

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

*A ARTICULAÇÃO DOMÉSTICA DA BUROCRACIA
BRASILEIRA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DO
FÓRUM IBAS*

Joana Laura Marinho Nogueira

Belo Horizonte
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Joana Laura Marinho Nogueira

*A ARTICULAÇÃO DOMÉSTICA DA BUROCRACIA
BRASILEIRA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DO
FÓRUM IBAS*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Relações Internacionais da Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Belo Horizonte
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

N778a Nogueira, Joana Laura Marinho
A articulação doméstica da burocracia brasileira para a implementação das ações do Fórum IBAS/ Joana Laura Marinho Nogueira. Belo Horizonte, 2009. 131f. : Il.

Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Burocracia. 2. Fórum Índia-Brasil-África do Sul. 3. Política externa 4. Cooperação internacional. I. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

***“A Articulação Doméstica da Burocracia Brasileira para a Implementação das Ações
Políticas do Fórum IBAS”***

Joana Laura Marinho Nogueira

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Aprovada em 19 de março de 2009

Por:

Prof. Carlos Aurélio Pimenta de Faria , Dr. – Orientador PUC-MG

Prof. Javier Alberto Vadell, Dr. – PUC Minas

Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik, Dr. - UFRGS

*Aos meus avós,
pelo eterno incentivo.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus Pais, que sempre apoiaram todas as minhas decisões sem nunca duvidar da minha capacidade e determinação e, apesar da distância, sempre estiveram tão próximos que a saudade não foi capaz de atrapalhar a minha caminhada. Amo muito vocês.

A minha Irmãzinha, que é única, e que sempre esteve presente para dizer: “vai lá sua boba, faz aquilo o que tens vontade”.

Aos meus Avós, que mesmo querendo que eu ficasse ali por perto, ajudaram-me e me apoiaram, emanando carinho e desejando que eu fosse sempre feliz.

Aos meus queridos Tios de Belo Horizonte, minha família mineira. Ao Tio Joel e à Tia Zir, pela carinhosa acolhida, à Tia Laura e à Tia Valéria, pelos muitos momentos de mãe, irmãs, tias e amigas. Ao Felipe, Lulu e Marina, por dividirem comigo toda a família.

Agradeço também a minha família em Brasília, especialmente, à Tia Normélia, que me ajudou a arrumar tudo. Aos meus amigos, que sempre foram anjos e estiveram disponíveis sempre que eu precisei, Álvaro, Eneida, Kasé e Trícia, vocês são de casa.

Aos meus familiares e amigos em Fortaleza, que sempre me ajudaram a tirar férias, por todas as palavras de incentivo e por todos os dias de festa.

Também agradeço as minhas Sempre Amigas de Sampa, de Fortaleza, de Brasília ou de Madri, adoro vocês meninas.

Agradeço ao Ministério das Relações Exteriores, por ter aberto as portas e os arquivos da instituição, sem isso este trabalho não poderia ter sido realizado.

Agradeço em particular aos funcionários do Departamento de Mecanismos Regionais, e muito especialmente ao Ministro Gilberto Fonseca Guimarães de Moura, pelo sorriso sempre honesto e sincero com o qual sempre fui acolhida.

Agradeço aos amigos da Divisão do Fórum IBAS, ao Conselheiro João Genésio de Almeida Filho, por todas as informações compartilhadas, a confiança depositada e por sua gentileza e sua generosidade, aos Secretários Francisco e Gustavo, pela paciência, competência, prontidão e por dividirem comigo a mesa de trabalho e as informações.

Agradeço ao Instituto Rio Branco, por permitir a pesquisa e a leitura da Tese do Conselheiro João Genésio.

Resta, principalmente, agradecer a todos os Professores e Funcionários da PUC Minas. Em nome dos Professores, agradeço ao meu Orientador, Professor Carlos Aurélio Pimenta de Faria, por sua competência, honestidade, imensa generosidade e por dividir sua enorme capacidade analítica, de modo a multiplicar os resultados. Em nome dos Funcionários, agradeço à Paula, por ter sido sempre amiga.

Ainda devo agradecer aos colegas de mestrado que ousaram comigo nesta empreitada de dúvidas e medos, sonhos e desejos, sorrisos e lágrimas, pelo apoio mútuo, nós chegamos lá. Em especial, agradeço à Rita que me agüentou em muitas vezes, falando, falando e falando, fosse de 4111 ou no trânsito da Amazonas.

Agradeço a todos os amigos que conquistei, pois a Raposa diria que somos responsáveis por aqueles que cativamos, e quer vocês estivessem próximos aos Verdes Mares Bravios de Minha Terra Natal, quer nas Gerais ou no Planalto Central, me ajudaram a seguir em frente e fizeram a caminhada ser mais fácil.

Por fim, agradeço a Deus, por eu ter sempre tanto para agradecer.

*"Making foreign policy is easy; what is difficult is
its coordination and implementation."
Henry Kissinger*

RESUMO

Devido ao tradicional insulamento do Itamaraty, poder-se-ia pressupor que a política externa do Brasil estaria a cargo apenas do MRE, não havendo interação entre este e outros setores governamentais. No entanto, verifica-se que há participação de outros Órgãos federais e/ou Ministérios, que atuam em cooperação com o MRE, na produção da PE no Brasil. Neste sentido, interessa compreender de que maneira os órgãos da burocracia federal se articulam na efetivação das ações e estratégias para a implementação da PEB. Todavia, os esforços serão direcionados a compreender o modo de articulação doméstico da burocracia federal na implementação das políticas do Fórum IBAS - aliança trilateral formada por Índia, Brasil e África do Sul. A pesquisa foi desenvolvida a partir de fontes primárias e da observação participativa, ambas realizadas na Divisão de IBAS do MRE. Como fundamento teórico para o desenvolvimento do trabalho, tomou-se a Teoria da Política Burocrática, baseada no trabalho de Allison (1971), e os modelos sobre tomada de decisão em política externa, em especial o Modelo organizacional e o Modelo político burocrático, pois ambos tomam como importante a interação entre os atores para a elaboração e implementação de políticas. Interessa ainda a análise de algumas estruturas de coordenação elaboradas por Alexander (1993), uma vez que há multiplicidade nos atores envolvidos. Portanto, faz-se necessária a análise tanto dos aspectos de cooperação quanto de coordenação. A análise do modo de organização do governo federal para implementação de PE foi realizada com base na identificação de momentos em que as ações exijam coordenação e dos atores responsáveis por elas, bem como o momento em que há cooperação entre as diferentes instituições envolvidas para a efetivação das ações políticas do Fórum IBAS. A escolha do IBAS se deu por ser um exemplo expoente da atual estratégia de política externa do Brasil, que vem priorizando a cooperação com o eixo geográfico e político do Sul.

Palavras-Chave: Burocracia. IBAS. Política Externa. Cooperação. Eixo Sul-Sul. Coordenação.

ABSTRACT

The traditional isolation that is a singular characteristic of the Itamaraty, it could be assumed that the conduct of Brazilian foreign policy would be in charge only of the Itamaraty, it doesn't have interaction between the Itamaraty and other government sectors. However, we see that has the participation of other Federal Agencies and/or Ministries that working in cooperation with the Brazilian Foreign Affairs, in the development of FP in Brazil. In this sense, interested to us understand the way that the bodies of the federal bureaucracy are articulated to the execution of the strategic of actions for the implementation of the FP of Brazil. However, the efforts will be directed to understand the way of articulation of the domestic federal bureaucracy to implement policies of Forum IBSA – a trilateral alliance formed by India, Brazil and South Africa. The research was developed from primary sources and the observation, both held in the Division of IBSA at Itamaraty. As a theoretical foundation for the development of this work, we taking the theory of bureaucratic politics, based on the work of Allison (1971) and models of decision making in foreign policy especially the Organizational Model and the Bureaucratic Political Model, because both take an important interaction among the actors for the development and implementation of politics. Helps in this analysis some structures of coordination made by Alexander (1993), due to the multiplicity of actors involved. Therefore, it's necessary the cooperation aspects as well as in coordination aspects. The analysis of the mode of organization to the federal government for implementation of FP, was performed to identifying times when the actions require coordination and what are the actors responsible for them. Still it performed the time when there is cooperation among different institutions involved in realization of political actions of the IBSA. The choice made by the IBSA be an example of the power current foreign policy strategy in Brazil, with prioritize the more efficient cooperation with the geographical and political axis of the South.

Key-words: Bureaucracy. IBSA. Foreign Policy. Cooperation. South. Coordination.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Organograma do MRE Gestão Barão do Rio Branco. 1902-1912.....	82
FIGURA 2. Organograma MRE, 1946.....	85
FIGURA 3. Organograma MRE, 1961.....	87
FIGURA 4. Organograma segundo o Dec. 5979, dez de 2006, e após Circular Telegráfica 66881, de jan de 2008.....	90
FIGURA 5. Organograma, MRE, 2006.....	91
FIGURA 6. Organograma GT da Paz.....	98
FIGURA 7. Organograma do IBAS no Brasil.....	103

LISTA DE SIGLAS

CGASPA - Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula América do Sul - Países Árabes
CIBAS – Coordenação do Fórum de Diálogo Índia – Brasil - África do Sul
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
DC - Departamento Cultural
DCTEC - Divisão de Ciência e Tecnologia
DE – Departamento de Energia
DFT - Divisão de Feiras e Turismo
DIBAS – Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul
DIC – Divisão de Informação Comercial
DHS - Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais
DMAE - Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço
DMR – Departamento de Mecanismos Regionais
DNC - Divisão de Negociações Extra-Regionais do Mercosul I
DPAD - Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável
DPB - Divisão Agricultura e Produtos de Base
DRN - Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis
DTS – Divisão de Temas Sociais
DSC - Divisão de Seguimento de Cúpulas
GF – Grupos Focais
GTs – Grupos de Trabalhos
IBAS – Fórum de Diálogo Índia – Brasil – África do Sul
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MME – Ministério de Minas e Energia
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE – Ministério das Relações Exteriores
PEB – Política Externa Brasileira
SERE – Secretaria de Estado de Relações Exteriores
SG – Secretaria Geral
SGAP II – Subsecretaria Geral Política II

LISTA DE ENTREVISTAS

Ministro Gilberto Moura, Diretor do Departamento de Mecanismos Regionais do MRE, em julho de 2007.

Secretário Álvaro Galvani, Funcionário da Divisão de Ciência e Tecnologia do MRE, em abril de 2008.

Secretário Gustavo Ludwig, Funcionário da Divisão do Fórum IBAS do MRE, em maio de 2008.

Conselheiro João Genésio de Almeida Filho, Chefe da Divisão do Fórum IBAS do MRE, em agosto de 2008.

Sra. Indira Gonçalves, Responsável pelo Fórum IBAS na Assessoria Internacional do Ministério da Saúde, em novembro de 2008.

Secretário Carlos Santana, Ponto Nodal do GT de Turismo, Funcionário da Divisão de Feira e Turismo do MRE, em dezembro de 2008.

Secretário Sérgio de Toledo, Funcionário da Divisão de Informação Comercial do MRE, em dezembro de 2008.

Sr. Rodrigo Assumpção, Ponto Nodal do GT de Sociedade da Informação e Secretário-Adjunto de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, em dezembro de 2008.

Secretário Francisco de Souza, Funcionário da Divisão do Fórum IBAS do MRE, em março de 2009.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
2. A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL REPUBLICANO.....	19
2.1 A PEB entre americanismo e globalismo.....	23
3. A PRIORIZAÇÃO DO EIXO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA	39
3.1 A política externa do governo Lula (2003-2008).....	41
3.1.1 A estratégia de cooperação Sul-Sul	46
3.1.2 Alianças Sul-Sul e o Fórum IBAS.....	52
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRACIA: COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL E IMPLEMENTAÇÃO.....	60
4.1 A Política Burocrática.....	62
4.2 Coordenação Intragovernamental e a Implementação de Políticas.....	73
5. AS BASES ORGANIZACIONAIS DO IBAS	79
5.1 A estrutura institucional do MRE.....	83
5.2 A estrutura institucional de coordenação para a implementação do IBAS.....	92
5.2.1 Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul - DIBAS	93
5.3 O MRE e a coordenação intraministerial	95
5.4 O MRE e a cooperação intragovernamental	99
6. A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES POLÍTICAS PARA O IBAS.....	104
6.1 Implementando as ações dos Grupos de Trabalhos do IBAS.....	105
6.1.1 Os Grupos de Trabalhos Fórum IBAS.....	107
6.1.1.1 <u>GT Sociedade da Informação</u>	110

<u>6.1.1.2 GT Saúde</u>	113
<u>6.1.1.3 GT Turismo</u>	116
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS	124

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Internacional, desde o final da Segunda Guerra Mundial, tem sofrido profundas modificações em sua estrutura. Destaca-se deste movimento a mudança do aspecto multipolar do período anterior a 1945, para a bipolaridade do Pós-Guerra. Mais recentemente, com o fim da Guerra Fria, houve uma nova alteração do sistema que, mais uma vez, se modificou após os ataques de 11 de setembro de 2001.

Frente a essas modificações, o Brasil fez alterações na sua política externa (doravante PE), de modo que, observando a história recente da Política Externa Brasileira (doravante PEB) e o insulamento característico do Itamaraty, poder-se-ia pressupor que a condução desta política no Estado brasileiro estaria a cargo apenas dos membros do MRE, não havendo interação significativa entre este e outros setores governamentais.

No entanto, ao se analisar, mesmo que superficialmente, o modelo de condução da PEB, verifica-se não ser correta essa afirmação, uma vez que há participação de outros Órgãos na produção da PE no Brasil. No atual momento político brasileiro, verifica-se haver uma concentração apenas na condução de estratégias mais gerais de política sob a responsabilidade do corpo diplomático, que fora previamente preparado, no sentido de conhecer e defender interesses tidos como nacionais. Há, hoje, uma efetiva participação, mesmo que *ad hoc*, de outros órgãos e ministérios em áreas técnicas mais específicas, a saber: saúde, educação, meio ambiente, tecnologia, defesa, comércio, entre outras, na condução destas políticas.

A análise do modelo burocrático-organizacional de condução da PEB vem sendo, ao longo dos anos, preterida nos estudos acadêmicos. Visando a suprir esta lacuna, a presente dissertação busca compreender de que maneira os órgãos da burocracia federal se articulam na busca de efetivação das ações e estratégias para a implementação da PEB. Antes, é necessário fazer um recorte no objeto a ser estudado, devido à complexidade e à variedade dos temas possíveis de serem analisados como ações de política externa.

Isto posto, interessa compreender o modo de articulação doméstico da burocracia federal entre os Órgãos do governo federal brasileiro e Ministérios envolvidos na implementação das políticas direcionadas para o Fórum de Diálogo IBAS - aliança trilateral

formada por Índia, Brasil e África do Sul. Concentrar-se-á nas relações dentro do governo federal brasileiro, privilegiando arranjos de coordenação institucional do MRE, bem como aspectos da coordenação e da cooperação com os demais Ministérios ou Órgãos componentes do executivo federal que estejam diretamente ligados aos temas de interesse do IBAS.

O Fórum Trilateral de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul - IBAS foi instituído pela Declaração de Brasília, assinada em 2003 por representantes dos três países, cujos objetivos principais são: promover o diálogo Sul-Sul, a cooperação e definições de posições comuns em assuntos de importância internacional; desenvolver oportunidades de comércio e investimento entre as três regiões; buscar a redução internacional da pobreza e para o desenvolvimento social; promover a troca de informação trilateral, melhores práticas internacionais, tecnologias e habilidades, assim como complementar os respectivos esforços de sinergia coletiva; buscar a cooperação em diversas áreas, como agricultura, mudança do clima, cultura, defesa, educação, energia, saúde, sociedade de informação, ciência e tecnologia, desenvolvimento social, comércio e investimento, turismo e transporte¹.

A dinâmica do Fórum ocorre em três níveis institucionais: Oficial Sênior (Pontos Focais), Ministeriais (Comissões Mistas Trilaterais) e de Chefes de Estado e/ou Governo (Cúpula). Para facilitar os trabalhos, também foram criados Grupos de Trabalho (GT) para os temas relacionados no Guia de Ações², no sentido de possibilitar a troca de informações e interações tanto entre a burocracia doméstica quanto entre as burocracias dos países membros.

Como fundamento teórico para o desenvolvimento da pesquisa, tomou-se a Teoria da Política Burocrática, introduzida por Allison (1971) em *“Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”*, a partir da qual são desenvolvidos três modelos analíticos sobre tomada de decisão em política externa: o Modelo I, também entendido por racional, em que há um ator único; o Modelo II ou organizacional, no qual há organizações como atores, num fracionamento do poder decisório; e o Modelo III ou político burocrático, no qual há percepções de interesses e preferência, em que múltiplos atores, membros da

¹ Texto encontrado no sitio eletrônico do Fórum IBAS. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/>. Acessado em 15 de janeiro de 2009.

² *“Guidelines for Action”*, assinado em 2004.

burocracia estatal. Destes, interessam mais especialmente os modelos organizacional e burocrático, já que tomam como importante a interação entre os atores para a elaboração e implementação de políticas nos órgãos que compõem as esferas da burocracia dos Estados.

Uma vez que a burocracia doméstica é o principal foco de observação deste trabalho, far-se-á um aprofundamento mais detalhado da concepção da política burocrática, definindo cursos de ação e modos de operação na elaboração e implementação de políticas a partir da continuidade dos estudos sobre o tema (neste sentido ver: Allison & Zelikow, 1999; Allison & Halperin, 1972 e seus críticos Art, 1973; Hammond & Bendor, 1992; Welch, 1992, Kaarbo, 1998; entre outros). Conjuntamente com as interações políticas analisadas na teoria da Política Burocrática, serão inseridas no debate teorias que compreendem as ações de coordenação e cooperação para a implementação de políticas. Neste ponto, Alexander (1993) será o trabalho base.

Analisar-se-á o modo de organização do governo federal para a implementação das ações de PE, das quais o IBAS é parte, por meio da identificação de momentos em que as ações exijam coordenação e dos atores responsáveis por elas. Quando necessário, serão identificadas as estruturas de coordenação para dentro do MRE e ainda no plano intragovernamental entre as diferentes instituições governamentais envolvidas para efetivação destas ações políticas.

Nos dois capítulos iniciais, far-se-á um histórico da PEB, desde o início do período republicano até o início do segundo governo Lula da Silva, para que sejam compreendidas algumas ações políticas cujo processo fora iniciado em governos anteriores. Este retrospecto é necessário para que seja compreendida a priorização dada pelo atual governo à cooperação voltada ao eixo Sul-Sul, bem como as possíveis razões para a criação do Fórum IBAS e as circunstâncias que facilitaram a reunião de Índia, Brasil e África do Sul.

O foco do capítulo quatro é sobre a teoria burocrática, seus pressupostos, conceitos e preceitos. Serão analisados os modelos teóricos delineados por Allison (1971), bem como a evolução da teoria, seus pressupostos e conceitos que foram sendo modificados ao longo das três “ondas” teóricas pelas quais passou a política burocrática. Importam para a compreensão de seus pressupostos as críticas feitas por Art (1973), Welch (1992), entre outros.

Já para o quinto capítulo será traçado um histórico da estrutura organizacional do MRE, desde a criação até os dias atuais, a fim de que possa ser explicado e compreendido o modelo organizacional implementado como estrutura de sustentação das atividades do IBAS dentro da burocracia federal brasileira. Posteriormente, serão considerados os modos de interação entre os órgãos responsáveis pelo IBAS dentro do MRE, seu relacionamento entre os Departamentos e Divisões, entre a unidade responsável pela coordenação geral do Fórum IBAS e a DIBAS no MRE e as unidades específicas vinculadas aos Grupos de Trabalhos. Ainda fará parte da análise o modo de ação e interação entre o MRE e os demais Órgãos e/ou Ministérios envolvidos nas atividades do Fórum.

