indica que mesmo em áreas em que não há histórico de participação social densa, o diálogo pode ser promissor.

É importante observar que as políticas públicas com maior incidência de participação de atores não estatais (não apenas as ONGs, mas de empresários, sindicatos, comunidade acadêmica, partidos políticos, entre outros) são aquelas que geram um impacto mais imediato na vida dos cidadãos e que têm uma maior visibilidade, com informações facilmente acessíveis e transparentes. Nesses casos, costuma-se verificar grande interesse de grupos de pressão e intensa disputa de agendas.

Comparativamente, portanto, pode-se supor que o insulamento burocrático do MRE e a percepção de que a política externa se trata de uma política pública de baixo impacto na vida

dos cidadãos contribuem para que o engajamento social não seja tão intenso como é no caso da saúde, da educação ou até mesmo da segurança pública. É no momento em que a política externa se mistura a temas de maior interesse e repercussão social, como direitos humanos, meio ambiente e saúde, que as demandas por maior participação de atores não estatais aparecem. Cumprido ao Itamaraty, então, abrir-se ao diálogo com esses grupos e buscar transformar as pressões em parcerias que tragam resultados positivos.

3 A INTERAÇÃO ENTRE A EMBAIXADA BRASILEIRA E A ONG VIVA RIO NO HAITI

A projeção de novos atores na ação externa do Brasil tem ganhado maior vulto e importância na última década, com significativo aprofundamento desse processo no governo Lula, em razão de fatores como: a consolidação da democracia brasileira, a maior projeção internacional do país, o maior engajamento brasileiro em projetos de cooperação para o desenvolvimento e o sucesso de políticas públicas domésticas que têm sido demandadas externamente. No caso específico das ONGs, observa-se uma demanda internacional para que boas práticas brasileiras possam ser replicadas em outros países do sul por essas organizações. É o caso do Viva Rio, que realiza desde 2006 uma série de projetos no Haiti.

Considerando que parece estar em curso uma nova configuração de diálogo entre o Itamaraty e os atores sociais, optou-se por um estudo de caso, a fim de avaliar de que modo essa interação tem sido constituída na prática, mas sem deixar de lembrar que, diante da novidade do processo que ocorre desde a democratização, essa relação entre Itamaraty e ONGs ainda não estabelece padrões de comportamento, sendo, na maioria das vezes, moldada caso a caso.

Desse modo, o presente capítulo busca entender, de maneira geral, como foi estabelecido o diálogo entre a embaixada brasileira e a ONG Viva Rio no Haiti, durante o governo Lula. Para isso, são apresentadas, na primeira e na segunda seção, as inserções da diplomacia brasileira e do Viva Rio, respectivamente, no Haiti. Na terceira seção, a tentativa é de compreender como é estabelecido o diálogo entre os atores de ação externa no país. Para isso, foram utilizadas entrevistas com Paulo Cordeiro, embaixador do Brasil no Haiti entre os anos de 2005 e 2008, e com Rubem César Fernandes, fundador e diretor-executivo do Viva Rio, assim como conversas informais que não tiveram registro formal.

Deve-se ressaltar, contudo, que esses relatos não são suficientes para indicar conclusões definitivas sobre a interlocução entre embaixada e Viva Rio no Haiti, e tampouco há a intenção de, a partir delas, traçar o perfil da relação entre o governo brasileiro e as ONGs. Pretende-se, com esses registros, apontar possíveis vantagens e desafios desse diálogo, especificamente, e colaborar com o desenvolvimento de futuras pesquisas.

3.1 A presença do governo brasileiro no Haiti

Apesar de manterem relações diplomáticas desde 1928, Brasil e Haiti tiveram um relacionamento historicamente marcado pela distância. A decisão brasileira de aceitar o comando da Minustah, estabelecida pela resolução n. 1.542, de 30 de abril de 2004, transformou profundamente essa relação bilateral, alçando o país caribenho a tema estratégico na agenda de política externa brasileira.

A resolução que criou a Minustah foi uma resposta das Nações Unidas à longa crise política vivida pelo país e que culminou com a deposição, em fevereiro de 2004, do então presidente Jean-Bertrand Aristide. O presidente da Suprema Corte do Haiti, Boniface Alexandre, tomou posse como presidente interino e, a despeito das pressões norte-americanas, a Comunidade do Caribe não reconheceu a legitimidade da mudança de governo. Dias antes da deposição de Aristide, o Grupo do Rio também havia manifestado seu apoio ao presidente constitucionalmente eleito. Na presidência, Boniface Alexandre solicitou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas que uma força de paz interviesse no país a fim de evitar uma crise humanitária. A resolução n. 1529 tomou a devida nota da “renúncia” de Jean-Bertrnad Aristide, da posse de Boniface Alexandre e autorizou a Força Multinacional Interina (MIF) baseada no capítulo VII da Carta da ONU, formada por tropas de Estados Unidos, Canadá, Chile e França e com mandato de três meses. Com o esgotamento do prazo da MIF, foi criada a Minustah (BARRETO, 2012).

Em março de 2004, o presidente Lula recebeu, oficialmente, o convite feito pelo então presidente da França, Jacques Chirac, para comandar a Minustah. Entretanto, de acordo com Eugenio Diniz, o Brasil já teria manifestado interesse em participar da missão. Para Diniz, “essa distinção é importante porque mostra que a decisão brasileira não decorreu de nenhum constrangimento que supostamente pudesse advir da recusa em participar da missão” (DINIZ, 2006, p.327). É interessante lembrar que, apesar de ter votado a favor da resolução que criou a MIF, o Brasil recusou-se a integrar as tropas e alegou que se tratava de uma operação de imposição da paz, baseada no capítulo VII da Carta da ONU, mantendo sua tradição de só participar de missões baseadas no capítulo VI. Contudo, a resolução n. 1.542 também faz referência ao fato de que o CSNU age com base no capítulo VII.

A interpretação do governo brasileiro é de que não há qualquer inconsistência: na Resolução n. 1.529, a referência ao fato de que o Conselho de Segurança está “agindo com base no Capítulo VII” da Carta é feita já no preâmbulo dessa Resolução; já na Resolução n. 1.542, esta referência ao Capítulo VII da Carta é feita apenas no § 7 – o que indicaria, na interpretação do governo brasileiro, que apenas

esse parágrafo é baseado no capítulo VII, e não toda Resolução n. 1.542; de acordo esta interpretação, portanto, a MINUSTAH não estaria baseada no Capítulo VII, sendo uma Operação de Manutenção da Paz. Não obstante essa dificuldade, não aceitar a liderança ou não aceitar participar da MINUSTAH talvez fosse um golpe fatal na pretensão brasileira de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança (DINIZ, 2006, p.331).

Segundo o governo, “a participação brasileira na Minustah fundamenta-se no entendimento de que se trata de uma Operação de Manutenção da Paz e de que as forças da ONU se engajam, no enfrentamento das causas do conflito no Haiti”⁵³. A decisão brasileira de liderar a Minustah é comumente atribuída ao desejo da chancelaria Amorim de conquistar uma vaga em um Conselho de Segurança reformado. Se o MRE evita essa relação direta, militares, membros do Ministério da Defesa, acadêmicos, parlamentares e diplomatas de outros países não hesitam em apontar o assento permanente como maior motivação para o engajamento brasileiro no comando da missão de paz (DINIZ, Eugenio, 2005). Diferentemente do que ocorre nas relações bilaterais, em que podem haver formas de reciprocidade específica, no ambiente multilateral os ganhos costumam ser difusos (RUGGIE, 1993).

Nesse sentido, é pouco provável que o governo brasileiro, ao aceitar o convite para a liderança da Minustah, tenha almejado, em troca, uma vaga em um possível Conselho de Segurança reformado. Parece mais compreensível que a decisão tenha sido tomada em busca de ganhos mais subjetivos, como maior credibilidade internacional ou reconhecimento regional de sua capacidade de liderança. Oficialmente, o governo brasileiro justifica a participação na missão de paz com base nos argumentos de solidariedade e de não indiferença com as questões humanitárias, e insiste na necessidade de relacionar segurança e desenvolvimento na operação. Em cerimônia de embarque das tropas brasileiras da missão da ONU para o Haiti, o presidente Lula argumentou que o o Brasil exercia sua responsabilidade no cenário internacional e que a manutenção da paz tinha um preço, que era o da participação.

Ao nos manifestarmos diante de uma crise como a que está acontecendo no Haiti, estamos exercendo nossa responsabilidade no cenário internacional. No caso do Haiti, consideramos que foram preenchidas as condições para uma operação da ONU. Como membro do Conselho de Segurança, o Brasil buscou refletir as preocupações de nossa região e interpretar os interesses do povo haitiano e da comunidade internacional. Por esta razão, decidimos também aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança que terá, entre outras tarefas, a responsabilidade de proteger civis sob ameaça, de apoiar instituições que defendam os direitos humanos, de promover a reconciliação nacional do Haiti (LULA DA SILVA, 2004).

⁵³ Trecho do relatório *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea: ABC, 2010.

Em junho de 2004, a missão de paz do Haiti foi transferida para a Minustah, que compreendia uma força composta de sete mil militares comandados pelo Brasil e apoiados por Argentina, Jordânia, Marrocos, Nepal, Peru, Filipinas, Espanha, Sri Lanka e Uruguai. Em discurso na ONU em janeiro de 2005, Celso Amorim afirmou que a Minustah baseia-se em “três pilares interdependentes e igualmente importantes: a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo político com vistas à reconciliação nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social” (AMORIM, 2005, p.49).

A exposição de motivos conjunta do ministro das Relações Exteriores e ministro da Defesa submetida à consideração do presidente da República, em 4 de maio de 2004, considera que a “decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas está em consonância com a tradição brasileira de dar prioridade à solução multilateral de conflitos e com as disposições constitucionais sobre a prevalência da paz e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e representa contribuição legítima para uma solução da crise política e humanitária do Haiti (IPEA: ABC, 2010, p. 47).

O mandato estabelecido pela Resolução n. 1.542 do CSNU prevê apoio ao governo haitiano na estabilização das condições de segurança, no restabelecimento do Estado de direito; na organização, na supervisão e no monitoramento das eleições presidenciais, parlamentares e municipais; na reestruturação da Polícia Nacional do Haiti; e no desarmamento, na desmobilização e na reintegração dos grupos armados. Pela Resolução, a Minustah também está autorizada a usar a força para proteger o pessoal das Nações Unidas no terreno e a entrar em ação se a vida de civis estiver ameaçada.

A missão abrange operações militares, operações de cerco e vasculhamento, patrulhas marítimas, operações aéreas de reconhecimento; atuação em postos de controle; atividades de assistência humanitária por ocasião de catástrofes naturais (furacões, tempestades tropicais e o terremoto, em 2010); atividades cívico-sociais; e projetos de engenharia de rápido impacto, como construção de estradas e abertura de poços artesianos, por exemplo. Ainda no que se refere ao viés do desenvolvimento na missão, Danilo Marcondes de Souza Neto (2012) aponta a construção, pelo Exército, da usina hidrelétrica Artibonite 4C, com previsão de gerar eletricidade para 1 milhão de pessoas, beneficiando a atividade agrícola no país.

O diplomata Filipe Nasser (2012) afirma que o Brasil batalhou pela ampliação do mandato da Minustah, a fim de incluir tarefas humanitárias e de reconstrução do Estado haitiano. Nasser lembra, ainda, que o governo brasileiro destinou, por ocasião da Conferência de Doadores para o Haiti, em julho de 2004, US\$ 4,5 milhões para a reconstrução do país e contribuiu com US\$ 1 milhão na organização das eleições presidenciais, legislativas e municipais de 2006 (NASSER, 2012).

A visão da diplomacia brasileira a propósito da importância da dimensão de criação de condições para a promoção do desenvolvimento e de fortalecimento das instituições democráticas é a causa da defesa da ideia de que os esforços de peacekeeping (manutenção da paz) e de peace-building (consolidação da paz) devem ser concomitantes – e, portanto, não excludentes ou necessariamente consecutivos (NASSER, 2012, p.233).

Neto (2012) afirma, contudo, que a ONU tem uma postura crítica em relação ao fornecimento de ajuda humanitária por meio de contingentes militares, acreditando que esta deve ser uma função desempenhada por organizações civis. De acordo com Neto (2012), em 2007, agências humanitárias teriam, inclusive, se queixado à Minustah pelo fato de o contingente brasileiro oferecer assistência humanitária à população, alegando que esta não era uma função do componente médico da tropa. Consequentemente, a Minustah teve que solicitar que o contingente encerrasse essa atividade. Já no que se refere ao combate aos conflitos armados, em 2007 o comando da missão comunicou que a Minustah havia retomado o controle de todo o território haitiano, incluindo o bairro de Cité Soleil, considerado reduto de grupos criminosos.

Esse cenário positivo foi profundamente alterado com o forte terremoto que atingiu o país em 12 janeiro de 2010. Estima-se que a catástrofe tenha provocado a morte de 200 mil a 300 mil pessoas, deixando 1,5 milhão de haitianos desabrigados e causando prejuízos da ordem de US\$ 9 bilhões. A sede da Minustah foi destruída com o abalo, o drama institucional do país agravou-se e houve um crescimento expressivo dos índices de criminalidade. Em palestra realizada em março de 2013 no Centro Conjunto de Operações de Paz (CCOPAB), Rubem César Fernandes, fundador da ONG Viva Rio, explicou que essa alta na criminalidade deve-se, sobretudo, à destruição dos presídios, ocasionando a fuga de criminosos que voltaram a ocupar guetos então pacificados⁵⁴. Respondendo às demandas resultantes da catástrofe, o Congresso brasileiro aprovou o envio de 1.300 soldados para somar-se aos 1.200 capacetes azuis do Brasil que já estavam no Haiti. Além do aumento no efetivo, o governo brasileiro colaborou com doações⁵⁵ e com logística e propôs a Conferência de Doadores para o Haiti, que ocorreu em março de 2010 em Nova York. Nesse evento, o ministro das relações

⁵⁴ Segundo Fernandes, até o final de 2012, os índices de criminalidade ainda não haviam recuado àqueles registrados antes do terremoto.

⁵⁵ No dia 13 de janeiro de 2010, o chanceler Celso Amorim comunicou à imprensa que o Brasil faria uma doação de US\$ 15 milhões como ajuda às vítimas do terremoto. Além disso, foi informado que o seria enviado ao país caribenho 14 toneladas de alimentos adquiridos pela Companhia Nacional de Abastecimento. Informação disponível em <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/2546/conteudo+opera.shtml>. Acesso em 01/06/2013.

exteriores anunciou uma doação brasileira no montante de US\$ 172 milhões para o país caribenho⁵⁶.

Paralelamente ao comando militar da Minustah, o Brasil comprometeu-se com um amplo programa de cooperação com o Haiti, indo ao encontro da ideia de que as dimensões de segurança, desenvolvimento e consolidação institucional devem ser abordadas de maneira integrada.

A Agência Brasileira de Cooperação desenvolve importante programa de cooperação técnica com o Haiti. No âmbito da visita do Presidente Lula à nação caribenha, em maio de 2008, o Brasil propôs a elaboração de um programa de cooperação técnica de longo prazo, privilegiando projetos de perfil “estruturante” – ações que contemplam a instalação de estruturas de capacitação técnica intensiva de mão-de-obra local. Esses projetos contemplam as áreas de agricultura (incluindo segurança alimentar), formação profissional, educação, justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, trabalho, desenvolvimento urbano e bioenergia. Em janeiro de 2010, a ABC estava engajada em 30 iniciativas de cooperação técnica bilateral e trilateral com o Governo, movimentando recursos da ordem de US\$ 14 milhões⁵⁷.