No sexto capítulo foram eleitos Grupos de Trabalhos a serem mais minuciosamente analisados no seu modo de ação e interação entre as instituições participantes. Três GTs foram escolhidos a partir da posição de seus Pontos Nodais, na estrutura burocrática federal, ou seja, se ele encontra-se dentro do quadro organizacional do MRE ou é funcionário de outro órgão ou ministério. Para além disso, foram escolhidos três GTs que contam com um Departamento ou Divisão designado para colaborar com as ações do IBAS dentro do MRE, e como se dá a participação de funcionários do corpo diplomático nos outros Ministérios envolvidos.

Espera-se, portanto, ao fim, obter um panorama do modo de articulação da burocracia brasileira, em que se possa, de certo modo, abrir a “caixa preta” do funcionamento estatal para a implementação da PEB direcionada ao Fórum IBAS. Busca-se também compreender o *modus operandi* da burocracia federal em termos de política externa a partir da observação participante, da leitura de fontes primárias dos documentos relativos ao IBAS, localizados nas divisões responsáveis por sua gestão no MRE, além de entrevista com funcionários responsáveis pelas atividades do Fórum dentro do MRE e nos demais Ministérios e/ou Órgãos envolvidos.

2. A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL REPUBLICANO

Em resumo: um MRE não presta serviço ao público, pelo menos não diretamente, salvo algumas atividades consulares. Pode-se dizer que o seu único produto acabado é a Política Externa. (SILVEIRA, 1966, p. 5)

A compreensão do conceito de política externa (doravante PE), mesmo este não sendo um termo de fácil conceituação, é um pressuposto que antecede o estudo da condução deste tipo específico de política. Devido à variedade de possíveis definições, apenas algumas serão tomadas como peças a serem coordenadas na elaboração de uma compreensão mais ampla do termo.

Gross (1954) afirma que não pode existir análise sem terminologia e definições próprias. Desse modo as definições em ciências sociais são difíceis: “O mesmo símbolo, que se empregou, pode ter um significado diferente e diferentes conteúdos para várias pessoas em várias culturas. O mesmo pode se aplicado para o termo ‘política externa’”³ (GROSS, 1954, p.44).

Concorda-se com o autor quanto à dificuldade para a criação de um conceito definitivo sobre política externa, devido às diferenças culturais, porém, é possível encontrar traços comuns entre as definições que serão apresentadas. A partir do mapeamento de alguns conceitos serão identificados alguns elementos importantes que formam o conceito de política externa, posteriormente serão considerados na história da PE no Brasil, tomando, em especial, seus aspectos mais gerais destacados na condução desta política durante o período republicano.

Pinheiro (2004) define política externa como um conjunto de ações decisórias de um ator, geralmente o Estado, em relação a outros estados ou atores externos, como: organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais, sendo formulada a partir das demandas, dos interesses e das oportunidades criadas pelos Estados. Numa outra tentativa de definição de política externa, apresentam-se dois outros conceitos: o primeiro é a PE descrita como um conjunto de atividades políticas mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante outros (OLIVEIRA, 2005, p.5); já o segundo

³ the same symbol, we argued, may have a different meaning, different content for various persons, or in various cultures. The same is true with the term ‘foreign policy. (tradução livre)

amplia o primeiro agregando a ele três dimensões distintas, uma ligada a ações político-diplomáticas, outra dimensão voltada para o viés militar-estratégico e uma última vinculada à área econômica.

Numa terceira definição trazida por Gross (1954), a partir do conceito definido no *Brookings Institution*, política externa é:

*Um curso político complexo e dinâmico, que segue uma nação em relação a outros estados. A política externa de uma nação é mais do que a soma total das suas políticas exteriores, pois também inclui os seus compromissos, seus atuais interesses e objetivos, princípios de direito e de conduta por ele professado.*⁴
(GROSS, 1954, p. 45)

Em todos os conceitos apresentados destacam-se alguns termos: compromissos, interesses, objetivos, podendo ser estas interações entre estados ou entre estes e organizações. Um segundo fator que deve ser considerado sobre a política externa, e que interessa mais particularmente a este estudo, refere-se ao fato de que a PE é uma política exercida por uma burocracia governamental.

Todavia, existem especificidades na política externa que a distinguem das demais políticas governamentais, especialmente quando considerado o momento de tomada de decisão, pois em termos de PE são envolvidas variáveis internacionais para as quais não é possível ter controle sobre as percepções e escolhas dos outros Estados. Neste sentido, cabe lembrar que, ainda na década de 1970, Graham Allison, autor de *“Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis”*, trouxe para a arena política externa a definição teórica da Política Burocrática, que agrega considerações sobre as variáveis domésticas⁵, à tomada de decisão em PE, passando a dicotomia externo/interno a pesar no processo decisório de política exterior e para a sua posterior implementação (LIMA, 2000).

Outra distinção que pode ser feita, caracteriza-se pela preocupação realista em deixar a política externa fora dos debates públicos. O realismo baseia-se na busca pelo “real” interesse nacional e este, segundo os teóricos, não deveria passar pela opinião pública⁶. A PE seria mais do que simplesmente uma política pública diferente das demais

⁴ A complex and dynamic political course, that a nation follows in relation to other states. The foreign policy of a nation is more than the sum total of its foreign policies, for it also includes its commitments, the current forms of its interests and objectives, and principles of right conduct that it professes. (tradução livre)

⁵ Para mais detalhamento ver Capítulo 4 deste trabalho.

⁶ Para mais informações sobre realismo e política externa, ver Lima (2000).

por sofrer interferências internacionais e domésticas na sua formulação, porquanto suas peculiaridades e sutilezas devem ser consideradas. No Brasil ela também diverge das outras políticas públicas, no que diz respeito à autonomia de seu órgão gestor, o que proporciona uma maior continuidade na sua condução.

A política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional. (LAFER, apud RIBEIRO 2006, p.134).

Sob a coordenação do Itamaraty, a política externa brasileira (doravante PEB), ao longo dos anos, vem sendo conduzida com continuidade, pois mesmo os momentos de ruptura política não implicaram necessariamente mudanças na sua estratégia de condução. Neste sentido, “o Itamaraty é uma corporação forte, com peso próprio e uma burocracia importante que historicamente concentra o processo de formulação da política externa.” (SARAIVA, 2007a, p. 22).

A continuidade da condução da PEB pode ser explicada por diversos fatores, entre os quais: a autoformação⁷ do Ministério das Relações Exteriores⁸ (MRE); a baixa politização do setor, proveniente do histórico de seu insulamento, possibilitando a elaboração de estratégias mais consensuais e sólidas, que se perpetuam no tempo. Por esta razão também se pode justificar a relativa linearidade encontrada na história da política exterior do Brasil, em que mudanças de regime não necessariamente significariam alterações na política de condução da PE.

Lima (1994), ao argumentar no mesmo sentido, aponta três condições idiossincráticas do MRE que possibilitam tão grande independência a ponto de causar mudanças no sistema político sem que haja alterações na condução da política externa, a saber: características institucionais de autoformação dos quadros do Itamaraty, o insulamento desta burocracia dos fatores políticos ou sociais do mundo que a cerca (já que seu objetivo é a defesa do interesse nacional), além da formulação de uma política setorial.

Assim foi possível ao MRE, ao longo da história da PEB, desenvolver estratégias

⁷ O aspecto de autoformação se dá pelo fato de que o MRE exige que os diplomatas brasileiros sejam submetidos a constantes cursos de atualização de modo a fortalecer a corporação, além de que para se tornar diplomata no Brasil desde 1946 é necessário cursar o Instituto Rio Branco, neste sentido ver Moura (2007).

⁸ Utilizar-se-á MRE e Itamaraty como sinônimos.

com independência. A primeira delas está voltada para a inserção do Brasil no sistema internacional, visto que, tempo depois da independência, foram realizadas ações que resultaram no desenvolvimento do Estado, na busca pelo crescimento de sua importância e prestígio no sistema. Desde a independência de Portugal, interessava ao país ser acreditado como Nação e, após o período imperial, com a Proclamação da República, mais uma vez foi exigido do país assumir uma estratégia de aceitação internacional, agora sob o espectro institucional da República brasileira.

Cheibub (1985) divide a história institucional do Itamaraty em três períodos: o primeiro ainda sob tutela monárquica, chamado de “período patrimonial”, em que o governo buscava defender a auto-afirmação de independência do Estado recém-criado; o segundo sob o comando do Barão do Rio Branco, chamado de “período carismático”, em que o trabalho da Secretaria de Estado foi organizado num total controle administrativo e personalista do Barão; e um período posterior ao do Barão, no qual se inicia a característica de auto-formação da burocracia do órgão, chamado de “período burocrático-racional”, quando ocorreram reformas administrativo-institucionais que vão resultar no fortalecimento do Ministério e favorecerão seu posterior insulamento.

Quando se consideram os objetivos da PE e de forma mais geral a maneira como foi conduzida, verifica-se uma alternância entre o americanismo e o globalismo como os dois principais eixos estratégicos de condução da PEB. Inicialmente foi desenvolvida no País uma diplomacia de delimitação de limites; depois de consolidado o aspecto geopolítico das fronteiras, passou-se à defesa econômica da produção monocultora de café. Seguindo o curso histórico, as duas Guerras Mundiais exigiram do Estado brasileiro adequações das estratégias. Devido aos anos de instabilidade política e econômica passados neste período, foi então priorizada a política de industrialização do país pela via de substituição de importações.

Após o fim da Segunda Guerra, o sistema internacional passou a funcionar numa disputa bipolar, durante os anos de Guerra Fria, nos quais as duas grandes potências exigiam um alinhamento com um dos blocos políticos. É a partir deste contexto que a ação da PEB passa a ter um viés mais globalista, influenciada pelo Movimento dos Países Não

Alinhados⁹, no momento em que o Brasil buscava o desenvolvimento, por meio de uma maior autonomia e independência das relações exteriores.

Posteriormente, durante o período de redemocratização, após o fim da bipolaridade, com a ascensão dos EUA como grande potência global, há um retorno à política do americanismo. Mais uma vez as ações são conduzidas pelo aspecto econômico traduzido na globalização e na liberalização econômica, fazendo surgir no sistema um novo conceito de dependência, que passou a ser chamado de interdependência¹⁰.

Ainda sob a problemática da redefinição da estrutura do sistema, frente a disputas quanto ao aspecto de unipolaridade ou multipolaridade, ocorreu uma “onda” de regionalização e de criação de alianças político-econômicas na emergência de blocos regionais. O Brasil, imerso neste contexto, passa a buscar pra si a posição de “*global player*” e a participar mais ativamente da agenda multifacetada que se apresenta na ocorrência de diversas conferências mundiais, a partir dos anos 1990, numa retomada do paradigma globalista de condução das relações exteriores no país. Contudo cabe ressaltar não ter sido efetivado em sua totalidade, já que algumas ações do governo Collor de Mello impediram de seguir com esta afirmação (LIMA, 1994; PINHEIRO, 2000).

Por conseguinte, na última década do século XX, depois de conquistada a estabilidade econômica e política, o país, seguindo a tendência de regionalização, busca aplicar o globalismo, voltando-se mais diretamente às alianças com países do eixo sul-sul, num contraponto ao globalismo dos anos de Guerra Fria, quando a dicotomia Leste/Oeste prevalecia sobre a relação Norte/Sul.

2.1 A PEB entre o americanismo e o globalismo

O MRE ao longo da sua história republicana articulou dois paradigmas de política externa: aliança especial com os EUA e o paradigma globalista. (LIMA, 1994, pg. 66)

⁹ Movimento que surge na Conferência de Bandung realizada na Indonésia, em 1955, reuniu países, em especial do chamado terceiro mundo, sob a liderança especialmente de Nehru, Primeiro-Ministro da Índia, Sukarno, Presidente da Indonésia e Nasser, Presidente egípcio. Buscava-se maior autonomia dos países frente ao alinhamento exigido pelos blocos capitalista, liderado pelos EUA, e o socialista, liderado pela ex-União Soviética. O Brasil participou como membro observador, pois preferia não tomar partido em nenhum dos lados, nem mesmo junto aos não-alinhados.

¹⁰ Ver Keohane e Nye, 1998.

Inicia-se a contextualização histórica das linhas estratégicas que norteiam esta política com a Proclamação da República no Brasil. Apesar de muitos autores concordarem que não houve ruptura na condução da política externa entre o Império e a República, este será o ponto inicial da análise desenvolvida nesta seção, para fins de melhor delimitação temporal.

Sob estes aspectos, traçar-se-á um histórico da PEB durante o período republicano, no qual se verifica uma alternância entre estas duas principais estratégias: o americanismo e o globalismo. Analisar-se-á desde o momento inicial da República no Brasil até o atual governo do Presidente Lula da Silva, sem se prender a padrões canônicos de divisão histórica, não sendo considerados, necessariamente, os lapsos temporais dos mandatos presidenciais ou quaisquer outras delimitações de tempo. Interessa analisar as estratégias macro da condução da PEB, sem se ater à alternância política do executivo federal. Mesmo nos casos de mudanças de regime ocorridas durante o período, acima de todas essas alterações, será mais importante considerar a alternância do americanismo para o globalismo como estratégia de condução da política exterior do Brasil.

*Enquanto o **americanismo** foi definido como aquele que concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, donde a maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país, aumentando assim sua capacidade de negociação; o **globalismo** foi concebido como uma alternativa ao anterior, elegendo a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para aumentar seu poder de barganha, inclusive junto aos Estados Unidos. (PINHEIRO, 2004, p. 64)*

Pinheiro (2004, p. 66) subdivide em dois novos grupos cada um dos eixos estratégicos que foram tomados como base ao desenvolvimento da PEB no período republicano. O americanismo pode ser classificado em: *ideológico* e *pragmático*; e o globalismo: em *hobbesiano* e *grotiano*¹¹. Estes períodos estão divididos nos seguintes termos: 1902-1945; 1951-1961; 1967-1974 - períodos de americanismo pragmático; 1946-1950; 1964-1967 – períodos de americanismo ideológico; 1961-1964 – globalismo *grotiano*; e 1974-1990 – globalismo *hobbesiano*. Seguindo-se com o argumento que

¹¹ Para Pinheiro (2004, p. 66) o adjetivo *hobbesiano* sustenta a interpretação de um sistema anárquico, em que prevalece o estado de natureza de todos contra todos, inexistindo uma autoridade supranacional, enquanto o adjetivo *grotiano* significa que embora se reconheça a anarquia do sistema, há o reconhecimento de sua regulação normativa, em que os Estados buscam também ganhos absolutos.

possibilita esta delimitação, acrescenta-se: 1990-1991 – americanismo ideológico, 1992-1993 – globalismo *hobbesiano*, 1994-1998 – poder-se-ia classificar como americanismo pragmático que se modificaria entre 1998-2002 – para um globalismo *grotiano*. O termo *institucionalismo pragmático*, classificação também apresentada por Pinheiro (2004), é conveniente para designar uma nova estratégia da PEB, que emergiu no início do século XXI; e, por fim, 2003-2008 – globalismo ou universalismo pragmático define a principal classificação para a estratégia que norteia a PEB, uma vez que busca relacionar-se com todos os países, especialmente por meio de instituições internacionais, aproveitando-se do que há de melhor nesta convivência sem considerar ideologias.

Neste sentido, inicia-se a análise do período republicano com a necessidade de consolidar a presença da recém-instaurada república no sistema internacional. Desse modo, importava ao país obter reconhecimento e preocupava aos outros Estados se ocorreria a manutenção dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil durante no período imperial. Apesar de ter sido uma mudança no regime político, a elite dominante permaneceu no poder. Uma vez que esta definia as principais diretrizes da PE, não se pode considerar que houve mudanças entre a política externa imperial e a nova política republicana.

Neste período, o país articulava disputas e acordos sobre a questão fronteiriça. O Brasil teve a política de fronteira comandada por José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, consolidando os atuais limites do país. Passada esta preocupação inicial, deu-se continuidade à conformação da República do Brasil com o desenvolvimento de uma política externa agora de caráter mais econômico, que fora estruturada para proteger a monocultura cafeeira, setor que sustentava a economia nacional à época.

No contexto econômico é possível destacar a consolidação dos Estados Unidos da América (EUA) como importante parceiro do Brasil, pois além de ser o maior consumidor de café, atuava como potência emergente do continente, tornando propício ao Brasil manter um relacionamento próximo.

Esta aproximação com os EUA surge sob a proposta e o comando do Barão do Rio Branco. Neste momento a PEB pode ser caracterizada pelo paradigma do americanismo pragmático, pois o país, aproveitando-se das afinidades político-econômicas com a potência emergente, busca uma parceria mais próxima com o hegemona regional. Para isso eleva, já

em 1905, a legação brasileira em Washington à categoria de embaixada, tendo Joaquim Nabuco como seu primeiro embaixador. Segundo Cervo e Bueno (2002), o reconhecimento dos EUA como centro do subsistema de poder não implicava integrá-lo passivamente. Para o Barão do Rio Branco, a amizade norte-americana tinha um sentido pragmático, pois era objetivo do Brasil obter benefícios políticos e econômicos provenientes desta aliança constituída.

Durante a gestão do Barão à frente do MRE, seguindo na condução da estratégia americanista da PEB, agia-se sob a ótica realista, sendo deste modo possível elaborar efetivamente uma aliança estratégica com os EUA. A mudança de Londres para Washington simboliza a alteração do principal centro de poder mundial, deslocado agora para o continente americano. O Brasil, numa atitude pragmática, passa a estreitar os laços com a nova potência, deste modo, diminuindo a influência européia, libertando o País da herança monarquista, uma vez que durante todo o período imperial era a partir de Londres que emanavam as preocupações e os interesses que regiam a política exterior do país.

Deste ponto de vista, o país agora estava inserido no modelo americano, em que o republicanismo ligava os dois Estados (Brasil e EUA) também numa perspectiva ideológica. Sobretudo, é importante considerar que este americanismo, no qual estava inserido a PEB, não pode ser compreendido como norte-americanização das relações exteriores do Brasil, conforme ressalta Oliveira (2005). Este alinhamento deveria apenas servir aos interesses do Brasil, no sentido de reunir forças para consolidar o País como ator relevante para o subsistema sul-americano, em que a hegemonia estadunidense sobre o continente pudesse ser replicada pelo Brasil em termos sub-regionais.

O alinhamento Brasil-EUA podia também ser observado nas questões econômicas, em que os EUA já ocupavam lugar de destaque como um grande fornecedor de manufaturas e um dos maiores compradores de café e outros produtos agrícolas brasileiros. É esta conjuntura que permite manter a estratégia externa brasileira ainda sob a classificação de um americanismo pragmático, no qual havia alinhamento devido aos possíveis ganhos a serem obtidos.

Neste sentido, a Primeira Guerra Mundial e em seguida a Crise de 1929 são pontos de importante significado para a alteração do quadro econômico brasileiro. Justifica-se este argumento, segundo Oliveira (2005), devido às circunstâncias vividas pela economia

estadunidense, quando o maior parceiro comercial do Brasil enfrenta uma grave crise e diminui drasticamente sua participação na economia nacional, obrigando o Brasil a diversificar parceiros, bem como trabalhar no desenvolvimento de uma política industrial.

Já no contexto do Pós Primeira-Guerra, a Alemanha se recupera economicamente e surge como novo ator a disputar espaço com os EUA, possibilitando ao Brasil exercer, desde o fim da Crise de 1929 até meados da Segunda Guerra Mundial, mais especialmente sob o comando de Getúlio Vargas, uma política de barganha classificada por Gerson Moura (1991) de “equidistância pragmática”.

Na historiografia brasileira é de certo modo consensual que o Brasil fez “jogo duplo” em relação aos Estados Unidos e à Alemanha, no período que antecede à Segunda Guerra, com a finalidade de barganhar. Tal jogo fora-lhe facilitado pela crescente participação alemã no comércio exterior brasileiro no período de 1934 a 1938 (...). (CERVO & BUENO, 2002, p. 234)

Pode-se, portanto, considerar que, desde a Proclamação da República até o final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil desenvolve para o setor externo uma estratégia de aliança com os EUA, que buscava sempre maximizar os ganhos, e trabalhava na consolidação do interesse nacional, não desconsiderando outros parceiros e possibilidades do sistema. Esta tendência torna-se visivelmente ineficaz no Pós-Segunda Guerra, quando o Brasil acredita que permaneceria como aliado especial estadunidense, mas vê-se preterido em função de um contexto no qual a Europa se apresenta destruída e sob ameaça socialista, situação que suscita urgente apoio do governo estadunidense.

Para isso, todos os esforços de financiamento do Plano Marshall são direcionados para o continente europeu. Assim, a América Latina continuava interessando aos EUA, todavia apenas no sentido da manutenção de sua esfera de influência. Neste sentido os Estados Unidos passam a implementar ações como: o Tratado de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

O Brasil, devido ao seu histórico de relacionamento próximo com os EUA, esperava que no pós-guerra, mais do que todos os demais países latino-americanos, pudesse receber maior atenção, considerando até a possibilidade de um tratamento especial. Para o novo governo, sob o comando do General Dutra, este relacionamento traduziu-se como um fim em si da PEB, no que se classifica como americanismo ideológico (Oliveira, 2005, p. 64).

Numa busca pelo desenvolvimento, pela ampliação e incremento dos recursos de

defesa e do parque industrial, o Brasil buscava alinhamento irrestrito com os EUA, numa tentativa de se consolidar como o parceiro especial na região. Entretanto, a América Latina apresentava-se política e economicamente mais estável do que a Europa, parecendo estar fora do alcance do bloco socialista. Com isso os EUA mantiveram uma política negligente quanto à ajuda econômica para o desenvolvimento da sub-região. Desse modo, os planos de Dutra de tornar-se aliado especial dos EUA não se concretizaram.

Quando do retorno de Vargas à presidência (1951-1954), é realizada uma tentativa de alterar o *status* do Brasil na PE estadunidense e, para isso, buscou-se reeditar a equidistância pragmática da década de 1940. Oliveira (2005) afirma que Vargas, mesmo mantendo-se numa linha americanista, procurava implantar novamente a estratégia de “barganha”, por isso busca um segundo ator com o qual o Brasil pudesse exercer este jogo de barganha que trouxera benefícios ao País nos anos que precederam a Segunda Guerra. Todavia, esta tentativa foi frustrada por não haver margem para esta política. Durante os conflitos entre as duas Coréias, Vargas cogitou a possibilidade de mais uma vez barganhar a participação brasileira. No entanto, não havia um posicionamento geográfico estratégico do Brasil para este conflito, como aquele ocorrido durante o conflito mundial precedente.

Apesar de todas estas ações, o Brasil e a América Latina permaneceram sob influência estadunidense, sem que fossem necessários grandes esforços para a manutenção do *status quo*. Esta situação, porém, seria modificada a partir da Conferência de Bandung, em 1955, e anos depois com os desdobramentos da Revolução Cubana, em 1959.

Houve por parte do Estado brasileiro uma tentativa de redirecionar a PE dos EUA para a América Latina. Iniciou-se, no governo Juscelino Kubstichek (JK), a Operação Panamericana (OPA), projeto que dá início à modificação da estratégia de PE no Brasil, instrumentalizando o aspecto ideológico e voltando-se para um relacionamento mais pragmático com os EUA. A OPA buscava uma participação estadunidense mais efetiva no processo de desenvolvimento regional, de modo a modificar a estrutura econômica latino-americana, diminuindo a pobreza e, no argumento brasileiro, afastando assim a ameaça comunista.

Todavia, esta iniciativa de início não fora bem recebida pelo governo estadunidense, de forma que foi deixada em segundo plano, pelo menos até a vitória dos guerrilheiros cubanos em 1959, quando o “perigo comunista” instala-se em definitivo na sua área de

influência direta. Cuba tornar-se-ia ameaça real ao comando capitalista ocidental em território americano. Como cuidar para que o exemplo não se repetisse fazia parte agora dos planos exteriores estadunidenses.

A proposta de desenvolvimento nacional do governo de JK exigia grandes somas de investimento, portanto, aliar-se ao capital externo era condição *sine qua non* ao sucesso das proposições modernizantes de JK para o Brasil. Desta forma não poderia o Estado brasileiro esperar apenas pelas benesses estadunidenses. Com o passar dos anos e o efetivo sucesso do plano de recuperação européia, o Velho Continente mostrava-se com economias nacionais eficientes e entre os novos parceiros brasileiros surgiam países como a Alemanha e o Japão, este último também ajudado pelo capital estadunidense na sua reconstrução após a Segunda Guerra.

Cabe destacar ainda sobre a OPA seu viés multilateralista, pois interessava ao governo brasileiro desenvolver a região incrementando a economia dos países para diversificar os parceiros comerciais do Brasil. Segundo Oliveira (2005), compunha a proposta da OPA a criação do “Comitê dos 21”, que reuniria países latino-americanos, de modo a elaborarem propostas voltadas ao desenvolvimento econômico da região. Estas iniciativas fariam da década de 1960 um marco importante para a PEB, quando irão surgir no país novas percepções sobre o posicionamento brasileiro no sistema, que modificarão o eixo de condução desta política.

Pode-se, portanto, afirmar que as ações da OPA foram importantes ao desenvolvimento desta nova percepção brasileira frente à conjuntura internacional e em especial ao subsistema americano. Somar-se-ão a estes fatos as alterações ocorridas nas outras partes do mundo, como: o surgimento do Movimento dos Países Não-Alinhados, em Bandung, 1955, e a busca por uma atuação internacional do país calcada na negação de fronteiras ideológicas (Oliveira, 2005, p.89), as quais colaboraram para que emergisse no Brasil, sob a condução do Chanceler San Tiago Dantas, uma nova estratégia de condução da PE, que seria denominada de Política Externa Independente (PEI), pois deveria pautar-se na multiplicação de parceiros e na busca pelo desenvolvimento do país, independente de fatores ideológicos.

Modificou-se, a partir de então, a estratégia da PEB. Deixou-se a estratégia americanista e agora o Brasil passaria a atuar num viés globalista na condução de sua

política externa, cuja premissa básica era a busca pela autonomia e a universalização das relações exteriores do país. Diferentemente dos anos Vargas, em que se buscava uma barganha com os países, na PEI a independência em relação aos centros de poder definia-se como a estratégia.

A autonomia se identifica com o não-alinhamento com os blocos. San Tiago Dantas, com habitual precisão, resume a atitude: a independência é, acima de tudo, aquela posição que não se curva aos interesses de um bloco nem do outro, que não deseja ver sua conduta internacional predeterminada por uma aliança ou já decidida por determinadas afinidades políticas. (FONSECA, 1996, p.320)

Podem-se identificar semelhanças da política externa independente e a proposta do governo Lula, uma vez que ambas buscam, por meio do globalismo, a diversificação dos parceiros, priorizando aqueles localizados na periferia (denominação desenvolvida no período a partir dos estudos da CEPAL), equiparando-se ao que é hoje desenvolvido pelo governo via parcerias no eixo sul-sul.

Algumas premissas da PEI estão demonstradas em considerações feitas em um texto oficial do então presidente Jânio Quadros (Oliveira, 2005, p. 92). Quadros dizia que o Brasil deveria agir no sentido de aumentar o número de representações diplomáticas no continente africano, buscando desenvolver parcerias econômicas para atrair mercado da América Latina, África, Ásia e Oceania, tornando, assim, a política externa um eixo para a ação desenvolvimentista.

Norteavam a PEI, sobretudo sob tutela de Araújo Castro, Chanceler do governo João Goulart, os seguintes princípios, enunciados como direitos: direito à independência e ao desenvolvimento, liberdade de relacionamento entre os povos, autodeterminação e não intervenção, reconhecimento das comunidades e organizações internacionais; defesa da paz, desarmamento e não proliferação de armas atômicas. Todos estes princípios faziam ainda mais sentido quando pensados sob o contexto internacional da disputa entre os EUA e a antiga URSS frente à instalação de mísseis em Cuba, no episódio da Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962. No mesmo período ocorriam os processos de descolonização na África, durante os anos 1960 e 1970, e foram realizadas grandes conferências multilaterais para o desenvolvimento, como a UNCTAD, em 1964, e, em termos continentais, houve a exclusão de Cuba dos quadros da OEA.

Em 30 de março de 1964, os militares, unidos à elite empresarial do país, coordenaram uma ruptura política, na chamada “Revolução de 1964”, evento que possibilitou aos militares assumir a condução política do país pelas próximas duas décadas. De maneira distinta dos demais períodos de ruptura, pode-se afirmar que, neste caso, houve não apenas mudanças na condução democrática do país, mas também sob a ótica da política externa.

Logo no primeiro governo militar, sob o comando do General Castelo Branco (1964-1967), o viés globalista da PEI de Jânio e Goulart foi abandonado, em defesa dos valores da “Marcha da Família com Deus pela Liberdade”, afastando a temida ameaça comunista à política brasileira. Assumiu-se, em contrapartida, um alinhamento ideológico e automático com os EUA, no sentido de restabelecer com o hegemoma regional uma relação mais próxima, de proteção e subserviência, especialmente quanto às questões de segurança.

Num contexto de acirramento da Guerra Fria, e após o quase confronto na Crise dos Mísseis em Cuba, o primeiro presidente militar abandona os preceitos construídos na PEI e busca um alinhamento direto com os EUA. O governo brasileiro passou a preocupar-se mais pragmaticamente com aspectos de defesa e buscou uma aproximação com os EUA, que figuravam como liderança do sistema ocidental, bem como do continente americano. Esta ação deixa clara a percepção de que para garantir a integridade do sistema, o líder agirá no sentido da manutenção do *status quo*, seja com ações específicas de defesa, seja com políticas de desenvolvimento objetivando afastar efetivamente a ameaça comunista.

Todavia, deve-se considerar que “nem tudo era ideológico ou bipolar na política externa de Castello Branco” (Cervo e Bueno, 2002, p. 377). Houve também uma expansão das parcerias comerciais, já que o Brasil, à época, possuía um dos maiores parques industriais do continente, porém faltava-lhe mercado consumidor. Deste modo, três direções foram assumidas pelo governo: participação em conferências multilaterais não-regionais, expansão das ações políticas brasileiras para África Subsaariana e sutil investida em países socialistas.

Por tudo isso o alinhamento com os EUA não permaneceria por muito tempo. No segundo governo militar, sob o comando do General Costa e Silva (1967-1969), o país retoma o caráter mais autonomista da PE, em que os aspectos desenvolvimentistas surgem na agenda externa nacional em detrimento da excessiva preocupação com a defesa. Esta

mudança reflete-se na re-introdução no discurso de PE da antítese Norte/Sul, inaugurada pela PEI e retomada a partir da defesa do protecionismo das economias em desenvolvimento e na recusa por parte do Brasil de assinar o Tratado de Não-Proliferação (TNP), sendo este último um assunto muito caro e sensível aos EUA.

Numa “correção de rumos”, na expressão de Cervo e Bueno (2002), o Governo Costa e Silva criou a coesão entre as políticas externa e interna, na recuperação do projeto desenvolvimentista, agregando esta função à diplomacia, voltando assim os problemas do subdesenvolvimento e suas possibilidades de superação a serem tratados nas esferas de ação da PE. Todavia, conforme afirmam Lima e Moura (1982), mais uma vez haveria um pequeno retrocesso com a mudança presidencial: o governo Médici (1969-1974) deu um passo atrás na política de independência e autonomia, mais uma vez alterando o eixo estratégico para o americanismo, ainda que num viés mais pragmático¹².

Entretanto, este retorno ao americanismo não é feito de modo ideológico, porquanto se retoma a busca por uma aliança especial com os EUA, mas de modo a obter benefício especialmente para a economia nacional. Foi criado no governo Médici um projeto chamado de “Brasil Potência”, que buscava desenvolver a economia nacional com crescimento através de alianças mais pragmáticas seja com os EUA, seja com qualquer outro país. A PEB no início dos anos 1970 foi conduzida pelo Chanceler Mario Gibson Barbosa, que incentivou a expansão brasileira para os países da África como parte da ação no processo estratégico de inserção brasileira no sistema internacional, num projeto de potência emergente (Lima e Moura, 1982, p.352).

Nestes anos de “milagre econômico”, a política externa voltava-se às questões econômicas e à busca por mercado consumidor para novo parque industrial brasileiro, que estava em franco desenvolvimento, levando, desse modo, à busca pelo aumento das relações com o eixo político do Sul, prioritariamente América Latina e África.

É dentro deste quadro que se pode entender a prioridade que a política do Itamarati passou a conferir à cooperação Sul-Sul e, particularmente, às relações com a América Latina e a África meridional, regiões onde, por razões históricas e geográficas, o Brasil teria condições de maximizar suas “vantagens comparativas”. (LIMA & MOURA, 1982, p.352)

¹² Para um maior detalhamento sobre o argumento ver Lima e Moura (1982).

O governo Lula também pode ser comparado aos anos do governo Médici (1969-1974), por suas características na condução da PE, uma vez que ambos têm sua política exterior baseada numa estratégia expansionista na busca por mercados consumidores localizados em países do eixo Sul-Sul. Esta continuidade na linha de ação entre os governos Médici e Geisel possibilitou ao chanceler Azevedo da Silveira a manutenção e a ampliação da política que, nas palavras do próprio Geisel (Oliveira, 2002, p. 149), deveria ser explorada de maneira pragmática e responsável dentro de uma perspectiva ecumênica.

A PEB agora traduz autonomia como uma relação pragmática das relações exteriores, sobretudo no aspecto de multilateralidade, quando novos parceiros surgirão, tais como: países da Europa Oriental e ainda outros países até então distantes, como os do Oriente Médio. O ecumenismo e a independência, características deste momento nas relações exteriores do país, ficaram explícitos quando do reconhecimento da independência de Angola (1975) do domínio português. Apesar dos princípios de autodeterminação dos povos traçados ainda durante a PEI, quando se tratava de descolonização portuguesa, o Brasil posicionava-se tradicionalmente com neutralidade, ou seja, abstinha-se de votar nas resoluções que se referiam ao tema.

Portanto, o reconhecimento da nova nação angolana significava um rompimento de duas constantes da política nacional, que demonstravam todo o aspecto autonomista da PEB, ou seja, o reconhecimento imediato de um governo de viés socialista, o MPLA (Movimento pela Libertação de Angola), bem como o rompimento da parceira secular com Portugal, quando o Brasil deixava a neutralidade quanto à descolonização portuguesa na África.

Ainda neste sentido, cabe destacar o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como legítimo representante do povo da Palestina, o reconhecimento da República Popular da China como efetiva ocupante do assento na ONU (assumido por Taiwan desde a Revolução Chinesa) e o conseqüente descredenciamento de Taiwan do posto, além do restabelecimento das relações diplomáticas com a China, país de política socialista. Todas essas ações exemplificam o que se classifica como caráter ecumênico e universalista da PEB do governo Geisel.

Numa abertura “segura, gradual e irrestrita” da política, o Brasil segue para os anos 1980, em que o caos econômico, gerado pelos dois choques do petróleo, sobressaía-se aos

problemas ou estratégias de política externa. O governo Figueiredo (1979-1985) manteve o aprofundamento das relações com o Sul, numa clara percepção do globalismo e da diversificação das parcerias num efetivo estreitamento da relação com os vizinhos, como no Acordo Tripartite Brasil-Argentina-Paraguai, em 1979; o Acordo de Cooperação Amazônica, firmado em 1978, e o Acordo de Cooperação Nuclear com a Argentina, de 1980.

A grande mudança na década de 1980 se deu pelo processo de redemocratização do país. Importava ao governo José Sarney (1985-1989) destacar-se por seu caráter democrático após os anos seguidos de ditadura militar, todavia o controle econômico apresentou-se como a principal ação a ser tomada pelo Estado brasileiro. Sarney assumiria a presidência após a morte de Tancredo Neves e governaria sob forte crise econômica interna. Já na seara internacional, cabe destacar o fim da Guerra Fria, simbolicamente representada pela queda do Muro de Berlim, em 1989.

Importa ainda considerar que, no âmbito político, o governo Sarney iniciou a aproximação com a Argentina, ação que se desdobraria nos anos 1990 e que se consolidaria com criação do Mercosul pela assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Esta, talvez, tenha sido uma das poucas ações de cunho efetivo da política externa do governo Collor (1990-1992). Soma-se a ela a iniciativa de liberalização comercial do Brasil. Com a abertura comercial, pode-se afirmar que houve um retorno ao paradigma americanista, naquilo que Pinheiro (2004, p. 56) chama de “internacionalização para modernização”.

A política externa do governo Collor procurou, basicamente, instrumentalizar, em âmbito externo, o processo de reforma e de abertura econômica e restabelecer a credibilidade do País ante seus principais interlocutores no mundo industrializado. Buscou utilizar a política externa como ferramenta para ampliar a competitividade internacional do País, melhorando as condições de acesso a mercado, crédito e tecnologia. (SANTANA, 2006, p. 9)

O hiato do governo Itamar (1992-1994) se preenche com a atuação de dois Chanceleres: Fernando Henrique Cardoso (1992-1993), que posteriormente seria o Ministro da Fazenda e condutor do plano real de estabilidade econômica, posição que lhe favoreceu sua candidatura à presidência da república, e o Embaixador Celso Amorim (1993-1994), que já demonstrava sua proposta autonomista de condução da PEB, numa contínua busca pelo desenvolvimento e democracia sob um contexto e uma estratégia diferente das

apresentadas até então.

Ainda no período Itamar Franco, o Brasil buscou dar continuidade à liberalização econômica, num viés autonomista da condução dos interesses do país numa estratégia que visava a recolocar o país como ator relevante no sistema internacional, inclusive em termos de segurança, com a campanha de reforma do Conselho de Segurança da ONU, na qual o Brasil apresentava-se como candidato à vaga de membro permanente.

(...) é a partir de 1993, com a ascensão de Itamar Franco, que o país buscará um novo tipo de cooperação sul-sul, nos marcos de uma nova ordem internacional marcada por ações mais isoladas da dimensão Norte-Sul ou pela volatilidade das alianças organizadas na defesa de temas específicos. (SARAIVA, 2007, p.42)

Nesta contínua busca de prestígio e liderança regional, iniciam-se os anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) que, em vista da continuidade expressa em dois mandatos e a efetiva participação do Presidente na elaboração da PE, foi possível notar sutis alterações na sua estratégia de condução, especialmente quando se consideram as mudanças do primeiro para o segundo mandato.

Inaugurando uma nova opção para a condução da política externa, o governo FHC, que se pautava por princípios de autonomia, crença nas instituições e no direito internacional, no que Cervo (2002, p. 14) denominou de “a visão kantiana da paz e da justiça global”, o governo depositou total confiança nas instituições e nos regimes internacionais, criando o que Pinheiro (2004, p. 61) denominou de “institucionalismo pragmático”. Tratava-se de uma tentativa de aumentar a importância do país a partir das instituições internacionais, transformando o Brasil num *global trader*.