⁵⁶ No Balanço de Política Externa disponibilizado no site do MRE, constam: R\$ 174.300,00, disponibilizados para contribuição voluntária ao Escritório do Fundo de População das Nações Unidas no Haiti; R\$ 226.844,43, para aquisição local de bens de primeira necessidade na República Dominicana e envio ao Haiti em assistência a flagelados do terremoto; R\$3.000.000,00, para atendimento emergencial a flagelados do terremoto R\$251.373,39, de Contribuição voluntária ao PMA, para atendimento alimentar emergencial a flagelados do terremoto no Haiti; R\$ 750.600,00, para contribuição voluntária à UNESCO para recuperação de patrimônio histórico danificado por terremoto; R\$ 447.000,00, para contribuição voluntária ao Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), para projeto de preparação do solo haitiano para plantio; R\$ 536.400,00, para contribuição voluntária à Organização Internacional para as Migrações (OIM), para gestão de acampamentos de deslocados internos no Haiti em decorrência de terremoto; R\$ 4.620,20, para pagamento de transporte, entre Fond Parisien e São Domingos, de médicos brasileiros que prestam apoio a flagelados do terremoto; R\$ 174.000,00, para aquisição local de alimentos para assistência humanitária a flagelados de terremoto; R\$ 7.734,64, para pagamento de aluguel de veículo com motorista para atender às necessidades de transporte de suprimentos do Hospital de Campanha da FAB, implantado em Porto Príncipe para prestar assistência às vítimas de terremoto; R\$ 8.816,00, para pagamento pela embaixada brasileira no Haiti de transporte de suprimentos do hospital de campanha da FAB em Porto Príncipe; US\$55.000.000,00, para contribuição voluntária ao Fundo de Reconstrução do Haiti (US\$ 40 milhões) e em apoio orçamentário direto ao Governo haitiano (US\$ 15 milhões) de acordo com compromisso assumido pelo Brasil na Conferência de Nova York em 31/3/2010; US\$ 800.000, 00, para contribuição voluntária ao ACNUR para apoio aos deslocados internos flagelados do terremoto; US\$ 50.000,00, para contribuição voluntária à FAO para desenvolvimento da resiliência de populações agrárias a desastres e para atividades de recuperação agrícola; US\$ 144.000,00, para Compra de produtos alimentícios, prioritariamente locais, para garantir o acesso de 600 novos alunos à merenda escolar; US\$ 5.412,00; para Missão de funcionária do PNUD à Índia, para projetos de transferência da tecnologia indiana de fogões “modelo ORKA” para o Haiti; US\$ 252.000,00, para contribuição da embaixada brasileira em Porto Príncipe à organização gestora do Centro Comunitário “Kay Nou”, a fim de que sejam adquiridos alimentos aos estudantes, no decorrer de um ano; e US\$1.000.000,00, para contribuição voluntária ao Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em resposta ao apelo de emergência ao Haiti. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=30&-C=. Acesso em 01/06/2013.

⁵⁷ Trecho de *Balanço de Política Externa: 2003-2010*, 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul>. Acesso em junho de 2012.

No setor agrícola e de segurança alimentar e nutricional, as instituições públicas brasileiras cooperam com programas que objetivam o fortalecimento da agricultura familiar no Haiti. Há projetos voltados para produção de mandioca, hortaliças e caju, para suprir a demanda local; assim como construção de cisternas familiares que assegurem o abastecimento de água potável. Diante da devastação da cobertura florestal, resultante da alta incidência de furacões na ilha e de grandes enxurradas provocadas pelos altos índices pluviométricos da região, o Brasil executa projeto de manejo e reconstituição da cobertura vegetal da Bacia do Mapou.

Na área da educação, o país concede bolsas para estudantes haitianos realizarem seus estudos no Brasil, além de promover a capacitação de profissionais, no setor de saúde, por exemplo. Além disso, há projetos desenvolvidos pelo governo brasileiro em parceria com o SENAI, que busca implantar no Haiti o modelo de formação profissional já experimentado no Brasil, mas com implementação alinhada à realidade haitiana.

A cooperação na área de saúde no Haiti, segundo o governo brasileiro, “constitui eixo central da política externa brasileira para o Caribe”⁵⁸. Parte dessa cooperação tem sido realizada em coordenação com Cuba, no marco de Memorando de Entendimento Brasil-Haiti-Cuba, assinado em 2010. A cooperação do Brasil baseia-se no fortalecimento da autoridade sanitária haitiana, buscando incentivar a transição ou a transferência de atividades para o Ministério da Saúde do Haiti, por meio de iniciativas que priorizem infraestrutura, insumos e capacitação.

A inserção brasileira no Haiti também inclui uma boa dose de *soft power* (Nye, 2004). Na primeira visita do presidente Lula a Porto Príncipe, em agosto de 2004, foi realizada uma partida de futebol entre a seleção brasileira e a equipe nacional haitiana. Na visão do Itamaraty, “a partida amistosa foi um marco de solidariedade esportiva do Brasil e sinalizou ao povo haitiano o claro compromisso brasileiro com o bem estar do país caribenho, inclusive por meio do apoio ao esporte”⁵⁹.

⁵⁸ Trecho de *Balanco de Política Externa: 2003-2010*, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul>. Acesso em junho de 2012.

⁵⁹ Trecho de *Balanco de Política Externa: 2003-2010*, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul>. Acesso em junho de 2012.

Deve-se ressaltar, contudo, que, entre os principais projetos de cooperação⁶⁰ com o Haiti apresentados no relatório do Ipea sobre a CBDI no período entre 2005 e 2009, a Assistência Humanitária é o que concentra a maior parte dos recursos. Enquanto essa modalidade conta com recursos no valor de R\$ 29.800.000,00, os demais projetos somam R\$ 1.631.674,00 (Ipea: ABC, 2010, p. 47). Esse valor destina-se aos meus diversos fins, como envio e distribuição de alimentos e medicamentos⁶¹.

3.2 A atuação da ONG Viva Rio no Haiti

O Viva Rio é uma organização não governamental criada em dezembro de 1993, em contexto de crescente violência na cidade do Rio de Janeiro, com as chacinas da Candelária e de Vigário Geral⁶². Segundo a ONG, a instituição é “comprometida com a pesquisa, o

⁶⁰ De acordo com o Ipea, os principais projetos de cooperação no Haiti entre 2005 e 2009 são: aprimoramento do programa haitiano de imunizações, construção de cisternas familiares, doação de materiais esportivos, eliminação e prevenção de trabalho infantil, fortalecimento da agricultura familiar, fortalecimento da cultura da mandioca, promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças, reciclagem operacional para bombeiros haitianos, reconstrução da cobertura vegetal da bacia do Mapou, transferência de tecnologia para produção e processamento do caju, assistência humanitária e bolsas de estudos para haitianos (IPEA: ABC, 2010, p.48).

⁶¹ No Balanço de Política Externa (2003-2010), divulgado pelo governo em dezembro de 2010, constam entre os gastos do MRE com Assistência Humanitária no Haiti, entre 2006 e 2009: R\$ 120.000,00, em outubro de 2007, em razão da tempestade Noel, para o envio de aeronave da FAB com 1,8 tonelada de alimentos e 1,15 tonelada de hipoclorito de sódio para purificação da água doadas pelo Ministério da Saúde e doação de alimentos adquiridos localmente pela embaixada; R\$ 235.000,00, em abril de 2008, para o envio de aeronave da FAB com 14 toneladas de alimentos doados pela Defesa Civil; R\$ 340.000,00, em abril de 2008, para contribuição voluntária ao PMA para aquisição e distribuição imediata de alimentos; R\$ 340.000,00, em maio de 2008, em resposta a uma crise de fome crônica, para doação de 150 toneladas de alimentos adquiridos pela embaixada em Porto Príncipe e distribuídas por batalhões da Minustah; R\$ 385.000,00, em setembro de 2008, em decorrência dos furacões Gustav, Ike e Hanna, para alimentos e itens de higiene comprados pela embaixada brasileira e distribuídos por batalhões da Minustah e para envio de aeronave da FAB com 14 toneladas de alimentos doados pela Defesa Civil; R\$ 900.000,00, em setembro de 2008, por ocasião dos furacões Gustav, Ike e Hanna, para envio de aeronave da FAB com 7,3 toneladas de medicamentos doados pelo Ministério da Saúde; R\$ 5.374.521,00, para doações de alimentos para Haiti, Cuba e Jamaica, transportados por navio da Marinha brasileira (previsto na lei 11.881/2008); R\$ 20.000.000,00, entre janeiro e abril de 2009, destinados a Haiti, Honduras e Cuba para assistência (previsto na lei 11.881/2008); US\$ 50.000,00, em maio de 2009, para comprar alimentos destinados a ações cívico-sociais; US\$ 135.730,77, em dezembro de 2009, para contribuição ao PMA, pela representação do Brasil junto à FAO, para fortalecimento de programa de alimentação escolar; US\$ 33.000,00, em dezembro de 2009, para a compra, pela embaixada brasileira, de seringas autoblocantes necessárias para a imunização contra difteria; R\$ 438.896,18, em dezembro de 2009, para voo da FAB com transporte de urnas mortuárias de militares uruguaios da Minustah, em razão de acidente aéreo no Haiti; e US\$ 50.000,00, em dezembro de 2009, para aquisição de alimentos, pela embaixada brasileira, destinados a ações cívico-sociais. Embora esses valores sejam parciais, não cobrindo todo o governo Lula, optou-se por apresentá-los para ter-se dimensão da Assistência Humanitária prestada. http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=30&-C=. Acesso em 01/06/2013.

⁶² As chacinas da Candelária e de Vigário Geral ocorreram em 1993 na cidade do Rio de Janeiro. Na madrugada do dia 23 de julho de 1993, oito moradores de rua (entre eles, seis menores de idade) foram executados por policiais militares próximos à igreja da Candelária, no centro do Rio de Janeiro. Na noite de 29 de agosto de 1993, um grupo de extermínio também formado por PMs assassinou 21 moradores na favela de Vigário Geral, localizada na zona norte do Rio de Janeiro.

trabalho de campo e a formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a cultura de paz e a inclusão social”⁶³. Como áreas de atuação, o Viva Rio indica as de segurança; educação, artes e esportes; saúde e meio ambiente. Como competências, a ONG pretende trabalhar em comunidades expostas aos riscos da violência, aplicar soluções inovadoras para problemas sociais e ambientais em contextos vulneráveis, mediar conflitos, agir de maneira integradora e comunicar-se em meio à diversidade de valores locais.

Os projetos do Viva Rio frequentemente estão integrados a programas de políticas públicas do governo federal, do estado do Rio de Janeiro e de municípios. É o caso do *Estratégia Saúde da Família*, iniciado em parceria com o governo federal em 2009; do *Desenvolvimento Institucional da PMERJ*, que desenvolve, juntamente com a polícia militar do estado do Rio de Janeiro, um projeto de reforma e modernização da instituição policial; e dos *Planos municipais de Ordem Pública*, em que a organização auxilia prefeituras de municípios do estado do Rio de Janeiro na construção de Planos Municipais de Ordem Pública e Prevenção da Violência, com a captação de recursos junto ao governo federal (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e a instituições privadas da região. Entre outros parceiros do Viva Rio, também constam a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Rede Globo de Televisão, nos projetos *Espaço Criança Esperança* das comunidades do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho, na zona sul do Rio de Janeiro. Por alguns exemplos de projetos da ONG, nota-se que a instituição está habituada a dialogar e cooperar com governo (seja na esfera federal, estadual ou municipal), com iniciativa privada e com organizações internacionais.

Embora o Viva Rio apresente projetos em variadas áreas, na organização destacam-se aqueles relacionados à segurança pública. O *Protejo*, ação do Programa de Segurança Pública e Cidadania, do Ministério da Justiça, desenvolvida em áreas de risco do Rio de Janeiro, busca proporcionar uma formação cidadã a jovens de 15 a 24 anos, por meio de bolsa-auxílio e aulas de matemática, português e iniciação no mercado de trabalho. Já o projeto *Controle de Armas* destacou-se durante a Campanha do Desarmamento, desenvolvida pelo governo federal em 2003 com objetivo de regularizar os registros de porte de arma e recolher armas de fogo mediante indenização. O Viva Rio participou ativamente, em parceria com o Exército brasileiro e com o governo do estado do Rio de Janeiro, da *Campanha de Entrega Voluntária de Armas*, que recolheu quase 500 mil armas entre 2004 e 2005. Além disso, a organização colaborou e pressionou os governos estadual e federal para a criação de medidas mais eficazes

⁶³ Trecho disponível em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

de controle da proliferação das armas de fogo: em 2005 e 2006, o Viva Rio deu assessoria técnica gratuita à CPI das Armas do Congresso Nacional.

Parece ter sido, justamente, a experiência do Viva Rio com gestão de projetos sociais que relacionam desenvolvimento à segurança pública em áreas de risco o que motivou o convite da ONU, em 2004, para que a ONG participasse da operação de paz em curso no Haiti. De acordo com Rubem César Fernandes, fundador e diretor-executivo do Viva Rio, o primeiro contato da ONU foi em busca de consultoria, na medida em que se identificou que a realidade do Haiti, com territórios divididos em grupos armados rivais, assemelhava-se àquela vivida no Rio de Janeiro. Em entrevista⁶⁴ realizada em fevereiro de 2013, Fernandes explica como foi o processo que antecedeu o convite da ONU:

Quem comandava a missão do Haiti era um militar escocês, que queria resolver o problema logo. Ele dizia: “Isso aqui não tem dois lados, não tem exércitos em conflito... Como é que eu vou desmobilizar, se não tem comando? Tem muita arma, mas também não tem muito como desarmar...”. Aí alguém disse pra ele: “Não, isso aí é outro tipo de coisa, está mais parecendo o Rio de Janeiro”. Aí chamaram a gente para dar uma opinião. Fomos lá, primeiro como consultores. Ficamos indo e voltando e, em meados de 2005, houve a primeira vitória importante do exército brasileiro em termos de estabilização em Bel Air. Eu estava lá na ocasião. (...) Aí o coronel André Novaes me pergunta “E você, tá vindo pra cá?”, e começamos a conversar sobre essa ida do Viva Rio. Isso foi em 2005. Em 2006 a gente montou o esquema e no final de 2006 a gente começou o trabalho em Bel Air.

Fica claro, portanto, que o convite feito pela ONU ao Viva Rio se dá em consequência do reconhecimento de práticas da ONG no Rio de Janeiro, cidade que traz algumas semelhanças com a realidade de Porto Príncipe. De acordo com a instituição, “a ONU buscou a competência do Viva Rio, que já vinha realizando com sucesso, em comunidades do Rio, a tarefa de ajudar a promover a paz em meio a uma sociedade pobre e forçada a conviver com a violência”⁶⁵. Atuando na capital do Haiti desde 2006, a organização desenvolve programas nas áreas de segurança, educação, saúde, meio ambiente, cultura e esporte.

O contexto em que o Viva Rio trabalha em Porto Príncipe é o de grupos rivais, conhecidos como *bases*. Essas *bases* são lideranças locais que, embora não sejam eleitas, são reconhecidas pela comunidade de um determinado território. As *bases* envolvem-se em atividades variadas, relacionadas à cultura e à política, por exemplo. No ramo cultural, os grupos são muito ligados às bandas de rará, um estilo de música típico do Haiti, fortemente caracterizado pelo som dos tambores. O Viva Rio reconheceu nessas bandas um meio para aproximar-se da população e para buscar promover a paz entre as *bases* rivais. Com

⁶⁴ A entrevista completa está disponível nos anexos dessa dissertação.

⁶⁵ Trecho disponível em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

autoridades nacionais e internacionais, o Viva Rio negociou, em 2007, a assinatura do primeiro acordo de paz entre 14 zonas rivais, em troca da qual foram oferecidas bolsas de estudo e de formação profissional para os jovens membros dessas *bases*. A celebração do acordo de paz foi feita com um desfile, que foi chamado de Tambou Lapè (Tambores da Paz), em que os principais líderes rivais uniram-se para tocar seus instrumentos. Segundo o Viva Rio, até 2005, foram concluídos cinco acordos de paz, envolvendo 106 líderes de 17 bairros do centro de Porto Príncipe⁶⁶.

Paralelamente à negociação desses acordos de paz, o Viva Rio busca desenvolver outras atividades em seu centro comunitário, Kay Nou, e nas ruas de Grande Bel Air. No âmbito da saúde, a organização tem uma clínica no centro comunitário do Viva Rio, com seis médicos e 18 enfermeiros haitianos, a fim de atender a população local. Essa clínica conta com duas ambulâncias doadas pelo governo brasileiro para realizar resgates em atendimentos de emergência. Em Kay Nou, também há um centro de atendimento para pacientes com cólera, doença que teve um surto após o terremoto, em 2010. Nesse ano, o centro de tratamento chegou a operar com capacidade para 30 leitos. Ainda nesse setor de saúde, o Viva Rio mantém enfermeiras de plantão em 18 escolas haitianas, com o objetivo de ensinar às crianças hábitos de higiene pessoal (que ajudam a prevenir doenças, como o cólera) e de prestar primeiros socorros, quando necessário⁶⁷.