*Incorporar o conceito de **global trader** significava que o Brasil tinha interesses globais, e assim poderia assumir posições e agendas diversificadas, buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Nesse sentido, explica-se o comportamento não institucionalista no caso do Mercosul e, ao mesmo tempo, institucionalista na agenda multilateral, particularmente perante as organizações mundiais (...) (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003, p.34)*

Apesar da tendência de mais uma vez alinhar-se com os EUA, especialmente no aspecto da liberalização econômica e da política econômica neoliberal defendida pelo Consenso de Washington, as relações exteriores no período pautaram-se pelo multilateralismo, demonstrado no fortalecimento das relações no continente americano,

com destaque para as sul-americanas, na criação de outro conceito estratégico denominado de “autonomia pela integração”.

Cervo (2002) elabora teoricamente três modelos paradigmáticos que explicitam as linhas de ação da política exterior no Brasil, a saber: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado logístico, sendo os três possíveis de coexistirem. Para os anos iniciais do primeiro mandato de FHC, o autor afirma a existência de um Estado Normal, cuja “destrutividade” e “subserviência” moldaram as relações exteriores do país num alinhamento automático com as diretrizes econômicas do Consenso de Washington.

Todavia, por haver a coexistência dos paradigmas, surgiram também, ainda no governo FHC, as características do Estado Logístico, numa “correção de rumos”. Neste sentido, pode-se destacar o segundo mandato de FHC, durante o qual as bases políticas para a condução da política externa do atual governo foram elaboradas.

Assim, o ensaio de Estado logístico, uma assimilação do comportamento dos grandes pelo governo brasileiro, recuperou estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior funções assertivas: a) o reforço da capacidade empresarial do país; b) a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas; c) a abertura dos mercados do norte em contrapartida ao nacional; d) mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) uma política de defesa nacional. (CERVO, 2002, p. 10)

Cabe, portanto, destacar que uma estratégia mais assertiva e voltada à integração do subcontinente foi iniciada ainda no governo FHC. Este processo de integração marcou a sul-americanização da PEB, ação que se reflete quando, em 2000, reunidos em Brasília pela primeira vez na história, os Chefes dos doze países sul-americanos decidiram os rumos da integração sem interferência externa. Desta reunião emergiram propostas de projetos, como a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), hoje sob a denominação de União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e ainda a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana - IIRSA, entre outros.

É salutar lembrar que, durante o governo FHC, o sistema internacional passou por dois momentos de crise econômica: um em 1997, quando algumas economias dos chamados Tigres Asiáticos entraram em quase colapso, e outro em 1998, quando a Rússia passou por uma situação semelhante. O Brasil, neste momento, organizava as contas internas e, sem dúvida, foi afetado pelos reflexos das crises, tanto no sentido da economia

interna como nas imensas perdas de reservas, a queda nas exportações e o congelamento de alguns projetos externos, a exemplo do Mercosul, que foi muito prejudicado pela conjuntura da época.

Desse modo, caberia ao próximo governo retomar a política para o Mercosul, uma vez que a PEB, pela primeira vez na história, voltava-se prioritariamente aos vizinhos, numa correção de eixos geoestratégicos, já que, por influência colonial, desde sempre favorecera os relacionamentos costeiros e de além mar. O relacionamento com os vizinhos do subcontinente sempre foram preteridos em benefício da Europa e até mesmo os EUA, escolha também justificada pela impossibilidade de transposição das barreiras físicas (Floresta Amazônica, Cordilheira dos Andes e o Pantanal) que separam os vizinhos.

Destacam-se quatro rumos da PE do governo Cardoso: o multilateralismo, o regionalismo, os EUA e a União Européia. Para Cervo (2003), fica clara a conexão entre o segundo mandato do governo FHC e a estratégia para a PE do governo Lula da Silva, devido ao fato de terem sido mantidas como estratégias importantes para a política externa as duas primeiras características. É esta situação que possibilita a análise de que as ações do atual governo são em parte decorrentes de um processo mais prolongado que vem sendo desenvolvido na política externa desde o governo anterior.

*É importante mencionar, à guisa de conclusão, que, independentemente do regime político interno, o Brasil **sempre** encaminhou a política externa como uma política de Estado, e não como uma política de governo. A política de governo é aquela em que o interesse nacional é determinado pelo jogo político interno, variando de acordo com as percepções e as crenças dos atores nacionais. A política externa, por sua vez, é de Estado quando apresenta elementos de continuidade e persistência ao longo de um período superior a, no mínimo, o transcurso de dois governos distintos. Reflete elementos materiais e simbólicos do Estado como população, território, nível de desenvolvimento, recursos naturais, tradição diplomática e nível de desenvolvimento tecnológico e científico. Isso contribui para política externa sólida, capaz de perpassar governos de diferentes matizes políticas, uma vez que está comprometida com os interesses permanentes do Estado, os quais não estão sujeitos às vicissitudes do jogo político interno. (SANTANA, 2006a, p.13) (grifo nosso)*

Discorda-se de Santana (2006), conforme destacado no texto, apenas pelo fato de que nem sempre a política externa fora no Brasil uma política de Estado. Diante de toda a análise histórica da PEB no período republicano, podem-se verificar momentos em que foi possível tê-la como política de Estado e em outros apenas como uma política de governo. O

movimento pendular entre o globalismo e o americanismo é parte deste argumento. Mudanças políticas sem alterações na estratégia de política externa ou situações opostas deixam claro que nem sempre se verificou esta afirmação.

Por certo há um intenso debate sobre o tratamento da PE como política de Estado ou de governo. Entretanto, interessa neste ponto considerar o destino dado à PEB durante o atual Governo e como os interesses mais à esquerda refletiram sobre o encaminhamento das relações exteriores no Brasil, verificando se houve continuidade ou ruptura das estratégias. Para isso, no próximo capítulo será desenvolvida uma análise da estratégia de condução da PEB durante o primeiro mandato do governo Lula da Silva, somada aos dois primeiros anos de seu segundo mandato.

3. A PRIORIZAÇÃO DO EIXO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA

Certamente, o grau de continuidade de qualquer política externa é razoável em vista de sua natureza como questão de Estado e por envolver longos processos de negociação que podem perdurar por mais de uma década. Nas últimas eleições presidenciais, [2002] porém, a política externa foi alçada à condição de tema partidário, introduzida pela candidatura da oposição. (LIMA, 2006, p.1)

As diretrizes da PE do governo Lula não podem ser completamente compreendidas sem que antes se faça uma pequena digressão pela história política do candidato Lula da Silva na busca pela Presidência da República do Brasil e sem que sejam considerados alguns acontecimentos ocorridos que acarretariam algumas mudanças na sua maneira de agir frente às relações exteriores do Brasil.

Almeida (2002) traça as linhas estratégicas do candidato Lula da Silva desde 1989 à Presidência da República e, mesmo não sendo a PE tratada de forma explícita em todos os programas de governo, já se fazia notar, desde o início, fortes indícios da presença das estratégias que hoje norteiam a política externa no Brasil. Ao longo desses anos, podem ser verificadas substanciais mudanças no posicionamento das propostas de política exterior do candidato Lula da Silva, especialmente no que se refere à política econômica e à retórica considerada mais radical (ou seu posicionamento mais à esquerda).

É importante considerar que, apesar de todas as mudanças, a diversificação das parcerias comerciais no eixo Sul-Sul sempre esteve presente nas diretrizes políticas tanto do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto do candidato Lula¹³, estando esta linha de ação condizente com o discurso da esquerda. No pleito presidencial de 1998, viu-se claramente a disposição de agir em função da diversificação de parceiros, dando ênfase ao eixo Sul-Sul. Segundo Almeida (2002, p. 91), “o programa enfatizava a intenção de fortalecer as relações do Brasil com os outros países do Sul, ‘em especial com os da América Latina, da África meridional e aos de expressão portuguesa’.”

Quando se considera a campanha de 2002, o assunto política externa esteve na pauta dos programas de governo dos dois principais candidatos e ambos compartilhavam alguma

¹³ Aqui a ênfase entre diferença das diretrizes políticas do Partido dos Trabalhadores e as do Presidente Lula é feita no sentido de alertar que pode haver dissonâncias entre elas.

semelhança em suas proposições. Destaca-se, para o candidato do PT, em especial, a vontade de ampliar as relações com outros países em desenvolvimento, principalmente com os grandes Estados denominados de potências médias e/ou regionais, como: China, Índia e Rússia. Apostava-se numa reestruturação mundial do sistema, em que juntos os países em desenvolvimento, até então relegados a segundo plano, buscariam mais espaço político no sistema internacional, modificando também a estrutura de organismos e instituições internacionais, especialmente a ONU.

A diplomacia brasileira sob o governo Lula aprofundou a correção de rota iniciada em fins do segundo mandato de Cardoso. Imediatamente após suas posses, Lula e Amorim declararam ser necessário reinterpretar as premissas clássicas da política externa brasileira, dando a elas um novo sentido. O objetivo seria garantir a sustentação de uma estratégia de inserção internacional do país diferente daquela presente na maior parte do governo Cardoso e que fosse mais adequada às demandas das novas elites econômicas, das coalizões sociais e políticas no poder, da percepção do papel a ser ocupado pelo Estado brasileiro no mundo e dos constrangimentos internacionais à inserção periférica dos países em desenvolvimento. (OLIVEIRA, 2005, p.56)

Já na disputa presidencial para o segundo mandato, o candidato Lula da Silva mostrou, desde o início da campanha, maior preocupação com a PE, propondo uma manutenção da estratégia iniciada no mandato anterior. Manter-se-iam as diretrizes desenvolvimentistas voltadas à cooperação Sul-Sul e alterações seriam implementadas apenas se houvesse mudança no cenário político internacional, ou seja, modificações nos rumos da diplomacia brasileira só deveriam ocorrer caso a conjuntura internacional fosse modificada. Haveria, portanto, em um segundo mandato apenas correções na condução da PE, devendo permanecer a mesma orientação estratégica, justificada tanto pela continuidade de seus dirigentes quanto pelo seu desenvolvimento e resultados satisfatórios.

Neste contexto, cabe ressaltar que, desde o início do governo Lula da Silva, em 2003, prioriza-se a busca pelo multilateralismo, em especial pela cooperação para o desenvolvimento envolvendo países do Sul. Foram criados alguns arranjos nesta direção, a saber: o Grupo dos 20 (G-20), surgido em virtude dos impasses da Rodada de Doha da OMC, cujo objetivo era avançar nas negociações sobre a liberalização da agricultura, além do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS (doravante apenas IBAS), também chamado de G-3, que surge a partir das demandas comuns dos três Estados e cria condições para a cooperação em diversas áreas.

3.1 A política externa do governo Lula da Silva (2003-2008)

Da era Cardoso que já faz parte do passado para a era Lula que se inaugura, nossa expectativa é de transito da ilusão kantiana característica das lideranças latino-americanas dos anos 1990 para o jogo do realismo duro das relações internacionais. (CERVO, 2003, p. 11)

A transição ocorrida em termos de política interna entre o governo FHC e o governo Lula da Silva também se refletiu na análise das linhas de ações das relações exteriores do Brasil. Questionava-se muito se haveria mudanças na estratégia de condução desta política após a mudança presidencial e, depois de encerrado o primeiro mandato do Presidente Lula da Silva (2003-2007), foi possível verificar que houve mais continuidades do que efetivamente alterações na PEB.

É certo, porém, que, apesar de perseguirem um mesmo objetivo, as estratégias realizadas pelos distintos governos apresentam algumas diferenças. Especialmente sobre certos posicionamentos em termos de política externa, houve um aprofundamento nas relações para a América do Sul além de um direcionamento das relações do país para os países denominados de potências médias. Para melhor compreensão deste conceito, optou-se pela definição elaborada por Sennes:

*A característica recorrente das Potências Médias ocupando, de um lado, uma posição intermediária no sistema internacional global com sua conseqüente condição de **system-affecting states** e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e subregionais onde se encontram. (SENNES, 2003, p. 25)*

Estes países ainda podem ser denominados de economias emergentes ou potências regionais.

Desde o início, a política externa do governo Lula da Silva buscou como objetivo maior ampliar as relações do país, numa estratégia de universalização, ou seja, de diversificação da pauta de parceiros, ação que envolveria também a ampliação do número de embaixadas e representações no exterior. É parte da estratégia redimensionar a posição brasileira no sistema, participando do maior número possível de fóruns multilaterais e

regionais, no sentido de tornar o país um líder regional mais forte e presente, ampliando suas possibilidades de ação frente aos constrangimentos e limitações impostos pelo sistema.

Neste sentido, o país utiliza-se de uma estratégia cujo eixo estrutural de ação pode ser resumido na busca pela democratização das Relações Internacionais. A PE do governo Lula da Silva vem desenvolvendo ações nas quais a reestruturação democrática dos órgãos, instituições, bem como das relações internacionais em si e *per si*, seriam seu ponto central. Frente a toda essa estratégia de redimensionamento do Brasil no sistema internacional, argumenta-se que o governo vem desenvolvendo uma política que tem como linha central uma estratégia denominada pelo Ministro Alexandre Parola de “pragmatismo democrático” (informação verbal)¹⁴. Este argumento pode ser comprovado com base na tentativa contínua de pluralização dos parceiros e das arenas nas quais o Brasil se apresenta.

Para tanto, no âmbito regional, foi definido como prioridade o Mercosul, numa política de ampliação e fortalecimento do bloco, além da retomada do projeto de integração da América do Sul, em acordos com a Comunidade Andina de Nações (CAN), bem como na busca da efetivação plena da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Na estratégia de multiplicação de parcerias bilaterais, foram enfatizadas parcerias com países emergentes, como China, Índia, Rússia e África do Sul. O país também mostrou posição firme ao renegociar com organizações econômicas, especialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC), tratando de defender os interesses dos “países em desenvolvimento”, a partir das negociações da Rodada de Doha.

Tudo isso é um retrato das linhas mais gerais desta política externa que começava a ser implementada, e que teve parte de suas ações inauguradas ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Destaca-se, principalmente, nos anos finais do segundo mandato do Presidente Cardoso (1998-2002), quando sua crença kantiana, conforme definição de Amado Cervo (2003), fora abandonada, prevalecendo os interesses nacionais que surgiam num sistema afetado pelos eventos de 11 de setembro de 2001, em que a necessidade de sobrevivência, tão cara aos realistas, passava a ordenar as ações políticas naquele início de século XXI.

¹⁴ Termo apresentado pelo Professor do Instituto Rio Branco, Ministro Alexandre Parola, em conferência proferida em Brasília, no dia 25 de agosto de 2008, no Seminário Internacional – Teorias e Conceitos de Relações Internacionais: Perspectivas Nacionais e Regionais.

Ainda deve ser apontada como estratégia de recolocação do país no sistema internacional a busca constante pela democratização dos organismos internacionais. A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a candidatura do país para ocupar um assento como membro permanente deste Conselho mobilizaram fortemente a PE no início do governo Lula. Este ponto ficou claro ainda no discurso de posse de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, quando o presidente afirmou que “a democratização das relações internacionais, sem hegemonias de qualquer espécie, é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado.”¹⁵ Nesta busca, muitos esforços foram despendidos, dentre os quais se destaca o favorecimento da relação mais próxima com Índia e África do Sul, o que se refletiu na convergência de interesses, favorecendo a criação do IBAS¹⁶.

Possibilita ainda pensar o Brasil como um *system-affeting state*, pois na estratégia de condução da PEB do governo Lula destaca-se a participação brasileira em fóruns multilaterais. Segundo Lima (2006), esta classificação é dada àqueles países que dispõem de recursos para uma atuação internacional, mesmo que limitada quando comparada aos recursos das potências globais e, apesar disso, estes países são capazes de alterar os resultados da política internacional sobre certos aspectos (além do Brasil, neste mesmo conceito enquadram-se Índia e África do Sul, os outros dois países que participam do IBAS). As conquistas em âmbito multilateral são muitas vezes favoráveis a estes Estados, devido à maior facilidade nas negociações e na obtenção de melhores resultados.

Um exemplo efetivo desta estratégia está representado na criação de blocos de países com interesses comuns em fóruns de negociações multilaterais, destacando-se aqueles referentes à agenda de comércio internacional. O G-20¹⁷ foi criado pouco antes da Reunião Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC), em Cancun 2003 (este encontro faz parte da Rodada de Doha), no momento em que se pretendia chegar a um

¹⁵ Disponível em:

http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029
Acessado em 08 de fevereiro de 2008.

¹⁶ Fórum Trilateral de Diálogo Índia – Brasil – África do Sul, que será objeto de análise na seção posterior.

¹⁷ O G-20 é composto por países em desenvolvimento e sua atuação concentra-se na agricultura. É composto por 21 membros: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue, na África; China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia, na Ásia e Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela, na América Latina.

acordo, principalmente sobre a questão agrícola. Na oportunidade, os países reunidos sob o espectro político do G-20 travaram a pauta de negociação, demonstrando que países em desenvolvimento, por meio de coalizões, são capazes de alterar as expectativas dos resultados.

Pode-se afirmar que a dinâmica internacional vem sendo gradualmente alterada a partir da emergência de coalizões de países, sejam em blocos ou grupos econômicos e políticos de tomada de decisão. Países como Brasil, Índia, África do Sul e outros países em desenvolvimento com objetivos comuns passam a atuar em alguns aspectos no primeiro plano do sistema internacional, modificando os resultados esperados. Pode-se, portanto, afirmar que o sistema internacional no Pós-Guerra Fria não é um unipolar em todos os aspectos, visto que alianças entre potências regionais podem alterar a estrutura do sistema internacional, pois o

(...) redesenho da balança de poder global, a qual vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional. (SARAIVA apud OLIVEIRA, 2005, p.56).

Neste viés universalista da PE, deve-se destacar a emergência na estratégia diplomática brasileira de mecanismos regionais como: o Fórum de Cooperação América Latina - Ásia do Leste (FOCALAL), a Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA), a Cúpula América do Sul - África (ASA), além do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (IBAS), consubstanciados a partir do estreitamento das relações com o eixo Sul-Sul.

O atual governo também imprimiu como característica de sua gestão a inserção internacional do país via combate à pobreza, simbolizada pelo discurso proferido pelo Presidente Lula da Silva na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2003, quando conclamou os países desenvolvidos a criar um fundo internacional de combate à pobreza. Efetivou-se esta retórica na criação do Fundo IBAS mantido pelos três países participantes do Fórum, com projetos de desenvolvimento implementados nas três regiões geográficas (América, África e Ásia).

Ainda neste sentido, cabe destacar a política dos biocombustíveis¹⁸, que também está ligada ao viés desenvolvimentista da política externa, já que a produção da matéria-prima para a fabricação deste combustível encontra-se em terras localizadas mais ao sul (tanto político quanto geográfico), enquanto seus consumidores ao norte. Condizente com as questões ambientais, preocupação latente da agenda internacional desde o fim do século XX, a agroenergia¹⁹ é uma fonte energética renovável e menos poluente, possibilitando ainda o incremento na economia de países mais pobres, além de diminuir a dependência dos estados em relação aos produtos combustíveis derivados do petróleo.

Contudo, esta ainda não é uma estratégia compreendida como eficaz por todos os países, porquanto há severas críticas no que concerne à concorrência na produção de energia com a produção de alimentos. Argumenta-se que haverá decréscimo na produção agrícola destinada ao consumo humano em detrimento daquela cujo destino seria a produção de energia. Este é um debate evidente, especialmente, na seara regional, em que a Bolívia e a Venezuela defendem a manutenção da matriz energética baseada em combustíveis fósseis, uma vez que são grandes produtores de gás natural e petróleo, respectivamente.

Não se deve esquecer, que ainda fazem parte das ações da PE no governo Lula da Silva as relações com os EUA e com a União Européia (UE), mesmo havendo prioridade em desenvolver parcerias com potências médias ou regionais. Estes, apesar de serem considerados como potências globais, por seu poder econômico e militar, são parceiros tradicionais e muito importantes para o país. Quando se consideram os EUA em particular, não há como esquecer que o continente americano como um todo faz parte de sua área de influência mais direta, além do que eles continuam sendo o maior parceiro comercial individual do Brasil.

Para que se compreenda melhor a posição de inércia dos EUA no sentido de ampliar e fortalecer suas relações com o Brasil, devem ser consideradas as suas prioridades de política exterior, já que o país está voltado para a guerra contra o terror e a disseminação da democracia sobre a Terra. O Brasil não se insere nestas categorias,

¹⁸ Neste trabalho terá como sinônimo agroenergia.

¹⁹ Fonte de energia alternativa proveniente da agricultura dividindo-se em quatro grupos: etanol - proveniente da cana-de-açúcar; biodiesel - de óleos animais e vegetais; biomassa e dejetos agropecuários e da agroindústria (Fonte: Ministério da Agricultura).

ficando, pois, à parte da principal linha de ação da política externa estadunidense.

Já a UE toma o Brasil como parceiro privilegiado na América Latina. Há tentativas de acordos entre os blocos regionais, estagnados devido aos impasses dos interesses divergentes entre as partes, especialmente sobre a forma de liberalização do comércio agrícola. Entretanto, há fortes arranjos para cooperação tecnológica na produção de agroenergia, setor sensível ao bloco europeu, uma vez que este não detém grandes fontes de combustível fóssil e encontra-se diretamente envolvido nas questões ambientais, o que lhe credencia como grande e promissor mercado consumidor desta nova matriz energética.

Deve-se considerar a importância de ambos os parceiros na política exterior do país, especialmente a econômica. Mesmo não sendo regiões prioritárias ao atual momento da PEB, a manutenção do relacionamento com estes dois parceiros é fundamental para o Brasil.

Assim, neste rápido panorama sobre as linhas de ação da política externa brasileira atual fica evidente a preponderância de ações na linha desenvolvimentista assumida pelo governo, sendo a cooperação Sul-Sul a estratégia chave de ação, de modo que serão retomadas e aprofundadas na próxima seção algumas das estratégias aqui apresentadas.

3.1.1 A estratégia de cooperação Sul-Sul

Lula desejou o universalismo da política exterior: quis recuperar espaços perdidos na África e no mundo árabe e estabelecer alianças fortes com países emergentes, como a Índia, a China e a África do Sul. Relançou, portanto, a cooperação Sul-Sul, um sonho que vem dos anos 1970 (...) (Cervo, 2004, p.3)

Saraiva (2007) afirma que a cooperação Sul-Sul não é o que se pode chamar de novidade na política externa brasileira. Desde 1993, com o Presidente Itamar Franco, há uma forte tendência de se fazer cooperação com o eixo sul, sendo esta uma das mais frequentes estratégias da política externa no país. Pode-se retroceder ainda mais no tempo e afirmar que desde a Política Externa Independente a estratégia de avanços e alianças políticas no eixo Sul-Sul já fazia parte da estratégia da PE no Brasil. No entanto, há de se considerar que no governo Lula da Silva esta opção foi priorizada.

Ainda nos anos 1980, quando os governos Sarney no Brasil e Alfonsín na

Argentina assinaram os acordos que posteriormente dariam suporte ao Mercosul, ficou clara a opção por uma política externa cujo viés regionalista se tornaria parte das estratégias de inserção brasileira no sistema internacional. Desde os anos 1960, buscava-se a integração dos países na América Latina, iniciativas como a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), dos anos 60, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), da década de 80.

Percebe-se que até então a regionalização das relações exteriores do Brasil se dava a partir da América Latina. No entanto, agora esta iniciativa de integração centra-se na concepção de América do Sul, iniciada com o Mercosul, ampliada no governo FHC, em 2000, com a primeira reunião de Presidentes do subcontinente e recentemente consolidada por meio da assinatura do tratado constitutivo da CASA (Unasul). Pode-se, portanto, afirmar que a primeira opção para implementar ações de cooperação do eixo sul foi, para o Brasil, apostar nos seus vizinhos que, apesar de encontrarem-se geograficamente no mesmo hemisfério, mantiveram-se distantes mesmo apresentando economias com um efetivo grau de complementaridade.

A diversificação dos Estados com os quais se têm relações econômicas e políticas acarreta diminuição nas vulnerabilidades externas. Isto posto, num período em que o mundo redefinia prioridades após os ataques de 11 de setembro, os países buscavam alternativas para seu próprio desenvolvimento. Neste sentido, o governo Lula da Silva passa a vislumbrar a cooperação do eixo Sul-Sul em duas frentes, conforme alerta Saraiva (2007): uma voltada para a América do Sul, nos termos já citados via Mercosul e CASA (Unasul), e uma segunda voltada para as potências médias, localizadas em diversas regiões do mundo.

Em relação à cooperação na América do Sul, é possível afirmar que após a criação do Mercosul, em 1991, houve um hiato de ações voltadas a esta vertente até o governo FHC. Mesmo não sendo possível verificar uma retomada total do Mercosul durante dos dois mandatos do Presidente Cardoso, podem ser apontadas algumas iniciativas que tinham como propósito retomar para o Brasil o papel de líder regional e de buscar uma maior integração entre os países do subcontinente.

De forma mais efetiva, no entanto, durante o governo atual esta diretriz vem sendo efetivamente implementada, numa busca pela consolidação do Brasil como líder regional,

apesar de que esta ação ocorre a partir do disfarce retórico da busca pelo desenvolvimento nacional e regional.

Portanto, sobre a ênfase dada pelo atual governo à integração regional, argumenta-se pela preponderância de uma política sul-americana que se reflete especialmente sobre três aspectos: primeiro, na retomada da política do Mercosul, com a entrada em 2007 da Venezuela, numa tentativa de revitalizar o bloco e ampliá-lo de forma a alcançar também a região mais ao norte do subcontinente. Depois, com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), hoje denominada de União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que é também, segundo Cervo (2004), um espaço apropriado à efetiva implantação dos interesses brasileiros; e, por último, cabe ainda ressaltar a freqüente e espontânea apresentação do país como mediador em conflitos regionais.

No aspecto do Mercosul, destaca-se a entrada da Venezuela no bloco, que devido à força retórica do Presidente venezuelano, Hugo Chávez, causou reações adversas não apenas no âmbito do legislativo brasileiro, mas também na sociedade civil, setor que normalmente pouco se interessa pela política exterior. Apesar das críticas, o ingresso da Venezuela no bloco possibilita efetivar parte da proposta integracionista da região, uma vez que amplia o foco político mais ao norte do Brasil, multiplicando as possibilidades políticas e econômicas.

O ingresso da Venezuela no bloco muda o eixo estratégico do Mercosul (da Bacia do Prata para o Norte, com a transformação da Amazônia em “área-pivot da integração sul-americana”, sendo também, inegavelmente, uma nova fonte de politização para o bloco, em função da retórica combativa e antiamericana de Chávez e da ambigüidade de sua diplomacia do petróleo, configurando uma nova geometria interestatal e o fim da dominação do eixo Brasília-Buenos Aires (...).(FARIA, 2007, p. 7)

Importa ainda ressaltar o papel do Brasil como mediador frente aos conflitos regionais sul-americanos. Como exemplo efetivo desta vertente, destaca-se a formação do Grupo de Amigos da Venezuela, quando da tentativa de golpe de estado, em 2002, contra o governo do Presidente Chávez. Agregam-se ainda as ações políticas do Brasil para o subcontinente, ou seja, o posicionamento do governo brasileiro de não confrontação frente às divergências políticas com seus vizinhos. Neste sentido recordam-se os problemas ocorridos com a Bolívia, em maio de 2006, que nacionalizou sua produção de

hidrocarbonetos, ação da qual resultou perda de patrimônio público brasileiro. Contudo, o Brasil manteve um posicionamento mais complacente, situação que reflete mais um dos pontos da estratégia de política externa do governo Lula da Silva, que tem buscado preservar um relacionamento pacífico com seus vizinhos, de modo a manter a estratégia desenvolvida pelo País, quanto ao posicionamento de liderança (velada) na região, mesmo que suas ações possam seguir contra a opinião pública (Lima, 2006).

Todavia, em sentido oposto, há críticas sobre a neutralidade do Estado brasileiro frente à situação colombiana, em não tomar partido frente ao problema das Forças Revolucionárias Colombianas (FARC), considerando-se que o Brasil negligencia um dos setores mais sensíveis à estabilidade e à segurança regional. No aspecto da defesa regional, o governo brasileiro defende a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, sob a estrutura da recém-criada Unasul, em que se propõe a desenvolver política de segurança conjunta para os países da região.

Sob estes aspectos, questiona-se o caráter ideológico e não pragmático de certas ações de política exterior do governo. Declarações de criação de moeda única ou mesmo política de defesa comum são parte da retórica deste modelo de integração sul-americano, pois a região segue com barreiras físicas e estruturais que impedem o desenvolvimento regional, apesar da tentativa de implementação de melhorias a partir da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul Americana – IIRSA, acordo assinado em 2004, que prevê ações para integração da infra-estrutura física do subcontinente.

Como exemplo tem-se a falta de unidade entre os países do subcontinente. Neste ponto retoma-se o debate sobre os biocombustíveis, já que o Brasil possui uma proposta de produção cuja matriz é a cana-de-açúcar, cultura já produzida na América Latina, que mantém um grande potencial de expansão produtiva, dependente apenas de vontade política, de algum incremento tecnológico e da efetiva transformação do etanol em *commodity*.

Deste modo, as disputas pelo prestígio e pela liderança regional, somadas à desconfiança não apenas política, mas também econômica, são empecilhos ao ambicioso plano regional de integração. É inegável o potencial político e econômico da Unasul, entretanto, além de barreiras físicas e econômicas, há outros problemas mais ideológicos, como o de falta de confiança entre os Estados. Portanto, precede a criação de órgãos

supranacionais a consolidação das democracias, suas economias e instituições.

No que diz respeito à segunda espécie de cooperação ao eixo do Sul-Sul, aquela voltada a países em desenvolvimento, emergentes ou potências médias, reflete-se nela uma preocupação sistêmica do Brasil, na qual alianças e parcerias estratégicas em distintas regiões do planeta diminuiriam as vulnerabilidades do País. Esta ação, nas palavras de Oliveira (2005), exemplifica a “inserção periférica dos países em desenvolvimento” caracterizado não apenas pelo atual viés sulista da PEB, mas também por seu caráter universalista, uma vez que estes parceiros estão localizados em regiões não tradicionais, como os Países Árabes ou da Ásia do Leste.

Esta estratégia, hoje, está desenhada de modo multilateral, inclusive com a criação dentro da estrutura burocrática do Itamaraty, responsável pelas relações bilaterais, da Subsecretaria Geral Política II (SGAP II). Foi criado o Departamento de Mecanismos Regionais (DMR), que abriga a Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (DIBAS) e a Divisão de Seguimento de Cúpulas, reunindo a Cúpula América do Sul - Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA). O MRE atua coordenando as políticas de cooperação entre o Brasil e estas regiões, tendo sido realizados alguns encontros multilaterais, no Brasil, durante o atual governo²⁰.

Pela maior participação do país em fóruns multilaterais de negociação defendendo os seus interesses e os dos grupos dos quais participa, pode-se verificar a busca por parcerias estratégicas, no sentido de diversificar a pauta de exportações e aumentar a cooperação em diversas áreas, como: ciência, tecnologia, educação, segurança, entre outras. Esta cooperação vem sendo realizada de forma bilateral ou através dos blocos econômicos, ou seja, no relacionamento do Brasil com outros países ou via Mercosul em acordos com terceiros países ou entre blocos regionais.

O viés desenvolvimentista assumido pelo atual governo tem efetivamente valorizado a cooperação voltada ao eixo Sul-Sul, assim como a busca pelo multilateralismo. Como já fora mencionado, essa política visa, além do desenvolvimento dos países, à democratização das organizações internacionais, como OMC e ONU, esta última uma organização, sem dúvida, alvo mais evidente das ações políticas do governo

²⁰ A saber: a Cúpula América do Sul Países Árabes, ASPA – em 2005 e o Foro de Cooperação América Latina – Ásia do Leste, FOCALAL – em 2007.

Lula da Silva.

A luta pela reforma no Conselho de Segurança da ONU (CSNU) foi retomada no governo brasileiro como um dos objetivos iniciais da gestão do Chanceler Celso Amorim. Juntamente com o Brasil, países como Índia, Alemanha e Japão apresentavam-se candidatos a ocupar uma cadeira permanente no Conselho. Numa perspectiva de divisão regional dos assentos no Conselho, faltava um membro do continente africano, e surge, portanto, a África do Sul²¹, também representante do grupo dos emergentes, que também vem disputando mais espaço no sistema internacional.

Apesar de todos os esforços da diplomacia brasileira para o sucesso da cooperação com eixo Sul-Sul, os resultados ainda não estão claros, todavia é possível apontar alguns sucessos, como o travamento das negociações da OMC e o conseqüente surgimento do G-4²²; em contrapartida, também há insucessos, como a reforma do CSNU, em que não há nenhum avanço aparente.

Ambos os assuntos estiveram em pauta durante o mandato de FHC, portanto, pode-se afirmar que

algumas das mudanças da política externa brasileira estavam em curso desde o final do governo FHC, quando o Brasil, a Índia e a África do Sul se contrapõem a um maior endurecimento das leis de propriedade intelectual, antecipando a criação do G-3 ou IBAS. (VIGEVANI e CEPALUNI, 2007, p. 282)

Não apenas este fato, mas convergências quanto à mudança na estrutura do Conselho de Segurança, bem como questões agrícolas, colaboraram para a convergência dos três Estados: Índia, Brasil e África do Sul, no Fórum IBAS, que será mais bem analisado na seção seguinte.

No entanto, “apesar da importância dada à cooperação Sul-Sul pela política externa de Lula, na prática os avanços ainda são incipientes. Existem fortes diferenças entre estes países e nem sempre seus interesses são coincidentes” (SARAIVA, 2007, p. 58). Todavia, parece claro que, mesmo com avanços incipientes ou descrença quanto ao sucesso da estratégia, as alianças do eixo do Sul-Sul vêm sendo fortalecidas como meio de

²¹ A África do Sul nunca lançou, oficialmente, sua candidatura a membro permanente do CSNU, pois esta decisão caberia a União Africana de Nações, todavia, o país expressava claro interesse na posição.

²² Grupo dos 4 (G-4) é composto por Brasil, Índia, UE e EUA, que se reuniram na tentativa de chegarem a um acordo quanto às negociações da OMC, que difere, portanto, do outro Grupo dos 4, também G-4, composto por Índia, Brasil, Alemanha e Japão, que lutam por uma vaga permanente no CS da ONU.

ação da PEB, e aos pouco ganham espaço efetivo tanto na máquina burocrática do governo brasileiro quanto na agenda de negociações internacionais, quando cada vez mais os países do sul se fazem presentes.

Todo este argumento pode ser constatado com base na importância dada aos arranjos de viés do sul, no atual governo, e da constante presença da diplomacia dos países do eixo do sul nos diversos fóruns e instituições internacionais, o que apenas confirma que a aposta brasileira nesta política, se houver continuidade e for bem coordenada, pode levar a resultados positivos. Apesar dos supostos interesses não convergentes, a busca por um redesenho no sistema internacional, em que os países emergentes possam impor suas vontades, faz por si só razão para a manutenção destas alianças.

3.1.2 Alianças Sul-Sul e o Fórum IBAS

Claro está que a iniciativa IBSA, como um exemplo paradigmático da cooperação Sul-Sul, apresenta riscos e oportunidades. (LIMA, 2006, p. 54)

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul - IBAS foi criado em junho de 2003, após a reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos três países: Nkosazana Dlamini Zuma, da África do Sul; Celso Amorim, do Brasil; e Yashwant Sinha, da Índia. A iniciativa foi justificada, segundo o Chanceler brasileiro, pelas seguintes razões.

Porque são três países, cada um de uma das três regiões do mundo em desenvolvimento: Ásia, África e América Latina. São três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a enfrentá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. (Ministro Celso Amorim)²³

Como precedente do Fórum IBAS pode-se considerar a proposta feita pela África

²³ Em entrevista coletiva à imprensa em julho de 2003. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2116. Acessado em: 09 de fevereiro de 2008.

do Sul no início de 2001, para que as potências médias localizadas no sul formassem um grupo de países de modo a confrontar as decisões tomadas pelo G-8, ou seja, que pudesse ser criado um Grupo dos 8 do Sul. Na idéia inicial fariam parte do grupo Índia, Brasil, China, Arábia Saudita, além da África do Sul, todavia, devido aos ataques de 11 de setembro de 2001, a proposta foi adiada para ser retomada no ano seguinte, entretanto não foi à frente (Almeida Filho, 2005).

Muitas são as razões que, talvez, expliquem a involução da proposta: unir Índia e China num mesmo grupo de poucos países para tomarem decisões em consenso, talvez possa ser uma das justificativas para o insucesso do grupo. Outra explicação possível provém do objetivo central do grupo, que seria fazer frente às decisões do G-8, e, por exemplo, para o Brasil e seu histórico de não confrontação, essa não se mostrava como a forma ideal de se reposicionar no sistema internacional.

De todo modo, entre 2001 e 2003 (ano de criação do IBAS), Índia, Brasil e África do Sul descobriram afinidades, especialmente no que diz respeito aos temas multilaterais, além de que os três Estados também mantinham aspirações de alcançarem posições mais importantes no sistema. Segundo Almeida Filho (2005), os três Estados uniram-se devido à conjunção de fatores específicos de cada um deles, que favoreceram esta e não qualquer outra configuração do grupo.

Existem, portanto, explicações diversas que justificariam a criação do IBAS, dentre as quais se destacam: a vontade dos três Estados em contribuir para um novo ordenamento do sistema internacional, momento em que os países, através das coalizões entre potências regionais, fortaleceriam suas posições e interesses, acarretando num novo equilíbrio mais favorável às relações entre os Estados. Para além do equilíbrio sistêmico, o IBAS existe no sentido da cooperação internacional sob dois aspectos principais: o da cooperação entre seus membros e, com terceiras partes, este último realizado efetivamente através do Fundo IBAS de combate à pobreza.

A “Declaração de Brasília”, documento que dá início ao IBAS, mostra as diretrizes que deverão ser seguidas pelos países neste arranjo político que visa à cooperação trilateral e o desenvolvimento dos três países. Destaca-se do documento a forte ênfase ao viés social do Fórum, que também tem por objetivo a implementação das metas do milênio, destacando a necessidade de maior cooperação internacional, a solidariedade com

os países mais pobres, a responsabilidade pelo ambiente saudável, a defesa dos interesses dos países na liberação do comércio internacional, além da difusão da paz, da justiça e da democracia.

A coalizão é uma peça importante na política externa do Brasil, especialmente de modo a exemplificar a estratégia do governo atual de dar prioridade à cooperação Sul-Sul. Todavia, a criação do IBAS não se deve apenas à vontade política interna do governo brasileiro de fomentar a cooperação do eixo Sul-Sul. Eventos ocorridos nos últimos anos na seara internacional colaboraram para a confluência de interesses dos três países na criação do bloco.