O Viva Rio também tem projetos voltados para o meio ambiente, porém sempre com o foco no desenvolvimento social. Sabendo-se que, em 2007, metade da população do país não ingeria a quantidade mínima recomendada de água por dia foi lançado um projeto que coleta água da chuva, tratando-a com cloro e filtrando-a com carbono. Assim, a água tratada é distribuída gratuitamente em escolas ou vendida a preços muito abaixo do mercado em quiosques espalhados por Grande Bel Air. Outra campanha promovida pela ONG é a de coleta e reciclagem de resíduos sólidos. O Haiti enfrenta um grave problema em relação ao recolhimento desses detritos: são 30 equipes de garis, seis de limpadores de canais, dois caminhões de coleta de lixo e outros dois de entulho atuando nas ruas de Bel Air. Já o tratamento de esgoto é feito pelo processo químico do biodigestor, em que se produz um gás, que é aproveitado por cozinhas comunitárias ou escolas próximas. Nos anos de 2010 e 2011, foram instalados 101 biodigestores na capital haitiana⁶⁸. Além desses dois projetos

⁶⁶ Informação disponível em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

⁶⁷ Informações disponíveis em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

⁶⁸ Informações disponíveis em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

ambientais, há o de reflorestamento. Apenas 1,5% do território haitiano ainda é coberto de vegetação e, tentando ajudar a reverter, ao menos em parte, esse quadro, o Viva Rio promove o plantio de mudas. De acordo com o Viva Rio, entre 2009 e 2011, 300 mil árvores foram plantadas pelas ruas e em telhados de Bel Air⁶⁹.

No campo cultural, o Viva Rio tem projetos de capoeira (o *Gingando pela Paz*), de dança (o *Aocham Creole*, criado para as crianças alojadas no centro comunitário da organização, após o terremoto de 2010) e oficinas de desenho, música e pintura, entre outras expressões artísticas. O objetivo é proporcionar às vítimas da violência uma oportunidade de se expressarem e contribuir para a autoestima de crianças e jovens, alguns deles beneficiados com bolsas de ajuda de custo. Essas oficinas são consideradas fundamentais para o projeto *Reintegração das crianças-soldado*⁷⁰, quando integradas a outras iniciativas como acesso à saúde, a cursos profissionalizantes e a atividades que gerem renda para suas famílias. Segundo relato do coordenador do programa de redução de violência comunitária da ONU no Haiti, William Gardner, o Viva Rio tornou-se um ator diferenciado no Haiti.

A diferença do Viva Rio como parceiro, que é impressionante em comparação com qualquer outra organização, é que a entidade vive nas favelas, com as pessoas das favelas. Ao contrário da ONU, que tem um formato organizacional bem hierárquico, eles mantêm uma filosofia administrativa muito horizontal, em que os beneficiários haitianos estão no mesmo nível dos agentes do Viva Rio⁷¹.

Na perspectiva do Viva Rio, “os projetos representam a crença da organização de que a paz duradoura só vem quando segurança e desenvolvimento caminham lado a lado”⁷², ideia bastante convergente com a do governo brasileiro, que defende que “as dimensões de segurança, desenvolvimento e consolidação institucional devem ser abordadas de maneira integrada” (IPEA: ABC, 2010, p.47) no Haiti. Em entrevista⁷³ realizada em janeiro de 2013, Paulo Cordeiro, embaixador do Brasil em Porto Príncipe, entre 2005 e 2008, reconhece que “os projetos que eles têm são congruentes com a nossa visão de desenvolvimento do Haiti”. Essa convergência talvez tenha sido um dos elos de ligação entre a embaixada brasileira e a ONG e uma das razões que levou à cooperação, na medida do possível, entre os dois atores no país caribenho.

⁶⁹ Informações disponíveis em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

⁷⁰ Crianças-soldados são aquelas recrutadas pelo crime, em zonas de conflito. O Viva Rio também classifica como crianças-soldados aquelas que são levadas ao consumo de drogas e à prostituição.

⁷¹ Declaração disponível em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

⁷² Informação disponível em <<http://vivario.org.br/viva-rio-no-haiti/>>. Acesso em setembro de 2012.

⁷³ A entrevista completa está disponível nos anexos dessa dissertação.

3.3 Estudo de caso: a relação entre a embaixada brasileira e o Viva Rio no Haiti

Após estabelecer-se em Porto Príncipe à convite da ONU, no final de 2004, o diretor-executivo do Viva Rio, Rubem César Fernandes buscou na embaixada brasileira uma parceria para alguns dos projetos da ONG. O embaixador Paulo Cordeiro conta que esse primeiro contato ocorreu em 2005, quando ele chegava ao país para assumir a embaixada na capital haitiana:

Rubem César era muito amigo do embaixador Gelson Fonseca, que foi o meu chefe em Nova York, nas Nações Unidas. Eu conheci o Rubens quando eu ainda de tratava de temas sobre pequenas armas. Eu era (na ONU) da comissão de desarmamento e havia um grupo de trabalho para reduzir o impacto das pequenas armas. Então eu conheci o Rubens, com aquela pastona no ombro. E um dia me mandam para ser embaixador no Haiti e me aparece o Rubens dizendo que queria trabalhar conosco. Eu disse: “Muito bem, mas o que você quer fazer?”. Havia uma cerimônia vodu num hotel maravilhoso, todo de madeira, e eu resolvi ir. (...) Esse aí foi o primeiro encontro com o Viva Rio. (...) Eles foram para um lugar que estava sendo pacificado, que é a região de Bel Air, onde o Exército brasileiro tinha colocado uma guarnição no Forte Nacional, que é um antigo forte construído pelos ingleses. Nós usávamos aquilo como um centro de irradiação junto às comunidades locais. Então, o Viva Rio resolveu se instalar em Bel Air, na medida em que o lugar foi pacificado, em que saíram os bandidos, e estabelecer formas de trégua entre os grupos que se enfrentavam lá. Então, dentro do possível eu trabalhei com eles.

Ao dizer que trabalhou com o Viva Rio “dentro do possível”, Paulo Cordeiro parece se referir não somente ao apoio institucional conferido pela embaixada brasileira aos projetos do Viva Rio, como também a seu próprio empenho, por meio de suas relações profissionais e pessoais, para conseguir financiamentos para a ONG brasileira junto aos governos do Canadá e da Noruega.

Em alguns momentos defendi a ajuda ao Viva Rio em duas instituições: a Sida, que é a agência canadense de desenvolvimento internacional, e o governo da Noruega. Tivemos um jantar na casa do ministro-conselheiro do Canadá. Eu tinha sido ministro-conselheiro do Brasil em Ottawa, antes de ser embaixador no Haiti, e conhecia muito bem o pessoal da SIDA. Então resolvi ajudar o Viva Rio a conseguir esse financiamento. Depois, eu fui num evento sobre paz, em Oslo. (...) E, dentro do possível, nós conseguimos que a Noruega também financiasse o Viva Rio. (...) Eu consegui 4 milhões do Canadá para o Viva Rio. E consegui que a Noruega colocasse mais 4 milhões.

Nota-se que a embaixada brasileira teve o papel de legitimar a ação do Viva Rio junto a esses governos, conferindo à organização uma espécie de selo de qualidade: “O Brasil nunca deu dinheiro. Mas o Brasil, através do seu embaixador em Porto Príncipe, atuou junto a outros governos, o do Canadá e o da Noruega, para que esses governos que têm muitos recursos ajudassem o Viva Rio. Então nós dávamos o nosso testemunho de que o Viva Rio estava

fazendo um trabalho importante no Haiti”, diz Cordeiro. Fernandes reconhece a importância dessa parceira com a embaixada:

Houve realmente uma relação de cumplicidade institucional muito grande desde o início. Então a embaixada tem um papel importante nessa relação institucional de abrir portas, fazer contatos. Mostrar que o Viva Rio não é só uma ONG, mas uma ONG que tem o apoio do governo brasileiro. Uma coisa é falar com uma ONG, outra coisa é falar com uma ONG que tem o respaldo do governo brasileiro, que é um governo que tem influência lá.

É curioso perceber como Cordeiro indica que essa mediação entre o Viva Rio e o governo de Canadá foi resultado de suas relações pessoais: “Então você tem essa questão do contato pessoal: eu, como agente do Estado brasileiro, conheço um agente do Estado canadense e desenvolvo com ele uma relação de confiança. E digo: ‘Olha, nós temos uma instituição no Brasil que está trabalhando direitinho no Haiti’”. Essa declaração pode ser considerada mais intrigante quando se lembra que Paulo Cordeiro conheceu Rubem César por intermédio do embaixador Gelson Fonseca, amigo do diretor-executivo e que havia sido seu chefe.

O embaixador acrescenta que, mesmo após sua remoção do Haiti para o Canadá, em 2008, continuou tentando colaborar com o Viva Rio: “No Canadá nós continuamos a trabalhar um pouco indiretamente para o Viva Rio, na medida em que você tinha ONGs canadenses ou entidades como a Universidade de Otawa, para a qual nós sugerimos que a Viva Rio fosse chamada... Sempre uma atividade de enorme descrição”, conta o embaixador.

Cordeiro faz referências a outras contribuições não mensuráveis feitas pela embaixada ao Viva Rio. Uma diz respeito ao fornecimento de informações técnicas sobre o uso da água no Haiti, por um funcionário da Embrapa, para o Viva Rio, que realizava um projeto baseado na aproximação de comunidades pelo uso desse recurso:

Nós tínhamos, nos nossos projetos com a ABC, um funcionário que vinha da Embrapa, de Petrolina. Ele tinha o objetivo, o dever, de fazer um levantamento sobre toda a água do Haiti, porque nós íamos fazer cisternas. Então, houve um compartilhamento desse levantamento científico feito pela Embrapa com o Viva Rio. Isso *it's priceless*. Isso foi um aporte não financeiro, em que o Everaldo, que é o cara da Embrapa, conversava o tempo todo com o pessoal da Viva Rio. Isso não tem preço.

Em outro trecho da entrevista, o embaixador brasileiro dá a entender que também orientou o diretor-executivo do Viva Rio sobre os meandros da sociedade haitiana: “Eu tinha que falar com Rubens e com o pessoal dele a nossa visão política, de alertá-los para ter muito cuidado (com a relação) entre a Igreja Católica e os vodúístas. (...) Eles (membros do Viva Rio) estavam muito abertos. (...) Eu digo ‘vai conversar com tal pessoa’, e ele (Rubem César

Fernandes) vai conversar com a tal pessoa”. Na opinião de Cordeiro, oferecer orientações desse tipo faz parte da prática diplomática.

Eu, enquanto embaixador, represento o Estado brasileiro, o Executivo brasileiro. Mas o Brasil no exterior é a soma de todos: as freirinhas católicas, os pastores protestantes que estão sendo agora presos no Senegal, as ONGs brasileiras que começam a partir para fora, as grandes construtoras brasileiras. Como agente do Estado, nós, nas embaixadas, temos que congrega essas pessoas e, muitas vezes, que discipliná-las. Hoje em dia estou cheio de brasileiros que saem querendo resolver o problema da humanidade, sem ter uma informação mínima sobre as sensibilidades de cada sociedade em que eles vão atuar. E isso eu acho que é o grande trabalho da nossa diplomacia. Temos que educar os meninos, e mostrar que, ao entrar em uma sociedade, procurar entendê-la, procurar saber como ela se vê e como ela vê o estrangeiro.

Nesse contexto de cooperação entre a embaixada brasileira e o Viva Rio, Cordeiro menciona, ainda, o fato de ter facilitado o contato da ONG com o Exército brasileiro.

Eu trabalhei muito para que o Viva Rio conquistasse a confiança dos oficiais do batalhão brasileiro. Para isso eu tive que conversar com o representante especial do secretário-geral da ONU no Haiti, que era o embaixador chileno. Depois eu tive que conversar com o general brasileiro que comandava a Minustah depois com o coronel brasileiro que comandava o batalhão, para que o pessoal do Viva Rio tivesse contato com capitão-comandante do forte nacional (CORDEIRO, 2013).

Fernandes reconhece esse papel da diplomacia no Haiti: “O Itamaraty manda no Exército. (...) Você tem um jogo onde sempre, sempre, desde o (Paulo) Cordeiro até o Igor (Kipman), se constrói uma proximidade”. O diretor-executivo do Viva Rio elogia a relação com a embaixada e ressalta a importância do apoio institucional: “A embaixada brasileira foi sempre muito próxima, sempre muito solidária e muito cúmplice. E sempre conversando muito, com uma intimidade de conversas, de ideias, de projetos. A gente (do Viva Rio) tem mantido, intencionalmente, esse cuidado de estar muito próximo da embaixada”.

Se o Viva Rio acredita nas vantagens de manter o diálogo estreito com a embaixada como forma de aumentar seu prestígio no Haiti, sobretudo junto a demais governos, e de ter seu contato com outros atores atuantes no país facilitado, também considera que os diplomatas, e demais atores, como a ONU e o Exército brasileiro, podem, igualmente, tirar vantagem dessa interlocução. “A gente, Viva Rio, faz a ponte, entre esse mundo da alta costura e o mundo da barra pesada. (...) A gente faz essa mediação, essa intermediação entre os guetos e os governos. (...) A gente está lá, conhece as pessoas, tem informação de dentro. E tem uma atuação interna, no sentido de mediação de conflitos internos”, explica Fernandes. Entretanto, não parece que essa “ponte” tenha impactos nas ações ou decisões diplomáticas. Para Fernandes, quem melhor aproveita essa mediação é o Exército, e não a embaixada brasileira. “Há muita conversa. Onde temos muita intensidade mesmo é com o Exército.

Conversas sobre estratégia de segurança no nível local. A gente atua como agente facilitador da entrada do Exército nas comunidades. A gente faz esse trabalho na boa, junto com lideranças comunitárias”, esclarece.

Observa-se, portanto, que a cooperação entre a embaixada brasileira e o Viva Rio dá-se principalmente pelo apoio institucional. Segundo consta nos dados da ONG, as únicas contribuições com recursos feita pelo governo brasileiro para projetos do Viva Rio no Haiti foram destinadas à ativação de uma cantina para 700 crianças e adolescentes em Kay Nou, em 2010, no contexto do terremoto ocorrido no mesmo ano. Na ocasião foram repassados US\$ 252.000,00 pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, então chefiada pelo Conselheiro Milton Rondó⁷⁴.

Fernandes informou que, em situações de emergência, como a do furacão Sandy, a embaixada também direciona recursos para o Viva Rio: “ Durante esse último furacão, Sandy, eles (da embaixada) ligaram, dizendo 'temos aqui um dinheiro para emergências', entendeu? Aí a gente vai lá e faz um projetinho para atender aquela emergência”. O diretor-executivo diz que, nessas situações, a embaixada contribui ainda com recursos não financeiros, alimentos, carros e ambulâncias. Esse tipo de parceria naturalmente intensificou-se na época do terremoto: “Teve um trabalho todo em meio àquela confusão (o terremoto), exigindo uma logística forte. O que eu digo é que a nossa relação com a embaixada de zero a dez é dez, e isso porque você em situação de risco, de instabilidade, de incerteza e a relação com a embaixada permite que a gente fique sintonizado”, comenta.

Na opinião de Fernandes, a cooperação entre a embaixada brasileira e o Viva Rio é satisfatória, e a falta de doações em dinheiro decorre de uma questão burocrática que nada tem a ver com essa interlocução.

Isso aí (a falta de doações, em dinheiro, pelo governo brasileiro) não tem nada a ver com a embaixada e com o Viva Rio. Isso aí tem a ver com o fato de o Brasil ainda não ter os instrumentos adequados para a cooperação internacional. Você transferir dinheiro de qualquer ministério para um projeto social no exterior é difícilíssimo. Eu diria impossível. Impossível, complicado. Não foram criados canais. Para criarem esses canais é preciso passar umas leis no Congresso, mas o Congresso não está nem aí. Hoje não existe canal. Só de governo a governo e em termos muito complicados, com tratados. Esses mecanismos de cooperação internacional o Brasil não desenvolveu ainda. Canadá tem, os países do Norte têm. O Brasil não tem. Então, você não tem como transferir. Vai para conta de quem? Quem vai prestar conta? Não existe. Os instrumentos da cooperação internacional ainda não foram criados.

⁷⁴ Em palestra realizada no Estágio de Cooperação Civil-Militar do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, em 14 de março de 2013, Rubem César Fernandes afirmou que a verba destinada ao projeto não foi renovada pelo governo brasileiro, muito provavelmente em razão da redução, no governo Dilma, dos recursos destinados à cooperação. Apesar disso, Fernandes informou que o projeto continua em funcionamento.

Indagado se haveria falta de vontade política do Itamaraty em disponibilizar os recursos, Fernandes rebate: “Acho que não falta vontade política do Itamaraty, mas instrumentos, que estão aquém de movimentos da sociedade e do governo”.

Cordeiro confirma a impossibilidade de a embaixada fazer doações, diante da falta de recursos, entretanto aponta para a possibilidade de conseguirem-se recursos por meio de outros órgãos em Brasília.

A embaixada não tem recurso financeiro. O meu colega canadense tem uma gaveta com 500 mil dólares com os quais ele pode financiar projetos. O Brasil só nos dá o que chamamos de SNP, que são os recursos para manutenção da residência e da embaixada. Então, com aqueles recursos eu pago os contratados locais, gasolina, eletricidade, água... Então, são fundos de manutenção para os quais nós temos que fazer uma prestação de contas muito estrita, mandando inclusive os recibinhos. Toda a cooperação brasileira é feita através de órgãos que ficam em Brasília.

A respeito da viabilidade de o governo brasileiro contribuir com doações a projetos do Viva Rio no Haiti, Cordeiro afirma, em contraposição à visão de Fernandes, que “o governo brasileiro pode, mas o Viva Rio nunca conseguiu que o governo brasileiro colocasse (recursos financeiros)”. E justifica: “Nós temos outras prioridades. Nós temos a ABC. Qual é orçamento da ABC? Trinta milhões. Se for dar quatro para o Viva Rio, acaba”, diz.

A grande quantidade de instituições demandando recursos para projetos de cooperação parece ser um obstáculo: “No fundo a ABC, que teve seu orçamento multiplicado no governo Lula, ainda tem verba insuficiente. (...) É assim, há uma demanda muito grande em cooperação. E o Viva Rio tem um problema: ele é muito exitoso. Todas as ONGs vêm aqui ‘por que vocês vão dar dinheiro para o Viva Rio e não para a gente?’”.

Perguntado se o governo brasileiro não doava recursos para ONGs internacionais, o embaixador respondeu de forma indireta, dando a entender que, em cenário de intensa demanda por recursos financeiros, as doações do governo brasileiro são feitas a organizações com trabalhos em regiões consideradas mais perigosas do que aquelas em que o Viva Rio atua.

Eu não posso dizer isso (que não davam dinheiro para outras para outras organizações). (...) Eu dizia “vamos dar uma titica” (para as ONGs), “vamos dar aquilo que eu chamo de dinheiro de semente”. Eu trabalhava, por exemplo, com a Igreja Católica, porque eles tinham lá trabalhos muito interessantes, em zonas onde o Viva Rio não vai. As freirinhas trabalhavam debaixo de tiro e não saíam. A demanda no Haiti é uma coisa enorme. O Viva Rio está no filé do filé, ali em Bel Air, em Porto Príncipe.

Embora a cooperação financeira seja praticamente inviável de ser realizada pela embaixada brasileira, a qual, de fato, apresenta limitação de recursos, ela pode ser feita por outros canais, inclusive do MRE, como é o caso da Coordenação-Geral de Ações

Internacionais de Combate à Fome, e de outros órgãos de ministérios e agências do governo que também podem concluir acordos nesse sentido.

O estudo de caso sobre a interlocução entre a embaixada brasileira no Haiti e a organização não governamental Viva Rio não tem a pretensão de abranger minuciosamente esse relacionamento e, por isso, impossibilita avaliações definitivas. Contudo, os dados e as entrevistas apresentados permitem algumas observações relevantes.

Pode-se afirmar que a relação entre a embaixada e a ONG em Porto Príncipe é de parceria e complementaridade. A posição da diplomacia brasileira e a defendida pelo Viva Rio são bastante convergentes, ao estabelecerem o vínculo fundamental entre segurança e desenvolvimento. Por esse motivo, o apoio institucional e a contribuição financeira da embaixada, seja a projetos implementados pelo Viva Rio no Haiti, seja a ações de emergência planejadas em contexto de catástrofe natural, podem ser considerados coerentes com os objetivos da política externa brasileira. Situações de crise, como a do terremoto de 2010 ou a dos furacões em 2008, indicam como a parceria entre a embaixada e a ONG pode ser profícua e resultar em uma atuação reforçada do Brasil no país.

O fato de a embaixada contribuir mais com apoio institucional e com doação de suprimentos (nos casos de emergência) vai ao encontro das características da Assistência Humanitária prestada pelo Brasil no âmbito da CBDI: 65,67% da Assistência Humanitária oferecida pelo país concentram-se nas doações de suprimentos, enquanto 21,37% provêm da cooperação financeira. Talvez por esse motivo recorra-se, como alternativa, ao uso da atividade diplomática para viabilizar doações de recursos financeiros feitas por outros governos para o Viva Rio, mas chama a atenção, todavia, um certo tom personalista da fala do embaixador, ao comentar que utiliza seus contatos da carreira para tentar ajudar a ONG, indicando a necessidade do improvisado em uma relação que parece ser ainda bastante embrionária, com muito a ganhar, se pensada de forma mais institucionalizada.

Embora Fernandes tenha atribuído ao Viva Rio um papel de mediação entre o que chama de “mundo da alta costura e o mundo da barra pesada”, pelas entrevistas parece que o Viva Rio precisa mais do apoio da embaixada brasileira do que a embaixada brasileira do Viva Rio, na medida em que o governo brasileiro consegue atuar no país por meio de diversos programas de cooperação governamentais e, ainda, por organizações internacionais. Essa assimetria estabelece muito mais uma relação de ajuda (da embaixada à ONG) do que real cooperação, em que os dois lados envolvidos são contemplados pela ação conjunta.

Não se pode negar que esforços em favor do diálogo e da parceria estão sendo feitos, e o fato de a relação com as ONGs fazer parte de um processo recente ajuda a compreender

possíveis falhas nesse tipo de interação. A relação entre as embaixadas e ONGs brasileiras no exterior pode vir a ser amadurecida, sobretudo ao se pensar nas vantagens da parceria, o que parece ter sido percebido, em Porto Príncipe, na ocasião do terremoto de 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concluir sua dissertação, Cheibub afirmou que o Itamaraty deveria fortalecer sua centralidade e sua autonomia na arena decisória de política externa brasileira, na medida em que não havia atores políticos capazes de contrabalançar o seu peso, o que só seria possível quando se transformassem em instituições duradouras e estáveis e em que fizessem da influência uma de suas metas (CHEIBUB, 1984). Contudo, observando o cenário atual, pode-se inferir que as duas condições levantadas pelo autor não parecem ser as que melhor explicam a transformação constatada na nova dinâmica de tomada de decisão.

A despeito de ministérios e demais agências do governo terem passado, ao longo desses anos, por um processo de modernização, o Itamaraty ainda destaca-se como a instituição brasileira mais próxima ao tipo ideal de burocracia nos moldes expostos por Max Weber. Ademais, a princípio não se pode afirmar que a capacidade de influenciar a política externa seja, explicitamente, uma das metas dos atores estatais. Como lembram Pinheiro e Milani, a chefia do Itamaraty não costuma ser objeto de disputas que refletem coalizões políticas que formam ou que sustentam o governo (PINHEIRO e MILANI, 2012). Levando-se em conta essas observações, é possível argumentar que a alteração na arena decisória é menos resultante das transformações sofridas pelos atores políticos do que do impacto de uma política exterior marcada pela proatividade e pelo desejo de participar mais ativamente nas relações internacionais.

A demanda por maior participação na ação externa brasileira começa a tomar vulto na segunda metade da década de 1980 e a catalisação desse processo acontece em decorrência da política externa do governo Lula, principalmente no contexto das relações Sul-Sul e da CBDI, em que ministérios, empresariado, movimentos sociais, entre outros, ganham mais espaço nas ações do Brasil no exterior.

Os diversos temas que chegam à agenda de política externa nos dias de hoje o fazem não só por intermédio do Itamaraty, mas também por meio de outros órgãos do governo, como o Ministério da Saúde, da Educação, da Cultura, do Meio Ambiente, da Agricultura etc. (...) Não menos relevantes são as demandas de movimentos sociais e redes de ativismo político no sentido de abrirem os debates sobre a política externa brasileira, a exemplo da defesa da criação de um conselho nacional de política externa pela coordenadora da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip), no jornal *O Globo* de 8 de setembro de 2010 (PINHEIRO e MILANI, 2012, p. 338).

Se há, nessa dissertação, dificuldade em mensurar o real poder de influência dos novos atores sobre a formulação e a execução da política externa, não resta dúvida de que existe, sim, uma mudança sensível no padrão de comportamento do MRE, burocracia historicamente

insulada, no que se refere ao diálogo com atores estatais e não estatais. Essa transformação dá-se gradualmente, em um processo ainda em curso e que não parece passível a retrocessos acentuados. Em discurso proferido na formatura dos alunos do Instituto Rio Branco, em junho de 2013, o ministro das Relações Exteriores do governo Dilma Rousseff, Antonio Patriota, indica que a interlocução pode avançar, inclusive institucionalizando-se.

As novas frentes abertas em nossa política externa, na região e no mundo, adquirem especial ressonância nos contatos que mantemos com o conjunto da sociedade brasileira. Com o Congresso, com o Judiciário e como os mais diversos segmentos sociais que, no País, buscam crescente participação nas dinâmicas de alcance internacional. Especificamente quanto aos contatos que mantemos com a sociedade civil, estamos agora trabalhando para institucionalizá-los (PATRIOTA, 2013).

Diante da irreversibilidade na participação externa desses novos atores e do alargamento e aprofundamento desse processo na última década, cabe ao Itamaraty, por meio de seus quadros altamente qualificados, tentar coordenar a ação brasileira no exterior em conformidade com os objetivos e com as estratégias de política externa do país. Apesar do maior grau de internacionalização dos diversos segmentos que integram o aparato estatal e a sociedade civil brasileira, o Itamaraty continua sendo o grande responsável pela condução da política externa, e a interlocução parece ser o melhor caminho para manter a coesão e a coerência nas ações internacionais que são cada vez menos concentradas no ministério e resultantes de interesses pulverizados.

Pode-se dizer que o Itamaraty superou boa parte da reação defensiva inicial aos novos atores envolvidos nos temas da agenda de política externa. Visto que essa inflexão seja, em grande medida, reflexo de um cenário de consolidação da democracia e das demandas sociais por maior participação nas políticas públicas, ela também tem o seu viés pragmático, que decorre da necessidade de buscar conhecimento técnico em outras instâncias, em face à ampla diversidade temática que envolve as relações exteriores. Para Hirst (2012), a diversidade de vínculos intergovernamentais e intersociais observados na ação externa brasileira superam a capacidade de gestão da instituição, que precisa ir além dos limites da sua burocracia, em direção a especialistas, nos demais ministérios, ou de consultorias, com organizações não governamentais concentradas em determinada área temática, por exemplo, se quiser atuar ativamente nas mais diversas discussões dos fóruns internacionais. E parece que exatamente isso é que tem sido feito, de maneira ainda irregular e gradual. Caso emblemático foi o contencioso da flexibilização das patentes farmacêuticas, em que o Itamaraty coordenou-se com o Ministério da Saúde e recebeu apoio de inúmeras ONGs ligadas à temática.

Apesar de já ter se mostrado bastante profícua, essa coordenação apresenta desafios ao MRE. No que se refere ao diálogo com atores estatais, o trabalho de França e Badin (2010) aponta que, enquanto alguns decretos de criação de ministérios e seus regulamentos internos definem a necessidade de coordenação entre esses e o Itamaraty em relação a temas internacionais, outras regulamentações deixam livre a forma de atuação desses órgãos competentes, sem que haja a obrigação de coordenar suas atividades em âmbito internacional. Mesmo que o MRE busque se articular com esses órgãos desobrigados à cooperação, nada garante que as ações externas serão, de fato, planejadas e implementadas consensualmente.

Em comparação com os atores estatais, o diálogo com atores sociais pode ser considerado pouco amadurecido, o que de certa forma é até compreensível, por se tratar de um relacionamento mais recente. Os exemplos e entrevistas apresentados nessa dissertação permitem supor que há empenho do ministério em estabelecer canais de comunicação com atores sociais, mas eles ainda parecem pouco estruturados. O discurso do chanceler Antonio Patriota afirmando o esforço pela institucionalização do diálogo com a sociedade civil parece indicar mudanças mais sólidas no curto e no médio e talvez no longo prazo.

No caso das ONGs, especificamente, depreende-se que elas têm sido ouvidas em discussões temáticas, funcionando como grupos de pressão ou como especialistas capazes de contribuir com as decisões da diplomacia; todavia, não parece haver interesse por parte do MRE em institucionalizar esse canal de diálogo, com a criação de um Conselho Nacional de Política Externa, que contaria com presença não apenas dessas organizações, como também de movimentos sociais, sindicatos, entre outros atores, nos moldes do Conselho Nacional de Saúde e do Conselho Nacional de Educação, por exemplo⁷⁵.

Quando atores sociais atuam como grupos de pressão, o MRE parece ter interesse em ouvi-los, reunindo-se com os grupos ou mostrando-se disponível para audiências, por meio de seus departamentos, suas divisões ou mesmo pelo gabinete do ministro. Não há, no entanto, compromisso algum em incorporar as reivindicações, seja de empresários, seja de ONGs, por exemplo, que possam ir de encontro com os objetivos e as estratégias de política externa do governo. Discordâncias reiteradas podem gerar estresses na interação, tendo repercussões na mídia, como foi verificado durante o governo Lula no caso de empresários de manufaturados que se sentiam prejudicados com as concessões comerciais conferidas à Argentina ou de ONGs de direitos humanos, que insistiam em uma posição mais dura do governo brasileiro em relação a países como Cuba e Irã.

⁷⁵ Em 2010, o Partido dos Trabalhadores divulgou o documento *A Política Internacional do PT*, em que foi defendida a constituição do Conselho Nacional de Política Externa.

É preciso sublinhar que a crescente e relevante presença de atores não estatais nos fóruns de formulação e debate das posições internacionais do país não os tornou, automaticamente, tomadores de decisão em última instância da política externa brasileira. Outrossim, isso não lhes retira a competência e a efetiva contribuição prestada à definição das escolhas políticas do país nos debates internacionais. A despeito de não poderem ser considerados propriamente decisores de política externa, demonstram forte poder de agência (PINHEIRO e MILANI, 2012, p.337).

As parcerias entre o Itamaraty e as ONGs na ação externa brasileira não são muitas conhecidas (ou praticadas), havendo inclusive dificuldade de pesquisá-las. Pode-se inferir que esse contato ainda é bastante embrionário, sem qualquer grau de institucionalização, e possivelmente estabelece-se caso a caso, dependendo do empenho dos sujeitos envolvidos. Embora o estudo de caso exposto no terceiro capítulo não possa ensejar conclusões precisas sobre essa relação, trate-se de uma contribuição no sentido de conhecer de mais perto uma interação que não está muito presente na literatura e de identificar alguns pontos a serem trabalhados em pesquisas posteriores.

No Haiti, a parceria entre a embaixada brasileira e o Viva Rio não parece ser fundamental para o governo brasileiro, pois, independente do Viva Rio, o Brasil já tem uma presença muito forte no país, não somente pelas forças de paz, mas também com projetos de cooperação técnica e com ações de *soft power*. No entanto, o diálogo com ONGs no exterior pode ser interessante em países onde o Brasil tem presença mais tímida, e em que poderia ter vantagens mais claras na cooperação, como acesso a informações relevantes levantadas pelas organizações no país, já que essas frequentemente estão acostumadas a transitar em áreas de difícil acesso; atuação conjunta em casos de grandes catástrofes, garantindo, assim, maior celeridade na ajuda prestada; implementação de projetos que se coadunem com as estratégias de política externa brasileira no país ou na região, etc.

Dada a presença de novos atores no sistema internacional e na ação externa brasileira, cabe ao Itamaraty saber adequar-se e superar os desafios, buscando tirar vantagens dessa relação para a melhor execução de seus objetivos. A coordenação de interesses talvez seja a maior especialidade da diplomacia, e o Itamaraty, com seu corpo diplomático altamente qualificado, deve ser capaz de negociar com a pluralidade de grupos envolvidos na ação externa, de modo a dar a maior coerência e coesão possível à inserção brasileira no mundo.