Apesar das críticas em razão da falta de sinergia ou complementaridade, há em contrapartida semelhanças em aspectos, tanto políticos quanto econômicos entre os países. Segundo Flemes (2007), a iniciativa dependeria de quatro fatores: a) estaria ligado à habilidade dos países em manter o foco nas distintas áreas de cooperação, evitando os temas mais controversos; b) os três países devem consolidar estratégias comuns para ações coletivas, buscando vantagens para os três lados, devendo para tanto estar atento ao caráter de pouca institucionalização do Fórum, ou seja, os países devem ter em foco as estratégias para o coletivo e para os interesses sem que questões institucionais possam ser entraves à cooperação; c) o fortalecimento da cooperação trilateral antes que se possa pensar no alargamento do Fórum, no sentido de sempre potencializar as sinergias e colaborar com o aumento da importância do grupo nas instituições internacionais e no próprio sistema internacional.

O surgimento do grupo se dá devido à convergência de interesses dos três países em diversos fóruns e instituições internacionais. A atuação conjunta dos três países no G-20, durante a rodada de negociação da Organização Mundial do Comércio (OMC), pela liberalização do setor agrícola e o interesse conjunto de todos numa democratização de instituições e organismos internacionais, como: na reforma do Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir das demandas por um maior poder decisório dos países em desenvolvimento do G-24²⁴, bem como a já citada reforma do CSNU, exemplificam as

²⁴ O grupo intergovernamental G-24, estabelecido desde 1971, tem como objetivo defender aos interesses de países em desenvolvimento frente às questões financeiras internacionais, sendo constituído por: na África - Argélia, Costa do Marfim, Egito, Etiópia, Gabão, Gana, Nigéria, África do Sul e República Democrática do

convergências de interesses que colaboraram para a efetivação do Fórum de cooperação composto por estes três Estados.

Segundo Adlen e Vieira (2005), o impasse nas negociações de Cancun em 2003 foi o vértice para uma nova inflexão Norte-Sul, neste Pós-Guerra Fria, numa nova perspectiva sobre a posição ocupada pelos países do sul no sistema internacional, em que potências médias buscam o multilateralismo como forma de obter maiores ganhos frente aos constrangimentos sistêmicos.

Para países em desenvolvimento como Brasil, Índia e China, cuja situação econômica e militar já ultrapassa a situação material de potências médias conforme mencionados acima, o multilateralismo é simultaneamente um obstáculo e uma oportunidade. É um obstáculo no sentido de que as potências médias estabelecidas, para não falar dentro de alguns setores das maiores potências como EUA ou União Européia, estão profundamente ambivalentes sobre o desafio que estes países colocam ao seu próprio status no sistema internacional. [...] Trata-se de uma oportunidade no sentido de que o multilateralismo fornece ferramentas essenciais e ideológicas, sob a forma de dois princípios centrais e contraditórios - o de igualdade soberana dos Estados e o da atribuição de posições essenciais nas instituições internacionais a partir de recursos e de capacidade - que são necessários para promover os interesses destes estados. (ADLEN & VIEIRA, 2005, p.1080, tradução nossa)²⁵

O Fórum IBAS sustenta-se não apenas por interesses políticos dos membros. Cabe considerar características naturais dos países, que facilitam a coalizão e, neste sentido, pode-se destacar a geografia como suporte à criação do fórum, haja vista a extensão territorial dos países, sua enorme massa populacional, bem como suas riquezas naturais. Ainda pode-se justificar a coalizão devido aos aspectos macroeconômicos, vislumbrando ganhos nos fluxos comerciais dos países e o seu conseqüente reflexo para os PIBs nacionais. Contudo, deve ser considerada, principalmente, a importância política regional exercida pelos três Estados, situação que favorece o interesse no arranjo institucional, haja

Congo; na América - Argentina, Brasil, Colômbia, Guatemala, México, Peru, Trinidad e Tobago e Venezuela; na Europa e Ásia - Índia, Irã, Líbano, Paquistão, Filipinas, Sri Lanka e Síria.

²⁵ For those developing countries such as Brazil, India and China, whose economic and military position already exceeds the material situation of the middle powers mentioned above, multilateralism is both an obstacle and an opportunity. It is an obstacle in the sense that the established middle powers, not to mention some sectors within larger powers like the USA or the European Union, are deeply ambivalent about the challenge these countries pose to their own status within the international system of governance. (...) It is an opportunity in the sense that multilateralism provides key ideological tools, in the form of the twinning of two core (and contradictory) principles—the sovereign equality of states and the allocation of key positions within international institutions on the basis of resources and capability— which are necessary to furthering the interests of these states.

vista que

(...) as coalizões envolvendo países em desenvolvimento funcionam, ou têm maior probabilidade de funcionar, se dois pré-requisitos forem contemplados. Em primeiro lugar, se houver “coerência interna”, entendidos como interesses econômicos substantivos em comum, em contraposição a razões ideológico-ideacionais. Coalizões que careçam de “coerência interna” se encontrariam em extrema dificuldade de vir a ter influência coletiva externa. Em segundo lugar, se possuírem peso externo. (OLIVEIRA 2006, p. 474-475)

Sobre o IBAS, é possível afirmar que há interesses comuns dos membros, todavia, não se pode negar que também há fortes contradições entre eles. Neste sentido, pode-se destacar o setor agrícola, especialmente, entre Brasil e Índia que têm interesses distintos. Enquanto o primeiro posiciona-se buscando liberalizar o comércio, devido à sua alta competitividade no setor, a Índia posiciona-se defensivamente, protegendo seu mercado de mais de um bilhão de consumidores. Apesar disso, interessam a ambos os avanços nas negociações de comércio, propriedade intelectual e outros assuntos, situação que possibilita que eles estejam unidos na forma do G-20, buscando ganhos efetivos nos acordos da OMC.

Os pré-requisitos apontados pela teoria de coalizões podem não ser categoricamente preenchidos pela coalizão IBAS, ou seja, apesar do representativo peso externo, pode-se argumentar que há certas disparidades de interesses, quando considerada a política interna dos Estados. No entanto, há inúmeros outros fatores que podem justificar sua existência e sua sobrevivência até o presente momento. A busca comum pela democratização de organismos multilaterais, como a ONU e a cooperação para o desenvolvimento dos países, confirma o viés não apenas ideológico, mas efetivamente pragmático da coalizão.

Ademais, deve-se considerar que o peso externo e sistêmico dos três países está garantido pelo tamanho da economia dos três Estados, somado à capacidade nuclear da Índia e ao papel de líder que cada um exerce sobre uma região específica do globo, características que lhes permitem ser denominados de potências médias ou regionais. A construção destas novas relações estratégicas com o eixo Sul-Sul é apontada como uma alternativa às relações já consolidadas com os países desenvolvidos, em que o poder decisório na relação está desequilibrado, pendendo apenas para um dos lados, enquanto na relação entre dois países semelhantes há um maior equilíbrio das forças.

Lima (2006) alerta que o desafio para os membros do IBAS é o de achar um meio de exercer sua voz sem perder em efetividade, buscando *trade offs* para seus interesses sem destruir regimes já existentes. Para isso, a iniciativa IBAS diversifica seus objetivos, atuando em linhas como: comércio, segurança e cooperação técnica em diversos setores. Esta gama de linhas de ações vem gerando sinergias positivas entre os países, que aos poucos aumentam suas interações.

Este adensamento pode ser extremamente favorável para os três países, uma vez que os Estados têm um comprovado nível de industrialização, contudo ainda convivem com problemas primários de saúde e educação. A questão da AIDS é uma ilustração excelente, além de ter sido uma das razões que colaboraram para a criação do IBAS. É uma imagem perfeita das possibilidades de cooperação entre os três países. O Brasil domina novas técnica de combate ao vírus, a Índia possui uma desenvolvida indústria farmacêutica e a África do Sul passa por um problema de saúde pública em que grande parte da sua população é soropositiva (Lima, 2006), ou seja, unindo as três forças todos ganham a partir do envolvimento dos Estados para a cooperação tanto técnica quanto política.

Além desse, outros exemplos possíveis são: o desenvolvimento de tecnologia da informação pela Índia e sua comercialização no imenso mercado brasileiro, bem como no crescente mercado sul-africano; e o desenvolvimento na produção de biocombustíveis também se apresenta como um promissor fator de intercâmbio entre os Estados.

A corrente comercial entre Brasil e África do Sul cresceu de US\$ 936 milhões, em 2003, para pouco mais de US\$1,8 bilhão em 2006; já o mesmo fluxo com a Índia passou de US\$ 1 bilhão em 2003 para mais de US\$ 2,4 bilhões em 2006. Estes números demonstram o potencial do comércio entre os países, que em três anos dobraram em valores o fluxo comercial. Projeta-se que o estímulo à cooperação produzirá aumentos reais nos fluxos comerciais, alcançando a cifra de US\$ 15 bilhões para 2010²⁶.

É possível afirmar, *a priori*, que a iniciativa IBAS está coerentemente inserida na estratégia atual de política externa, tendo potencialidade para redimensionar a posição dos três países no cenário internacional. Contudo, também é possível prever problemas e empecilhos a sua continuidade, restando aos países envolvidos gerar políticas contínuas e

²⁶ Dados que constam do texto disponibilizado pela DIBAS para a autora.

programas consistentes com a manutenção da cooperação, de modo a tornar o Fórum IBAS um arranjo efetivo de consolidação do interesse nacional.

Sobre o aspecto da cooperação com terceiras partes, o Fórum se projeta por meio do Fundo IBAS para iniciativas de alívio à fome e à pobreza, que faz parte dos projetos geridos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Sob suas regras institucionais, o Fundo se baseia segundo os princípios de *accountability* e de *ownership*²⁷, fomentando projetos de desenvolvimento nas regiões geográficas dos países membros, de modo a tentar diminuir a pobreza nas regiões, atuando no Haiti e Guiné Bissau, e projetando sua ampliação para países como Laos, Burundi, Cabo Verde e a região da Palestina.

Para a implementação de todas as ações de consolidação do IBAS, criou-se na estrutura burocrática brasileira um espaço específico que abriga o cotidiano político-administrativo do Fórum IBAS. Demonstrou-se até então nesta análise apenas o aspecto político das ações exteriores dos três países, porém, será apresentada agora a estrutura burocrático-organizacional do IBAS, funcionando em três níveis hierárquicos.

Para a cooperação intra-grupo são articulados diferentes níveis estruturais, distribuídos numa estrutura triangular, em que no topo se encontram as Cúpulas Presidenciais, realizada periodicamente com alternâncias de sede. A última ocorreu em outubro de 2007 em Johannesburgo, devendo a próxima ser realizada no ano de 2009, em Brasília. Posteriormente, há também a realização de Comissões Mistas, em que se reúnem os Ministros das Relações Exteriores. A quinta delas foi realizada em maio de 2008, na África do Sul; por fim ocorrem as Reuniões de Pontos Focais²⁸, decididas a partir da coordenação político-institucional das burocracias das secretarias de Estado.

Para além da articulação política, a cooperação técnica é desenvolvida pelos Grupos de Trabalhos (GTs) distribuídos em 16 áreas de atuação: (a) Administração Pública; (b) Administração Aduaneira e Tributária; (c) Agricultura; (d) Assentamentos Humanos; (e) Ciência e Tecnologia; (f) Comércio e Investimentos; (g) Cultura; (h)

²⁷ Termos sem tradução específica para o português que significariam respectivamente, transparência nas ações e responsabilização além da possibilidade de auto-sustentação e replicação dos projetos.

²⁸ Funcionário designado na burocracia federal de cada um dos Estados Membros, sendo o responsável pela coordenação e gerência das ações políticas mais gerais do Fórum IBAS, devendo manter o contato próximo e contínuo entre as partes no sentido de avaliar a evolução das ações política e da cooperação entre os países, principalmente através dos Grupos de Trabalhos.

Defesa; (i) Desenvolvimento Social; (j) Educação; (l) Energia; (m) Meio Ambiente e Mudança do Clima; (n) Saúde; (o) Sociedade da Informação; (p) Transportes e (q) Turismo.

Esta articulação burocrática sobre o modo de funcionamento, cooperação e coordenação das políticas será analisada na seqüência, sendo parte do quinto capítulo do presente trabalho. Contudo, por ora importa considerar o posicionamento da iniciativa no âmbito estratégico da PEB. Tomando o eixo do Sul-Sul como aspecto prioritário nesta política, o Fórum IBAS apresenta-se como exemplo paradigmático, uma vez que busca a cooperação entre as partes no sentido de alterar o posicionamento sistêmico dos Estados membros.

Somado a este aspecto, o IBAS exemplifica ainda a proposta de universalização de parcerias pretendida pelos condutores da PEB, pois Índia e África do Sul se encontram em regiões geográficas distintas e demonstram potencialidades de relacionamento. Ademais, a iniciativa busca modificar a posição do Brasil e dos demais países no sistema, no sentido de fortalecer sua posição como potências. Deste modo, o IBAS insere-se como exemplo de outro aspecto da estratégia política do governo Lula da Silva, o de consolidar a posição do país como Estado importante na atual configuração do Sistema Internacional.

Para os três países pode-se afirmar que o IBAS é um caminho para implementação de suas mais pungentes estratégias de política externa. Em linhas gerais, para a Índia interessa redesenhar a dinâmica internacional do país conquistando mais espaço e importância no sistema, de modo a obter papel tão relevante quanto ao exercido pela China, uma vez que ambos os países detêm população de semelhante envergadura, possuem potencial nuclear e economia em ascensão. Já a África do Sul busca consolidar-se regional e internacionalmente após os anos de isolamento devido ao regime de *apartheid*. Após mais de uma década do fim do regime, o país busca implementar a “estratégia da borboleta”, na qual aponta o corpo para o norte, com estreitamento das relações especialmente com os EUA, e abre suas asas para leste e oeste. Neste sentido o IBAS aparece como ação política concreta (Almeida Filho, 2005; Moura, 2008).

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E BUROCRACIA: COORDENAÇÃO INTRAGOVERNAMENTAL E IMPLEMENTAÇÃO

Em um Estado moderno, o domínio efetivo, que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se, necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do militar quanto do civil, pois também o oficial superior moderno dirige as batalhas a partir do “escritório”. (WEBER, 2004, p. 529)

A política externa, assim como qualquer outra política pública, submete-se a arranjos institucionais para a sua decisão e implementação. No entanto, a PE difere das demais políticas no momento em que se considera existirem diferentes níveis de interferência para a sua decisão: um de caráter doméstico e outro de caráter internacional. Estes fatores tornam ainda mais complexos os arranjos para a tomada de decisão. Neste sentido pode-se considerar que as decisões em PE podem causar impactos não apenas no interior dos Estados, mas também no sistema internacional e no relacionamento entre os países.

Ademais, soma-se a isso a idéia de que a política externa seja uma função específica do Ministério das Relações Exteriores. No Brasil, com o histórico de insulamento do Itamaraty, esta afirmação parece ganhar ainda mais relevância. Todavia, Hill (2003) relembra os tipos-ideais de dominação legítima criados por Weber e questiona se a burocracia relacionada com as ações de política externa realmente estaria confinada apenas ao âmbito do Ministério de Relações Exteriores. Para Hill (2003), esta burocracia vinculada à produção da PE está horizontalmente distribuída pelas diversas instâncias governamentais.

No Brasil, e para o caso específico do Fórum IBAS, pode-se afirmar que a hipótese de distribuição horizontal da burocracia confirma-se a partir da rede burocrática surgida na administração federal para elaborar, gerir e coordenar as ações políticas direcionadas ao Fórum, uma vez que os órgãos responsáveis pela implementação das políticas do bloco estão distribuídos na estrutura burocrática brasileira em setores nos quais não há diferenças de hierarquia, já que fazem parte desta estrutura principalmente os Ministérios.

Contudo, a teoria prevê que este arranjo organizacional pode provocar problemas de coordenação e de controle, uma vez que o processo se distribui em diferentes níveis e

instituições. Estes problemas ocorrem devido à horizontalidade, ou seja, à falta de hierarquia existente entre os ministérios que, por serem autônomos, trabalham cooperando entre si. Para tanto, o MRE, que é o responsável pelas relações exteriores do país, apresenta-se como coordenador das atividades dando início ao processo de cooperação entre as partes envolvidas.

De modo mais amplo, quando se considera a análise do processo de tomada de decisão das ações estatais quanto à PE, verifica-se que ele se apresenta como objeto de estudos passando a ser assunto de interesse de pesquisas desde meados do Século XX. Destaca-se, porém, o ano de 1971, quando Graham Allison, em “*Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*”, elabora um estudo sobre a tomada de decisão de política externa, analisando o evento conhecido como Crise dos Mísseis de Cuba, no qual, durante 13 dias, em outubro de 1962, o mundo esteve sob ameaça de um iminente confronto nuclear.

Para melhor analisar toda a situação, o autor apresenta três modelos sobre as ações estadunidenses na tomada de decisão: o Modelo I ou da política racional, o Modelo II ou da política organizacional e o Modelo III ou da política burocrática. Os dois últimos modelos interessam como parte explicativa do processo decisório da política externa, uma vez que se busca compreender o modo de articulação intragovernamental a partir das interações horizontais e verticais²⁹ ocorridas na estrutura burocrática brasileira voltada para a implementação das ações de cooperação do Fórum de Diálogo IBAS.

Deste modo, o estudo sobre a coordenação e a cooperação da burocracia especializada na produção de PE também trará benefícios ao entendimento do funcionamento das instituições nacionais, que agem no sentido de implementar a política externa. Não obstante, deve-se ressaltar que a análise da implementação destas políticas fará parte do esforço de compreensão do *modus operandi* da burocracia na implementação das políticas, em especial a política externa. Art (1973, p. 467) afirma “que as burocracias são cruciais para a nossa política externa e que elas podem tornar a vida difícil para os

²⁹ As relações são verticais quando se verifica a existência de hierarquia entre as partes e horizontais quando não há hierarquia entre as partes.

Presidentes havendo duas proposições com as quais nenhum analista de política externa americana dificilmente poderia discordar.”³⁰

Art (1973) apresenta as razões pelas quais se demonstra a importância da burocracia, uma vez que as informações apresentadas aos líderes políticos são previamente selecionadas pela burocracia. Questiona também manter o controle externo sobre os detalhes de implementação das políticas. Neste mesmo sentido, Weber (2004) afirma que a burocracia é o dirigente do Estado Moderno, por manter o controle das informações e a gerência das ações.

No Brasil os estudos sobre a burocracia de política externa e do modelo de tomada de decisão e de implementação desta política ainda são incipientes. Este fato pode ser explicado, entre outros fatores, devido à baixa politização do setor que, por não afetar diretamente a vida do cidadão comum, gera pouco interesse sobre o modo como esta política é conduzida.

Para o caso brasileiro, buscar-se-á manter atenção sobre aquelas políticas desenvolvidas para o Fórum IBAS, destacando a atuação da burocracia, no caso da PEB o papel do Itamaraty, na condução destas ações junto à sua estrutura organizacional, bem como aos demais órgãos envolvidos no arcabouço burocrático criado no Brasil para sustentar institucionalmente o Fórum IBAS.

4.1 A Política Burocrática

O modelo burocrático é, sem dúvida, um foco micro, porém esta situação resulta de uma falha na percepção macro dos modelos que seja mais adequada para explicar comportamentos políticos.³¹ (JENKINS e GRAY, 1983, p.187, tradução nossa)

³⁰ That bureaucracies are crucial to our foreign policy and that they can make life difficult for Presidents are two propositions with which any analyst of American foreign policy could scarcely disagree.

³¹ The bureaucratic model is undoubtedly micro in focus, but this arises from the perceived failure of more macro models to adequately explain political behaviour.

O nível mais básico do panorama da política burocrática é dado pela burocracia que privilegia “os indivíduos com o governo, bem como a interação entre eles, determinam as ações deste governo na política internacional.³²” (ALLISON e HALPERIN, 1972, p. 43).

As análises teóricas da política burocrática podem ser divididas em “ondas” (Kaarbo, 1998; Art, 1973). Na primeira delas o processo político era, segundo Art (1973) - *Policy via Politics* -, ou seja, a política via processos políticos. Nesta etapa foram elaborados alguns *insights* sobre a forma como o processo político pode influenciar os resultados. Para tanto são apontadas cinco proposições, sendo quatro relacionadas com as condicionantes estruturais internas da política externa e a quinta sobre o conteúdo específico da política. As quatro primeiras são: o poder político disperso nos diversos níveis governamentais; as posições ocupadas e as diferenças das perspectivas institucionais dos diversos envolvidos; as lideranças políticas e poder das instituições sobre suas decisões; e que a política externa é o resultado do consenso surgido a partir destas interações. A quinta proposição diz respeito aos resultados de uma determinada política que reflete tanto as necessidades quanto as condições em que este resultado foi alcançado, ou seja, “o processo influencia o conteúdo”³³ (Art 1973, p. 469).

A segunda geração defendia modelos para a política burocrática. Na conceituação de Art (1973) - *Policy via Bureaucratic Politics* -, faz uma revisão sobre aquelas cinco proposições em que se baseavam os teóricos da primeira onda, entretanto a ênfase dada pela teoria não estava apenas sobre os processos políticos, mas sim sobre as ações burocráticas, que significa uma nova abordagem sobre os mesmos pressupostos apresentados. Para Art (1973, p. 472), seriam apenas “vinhos antigos, mas extremamente finos em novas garrafas”³⁴.

Algumas proposições que são revistas por Art (1973) ilustram esta afirmação, a saber: a) a posição organizacional do burocrata determina sua postura política. Na primeira onda este pressuposto seria apenas considerado como diferenças entre as perspectivas institucionais; todavia, agora são avaliadas as reais implicações sobre os resultados a partir das posições ocupadas na burocracia; b) Na política externa, decisões e ações

³² The individuals within a government, and the interaction among them, as determinants of the actions of a government in international politics.

³³ Process influences content.

³⁴ Old (but extremely) fine wine in new bottles.

governamentais não representam a intenção de uma figura qualquer, mas sim a resultante de negociações e entrechoques entre os principais participantes, proposição também apontada pela primeira onda e trabalhada mais profundamente de modo a compreender até que ponto essas interações e entrechoques determinam os resultados; c) a rotina organizacional, os procedimentos padrões podem afetar a implementação da política muito mais do que eles podem sua formulação; neste ponto modifica-se o foco da teoria, que até então observava a questão da formulação, passando agora a preocupar-se com a implementação das políticas e o modo como a burocracia pode influenciar esta ação.

Já a terceira onda refina os argumentos, baseando-se nas premissas das duas gerações anteriores, trabalhando, porém, com conceitos e pressupostos mais sofisticados, ou seja, a partir dos *insights* da primeira geração, abordagens e críticas trabalhadas pela segunda geração de teóricos. A terceira fase do desenvolvimento desta teoria, segundo Caldwell (1977), salientou que a política burocrática poderia ser aplicada na implementação de políticas mesmo naqueles casos em que possa ser pouco importante para a sua formulação.

A teoria da política burocrática tem como ponto inicial o trabalho de Allison, que é um teórico da política burocrática. Em 1971, a análise da tomada de decisão em política externa surge como ponto de análise com o livro “*Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*”. Em 1999 o autor relança sua obra em parceria com Philip Zelikow, fazendo algumas alterações no texto original, de modo a considerar as críticas, as intervenções e as novas abordagens trazidas pela revisão da teoria.

As principais críticas aos modelos allisonianos, ou seja, ao Modelo I ou de política racional, ao Modelo II ou da política organizacional e ao Modelo III ou da política burocrática, são feitas por diversos autores: Art (1973), Bendor e Hammond (1992), Welch (1992), entre outros. Estas críticas giram em torno de alguns pontos, a saber: a afirmação “como você se posiciona depende do lugar onde você senta”³⁵, ou da diluição dos efeitos das preferências dos atores burocráticos nas decisões.

O modelo da política burocrática também é criticado por dar ênfase aos cargos e às posições e por ignorar as imagens e crenças que são compartilhadas. Soma-se a estas críticas a questão do papel exercido pelo Presidente na tomada de decisão em PE (Kaarbo,

³⁵ Where you stand depends on where you sit.

1998; Art 1973), que não foi considerado pelas primeiras duas gerações de teóricos, que falam sobre posições burocráticas, porém não consideram o posicionamento do Presidente na estrutura burocrática, seu poder de decisão e sua influência, vendo assim “o presidente [como] sendo apenas um ‘super-poder’ entre outros menores, entretanto poderes consideráveis”³⁶ (Art, 1973, p.475).

Antes de passar ao estudo mais profundo do modelo e à análise das críticas impostas a Allison e mais detalhadamente ao modelo III ou da Política Burocrática, serão apresentados de forma sucinta os demais modelos propostos pelo autor.

No modelo I, conhecido como modelo de política racional, o Estado é tomado como ator único, decidindo a partir de escolhas racionais, que buscam maximizar os ganhos sobre as metas e os objetivos previamente definidos. Neste caso, haverá maior possibilidade de ação quando existirem maiores probabilidades de ganhos; e suas chances serão menores quando ocorrer um aumento dos custos. Este modelo é criticado, principalmente, por reduzir a ação estatal a um ator monolítico plenamente informado, cujo acesso à informação, na realidade, é feito de forma simplificada e incompleta.

Da maneira como fora apresentado, o modelo I mostra-se problemático, na medida em que pressupõe o Estado como um ator cuja tomada de decisão é realizada numa única ação decisória, sendo as interações ocorridas, em âmbito intragovernamental, negligenciadas. Quando Allison e Zelikow (1999) utilizam o modelo da escolha racional como estrutura de análise, cabe destacar que, para o modelo, as variáveis domésticas e internacionais não são consideradas, situação que ocasiona falhas na análise, uma vez que há interações entre os diversos atores e níveis envolvidos nas ações de política externa.

Outras críticas ao modelo I dizem respeito, especialmente, às suas simplificações, fundamentalmente por considerar o Estado como agente cuja racionalidade é seguida de forma coesa e unitária, desqualificando, deste modo, a complexidade de sua essência, uma vez que o Estado é formado por instituições diversas, sendo dirigido por organizações burocráticas, que possuem características próprias.

A partir desta multiplicidade de interesses apresentados pela variedade de atores que integram os governos dos países, é possível derivar o preceito fundamental do modelo II, também conhecido como modelo do processo organizacional ou do comportamento

³⁶ The President being only a ‘superpower’ among many lesser but considerable powers.

organizacional. Distintamente do modelo I, este segundo modelo considera não apenas um ator, o Estado, como agente de decisão, mas as escolhas das unidades funcionais que compõem cada Estado. Estas organizações seguem procedimentos padrões regulares, não havendo uma única unidade responsável pelas escolhas. “Os vários departamentos e agências necessitam de uma coordenação vinda do topo.” (DOUGHERTY & PFALZGRAFF, 2003, p. 727)

O modelo organizacional prediz o comportamento das organizações através da sua padronização comportamental, ou seja, são criados procedimentos operacionais padronizados que guiam o comportamento das organizações, possibilitando prever seu modo de operação. Por meio dessas normas e ações de rotina, as incertezas podem ser diminuídas, sendo possível o estabelecimento de estratégias de ação favoráveis à tomada de decisão. Portanto, a cooperação e a coordenação entre as agências e seus diversos interesses tornam-se necessárias.

*Por conseguinte, o comportamento governamental pode ser entendido, de acordo com um segundo modelo conceitual, menos como escolhas deliberadas e mais como **outputs** de grandes organizações funcionando de acordo com os padrões de comportamento (...) Para executar tarefas complexas, o comportamento de um grande número de indivíduos deve ser coordenado. A coordenação exige padrão de procedimentos operacionais: regras segundo as quais as coisas são feitas.³⁷ (ALLISON e ZELIKON, 1999, p.143, tradução nossa)*

As organizações descritas por Allison e Zelikow (1999) são os órgãos da burocracia federal que fazem as interações e as articulações políticas para o desenvolvimento e implementação das políticas, em especial da política externa. Pode-se afirmar que, via processo organizacional, a implementação da decisão política pode ser facilitada, uma vez que rotinas padronizadas se estabelecem, possibilitando definições de ações em mais longo prazo. Contudo, não se pode simplificar o modelo, já que, através de procedimentos padrões, as decisões não se tornarão necessariamente mais simples. Há, indubitavelmente,

³⁷ Governmental behavior can therefore be understood, according to a second conceptual model, less as deliberate choices and more as **outputs** of large organizations functioning according to standard patterns of behavior (...) To perform complex tasks, the behavior of large numbers of individuals must be coordinated. Coordination requires standard operating procedures: rules according to which things are done. (grifo no original)

complexidade, pois nem sempre tais padrões previamente definidos abrangem todas as situações possíveis.

Considera-se que há limites nas ações devido aos constrangimentos impostos pelas regras e normas. Estas, porém, servem apenas para guiar o curso de ação e não limitá-la. Esta abordagem organizacional, segundo Hammond e Bendor (1992), é vantajosa devido à especialização das organizações, o que possibilita maior capacidade de trabalho em si, assim como uma multiplicação de ações simultâneas, sendo possível também a instalação de sistemas mais confiáveis e a condição estrutural para a evolução das ações, sendo ainda provável a criação de respostas mais rápidas às mudanças.

Analisando o Fórum de Diálogo IBAS, esta especialização é possível de ser verificada, uma vez que devido aos múltiplos temas de cooperação descritos como parte dos objetivos do Fórum, faz-se necessário agregar órgãos e departamentos relacionados a cada assunto, aumentando este relacionamento institucional. Assim, cada ministério e/ou órgão federal poderá desenvolver políticas específicas às suas áreas de atuação, ficando a cargo do MRE a responsabilidade sobre a coordenação mais geral das ações e seu monitoramento, de modo a facilitar as interações entre suas divisões e a cooperação entre as demais organizações envolvidas.

Por fim, chega-se à análise do modelo III, em que também são observadas interações entre as organizações burocráticas, razão que possibilita o funcionamento coerente do modelo II com o III, já que ambos consideram os Estados reflexos das interações entre os atores domésticos. Para alguns teóricos, pode haver sobreposição dos dois modelos, contudo, para o entendimento fiel do desenho allisoniano, os dois modelos serão analisados distintamente.

O modelo III aponta os entrecosques organizacionais e as interações entre os órgãos que compõem a burocracia como ponto central para definir os resultados das ações políticas, portanto, os *outputs* são respostas às negociações e às barganhas entre os agentes que ocupam posições específicas no organograma governamental. Este modelo específico ajuda a compreender como ocorre a articulação doméstica da burocracia, tendo em vista quais decisões de PE deverão ser implementadas e o modo como isto deverá ser feito.

Este modelo analisa a PE com base nas características domésticas do jogo político-burocrático de barganha e poder que ocorre entre os órgãos que compõem a estrutura

burocrática dos Estados. São considerados para tanto os reflexos das decisões: os interesses e as expectativas da burocracia, devendo contar também como elemento diferencial a hierarquia e as possíveis habilidades de negociação e barganha dos burocratas que constituem os órgãos envolvidos. Diversos autores (ART, 1973; KAARBO, 1998; BENDOR E HAMMOND, 1992; WELCH, 1992) tomaram especificamente como objeto de estudo as análises e as críticas da política burocrática, que por si tomou corpo e importância, deixando de ser apenas um modelo descrito por Allison, passando a ser objeto teórico de análises, debates e interpretações.

*O Modelo da Política Burocrática não vê um ator unitário, mas muitos outros atores como jogadores – os quais mantêm o foco não em uma única questão estratégica, mas também em diversos problemas intra-nacionais. (...) Os jogadores tomam decisões governamentais não por uma única escolha racional, mas pelo entrechoque.*³⁸ (ALLISON & HALPERIN, 1972, p. 43, tradução nossa)

A inclusão de variáveis domésticas no processo de tomada de decisão é um dos pontos mais importantes de explicação do modelo da política burocrática. Segundo Braillard (1990), neste modelo os acontecimentos no âmbito externo não são entendidos simplesmente como escolhas ou como *outputs*, mas são compreendidos como reflexos dos jogos de negociação, cujos atores estão hierarquicamente dispostos no governo nacional. Neste sentido, propõe-se o estudo do modo de articulação doméstica da PE no Brasil direcionada para o IBAS, a partir do modo de interação dos atores envolvidos, verificando sob quais circunstâncias, no governo federal, ocorrem jogos negociais, barganhas e interações, para que as ações políticas para a cooperação internacional sejam implementadas.

Kaarbo (1998) apresenta algumas razões para se retomar a política burocrática como uma teoria válida, apesar de todas as críticas e de terem passados mais de 30 anos desde seus primeiros estudos teóricos. O primeiro argumento apresentado pela autora diz respeito à atual tendência dominante na análise de política externa de serem considerados aspectos psicológicos dos atores, passando estes aspectos a serem considerados quando da tomada de decisão (HUDSON, 2007).

³⁸ Bureaucratic Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players – players who focus not on a single strategic issue but in diverse intra-national problems as well. (...) Players make governmental decisions not by a single rational choice, but by pulling and hauling.

A segunda razão diz respeito ao modo como a política burocrática ofereceu não apenas uma alternativa para as visões da política externa, mas uma oportunidade de integração entre as diversas perspectivas teóricas durante todo o período de sua existência, ou seja, as teorias evoluíram sofisticando seus conceitos e ampliando seu viés explicativo.

Esta integração entre as diversas ondas teóricas acarretou o desenvolvimento de conceitos e pressupostos mais coerentes do que os apresentados pela primeira onda de teóricos. Entretanto, Allison segue como grande paradigma da teoria, sendo seu trabalho ponto de partida para as críticas e diversas outras propostas. O campo da política externa integra um plano complexo e multifacetado, o que impede a criação de uma teoria única ou uma visão estreita dos acontecimentos, assim teorias menos gerais contribuem de forma mais correta e eficiente para a compreensão do tema (KAARBO,1998; HUDSON, 1995).

O modelo III, ou da política burocrática, conforme elaborado por Allison, afirma que o posicionamento burocrático do agente influencia sua decisão. Em resumo: “*where you stand depends on where you sit*”. Welch (1992) faz sua crítica no sentido de que a posição dos líderes não necessariamente determina o curso de sua ação. Nesta mesma linha de argumentação, Art (1973) também questiona a afirmação, já que não seria possível atribuir à razão definidora do modelo de condução de determinados temas apenas a partir do cargo ocupado pelo agente na burocracia, tornando assim as ações decisórias dependentes apenas da localização do lugar dos agentes no universo burocrático. Contudo,

o entreechoque de cada jogador com o poder se dá na direção dos resultados que vão avançar na sua concepção nacional de grupo organizacional e interesses pessoais, além de que cada pessoa que vem para a sua posição com uma bagagem previamente atrelada. Esta bagagem inclui sensibilidade a certas questões, os compromissos em vários projetos, posições pessoais e dívidas com os grupos na sociedade.³⁹ (WELCH, 1992, p. 121, tradução nossa)

Todavia, pensar que a posição hierárquica ocupada na burocracia não causa nenhum constrangimento à decisão também não seria coerente, ou seja, em alguma medida há constrangimentos causados não apenas pelos jogos de poder, mas também pela posição ocupada pela burocracia nas relações intragovernamentais. É necessário, portanto, pensar

³⁹ Each players pulls and hauls with the power at his discretion for outcomes that will advance his conception of national, organizational group, and personal interests, and that each person comes to his position with baggage in tow. His bags includes sensitives to certain issues, commitments to various projects, and personal standings with and debts to groups in society.

numa via média, em que a posição burocrática do tomador de decisão, somada às suas preferências políticas, às influências dos grupos de pressão, além dos constrangimentos externos e internos, ou seja, do sistema internacional e da política doméstica, respectivamente, possam direcionar a escolha para esta ou aquela decisão.

Sobre o mesmo argumento crítico do determinismo imposto por Allison ao relacionar a posição dos atores no sistema burocrático com as decisões tomadas, Smith (1980) indica ser esta relação uma tendência apenas possível, a partir da verificação dos procedimentos de rotina, que passam a ser considerados como prováveis predições comportamentais devido às suas constantes repetições. Assim, as posturas políticas assumidas pela burocracia não serão diretamente determinadas por sua localização no organograma institucional dos Estados, mas poderão ser severamente constrangidas, na medida em que direciona esforços de escolhas para as proposições costumeiramente reiteradas devido aos procedimentos organizacionais prévios.

Ademais, deve-se considerar ainda que sobre os procedimentos de rotina prevalecem os efeitos causados pela relevância dos assuntos em pauta. Cada burocracia defende suas expectativas e interesses, porém, representa apenas uma parte do interesse estatal. Assim, caso haja decisões que afetem, seja com custos ou benefícios, em parte ou no todo o Estado, a hierarquia burocrática deverá prevalecer sobre procedimentos de rotina, interesses *ad hoc* ou expectativas específicas. Welch (1992) aponta avanços derivados do modelo II, como reconhecimento da existência de rotinas organizacionais que limitam as oportunidades de ação, as quais são resistentes a mudanças e determinam o curso da implementação.

Considera-se ainda como avanços a questão de que as crenças e valores dos indivíduos particulares têm papel importante na determinação das ações políticas. A este argumento agrega-se a tendência atual da teoria de análise de política externa em considerar os aspectos psicológicos dos agentes que a elaboram como parte importante para a análise da tomada de decisão (HUDSON, 2007).

Posteriormente, apresentam-se críticas sobre a conceituação do processo de decisão que é feito por barganhas caracterizadas por disputas de espaço e poder num entrechoque⁴⁰

⁴⁰ Para esta dissertação se fará o uso do termo entrechoque como tradução da expressão “*pulling and hauling*”, devido à dificuldade de tradução, no entanto deve-se destacar que há um aspecto mais amplo de seu

em que a ação raramente é pretendida por qualquer agente em particular. A partir deste argumento, sugere-se a existência de níveis diversos de interação, supondo que haja ações de coordenação e cooperação intraministerial e intragovernamental, respectivamente, para que seja completo o processo de decisão e implementação da política externa (Welch, 1992). Todos estes problemas demonstrados a partir do argumento inicial de Allison foram analisados e criticados, trazendo para o campo rearranjos teóricos.

Os líderes governamentais têm interesse competitivo e não homogêneos, prioridades e percepções são moldadas por posições; os problemas são muito mais variados do que simples questões de estratégia; a gestão dos fluxos fragmentados das decisões é mais importante do que as escolhas prévias dos estados; tendo a certeza de que o governo faz aquilo que foi decidido - e não faz aquilo pra o qual tinha sido direcionado - sendo mais difícil do que selecionar as soluções preferidas.⁴¹(ALLISON & HALPERIN, 1972, p. 44, tradução nossa)

O trabalho desenvolvido por Allison possibilitou a ascensão do estudo da burocracia, que passou a operar como paradigma, cujo viés analítico concentra-se em seu funcionamento para tomada de decisão e implementação da PE. Ademais, Kaarbo (1998, p. 69) resgata quatro proposições essenciais para a aplicação da política burocrática ao sistema estadunidense de política externa. No mesmo sentido, acredita-se ser possível transpor tais proposições para a burocracia do Brasil.

A primeira preconiza que mesmo para um problema singular são acionados diferentes ramos do governo, que têm objetos e objetivos distintos; a segunda afirma não haver qualquer indivíduo ou organização preponderantes, e considera a figura do Presidente apenas como um participante comum, apesar de influente; a terceira consideração diz respeito à tomada final de decisão, que é uma resultante política, decorrente de negociações e compromissos das barganhas entre os participantes; e, por fim, que existe um espaço considerável entre as decisões formuladas e sua implementação.