Em contexto em que a sociedade civil demanda cada vez mais participação, o diálogo com atores estatais e não estatais não pode ser visto como uma concessão do ministério, mas, sim, como uma oportunidade de usufruir de especialização técnica, pesquisas, maior presença internacional, entre outras vantagens que possam incrementar a política externa brasileira.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Discurso por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. In: _____. *Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília: FUNAG, 2011. p. 13-18.
- AYLLÓN, B.; LEITE, I. La cooperación Sur Sur de Brasil. In: _____. *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica*. Madri: Catarata, 2010. p. 69-101.
- BARRETO, F. M. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: Funag, 2012.
- BARROS, A. S. C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: Muñoz, H.; TULCHIN, J. (Ed.). *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Convívio, 1986. p. 29-42.
- BERCARD, D. S. R. O que esperar das relações Brasil-China? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 31-44, 2011.
- CERVO, A. L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- _____. Socializando o desenvolvimento: uma história de cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- CHEIBUB, Z. B. *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. 1984. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.
- _____. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 28, p. 113-131, 1985.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- DINIZ, E. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 303-338.
- FONSECA JUNIOR, G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- FRANÇA, C. L.; BADIN, M. R. S. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. *Análises e propostas*, São Paulo, n. 40, ago. 2010.
- GONÇALVES, W. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, A. et al. (Org.). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

HERMANN, M. How decisions-units shape foreign policy: a theoretical framework. *International Studies Review*, v. 3, n. 2, p. 47-82, 2001.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 230, p. 22-41, dez. 2010.

JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

KEOHANE, R. Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organizational*, Cambridge, vol. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

LAFER, C. Discurso de Posse do Ministro Celso Lafer. Disponível em <http://www.funag.gov.br/chdd/index.php?option=com_content&view=article&id=148%3Acelso-lafer&catid=55%3Aministros&Itemid=92>. Acesso em setembro de 2012.

LANDIM, L. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. 1993. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez, 2000.

_____; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURREL, A. et al. (Org.). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 75-99.

LOREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOREIRO, M. R. et al. (Org.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 73-108.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. In: _____. *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 7-18.

MILANI, C. R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: _____. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 33-70.

NASSER, F. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012. p. 213-242.

NETO, D. M. S. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. (Org.). *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012. p. 243-268.

NEVES, J. A. C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 265-388.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 389-429.

OLIVEIRA, M. D. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

PATRIOTA, A. A. O Brasil e a política externa dos EUA. *Política Externa*, São Paulo, v. 17, n. 1, 2008.

_____. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota a Formatura dos Alunos do Instituto Rio Branco. Disponível em <<http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/itamaraty/21-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-formatura-dos-alunos-do-instituto-rio-branco>>. Acesso em junho de 2013.

PINHEIRO, L. *Novos condicionantes da Política Externa: reformulando perguntas e buscando respostas para o caso brasileiro*. Paper apresentado no 21º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 1997.

_____; MILANI, C. R. S. Introdução. In: _____. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 13-30.

_____. Conclusão. In: _____. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 331-345.

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

RAMOS, S. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a AIDS, a saúde da mulher e a saúde mental. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1067-1078, out./dez. 2004.

ROQUE, A. P. A política externa no Governo Cardoso. In: FALEIROS, V. P. et al. (Org.). *A Era Cardoso e o Governo Lula: transição?* Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004. p. 449-474.

RUGGIE, J. *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. Columbia: University Press, 1993.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 45-52, 2010a.

_____. *A política externa brasileira do governo de Lula: ideias e mudanças*. Paper apresentado no 34º Encontro Anual da Anpocs Caxambu, 2010b.

_____. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, J. F. S. A África e a política externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira. In: FREIXO, A. et al. (Org.). *A política externa brasileira na era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

SANTORO, M. Democracia e Política Externa no Brasil. *Revista Estudos Políticos*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 95-105, 2012.

SETÚBAL, O. Discurso pronunciado por ocasião do dia do diplomata, em 23 de maio de maio de 1985. Disponível em <<http://www.olavosetubal.org.br/wp-content/uploads/2013/04/DISCURSO-DIA-DO-DIPLOMATA.pdf>>. Acesso em janeiro de 2013.

SOUZA, A. M. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de aids. In: _____. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 203-240.

SOUZA, M. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

VAZ, A. C. O Governo Lula: Uma nova política exterior? In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. *O Brasil e os novos conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Gramma/ Fundação Konrad Adenauer, 2006. p. 85-95.

_____. A cooperação brasileira na América do Sul: evolução, características e condicionantes. *Breves Cindes*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 2-31, mai. 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

ANEXO A – Entrevista concedida pelo ministro-conselheiro Silvio Albuquerque, chefe da Divisão de Temas Sociais do Itamaraty de 2008 a 2012.

Ministro, gostaria de saber como é estabelecido o diálogo entre o MRE e as ONGs. O objetivo é realmente ouvi-las para incorporar suas demandas à política externa ou o senhor acha que é mais uma estratégia de representatividade?

Eu passei no Rio Branco em 1986, no início do processo de redemocratização. Até então as decisões de política externa eram todas tomadas a portas fechadas. Durante o regime militar, o Itamaraty preservou-se, mas não havia qualquer relação com movimento social. Hoje, é transformadora a maneira como o Itamaraty formula a política externa. A primeira vez que houve uma solução negociada com a sociedade civil foi em 1999, para a Conferência de Durban, quando havia uma crença generalizada de que os foros multilaterais seriam eficazes para o enfrentamento dos problemas sociais. Mas isso durou pouco, com a eclosão dos conflitos étnicos. Mas hoje nenhuma posição de política externa será legitimada se não for fundamentada no diálogo com os movimentos sociais e com as ONGs. E isso transcende a política partidária. É uma evolução dos últimos vinte anos.

E como funciona esse diálogo? Qual é o procedimento?

Geralmente cria-se um grupo de trabalho, que pode ser um grupo de trabalho de composição paritária, como foi o caso de Durban, ou pode ser um grupo de trabalho interministerial. O Itamaraty agora é co-coordenador de um grupo de trabalho interministerial encarregado de propor a regulamentação do mecanismo de consulta prévia a povos indígenas e tribais previsto na Convenção 169 da OIT. A Convenção 169 da OIT foi ratificada pelo Brasil em 2002 e prevê em seis artigos, especialmente nos artigos VI e VII, que todo e qualquer projeto que vá afetar o modo de vida de indígenas e tribais tem que ter consulta prévia informada. Isso já está vigente no Brasil, já que a convenção foi ratificada, mas a OIT entende que é preciso ter uma regulamentação interna desse mecanismo. O que é que a gente fez? Foi instituído um GTI (grupo de trabalho interministerial) em janeiro, já houve reuniões em Brasília e em outros estados, e esse grupo de trabalho interministerial tem três grupos de assessoramento: um de composição de representantes de povos indígenas, outro de representantes de comunidades quilombolas e um terceiro de povos e comunidades tradicionais. E então, veja bem, é implementação de algo que foi ratificado pelo Brasil, um instrumento internacional, portanto, que poderia, no passado, ser feito a portas fechadas; mas, não, entendeu-se que, a fim de dar legitimidade a esse processo, era fundamental que a

regulamentação viesse a ser produto de uma interlocução e realmente de um consenso entre os povos diretamente afetados e o governo. Então, o que está havendo agora é um exemplo claro da necessidade de interlocução com movimento social, com a sociedade civil. É um diálogo aberto, baseado na boa fé, que vai instrumentalizar o governo na hora de propor à presidente a medida legislativa mais apropriada para essa regulamentação.

Além da questão da legitimidade, há uma dimensão técnica também? É importante dialogar porque eles são especialistas nas questões?

Sim, há também essa dimensão, digamos, técnica, porque a legitimidade está relacionada à democratização do processo de formulação e execução da política externa, embora, você sabe, a política externa ela é constitucionalmente de atribuição do Poder Executivo. Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, no caso do Brasil, o Legislativo interage com o Executivo, mas, no caso de convenções assinadas pelo Brasil, são levadas à apreciação no Congresso Nacional para poder a voz do Estado brasileiro ter essa duplicidade, ou melhor, ter a complementação da visão do nosso parlamento. Mas cabe ao Executivo a formulação, mas a formulação, o fato de a formulação caber ao Executivo não exclui a necessidade de que essa, digamos, pulverização da interlocução com movimento social com o Congresso Nacional se dê também levando em conta a especialidade, o conhecimento específico de integrantes do movimento social, do meio acadêmico e do Congresso Nacional sobre o tema específico a ser debatido. Então, sim, você tem razão, há duas dimensões: uma que eu chamaria uma dimensão de legitimidade fundada na democratização do processo e outra com base na especificidade do tema.

Sobre essa questão da legitimidade, o senhor acha que essa legitimidade é mais importante internamente, no Brasil, porque o Itamaraty ainda é percebido como um ministério bastante insulado...

É, é visto ainda...

Ou o senhor acha que é mais importante externamente? Contar com o apoio da sociedade civil nos foros internacionais...

Eu acho que a preocupação com a legitimidade é interna e externa. Eu acho que o Itamaraty... na área da Saúde, veja bem, nós temos uma interação muito grande com o Ministério da Saúde e a chancelaria brasileira é muito atuante em áreas que eu chamo de nobres na Saúde.

Como você sabe, nem todos os países enxergam o direito à saúde como um direito humano fundamental.

E o Brasil tem sido exemplar. Eu falo isso sem querer jogar confete no governo brasileiro. Isso antecede o governo Fernando Henrique Cardoso, na defesa desse princípio e de um outro princípio que deriva desse, que é a caracterização do direito ao acesso a medicamento como uma espécie do direito geral, que é o direito humano à saúde. Então nas Nações Unidas e também em Genebra, na OMS, o Brasil foi pioneiro, junto com outros países como a Índia, por exemplo, na defesa do acesso da população, em geral, a antirretrovirais como um direito fundamental à vida, porque, quando eclodiu a crise do hiv/aids, nós nos vimos diante de uma circunstância que foi a aprovação quase que simultânea ou, em termos temporais, muito próxima do acordo Trips. O Trips estabeleceu pela primeira vez na história a obrigatoriedade do reconhecimento de patentes sobre medicamentos. Até o Trips isso não havia. Não havia nenhum instrumento internacional que obrigasse os Estados a cumprirem os vinte anos de reserva de direitos patentes ao inventor. Bom, no plano ideal era algo meritório porque se a empresa investiu na produção daquele medicamento específico, ela deveria receber uma contrapartida, e o instrumento da patente serve como essa contrapartida. Mas se isso vale para produção industrial em geral, inventos industriais em geral, se descobriu rapidamente que no campo da saúde o grande prejudicado era o cidadão que vive em países em desenvolvimento. Por quê? A indústria farmacêutica mundial não cumpriu com aquilo que prometeu no momento em que houve a ratificação pelos países do acordo Trips. Não houve investimento em pesquisa e em desenvolvimento de medicamentos para doenças negligenciáveis, comuns a nossos países, e no campo do hiv/aids isso foi mais flagrante, porque os primeiros medicamentos que surgiram depois da nova geração eram medicamentos extremamente caros. E sendo, no caso do Brasil, o acesso a medicamentos um direito humano fundamental, isso onerou tremendamente o orçamento público na obrigatoriedade que o Estado se atribuiu de fornecer medicamentos aos pacientes, aos portadores de hiv/aids. Bom, o Brasil iniciou uma campanha traduzida em ações de política externa muito incisivas na OMC, na OMS, na ONU, em geral, que fizeram com que nós fôssemos vistos – e somos vistos hoje – como o país que tem posturas mais avançadas na defesa da saúde pública mundial. E isso aí é reflexo de uma profunda interação e cobrança – não tem porque não usar essa expressão – advinda da sociedade civil brasileira. O movimento social que atua nessa área de garantia de direito à saúde é muito, muito ativo. E o Itamaraty se abre ao diálogo. Nós recebemos aqui ONGs que atuam nos órgãos da Saúde frequentemente, o Ministério da Saúde idem. E outra coisa que também deve ser parte da dimensão do seu trabalho são os Conselhos

Nacionais. Os Conselhos Nacionais que têm também composição paritária são importantes. O Conselho Nacional da Saúde tem nesse campo uma atuação extraordinária...

Esses conselhos são presididos pelo ministro da saúde, mas tem composição paritária. Lá estão representantes do governo e também da sociedade civil. O mesmo vale para o Conselho Nacional do Idoso. Nós temos também uma participação muito intensa também na criação de uma futura Convenção Interamericana sobre Direitos dos Idosos, que começa a ser negociada agora na OEA, o mesmo na ONU. Poderia falar também de pessoas com deficiência, Conselho Nacional da Mulher. Os conselhos nacionais têm um papel muito importante na pressão que exercem sobre o governo na priorização de determinadas linhas de política interna e externa.

Esses Conselhos servem então no sentido de orientar a agenda, indicando os pontos que interessam mais à sociedade civil?

Sim, exatamente. Se você for ler os documentos finais das conferências realizadas pelos Conselhos Nacionais... Os Conselhos Nacionais também são entes que servem como mobilização para as conferências nacionais. Ano passado tivemos a Conferência Nacional da Mulher, por exemplo. Juventude também é um tema muito importante para a gente. As conferências nacionais têm documentos finais com recomendações. A terminologia de um dos itens dos documentos finais são as recomendações. Há recomendações de política externa também ali.

O senhor acha que haverá em breve um Conselho Nacional de Política Externa?

Eu acho que o Itamaraty resiste a isso. É a minha impressão. Apesar de a imprensa dizer que o Itamaraty está profundamente ideologizado, eu não sinto isso. Eu, com 26 anos de carreira, eu percebo a minha carreira como uma carreira de Estado mesmo. Há colegas que têm filiação partidária? Há. Mas eu acho que de maneira geral o corpo diplomático brasileiro é um corpo que trabalha com base na responsabilidade, em que a gente percebe claramente que a nossa vinculação é com o Estado e não com o governo ou com o partido no poder naquele momento. Eu acho que o Itamaraty tem sabido se adaptar aos novos tempos, não se fechando ou refletindo e formulando política externa a portas fechadas. O Itamaraty promove, por exemplo, muitos seminários com acadêmicos, com intelectuais sobre política externa para o Oriente Médio. Havia aqui vários acadêmicos que vieram, o Ministro de Estado participou. Eu não sei, acho que o Itamaraty tem uma outra maneira de enxergar a relação com movimento social. Eu acho que a institucionalização de um Conselho Nacional de Política

Externa não passa pela cabeça do Ministro de Estado porque ele acredita que de alguma maneira nós já estamos tendo essa transparência sem a formalização de um Conselho Nacional. Mas, de novo, isso é mera impressão, tá?

O senhor acha que o Conselho poderia dar mais legitimidade a essa interlocução?

Poderia dar mais institucionalidade.

O senhor acha que há uma corrente no Itamaraty mais favorável ao diálogo com a sociedade civil?

O Ministro Celso Amorim tem uma frase muito feliz, em que ele diz que a política externa como qualquer política que se exerce no Brasil, que se implementa no Brasil, é também uma política pública. A política externa é uma política pública. Nós não somos militares. Nós somos uma carreira hierarquizada, sim, mas nada nos impede de termos filiações partidárias ou simpatias partidárias. Essa corrente dita autonomista tem sua razão de ser. O que eu percebo, e vejo com muita serenidade e com muita felicidade também, é que a geração nova, que ingressou no Itamaraty, ela tem trazido uma dimensão que a minha geração começou a trazer, porque eu passei no Rio Branco em 1986, concurso de 1985, quando o Brasil já vivia aquela mudança institucional de transição para um governo democrático. Mas eles que estão entrando agora, os diplomatas pós 1990, eles trazem a carga de um Brasil que já convivia com a democracia em processo de consolidação muito mais claro que na minha época. Eu botaria mais anos 2000 para cá. Eu quero dizer que eles trazem... Você vê... É uma coisa interessante observar... A morte dessa colega nossa, a Milena, a atitude da turma dela de colocar o nome dela, mais do que isso, uma carta aberta... Isso jamais na história do Itamaraty ocorreu. Eu sou de uma época de turmas muito disciplinadas, disciplinadas leia-se de certa forma atemorizada. Nós entramos também com os ares da ditadura ainda presente. Não deixe de abordar na sua análise essa nova realidade do Itamaraty que é produto dessa nova geração que ingressou no Itamaraty. Ao dizer isso para você, me sinto obrigado a dizer uma outra coisa, que é a minha percepção com grande decepção de que há colegas jovens que chegam aqui velhos, porque rapidamente entram no Rio Branco e se imbuem de toda essa carga aristocrática, exclusivistas, “somos a nata do serviço público brasileiro”. Se, por um lado, há essa geração que entra contestadora, com vivência política diferente da minha, por outro lado, o Itamaraty, com tudo o que ele representa em termos históricos, ele faz com que muitos jovens rapidamente se tornem conservadores. Isso é uma coisa que eu percebo. Olha, é muito comum pessoas me conhecerem... Primeiramente, pela cor da minha pele, pelo fato de eu ser negro

em uma carreira prioritariamente branca, que se surpreendem com as posições que eu tenho. Não só eu, mas alguns colegas que escolheram trabalhar na área de direitos humanos e temas sociais, que são direitos humanos também, e há colegas que trabalham em outras áreas - econômica, comercial - que têm muito menos interlocução com movimentos sociais, ONGs e que podem traduzir para você uma outra visão que não é essa que eu traduzindo. Mesmo em outras áreas, como a de propriedade intelectual, por exemplo, eles são obrigados a lidar com essa interlocução com movimento social porque eles acabaram batendo de frente com temas, como esse do HIV/AIDS, que na OMC envolvia apenas temas de inventos industriais. Quando a OMC começou a ser contaminada por temas de saúde pública, e é, os colegas que lidam com propriedade intelectual, especializados em direito de propriedade intelectual e economia, passaram a ter que lidar também com essa dimensão.

Mas o senhor acha que esses setores têm mais dificuldade de dialogar com a sociedade civil?

Não, eles tiveram que aprender a lidar, né? Mas os colegas que lidam, por exemplo, com o Mercosul têm que lidar também. O Mercosul social é uma realidade. Então, o que eu acho é que há setores no Itamaraty que ainda podem ser vistos como mais refratários a essa interlocução mais frequente. A minha mulher é jornalista e foi correspondente aqui em Brasília, e me dizia que o Itamaraty é o Ministério mais defensivo no que diz respeito à interlocução com jornalistas. Ela dizia “é muito difícil um colega seu falar comigo”. Aí eu uso a expressão “medo”. Tem muitos colegas, geralmente mais antigos ou os velhos jovens, que têm medo de falar com a imprensa, porque têm medo de manipularem aquilo que eles disserem, ou porque é uma carreira muito hierarquizada, tem as promoções, remoções... o medo de expor publicamente. Há ainda, por parte de alguns colegas, uma prevenção em relação à abertura a tudo que tenha a ver com entidades, pessoas que fogem ao corpo do Estado brasileiro. Mas eu tendo a achar que são cada vez mais minoria dentro do Itamaraty.

O senhor acha que esses setores são específicos? Pautados pela agenda? Diplomatas que trabalham com a agenda econômica, por exemplo?

Pela agenda. Eu não vejo nem o Gabinete do Ministro, nem a Secretaria Geral... As instruções que nós recebemos é sempre que possível, entre aspas, pautarmos a imprensa, não deixar que a imprensa paute a gente. Se você é jornalista e tem uma pauta que o seu editor já te deu e você se vê contra a parede... Acho que o pior é você não falar com a imprensa. O melhor é

desconstruir a imprensa, é poder contrabalançar aquilo que é a verdade do jornalista ou do interlocutor social àquilo que é a posição que você está assumindo nos foros internacionais.

Então o senhor acha que são alguns setores específicos do Itamaraty os refratários aos movimentos sociais e às ONGs?

Claro, porque é um erro você enxergar uma instituição, como o Itamaraty, como monolítica. Dentro do Itamaraty você tem forças de política interna, de política partidária, que estão buscando fazer prevalecer seus pontos de vista. Uma coisa muito salutar no Itamaraty são as reuniões periodicamente convocadas, pelos sub-secretários gerais, em que, em determinado tema de política externa, nós somos confrontados com a necessidade de nos contrapormos a argumentos contrários advindos de outra área do Itamaraty. Essa área de saúde pública é uma área em que eu tenho choque de posições com a área de propriedade intelectual, por exemplo. Há momentos em que colegas da área econômica... Ah, um tema onde isso acontece muito é o tema sobre controle do tabaco. O Brasil ratificou a Convenção Quadro sobre Controle do Tabaco e implementa a convenção. Agora, você pode imaginar o grau de ingerência que tenta exercer sobre a política pública os setores ligados à indústria do tabaco: parlamentares que são financiados pela indústria do tabaco, setores do sul do país, onde se planta tabaco... E dentro do Itamaraty, assim como dentro do MDIC, no Ministério do Trabalho, há setores que acreditam que há uma aceleração excessiva ao cumprimento das determinações do acordo quadro, que se antepõe às posições do Ministério da Saúde e às posições que nós, do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, defendemos nos foros internacionais. Porque nós acreditamos que a implementação da convenção quadro significa salvar vidas. Mas isso aí dentro do Itamaraty, dentro do governo federal é objeto de profunda discussão e debate entre setores que defendem mais os interesses privados e outros que defendem mais o interesse da saúde pública.

Se esses setores refratários são mais ou menos definidos pelos temas, o senhor acha que os temas sociais, que têm mais contato com a sociedade civil, são exatamente os menos priorizados pela agenda de política externa? Pergunto isso porque parece que os temas mais priorizados são os que não têm uma relação tão estreita com a sociedade civil.

Eu vou obviamente puxar a brasa para a minha sardinha. Eu acho que houve um redimensionamento dos temas sociais na política externa. Porque percebeu o governo brasileiro que a vitrine do Brasil para a comunidade internacional, com todos os êxitos do Programa Bolsa Família, e dos outros programas de distribuição de renda, era algo que não

poderia ser negligenciado e dispensado no seu uso como instrumento de retórica de política externa. Agora, quando eu falo de retórica é no sentido mais amplo. Retórica para você poder... Diplomacia é a arte de convencimento e de construção de consensos. Se o Brasil não tiver uma política interna que minimamente houvesse alcançado resultados positivos, com que legitimidade o Brasil pregaria nas Nações Unidas que outros países adotassem no campo social políticas semelhantes às nossas? Não queremos ser professorais, mas sinto que nós queremos compartilhar experiências e princípios e direitos que já estão firmados desde 1948 como direitos universais. Direito à saúde, direito ao trabalho, à previdência social, direitos sociais, em geral. Mas isso, eu acho que ganhou maior legitimidade, a nossa voz externa, quando a dimensão interna passou a ter resultados positivos.

E o senhor acha que isso aconteceu no governo Lula?

Final do governo Fernando Henrique já, eu acho. Teve um *boom* com Lula. Claramente no governo Lula a centralidade das políticas sociais nas políticas públicas internas passou a influenciar de maneira mais direta a política externa brasileira. Agora, se eu quiser ser advogado do diabo, eu diria para você que há ainda uma visão que eu acho equivocada, dentro de setores do Itamaraty, de que as áreas nobres são as áreas econômicas, a área comercial, áreas que você pode traduzir em números, né? Eu acho que isso aí se mostra um falso dilema, onde você percebe que também no campo social a política externa pode ser dimensionada, embora não possa ser quantificada. Pode contar quantas pessoas se beneficiaram dos antirretrovirais durante tantos anos em Moçambique? Mas cooperação sul-sul se dá de uma maneira em que o Brasil transmite conhecimento e que aquelas maneiras que recebem conhecimento multiplicam esse conhecimento. Veja a fábrica de antirretrovirais em Moçambique: ela emprega pessoas, ela influencia positivamente a formação de profissionais no Zimbábue, na África do Sul, na Zâmbia... E os técnicos brasileiros que vão prestar cooperação são unânimes em dizer que eles ouvem daquelas pessoas que recebem cooperação elogios rasgados à maneira como são tratados pelos nossos técnicos e a experiência que eles obtêm quando vêm ao Brasil visitar centros de excelência, como é, por exemplo, a Embrapa. Nós não temos um volume de recursos, de transferência de recursos, comparável à China, por exemplo. Nem de longe. Então eu acho que nós convivemos ainda com essa dimensão: colegas, internamente, e analistas que acham que a área nobre do Itamaraty continua sendo a área econômica, de promoção comercial, e não conseguem enxergar a área de temas sociais com essa dimensão, que eu acho que é de retratar um Brasil em profunda transformação e que reflète um Brasil que o mundo não conhecia. Essa dimensão que eu dou muito importância

também na minha carreira, que é a dimensão racial. Acho que a nova classe C, D, que traz pro mundo visível, pro Brasil real, pessoas que, em geral, não eram vistas, pessoas que são negras e pardas, também vão em médio prazo influenciar a maneira como o Itamaraty exerce sua política externa. Uma coisa que eu ouvi muito ao longo da minha carreira, de diplomatas norte-americanos, europeus e mesmo latino-americanos, era sobre o porquê de o Itamaraty ser tão branco, sobre o porquê de nossos diplomatas que estavam em Genebra, em Nova Iorque, serem homens e mulheres, também, sempre brancos.

Se a nossa sociedade é tão mestiça...

Tão mestiça! Uma outra dimensão que eu acho importante também analisar é em que medida a política de ação afirmativa... Veja bem, o Itamaraty é o único ministério que tem hoje uma medida... que eu, pessoalmente, acho que ainda é tímida, mas tem hoje uma política de ação afirmativa na entrada para o Rio Branco. Você tem uma bolsa prêmio, de cerca de 25 mil reais, e você tem, na primeira fase do concurso, uma cota. E isso já se traduz em um número, que não é tão significativo em termos absolutos, mas que já é alguma coisa. Eu acho que, de alguma maneira, eu tenho colegas jovens que vêm de estratos sociais muito baixos. Um, especificamente, cujo nome eu não vou mencionar, vem de um estrato social muito baixo. Ele é da Bahia, de Salvador, negro, preto, pobre, que estudou a vida inteira em escola pública, inclusive em universidade pública, que depois conseguiu passar, e que foi beneficiado pelo programa de ação afirmativa. E eu não vejo... é... e ficaria muito decepcionado se eu visse que existem silenciosamente colegas que estigmatizam esses colegas que ingressaram pela política de ação afirmativa. Agora, eu não vejo nenhuma atitude da instituição discriminatória em relação a eles, mas é preciso que haja um policiamento social bastante grande para que o Itamaraty lá na frente não diga “já ouviu uma entrada significativa de negros por meio desse programa de ação afirmativa, tá na hora de parar”. Porque eu acho que é uma dívida social muito grande em relação às minorias, em geral. No caso dos negros, não é nem minoria estatística, né? Eu estou com uma tese de doutorado que eu estou lendo... uma tese de doutorado não, é uma tese do Curso de Altos Estudos do Itamaraty, que é feito por conselheiros como pré-requisito para você passar a ministro. Eu não sei quem é a pessoa, porque eu não tenho o nome dele, eu estou a lendo a tese para fazer um parecer. E a tese trata de mulheres diplomatas de 1918 a 2011, e essa tese dessa... Deve ser uma mulher, uma conselheira... Ela analisa desde a primeira diplomata que ingressou no Itamaraty em 1918 até os dias atuais. Eu estou ainda no início da leitura...

Eu assisti ontem uma mesa sobre isso. Uma pesquisadora que disse que as mulheres ganhavam até menos...

É, ganhavam porque no exterior elas não recebiam...

Quando eram casadas, né? Sessenta por cento do salário...

Em geral elas agregavam, né? Elas iam para o exterior, mas em geral o embaixador não aceitava que a mulher trabalhasse juntamente com o marido na embaixada e muitas, a maioria esmagadora, não trabalhava no exterior, trabalhava quando voltava para a Secretaria de Estado.

E é tão perto, né? Incrível, porque não faz tanto tempo assim...

Exatamente. Eu me lembro que nas preparações para Durban, eu ouvi algo que me emocionou muito. O meu avô ele foi um negro alagoano que chegou em 1910 no Rio Janeiro. Ele era pré-adolescente, chegou sozinho no navio, analfabeto, saiu de Alagoas em uma daquelas secas, e também aquela coisa muito típica do Nordeste daquela época, que eram as vinganças de família. E ele teve uma trajetória de vida muito interessante. Ele foi um autodidata, aos 24 anos ele se alfabetizou, ele se elegeu deputado, teve quatro mandatos. Antes de existir Nações Unidas, ele foi um defensor dos direitos humanos e dos direitos dos negros no Brasil, da igualdade racial, eu prefiro dizer assim. E há uma passagem na vida dele em que ele pede uma audiência a Getúlio Vargas e questiona Getúlio Vargas pela presença de negros na carreira diplomática. Você sabe que eu adolescente li a transcrição da interlocução, do diálogo dele com Getúlio Vargas, e uma das coisas que mais me inspirou a fazer concurso para a carreira diplomática foi isso. Foi o meu avô na década de 50 ter questionado o presidente da República sobre a inexistência de negros na carreira. E depois eu não tinha a menor ideia do que era ser diplomata quando eu fui perceber, como jovem adolescente e jovem adulto, que o Itamaraty era uma carreira basicamente branca. Eu falei “não, eu vou fazer Itamaraty”. Contra a vontade do meu pai, eu larguei a Engenharia Química no Fundão. Meu pai era médico, um dos primeiros médicos formados pela Federal Fluminense. Mas ele ficou muito decepcionado. Minha mãe depois me contou que ele disse que não se conformava aquela decisão, mas respeitaria. Ingressei no Itamaraty e diria a você que, em termos institucionais, eu não percebo a instituição como tendo nenhum tipo de comportamento racista, mas invisível e de maneira individual eu sei que há, que houve ao longo da minha carreira, pessoas que não enxergavam com bons olhos a entrada de negros na carreira. Mas eu não sou o único, há outros colegas de turma meus que são negros. Minha turma é uma exceção à regra, a minha turma tem o primeiro embaixador negro na carreira, que se chama Benedito Fonseca Filho, meu amigo pessoal. Mas foi uma exceção, numa turma de vinte,

entramos três. Você vê, proporcionalmente, um número bastante expressivo, né? Nunca mais houve um número tão expressivo, mas um cara que por acaso é meu amigo pessoal e que jura que ele foi vítima de racismo no ingresso do Itamaraty, no final dos anos 70, é o ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa. Ele me contou, ele chegou duas vezes até a fase final do concurso, na prova oral...

Tinha isso, né... Era muito mais subjetivo...

Eu achei que eu ser reprovado, porque eram psicólogos da Marinha que entrevistavam a gente, e a primeira pergunta que o cara me fez foi: “Existe racismo no Brasil?”. Aí eu respondi o que eu achava, que sim, e disse o porquê. Depois o cara pergunta a coisa mais louca do mundo, foi uma psicóloga, que me perguntou... É até vergonhoso dizer, mas ela perguntou o seguinte: “O senhor faria sexo com a sua mãe?”, juro por Deus. Eu disse: “Não. A senhora faria?”. E ela: “O entrevistado aqui é o senhor”. Aí quando eu saí da entrevista e falei “Pai, o senhor tinha toda razão, vão me derrubar”. Eu contei para ele, que falou: “Eu não te falei para você não se meter nisso, que não sei o que”. Mas não fui reprovado. Falei isso para você para te dizer o seguinte: eu acho que uma outra dimensão da transformação do Itamaraty foi a participação ativa do movimento negro na formulação de política externa em tudo aquilo que afeta os seus interesses. Durban foi um exemplo claro em que o movimento negro... A primeira reunião do grupo de trabalho interministerial, que depois teve composição paritária ia se realizar no Itamaraty. E o movimento negro brasileiro se recusou a entrar no Itamaraty: “Não, nós não confiamos no Itamaraty”. A primeira reunião foi realizada no auditório que os Correios têm aqui em Brasília. Posteriormente, a partir da segunda reunião, ela foi realizada dentro do Itamaraty, porque houve uma reaproximação do Itamaraty em relação ao movimento negro. O Ministro na época, Celso Lafer, se envolveu diretamente, mas foi uma situação muito peculiar. O Ministro de Estado era judeu e o secretário-geral do Itamaraty era árabe, da Síria, o Embaixador Osmar Chohfi. O então secretário de Direitos Humanos também teve uma participação muito grande. Enfim, o que aconteceu foi que, progressivamente, o movimento passou a confiar mais no Itamaraty, porque o Itamaraty passou a mostrar ao movimento negro que não tinha pretensão em relação ao movimento negro, e, mais do que isso, que não tinha pretensão de formular política externa sem ouvi-lo. E isso para mim foi muito importante em termos pessoais, porque eu não me sentiria confortável em trabalhar com temas de Direitos Humanos em questão ligada a igualdade racial se eu não percebesse que a minha instituição tinha uma ótica distinta em relação à ótica do passado, anos 70, sobre a questão racial no Brasil. Então eu sou muito feliz em ter entrado

no Itamaraty nesse momento também, em que o país sofria uma grande transformação em relação especificamente, à questão racial. O Itamaraty passava a caminhar ao lado do movimento social em relação a esse tema.

O senhor falou algumas vezes dessa questão dos movimentos sociais, como o movimento negro, por exemplo, influenciando a formulação de política externa no Itamaraty. Eu queria entender melhor como é que funciona esse processo. O Itamaraty já chegou em algum caso que o senhor conheça a mudar de posição porque o movimento social ou a ONG fez uma pressão?

Olha, eu diria que o Itamaraty se tornou mais ousado, se tornou mais... É... Digamos, as posições se tornaram mais convergentes com as posições defendidas pelo movimento social em várias situações, principalmente em questões de saúde, de trabalho... Veja bem, o trabalho infantil... O Itamaraty, o Brasil, no início dos anos 90, a sociedade brasileira encarava o trabalho infantil como um fato social, como algo que ajudava a diminuir a desigualdade social no Brasil, se permitir que os jovens e que as crianças pobres trabalhassem. A transformação que a política externa sofreu nesse campo, que levou à ratificação pelo Brasil dos instrumentos que combatem o trabalho infantil e também a questão do trabalho forçado, do trabalho escravo, é produto de uma cobrança muito grande... E aí eu não falo só do Itamaraty, eu falo do governo brasileiro como um todo. Que o movimento social é... Eu acho que o Itamaraty passou a entender que não poderia mais formular política externa a portas fechadas, que não era mais um atributo, uma situação típica unicamente do Itamaraty. A política pública era formulada a portas fechadas, né? Então eu estou convencido de que nem sempre o movimento social muda. Na minha tese eu digo isso, a interlocução do Itamaraty com movimento social, com ONG, não é fácil, nem sempre é fácil. Em última medida, em última instância, você não pode perder de vista uma coisa: você não pode questionar a representatividade de um governo eleito democraticamente, responsável pela formulação de política externa. Não vige no Brasil, como na Suíça, uma democracia como a de Cantão, né? Então na verdade não se pode também dizer que a formulação de política externa, por parte da presidência da República, com o apoio do Itamaraty, nos casos específicos em que não houve identidade entre a posição do governo e a posição do movimento social, é pouco legítima. Não é verdade.

Mas é pouco representativa?

Eu acho que a voz final, a decisão final é sempre da presidência da República. Agora, a influência na formulação, ela não pode deixar de ser exercida por parte do movimento social,

da ONG. Mas em caso de conflito de posições, eu acho que a posição final do Executivo deve ser fundamentada. Esse é o ponto. Ela deve ser fundamentada. E é o que tem sido feito pelo Itamaraty. Em Direitos Humanos isso é muito frequente, né? Em que há uma tendência forte da grande imprensa brasileira e de parte do movimento social de cobrar uma posição distinta do Brasil em relação à questão do Oriente Médio. Por exemplo, votos sobre a Síria, votos sobre o Irã. Eu acho que o Itamaraty tem se posicionado, de maneira coerente e fundamentando as suas posições e os seus votos. E aí um exemplo claro e crasso de divergência entre setores da sociedade civil e as posições, e algumas posições, que o governo tem assumido. A gente tem que buscar o consenso? Tem. Mas eu acho que o governo, quando decide de maneira divergente, ele deve fundamentar essa decisão, mas na sua decisão você não pode afastar a dimensão de legitimidade que está presente na escolha, pela população brasileira, de um determinado presidente que determinou uma linha de política externa, que orientou o seu Ministro de Relações Externas e que, portanto, direcionou a linha de política externa que ele Presidente resolveu implementar. Então, influência existe, agora, não há condicionalidade do diálogo à posição final que vai ser assumida pelo governo.

Então tem uma diferença entre legitimidade e representatividade. A política externa pode ser legítima, mas não necessariamente será representativa.

Exatamente, exatamente. Até porque você ouve a voz da minoria, até porque as minorias devem ser ouvidas num regime democrático. Você afere o grau da legitimidade de ONGs que vêm ter interlocução conosco. E eu recebo ONGs as mais diversas, com integrantes que vão aos milhares, que vão às dezenas, e muitas delas influenciam na maneira de pensar, de formular as decisões finais dos meus ministros.

Essas ONGs vêm direto ao MRE ou passam por outros ministérios?

Vêm direto ao MRE. Eu participo de muitas audiências públicas com ONGs no Congresso.

Pelas divisões?

Pelas divisões

E ao Gabinete, elas não têm acesso?

O Ministro de Estado se reúne, não tem periodicidade, mas se reúne.

ANEXO B – Entrevista com Paulo Cordeiro, embaixador do Brasil no Haiti, entre 2005 e 2008.

Como se deu a aproximação entre a embaixada e o Viva Rio em Porto Príncipe?

Rubem César era muito amigo do embaixador Gelson Fonseca, que foi o meu chefe em Nova York, nas Nações Unidas. Eu conheci o Rubens quando eu ainda de tratava de temas sobre pequenas armas. Eu era (na ONU) da comissão de desarmamento e havia um grupo de trabalho para reduzir o impacto das pequenas armas. Então eu conheci o Rubens, com aquela pastona no ombro. E um dia me mandam para ser embaixador no Haiti e me aparece o Rubens dizendo que queria trabalhar conosco. Eu disse: “Muito bem, mas o que você quer fazer?”. Havia uma cerimônia vodu num hotel maravilhoso, todo de madeira, e eu resolvi ir. Achei uma tristeza porque havia pouca gente. Esse aí foi o primeiro encontro com o Viva Rio.

Eles já estavam instalados lá?

Sim, eles já estavam chegando.

Isso foi em 2005?

É, eu cheguei lá em 2005. E aí eles foram para um lugar que estava sendo pacificado, que é a região de Bel Air, onde o exército brasileiro tinha colocado uma guarnição no Forte Nacional, que é um antigo forte, construído pelos ingleses. Nós usávamos aquilo como um centro de irradiação junto às comunidades locais. Então, o Viva Rio resolveu se instalar em Bel Air, na medida em que o lugar foi pacificado, em que saíram os bandidos, e estabelecer formas de trégua entre os grupos que se enfrentavam lá. Então, dentro do possível eu trabalhei com eles. Em alguns momentos defendi a ajuda ao Viva Rio em duas instituições: a Sida, que é a agência canadense de desenvolvimento internacional, e o governo da Noruega. Tivemos um jantar na casa do ministro-conselheiro do Canadá. Eu tinha sido ministro-conselheiro do Brasil em Otawa, antes de ser embaixador no Haiti, e conhecia muito bem o pessoal da Sida. Então, resolvi ajudar o Viva Rio a conseguir esse financiamento. Depois, eu fui num evento sobre paz, em Oslo. Noruegueses estudavam a questão palestino-israelense, e nós estávamos no Haiti... Eles, usando aquela modalidade de diálogo entre Palestina e Israel, tentaram estabelecer o diálogo entre República Dominicana e Haiti. E eu fui chamado para participar desse seminário em Oslo, e eles mandaram algumas missões. E dentro do possível nós conseguimos que a Noruega também financiasse o Viva Rio.

E a embaixada brasileira? Chegou a dar algum tipo de suporte financeiro para o Viva Rio?

Quer dizer... O Brasil nunca deu dinheiro. Mas o Brasil, através do seu embaixador em Porto Príncipe, atuou junto a outros governos, o do Canadá e o da Noruega, para que esses governos que têm muitos recursos ajudassem o Viva Rio. Então, nós dávamos o nosso testemunho de que o Viva Rio estava fazendo um trabalho importante no Haiti. E favorecemos também uma atuação mais próxima possível das Forças Armadas brasileiras. Quer dizer, eu não tinha autoridade sobre as Forças Armadas brasileiras. As Forças Armadas brasileiras dependiam da ONU, mas, é claro, o pessoal me procurava... “Embaixador, eu estou recebendo 40 pessoas, dá pro senhor dar um jantar?”, e eu dizia para a minha mulher “Vera, vamos dar um jantar?”... Então você tem esse tipo de acompanhamento constante. Eu recebia muita gente do Viva Rio, a Daniela... E você também tem que levar em consideração a adaptação de uma ONG brasileira a uma realidade muito diferente daquela realidade do Rio de Janeiro. O objetivo inicial deles era instituir a paz em um lugar onde havia um poço de água, em um lugar onde os poços são sujos e a água que você tirava ali debaixo era uma água contaminada. Eu fiquei lá de julho de 2005 até 28 de fevereiro de 2008. Não saí dia 29 porque era o dia que saía o Aristide. Fui ser embaixador no Canadá. E mesmo no Canadá nós continuamos a trabalhar um pouco indiretamente para o Viva Rio, na medida em que você tinha ONGs canadenses ou entidades como a Universidade de Ottawa, para a qual nós sugerimos que o Viva Rio fosse chamada... Sempre uma atividade de enorme discrição. Eu tive retratos da governadora-geral do Canadá sentada numa mesma mesa com o pessoal do Viva Rio e com o nosso então embaixador Igor Kipman. E depois nós tínhamos também a presença de outras entidades brasileiras. A Benedita foi lá, não pelo Viva Rio, mas por uma ONG global cujo o braço das Américas está localizada no Rio. Tinha igrejas evangélicas, a igreja católica... Tinha freirinhas brasileiras morando em Citté Soleil, onde o Viva Rio não entrava, durante toda a luta. Mais alguma pergunta?

Eu queria entender por que a embaixada não pode contribuir com recursos financeiros.

A embaixada não tem recurso financeiro. O meu colega canadense tem uma gaveta com 500 mil dólares com os quais ele pode financiar projetos. O Brasil só nos dá o que chamamos de SNP, que são os recursos para manutenção da residência e da embaixada. Então, com aqueles recursos eu pago os contratados locais, gasolina, eletricidade, água... Então, são fundos de manutenção para os quais nós temos que fazer uma prestação de contas muito estrita, mandando inclusive os recibinhos. Toda a cooperação brasileira é feita através de órgãos que

ficam em Brasília. O principal deles é a ABC, mas você tem também nossos programas de estudante convênio, através do MEC. Então os projetos no Haiti, por exemplo, na área de agricultura, através da Embrapa, quem pagava era a Embrapa. Eu fiz lá no Haiti, montei uma fábrica de castanha de caju. Pedi que o exército montasse uma instalação, as máquinas estavam lá quase apodrecendo... O Haiti é um grande cemitério da cooperação internacional, no qual ficam restos de programas. Nós tínhamos programas de reciclagem de lixo, feito através do IBAS, em que o Brasil coloca dinheiro. Nossa função era basicamente a de empurrar esse projeto e evitar que ele se engarrasse. Eu tinha a função de verificar se o projeto estava andando corretamente, se havia algum problema, ou tentar resolver esse problema. Mas a questão do financiamento é a partir de Brasília. Então, por exemplo, eu tinha um projeto com a Embrapa para a construção de cisternas, como nós fazemos no Nordeste do Brasil. Tivemos problemas com sistema métrico, com o sistema de mutirão, que se aplica no Nordeste, mas não se aplica no Haiti. Eu não tinha elementos... Pedia carros para um organismo internacional do qual o Brasil faz parte, o Instituto Interamericano de Cooperação na Agricultura, para ajudar a Embrapa. E nós pegamos em outra organização social, o *Democratic Institute*, que é uma organização de ação social do Partido Democrata dos Estados Unidos, que eles me indicassem agentes de mobilização comunitária para que eu pudesse mobilizar famílias haitianas que queriam trabalhar na construção das cisternas. Fizemos então as três cisternas. Quer dizer, é um trabalho extremamente complexo, que ultrapassa muito aquilo que a embaixada está preparada para fazer, que é o diálogo com as autoridades do executivo local. Então, nisso o Haiti foi um aprendizado e o trabalho com o Viva Rio foi parte desse aprendizado.

A embaixada brasileira então interagiu com ONGs internacionais...

Pois é, estou te dando um exemplo. Para tocar um projeto, tem que fazer uma engenharia social constante. Eu trabalhei muito para que o Viva Rio conquistasse a confiança dos oficiais do batalhão brasileiro. Para isso eu tive que conversar com o representante especial do secretário-geral da ONU no Haiti, que era o embaixador chileno. Depois eu tive que conversar com o general brasileiro que comandava a Minustah, depois com o coronel brasileiro que comandava o batalhão, para que o pessoal do Viva Rio tivesse contato com capitão comandante do forte nacional. Aí eu tinha, por exemplo, entidades como o Fundo das Nações Unidas para a Mulher, que tinha projetos para aquela área. Então, você tem, no fundo, que ser uma espécie de parteiro e trabalhar com as instituições do governo haitiano que trabalhavam com desarmamento e desmobilização, que por sua vez respondiam ao PNUD. Você tem

cinquenta organismos, trabalhando no mesmo lugar, tentando que eles pudessem trabalhar conjuntamente. Esse era o meu grande trabalho.

E não havia verba brasileira para nenhum desses organismos...

Eu consegui US\$ 4 milhões do Canadá para o Viva Rio. E consegui que a Noruega colocasse mais US\$ 4 milhões.

O governo brasileiro não pode colocar dinheiro?

O governo brasileiro pode, mas o Viva Rio nunca conseguiu que o governo brasileiro colocasse.

E por que o senhor acha que o Viva Rio não conseguiu?

Por quê? Porque nós temos outras prioridades. Nós temos a ABC. Qual é orçamento da ABC? 30 milhões. Se for dar 4 para o Viva Rio, acaba.

Mas o Viva Rio não conseguiria pela ABC uma verba ainda que fosse menor?

Quem é que pede dinheiro para a ABC?

Embrapa? Fiocruz? Senai?

Embrapa, Fiocruz, Ministério da Saúde, o Ministério dos Esportes... No fundo a ABC, que teve seu orçamento multiplicado no governo Lula, ainda tem verba insuficiente. O presidente da ABC, o embaixador Fernando Abreu, vem aqui chorar, porque tem um déficit de 60 milhões de dólares, entre as nossas promessas e aquilo que eles podem pagar. O embaixador em Burkina Faso ligou agora, para falar de uma crise de fome. Duzentos e cinquenta mil malineses atravessaram a fronteira. Nós damos alimentos via Programa Mundial de Alimentos, mas nisso a bandeirinha brasileira se dissolve. O ministro da agricultura quis comprar alimentos aqui. Conseguimos mandar mil toneladas de arroz que apareçam com a bandeirinha. É assim, há uma demanda muito grande em cooperação. E o Viva Rio tem um problema: ele é muito exitoso. Todas as ONGs vêm aqui (e perguntam) “por que vocês vão dar dinheiro para o Viva Rio e não para a gente?”. Se eu tenho a capacidade, pelo fato de o Brasil ser um país extremamente respeitado no mundo... Eu já tinha programas triangulares com o Canadá no Haiti... Então você tem essa questão do contato pessoal: eu, como agente do Estado brasileiro, conheço um agente do Estado canadense e desenvolvo com ele uma relação de confiança. E digo: “Olha, nós temos uma instituição no Brasil que está trabalhando

direitinho no Haiti”. E aqueles recursos vão efetivamente para comunidades que a gente quer favorecer. E os projetos que eles têm são congruentes com a nossa visão de desenvolvimento do Haiti. Eu passei três anos e nove meses dentro de um carro blindado, e a minha mulher também, porque nós éramos representantes daquilo que para a resistência haitiana e para esquerda eram tropas de ocupação. Eu era a face do ocupante. Nenhum país gosta de ocupante estrangeiro. Eu tinha que ter uma convivência muito íntima com o representante especial do secretário-geral da ONU, que era o embaixador chileno, e com trinta agências da ONU, cada uma com a sua área de atuação, e com as grandes ONGs internacionais, que estão todas lá, sendo financiadas pelos Estados. Quer dizer, quando o Viva Rio entra e ganha 4 milhões isso quer dizer que a Noruega deixou de dar para a Oxfam 4 milhões. Quer dizer, há uma concorrência.

Mas o Brasil não dava dinheiro para nenhuma dessas ONGs internacionais no Haiti?

A gente... Quer dizer, eu não posso dizer isso. Eu tinha... Eu dizia “vamos dar uma titica”, “vamos dar aquilo que eu chamo de dinheiro de semente”. Eu trabalhava, por exemplo, com a Igreja Católica, porque eles tinham lá trabalhos muito interessantes, em zonas onde o Viva Rio não vai. As freirinhas trabalhavam debaixo de tiro e não saíam. A demanda no Haiti é uma coisa enorme. O Viva Rio está no filé do filé, ali em Bel Air, em Porto Príncipe. Eu tinha que falar com Rubens e com o pessoal dele a nossa visão política, de alertá-los para ter muito cuidado entre a Igreja Católica, que é majoritária, a Igreja Episcopal Anglicana do Haiti, que é muito importante e entre os voduístas. Quando ele fez um evento, que eu falei, no início, para abrir os caminhos, no hotel Olofsson, pessoas se ofenderam porque era uma religião que eles não reconheciam. Quer dizer, tinha lá arcebispo católico e o bispo anglicano que olharam aquilo e “o que é que é isso?”.

Mas o Viva Rio recebeu bem essa orientação?

Eles estavam muito abertos. O Rubens é um cara que tem uma experiência extraordinária. Eu digo “Vai conversar com tal pessoa”, e ele vai conversar com a tal pessoa. Qual é a primeira coisa que se faz no candomblé?

Não sei... sou ateia...

Mesmo ateia, você precisa saber. Mesmo ateus militantes, a gente tem que entender a força da religião, porque religião é cultura. Você tem que fazer o padê de Exu... Exu é aquele mensageiro entre os deuses e os homens. Se você não faz um presente para ele, ele atrapalha

tudo. Então (no Haiti), você tinha que fazer padê de Exu junto ao arcebispo católico, ao bispo anglicano, ao chefe da polícia. Você tem que estabelecer um vínculo, porque você vem em um bando de brancos do Rio de Janeiro se meter a resolver o problema de comunidades negras, num ex-bairro de classe média de Porto Príncipe... E ainda envolvia um problema que era o da água. Você imagina em um país onde parte das comunidades estava em cima de um lixão e onde o primeiro poço pela Viva Rio atravessou o lixão, e, quando a gente foi olhar a água, ela era contaminada. E onde uma das maiores fontes de riqueza é de algumas companhias monopolistas que furam o lençol freático a uma certa distância da capital e que vendem a água a preço de ouro. Então você tinha aí um pessoal quebrando o interesse de gente muito poderosa. O Viva Rio teve que ser alertado para isso.

Pela embaixada?

Em uma conversa conosco. Eles também vêem isso. Nós tínhamos, nos nossos projetos com a ABC, um funcionário que vinha da Embrapa, de Petrolina. Ele tinha o objetivo, o dever, de fazer um levantamento sobre toda a água do Haiti, porque nós íamos fazer cisternas. Então houve um compartilhamento desse levantamento científico feito pela Embrapa com o Viva Rio. Isso *it's priceless*. Isso foi um aporte não financeiro, em que o Everaldo, que é o cara da Embrapa, conversava o tempo todo com o pessoal da Viva Rio. Isso não tem preço. Para alguém que está fazendo um trabalho cujo conceito de aproximação das comunidades haitianas é a partir de um poço de água, isso não tem preço. Seu tempo acabou.

Posso perguntar só mais uma coisa? O senhor acha que a ação do Viva Rio reforça a estratégia de política externa do Brasil para o Haiti?

Claro. É o que eu digo, o Brasil é a soma de todos os brasileiros. Eu, enquanto embaixador, represento o Estado brasileiro, o Executivo brasileiro. Mas o Brasil no exterior é a soma de todos: as freirinhas católicas, os pastores protestantes que estão sendo agora presos no Senegal, as ONGs brasileiras que começam a partir para fora, as grandes construtoras brasileiras. Como agente do Estado, nós, nas embaixadas, temos que congregar essas pessoas e, muitas vezes, que discipliná-las. Hoje em dia estou cheio de brasileiros que saem querendo resolver o problema da humanidade, sem ter uma informação mínima sobre as sensibilidades de cada sociedade em que eles vão atuar. E isso eu acho que é o grande trabalho da nossa diplomacia. Temos que educar os meninos, e mostrar que, ao entrar em uma sociedade, procurar entendê-la, procurar saber como ela se vê e como ela vê o estrangeiro. E nisso o Rubens é muito bom.

ANEXO C – Entrevista com Rubem César Fernandes, fundador e diretor-executivo da ONG Viva Rio.

Como se deu o convite para a participação do Viva Rio no processo de estabilização da paz no Haiti?

Quem comandava a missão do Haiti era um militar escocês, que queria resolver o problema logo. Ele dizia: “Isso aqui não tem dois lados, não tem exércitos em conflito... Como é que eu vou desmobilizar, se não tem comando? Tem muita arma, mas também não tem muito como desarmar”. Aí alguém disse pra ele: “Não, isso aí é outro tipo de coisa, está mais parecendo o Rio de Janeiro”. Aí chamaram a gente para dar uma opinião. Fomos lá, primeiro como consultores.

Em 2004 isso?

É, em 2004. No final de 2004. Para dar ideias. Ficamos indo e voltando e em meados de 2005 houve a primeira vitória importante do exército brasileiro em termos de estabilização em Bel Air. Eu estava lá na ocasião. O comando perguntou se eu não poderia fazer uma ponte com o DDR. O DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration) diz que não pode intervir porque os civis ainda não estão autorizados a entrar. Aí o coronel André Novaes me pergunta “E você, tá vindo pra cá?”, e começamos a conversar sobre essa ida do Viva Rio. Isso foi em 2005. Em 2006, a gente montou o esquema e no final de 2006 a gente começou o trabalho em Bel Air.

Existe algum documento da ONU oficializando o convite ao Viva Rio?

Não, não tem. O Viva Rio é uma associação de direito privado. Temos trabalhos nossos que são financiados por alguém, como o governo da Dinamarca, por exemplo. Conforme a atividade, estabelecemos parcerias. Você vai criando relações conforme o tema de trabalho, que pode ser lixo, água, saneamento, esporte...

Quando eu entrevistei o embaixador Paulo Cordeiro, eu perguntei se vocês atuavam em parceria no Haiti. Ele não me falou de projetos apoiados pelo governo brasileiro, mas indicou que a embaixada brasileira contribui estabelecendo contatos, como com representantes do governo da Dinamarca e do Canadá, para financiamentos de projetos, ou chamando a atenção para a realidade haitiana...

Eu sou antropólogo. A principal relação de Viva Rio e embaixada brasileira é, em primeiro lugar, de identidade brasileira e, em segundo lugar, de cumplicidade. Houve realmente uma relação de cumplicidade institucional muito grande desde o início. Então a embaixada tem um papel importante nessa relação institucional de abrir portas, fazer contatos. Mostrar que o Viva Rio não é só uma ONG, mas uma ONG que tem o apoio do governo brasileiro. Uma coisa é falar com uma ONG, outra coisa é falar com uma ONG que tem o respaldo do governo brasileiro, que é um governo que tem influência lá. Isso tem sido importante desde o início. Em terceiro lugar, é a relação com o exército, porque a gente trabalha em uma área de risco, uma área que até hoje é considerada vermelha. No final de 2009 parecia que a gente ia dar uma virada, mas aí o terremoto... E a violência voltou, e tal... Então, sem dúvida nenhuma, quando você inaugura um projeto, se você tem o apoio do embaixador brasileiro, dá outra força. Aí ele puxa não só a imagem do Brasil, mas puxa outras embaixadas. As embaixadas se sentem seguras, porque estamos falando sempre em áreas de riscos. É como inaugurar um projeto no Alemão, na Maré. As pessoas ficam inseguras, se perguntam: “Será que eu vou lá?”. Então, a embaixada brasileira foi sempre muito próxima, sempre muito solidária e muito cúmplice. E sempre conversando muito, com uma intimidade de conversas, de ideias, de projetos. A gente tem mantido, intencionalmente, esse cuidado de estar muito próximo da embaixada.

Mas os projetos que vocês desenvolvem...

Em termos de recursos financeiros, só recebemos uma contribuição que foi de duzentos mil dólares para alimentação de crianças e jovens no centro comunitário de formação.

Esse projeto é o da Cantina?

Eles até ajudaram para a Cantina, sim, mas a verba foi daquele programa da Fome⁷⁶... Tem um setor do Itamaraty que tem uma linha própria de apoios, que não é pela ABC... Eu não lembro...

Qual é o nome desse projeto?

Era uma contribuição para a alimentação para crianças e jovens que participavam dos nossos trabalhos. Eram umas setecentas na época.

⁷⁶ Fernandes refere-se à Coordenação-Geral de Ações Internacionais Contra a Fome.

É que, pela entrevista do embaixador Paulo Cordeiro, eu tinha entendido que não havia sido dado nenhum recurso. Esse financiamento foi na época do embaixador Igor Kipman?

Quem chegou lá e fez o cheque e tirou foto com o cheque foi o atual ministro da Defesa...

Celso Amorim...

Celso Amorim. Ele era o ministro das Relações Exteriores. Deu duzentos paus.

Mas quando vocês formulam um novo projeto, isso acontece em diálogo com a embaixada?

É, a gente conversa. Agora mesmo teve lá, durante esse último furacão, Sandy, eles (da embaixada) ligaram, dizendo “temos aqui um dinheiro para emergências”, entendeu? Aí a gente vai lá e faz um projetinho para atender aquela emergência. No período do terremoto teve muita doação em espécie, assim, de comida, muito alimento...

Vindo da embaixada?

Da embaixada. Muito remédio, tiveram duas ambulâncias, teve um carro... Coisas em espécie teve, sim. É em espécie que fala?

Em bens, eu acho, né?

É, em bens, acho que esse termo é melhor. Então, assim teve bastante. O governo contribuiu muito e sempre... Era no período do Igor (Kipman). Teve um trabalho todo em meio àquela confusão (o terremoto), exigindo uma logística forte. O que eu digo é que a nossa relação com a embaixada de zero a dez é dez, e isso porque você em situação de risco, de instabilidade, de incerteza e a relação com a embaixada permite que a gente fique sintonizado. Agora, a gente, Viva Rio, faz a ponte, entre esse mundo da alta costura e o mundo da barra pesada. Como aqui, a mesma coisa. Lá a nossa sede é em uma área em que as pessoas da ONU são proibidas de ir.

Os diplomatas então não frequentam?

Não frequentam. O Igor (Kipman) ia, a mulher dele ia... Tinham umas ocasiões especiais, com escolta e tal. Mas normalmente as pessoas não vão. Só com aparato de segurança. Então a gente faz essa ponte. E para eles é interessante ter notícias lá da planície, do que está

acontecendo por lá. A gente faz essa mediação, essa intermediação entre os guetos e os governos.

E você percebe se essas notícias que vocês enviam da planície muda alguma coisa nas ações da embaixada?

É difícil mudar as coisas. Mas há muita conversa. Onde temos muita intensidade mesmo é com o exército. Conversas sobre estratégia de segurança no nível local. A gente atua como agente facilitador da entrada do exército nas comunidades. A gente faz esse trabalho na boa, junto com lideranças comunitárias. O risco é o pessoal armado com orientação criminal, que quase já não tem orientação política. E é pesado. Às vezes você vê uma peladinha sendo jogada com a cabeça do cara. Tem certas situações que são bem radicais. E aí a gente está lá, conhece as pessoas, tem informação de dentro. E tem uma atuação interna, no sentido de mediação de conflitos internos. Agora, por exemplo, tem duas pessoas lá, que foram só para isso, para fazer a mediação entre o carnaval e a quaresma, para tentar desarmar na situação de conflito. É um haitiano e um brasileiro, que entendem bem da situação. Esse tipo de trabalho que envolve mediação de conflitos no local não funciona se você não tiver a força do Estado. Se não, o bandido é o único sujeito armado na conversa, e você já entrou sem nenhuma condição. É preciso que haja também uma força legal armada que seja capaz de equilibrar a arma de quem está a fim de botar para quebrar. Então nesse jogo, se tem dois lados armados, você já entra com a conversa, com a mediação, com propostas. Aí o diálogo tem espaço e pode ser relevante. Se não, não tem nem o que falar. Mas o diálogo com o exército com frequência também passa pelo Itamaraty...

O Itamaraty então facilita esse diálogo entre vocês e o exército?

Ah, claro. O Itamaraty manda no exército. É o poder civil que manda no poder militar. No Brasil é esse o caso e na operação da ONU é esse o caso também. Quem manda é o civil. O militar não gosta muito disso, mas tem que obedecer o civil. Então aí você tem um jogo onde sempre, sempre, desde o (Paulo) Cordeiro até o Igor (Kipman), se constrói uma proximidade.

A impressão que eu tenho é que no Haiti são necessárias muitas redes...

É, sem dúvida... Mas acho que é assim em qualquer lugar, né?

A visão de desenvolvimento do Viva Rio me parece muito convergente com a do MRE. Eu queria saber se, na sua opinião, o trabalho do Viva Rio pode ser considerado positivo para a política externa brasileira.

Eu acho que sim. E a gente faz isso conscientemente. Por exemplo, tem um projeto nosso que é muito prazeroso, o da academia de futebol, que está dando muito certo. Em algum momento vai degradingolar, porque não é possível só dar certo. Assumimos, com o projeto, as seleções (de futebol) masculinas sub-15 e sub-17. Eles passaram para a gente a gestão da garotada. Nós somos técnicos, gestores, treinadores, somos tudo. Pelo nosso trabalho e pela mística do Brasil, do futebol brasileiro. Então, eu acho que a gente acaba, sim, fazendo um pouco de política externa.

O Viva Rio faz um link entre segurança e desenvolvimento, que é bem parecido com o discurso de política externa do Brasil.

É. E é o que a gente já fazia aqui (no Rio de Janeiro). Isso não é novidade.

E diante dessas convergências, qual é o problema com o financiamento?

Isso aí não tem nada a ver com a embaixada e com o Viva Rio. Isso aí tem a ver com o fato de o Brasil ainda não ter os instrumentos adequados para a cooperação internacional. Você transferir dinheiro de qualquer ministério para um projeto social no exterior é difícilíssimo. Eu diria impossível. Impossível, complicado. Não foram criados canais. Para criarem esses canais é preciso passar umas leis no Congresso, mas o Congresso não está nem aí. Hoje não existe canal. Só de governo a governo e em termos muito complicados, com tratados. Esses mecanismos de cooperação internacional o Brasil não desenvolveu ainda. Canadá tem, os países do norte têm. O Brasil não tem. Então, você não tem como transferir. Vai para conta de quem? Quem vai prestar conta? Não existe. Os instrumentos da cooperação internacional ainda não foram criados.

E a demanda por cooperação tem crescido cada vez mais...

Pois é, mas quando você chega perto e olha o orçamento para cooperação internacional, olha o dinheiro da ABC, é muito pequeno. Impressionante. O Lula tinha essa capacidade de vender o peixe, né? E estão vendendo esse peixe do Brasil na cooperação internacional. Os países ficam interessados, mas quando chega na hora "h" não sai. Não existe um instrumento de cooperação internacional, e o Brasil com o Lula chegou a acenar que iria expandir isso e isso foi contido no governo Dilma por conta de várias circunstâncias aí da política internacional. O

Lula navegou em uma conjuntura de economia internacional positiva. A Dilma encarou o refluxo. Então ela segurou e uma das áreas que foi trancada é essa, da cooperação. É impressionante, mas o Brasil hoje não está muito aí para a cooperação internacional, não. Na prática não está. Vai voltar (a apostar na cooperação internacional), isso é tendência de longo prazo. Mas os instrumentos precisam ser ampliados. A Noruega, que faz muita cooperação internacional, faz tudo através das ONGs. As ONGs foram especializadas em transferir o dinheiro, em aprovar o projeto... O projeto que era de 30 páginas chega no governo com duas páginas, porque a ONG destrinchou. O dinheiro passa pela ONG, deixa ali 6% e vai para o mundo inteiro. Essa ONG que tem a obrigação de monitorar o projeto, fazer relatórios. São várias ONGs norueguesas, conforme a especialidade de cada uma. O governo (norueguês) criou mecanismos não governamentais de distribuição de recursos com financiamento de governo através do não governo. O governo terceiriza isso.

Além dos governos de Noruega e Canadá, o Viva Rio tem alguma outra fonte de financiamento para os projetos no Haiti?

Tem várias agências: BID, PUNUD... Tem outras ONGs também.

O senhor acha que então os desafios para as parcerias do Itamaraty com as ONGs são relacionados à falta desses canais de cooperação estruturados? Não há falta de vontade política?

Não. Acho que o problema é de estrutura mesmo. A estrutura tem a ver com a cultura. O Brasil é um país para dentro, um país insular. Até nós do Viva Rio ouvimos isso: “O que vocês vão fazer lá fora, pô?”. E isso também está presente no Congresso, nos jornais. Como se uma coisa inviabilizasse a outra. Acho que não falta vontade política do Itamaraty, mas instrumentos, que estão aquém de movimentos da sociedade e do governo.