A partir destas proposições, questiona-se a necessidade de cooperação entre as partes por não haver hierarquia, sendo necessário um esforço de convencimento dos

uso, como sendo um jogo de poder em que há disputa por espaço entre os atores que interagem de forma conflitiva, num de jogo barganha.

⁴¹ Government leaders have competitive, not homogeneous interest; priorities and perceptions are shaped by positions; problems are much more varied than straightforward, strategic issues; the management of piecemeal streams of decisions is more important than steady state choices; making sure that the government does what is decided – and does not do what has not been directed – is more difficult than selecting preferred solutions.

envolvidos sobre as preferências presidenciais que, mesmo não sendo imperativas, são extremamente importantes. Indaga-se também a possibilidade de considerar que a lacuna existente entre as decisões tomadas e sua implementação se dá a partir dos diversos elementos envolvidos nos processos analisados pela teoria da política burocrática, uma vez que se estuda o modelo decisório em que prevalecem os interesses dos atores. Esses interesses são refletidos por jogos de barganha decorrentes das interações entre as burocracias que buscam efetivar seus interesses e objetivos. Após tomada a decisão, sugere-se que, para o processo de implementação, seja possível transpor as interações entre os atores e um jogo de barganha. O desdobramento deste raciocínio é realizado Welch (1992), justificando o espaço apresentado pela quarta proposição de Kaarbo (1998), que se refere à diferença existente entre a formulação e a implementação da PE.

Por isso, o modelo III explica desvios de racionalidade ideal por revelar a existência de jogos de interações políticas por trás dos mesmos. Ao contrário das rotinas organizacionais, esses jogos podem operar durante o momento da decisão propriamente dita, bem como no estágio de opção ou de formação e ainda durante a implementação, tornando o Modelo III de âmbito mais abrangente, mais ambicioso em seus objetivos, e potencialmente mais frutífero do que Modelo II.⁴² (WELCH, 1992, p.117-118, tradução nossa)

Desse modo, pode-se considerar que, para implementação das políticas, também haverá choques de interesses e jogos de barganhas similares àqueles existentes no momento da decisão, uma vez que assim como há disputas na dinâmica política de formulação, também há concorrência por espaço na implementação das políticas, inclusive nas direcionadas para o setor externo. Ademais, após a decisão, os atores mais relevantes têm a prerrogativa de considerar resolvidos todos os impasses, o que fortalece o poder discricionário da burocracia.

Kaarbo (1998) sustenta a validade da teoria da política burocrática ao sugerir que não se deve ficar restrito à descrição de modelos e padrões, mas sim privilegiar suas perspectivas teóricas mais gerais, para que seja mantida a noção geral de que o poder político está disperso e decorre de conflitos, barganhas e entrechoques provenientes das estruturas.

⁴² Model III therefore explains deviations from ideal rationality by revealing the political gamesmanship behind them. Unlike organizational routines, these games may operate during the moment of decision itself as well as the option-formation stage or during implementation, rendering Model III broader in scope, more ambitious in its goals, and potentially more fruitful than Model II.

Diante do argumento, indaga-se sobre a possibilidade de aplicação do Modelo da Política Burocrática na estrutura responsável pela condução da política externa brasileira. Concorde-se aqui com Kaarbo (1998), para quem, indiferentemente da reprodução do modelo conceitual allisoniano, os pressupostos gerais inerentes à teoria são universalmente aplicáveis a qualquer estrutura burocrática. Nesse sentido, verifica-se para o processo de formulação da política externa a participação de múltiplos atores.

A multiplicidade de atores burocráticos que participam do processo de efetivação da política externa passa a exigir a análise dos conceitos e das estruturas de coordenação e cooperação para estas ações, de modo a possibilitar uma melhor compreensão do *modus operandi* da burocracia na implementação das políticas, em especial da política externa.

Antes, porém, devem ser esclarecidos dois conceitos importantes, a saber: formulação e implementação de política. Aqui serão utilizados os conceitos trazidos por Pinheiro (2000), que define a formulação como a concepção de conduta expressa por atos ou palavras de atores privilegiados da arena de decisão, tomada de maneira inicial ou reativa, refletindo ações e posições do governo, enquanto a implementação tem um aspecto de aplicação destas decisões, não cabendo em teoria acréscimos ou alterações de conteúdo do que ficou definido na formulação.

Considera-se, portanto, que, após a formulação, deverá ocorrer o processo de implementação, que interessa em si mesmo e proporciona a efetiva aplicação dos objetivos gerais delineados pelos acordos do IBAS, além do aspecto teórico sobre coordenação intraministerial e intragovernamental, bem como a implementação das ações política.

4.2 Coordenação Intragovernamental e a Implementação de Políticas

Existe freqüentemente um espaço separando o que os líderes escolhem daquilo que as organizações implementam.⁴³ (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 17, tradução nossa)

⁴³ A considerable gap frequently separates what leaders choose, and what organizations implement.

Num aspecto definicional, apropria-se do conceito de coordenação apresentado por Alexander (1993).

Coordenação é definida como uma atividade voluntária realizada por uma organização ou um sistema interorganizacional direcionada para as decisões e ações das subunidades ou da organização constituintes. Essa coordenação se manifesta tanto no processo quanto na estrutura.⁴⁴ (ALEXANDER, 1993, p. 331, tradução nossa)

Após definido o conceito do que venha a ser coordenação, agrega-se como parte desta ação de coordenar as políticas um processo precedente, o planejamento. Este processo se refere às ações e às decisões das unidades participantes, as quais podem ser instituições, agências, firmas. Por conseguinte, importa considerar que o planejamento é desenvolvido pelo Estado Nacional, que se divide em diversos órgãos, cuja distribuição se dá vertical e horizontalmente, ou seja, entre órgãos que têm relação hierárquica distribuídos no aparato burocrático-administrativo dos Estados. Todavia, para o caso específico em análise, o planejamento é um projeto em conjunto entre os representantes dos três Estados que compõem o Fórum IBAS.

Alexander (1993) afirma que sistemas organizacionais e intra-organizacionais devem buscar a coordenação de suas atividades quando seu escopo e complexidade crescerem a ponto de não mais estarem contidos nos limites do simples controle hierárquico. No caso da coordenação de política externa, uma multiplicação de temas da agenda internacional exigiu nos últimos anos dos organismos formuladores e condutores a busca por intercâmbios e parcerias em áreas e setores técnicos mais específicos.

Cabe neste ponto, apropriar-se da categorização feita por Souza (2008) sobre relações Intergovernamentais, que se divide em dois grupos: os verticais entre instâncias de diferentes níveis, e neste caso haverá hierarquia, e as horizontais entre instância de um mesmo nível, não havendo hierarquia. Este argumento, transposto para a realidade aqui retratada, permite pensar em relações interorganizacionais, uma vez que interessam as relações entre diferentes órgãos localizados dentro de um mesmo governo.

⁴⁴ Coordination is defined as a deliberate activity undertaken by an organization or an interorganizational system to concert the decisions and actions of the subunits or constituent organization. Such coordination is manifested both in process and structure.

Para efetivar a coordenação interorganizacional, que pode ser vertical ou horizontal, Alexander (1993) descreve modelos de estruturas que são definidos como: redes informais, grupos interorganizacionais, a designação de um coordenador formal para o serviço, a definição de uma unidade guia de coordenação, os “programas não-administrados”, a escolha de uma organização líder e, por fim, a criação de uma organização singular. Esta tipologia deverá ser analisada frente à estrutura organizacional das instituições domésticas que compõem o IBAS, ou seja, o MRE e o aspecto intramistrial, identificando também na burocracia federal brasileira estruturas que dão suporte às ações direcionadas ao Fórum, identificando os pontos da coordenação intragovernamental e interministerial.

Portanto, identificar estas estruturas para a coordenação da implementação de política externa no âmbito do IBAS é parte do presente estudo. No entanto, deve-se considerar que há níveis hierárquicos semelhantes nas burocracias que se referem aos órgãos envolvidos na estrutura de implementação das ações políticas do IBAS, podendo haver problemas de cooperação entre as partes. Mesmo havendo interesses aparentemente diversos entre as burocracias consideradas conforme a descrição do modelo de política burocrática, o resultado da interação entre as partes deverá gerar resultados que visem aos interesses inerentes aos envolvidos no Fórum.

Os teóricos realistas tratam os governos como um bloco único de decisão e interesses, uma “caixa preta” lacrada e unitária quando, na verdade, são constituídos por burocracias, ou seja, funcionários que têm posições, percepções e interesses distintos. Snyder *et al.* (2002) descrevem três características da tomada de decisão em política externa: a percepção, a escolha e as expectativas, e há uma caracterização destas especificidades para cada organização burocrática.

Desse modo, os organismos em interação na implementação da política externa consideram suas percepções e expectativas de maneira própria, podendo até gerar conflito de interesses. Por estas características, pressupõe-se existirem agentes de coordenação das ações, uma vez que existem diferentes organizações, com objetivos diversos, envolvidas na implementação da política externa.

Todavia, apesar da diversidade de interesses e objetivos entre os órgãos burocráticos domésticos envolvidos no IBAS, busca-se a prevalência dos objetivos gerais delimitados pelos acordos assinados no Fórum. Todos os membros do IBAS buscam a cooperação para

o desenvolvimento, sendo importante para o sucesso da iniciativa não apenas a formulação, mas também a implementação das políticas externas dos três países. Entretanto, neste trabalho, restringir-se-á ao processo brasileiro de articulação e implementação destas políticas.

Neste sentido, deve-se primeiramente entender o funcionamento dos tipos de estruturas de coordenação descritos por Alexander (1993), para que posteriormente possam ser identificados na burocracia brasileira. Cabe destacar que estas estruturas podem existir concomitantemente em diferentes níveis do sistema intra-organizacional, no entanto, faz-se necessário lembrar que interessa compreender a estrutura organizacional criada no interior da burocracia brasileira visando à implementação das atividades do Fórum IBAS.

Esta estrutura conta com a participação de diversas instituições da administração pública federal, tanto nos Ministérios quanto em Órgão Federais. Deste modo pode-se afirmar que há uma interdependência entre os órgãos para a implementação das políticas. Há um patamar semelhante de hierarquia entre os órgãos envolvidos devendo, portanto, haver cooperação entre os envolvidos, para o exercício das atividades. Desse modo, faz-se necessária a designação de coordenadores para gerenciar as atividades de cooperação, que neste caso ocorre no âmbito intragovernamental.

As redes informais de coordenação descritas como interações particulares, em que se encontram relações *ad hoc*, podem ser compreendidas como parte da estrutura do IBAS, quando se observa o início da interação de um GT⁴⁵ ou ainda na concepção dos Fóruns da Sociedade Civil, como o acadêmico ou o de parlamentares. Nestes momentos ainda não há uma estrutura formal pronta, o que exige dos participantes uma coordenação mais informal. Esta estrutura aparece em alguns pontos e setores mais específicos da organização estrutural do IBAS.

Já a estrutura denominada de “grupo interorganizacional” pode ser encontrada em todos os GTs, já que há participação de diferentes instituições da administração federal na composição dos GTs. Segundo Alexander (1993, p.335), “grupos interorganizacionais também têm sido utilizados para a coordenação horizontal entre as agências federais em

⁴⁵ Os GTs são responsáveis pela ação prática do Fórum IBAS.

nível regional, bem como para a coordenação federal local”⁴⁶, situação comum na estrutura do Fórum que agrega horizontalmente diversos entes e agências públicas.

Outra estrutura descrita por Alexander (1993) e encontrada no IBAS é o coordenador formal que, segundo o autor, funciona em paralelo com outras estruturas, especialmente vinculados a uma unidade de coordenação, sendo rara apenas a existência do coordenador como único responsável pelas atividades de gerência. Há em cada um dos países um responsável pela coordenação das atividades do Fórum. No Brasil, o diretor do Departamento de Mecanismos Regionais (DMR) é o Coordenador Nacional do IBAS e, juntamente com ele, outras estruturas existem para melhor implementar as atividades do Fórum.

Complementando e auxiliando as atividades do Coordenador, a “unidade de coordenação” responsável pela coordenação das atividades do Fórum é a DIBAS, divisão do MRE criada exclusivamente para atender às demandas de ação e coordenação do IBAS, na estrutura burocrática brasileira. Conforme a descrição do próprio Alexander (1993), esta unidade é formada primariamente para coordenar e implementar as decisões de relevante peso no sistema interorganizacional.

Pode-se, por fim, afirmar que existem diversas pessoas e órgãos responsáveis pela coordenação e gestão das atividades de formulação das políticas do IBAS. Todas essas instituições e/ou pessoas que sustentam o Fórum na burocracia federal brasileira também são em parte responsáveis pela implementação das políticas desenvolvidas para tanto.

Cabe ainda ressaltar que, para além da coordenação das atividades, interessa ponderar sobre o processo de implementação, que normalmente é posterior ao processo de formulação das ações políticas, quer sejam ações de política externa ou interna.

O processo de implementação, como o processo de elaboração de políticas públicas, envolve diferentes níveis de governo, órgãos administrativos e outros interesses afetados, formando o que se costuma denominar «rede política» ou «comunidade política», ou seja, um emaranhado de atores institucionais, políticos e sociais que enfrentam uma tarefa ou de um programa de ação específico. A estrutura desses emaranhados e as interações entre os seus atores acarreta influencia no seu desempenho, ou seja, na "qualidade" da política

⁴⁶ Interorganizational groups also have been used for ‘horizontal’ coordination between federal agencies at the regional level and for federal-local coordination.

aplicada na efetividade de sua implementação.⁴⁷ (SUBIRATS, 1994, p. 119, tradução nossa)

Este processo para produção de políticas pública pode ser transposto para a elaboração da política externa, que apesar das suas peculiaridades, tanto na formulação quanto para a sua aplicação, é indubitavelmente um tipo de política pública. Todavia, há peculiaridades na produção da PE, no sentido de que muitas vezes o objeto da política externa, tanto na sua formulação quanto para sua implementação, encontra-se baseado em ações e decisões que partem não apenas do eixo doméstico, mas também devem ser considerados os aspectos inerentes ao sistema internacional.

A Política Externa tem suas peculiaridades como uma área da política pública. Enquanto saúde, educação e transportes estão sempre próximos ao centro de preocupações populares, porém só raramente criam grandes dramas, a política externa pode ser executadas em seus próprios canais passando despercebida por todos, exceto aos especialistas, apenas penetrando no consciente coletivo como um teatro, com potencial para fazer graves danos ao tecido do Estado e a vida dos cidadãos.⁴⁸ (HILL, 2003, p.70, tradução nossa)

Existe um aspecto comum para a implementação das políticas, o qual muito interessa a este trabalho, que vem a ser o papel fundamental exercido, em teoria, por dois agentes: o político responsável por formular e a burocracia que é responsável por executar tais políticas. Tanto nas políticas produzidas para o setor interno quanto na política externa, a burocracia é peça fundamental deste arranjo. Compreender como a burocracia brasileira, envolvida com a política do IBAS se coordena e se articula para implementar as ações de cooperação entre os três países do Fórum, será parte da análise do próximo capítulo.

⁴⁷ El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido denominar ‘policynetwork’ o ‘policy community’, es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, na “calidade” de la política aplicada y la efectividad de su implementación.

⁴⁸ Foreign policy has its peculiarities as an area of public policy, whereas health, education and transport are always close the centre of popular concerns, but only rarely bring forth great dramas, foreign policy can run in its own channels unseen by all except the specialists, only to break into the collective consciousness as a grand guignol, with the potential to do serious damage to the very fabric of the state and to its citizens lives.

5. AS BASES ORGANIZACIONAIS DO IBAS NO BRASIL

Com efeito, tanto o planejamento quanto a execução das providências administrativas específicas, destinadas a criar ou manter as condições materiais de existência ou de funcionamento dos órgãos que integram uma Chancelaria Diplomática, se fazem preponderantemente tendo em vista a necessidade de instrumentação de uma política nacional em relação à área ou às áreas em que se projeta o interesse do Brasil. (SILVEIRA, 1966, p. 5)

Para que haja uma melhor compreensão sobre a estrutura organizacional do Ministério das Relações Exteriores, será apresentado um histórico das reformas ocorridas desde a sua criação, passando por alguns momentos políticos importantes do século XX, quando as principais modificações foram instituídas, até o atual formato organizacional do Ministério. Este quadro evolutivo facilitará a compreensão do momento atual do MRE, em termos organizacionais.

Pode-se afirmar que as relações exteriores do Brasil começam com a chegada da Família Real e com a divulgação do decreto que determinava a abertura dos portos às nações amigas, em 28 de janeiro de 1808. Cabe também lembrar que junto com a mudança da Família Real portuguesa, houve a transferência de toda a estrutura burocrático-administrativa do Império Português, que a partir de então passaria a funcionar no Brasil. Estima-se que teriam vindo aproximadamente 15 mil integrantes na comitiva imperial (BASILE, 2000).

Grande parte da singularidade do Itamaraty decorre da “herança” da era lusitana em que um dos primeiros marcos foi o ano de 1808, quando a Corte Portuguesa foi transferida de Lisboa para o Rio de Janeiro, devido à ocupação de Portugal pelas forças de Napoleão.⁴⁹ (PUNTIGLIANO, 2008, p.30)

Todavia, fazia-se necessária a implantação das instituições que iriam compor todo o aparato burocrático a ser instalado em solo brasileiro e, para isso, algumas instituições administrativas foram instituídas. Neste viés de institucionalização da administração pública no Brasil foi que, em 11 de março de 1808, o Príncipe Regente D. João VI assinou o decreto que criava a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra,

⁴⁹ Much of Itamaraty's uniqueness stems from the 'heritage' of the Lusitanian era where one of the first landmarks was the year of 1808, when the Portuguese Court was transferred from Lisbon to Rio de Janeiro due to the occupation of Portugal by Napoleon's forces.

nomeando D. Rodrigo de Souza Coutinho, um português que viera junto com a comitiva real, como o primeiro Secretário de Negócios Estrangeiros.

Com a independência do Brasil em 1822, a Secretaria deixou de funcionar como parte da estrutura da Secretaria da Guerra, passando a funcionar na Secretaria do Reino. Neste período era crescente a demanda por trabalho na Secretaria, exigindo diversas reformas na sua estrutura, de forma que tanto o escritório no Brasil, quanto os consulados e os postos brasileiros no exterior foram modificados.

Até 1889, quando da Proclamação da República, a Secretaria de Negócios Estrangeiros tinha sofrido inúmeras alterações em sua estrutura e, com o advento republicano, passaria a denominar-se Ministério das Relações Exteriores, nome que o acompanha até os dias atuais. Cabe ainda destacar que, na gestão de Olyntho de Magalhães, entre 1898 e 1902, ocorreu a mudança do Ministério para o Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro e houve, pela primeira vez, a Consolidação da Legislação Diplomática e Consular, que até então se encontrava dispersa em inúmeros decretos e portarias.

Entre 1902 e 1912, o Ministro das Relações Exteriores foi o Barão do Rio Branco. Pelo seu personalismo e pelos 10 anos que permaneceu à frente da Chancelaria brasileira, costuma-se tomar sua gestão como ponto inicial da história recente do MRE. Cheibub (1984) divide a história do MRE em três períodos: o período patrimonial, o período carismático e o período burocrático-racional.

A primeira fase ou o chamado período patrimonial engloba todo o período imperial, durante o qual os diplomatas não se diferenciavam como grupo, sendo apenas parte da elite, que estava responsável pela condução dos negócios exteriores do Brasil. Esta percepção elitista dos funcionários do serviço exterior do Brasil era possível devido ao grau de socialização desta elite, cujos membros tinham os mesmos interesses: “havia, claramente, um consenso intra-elite acerca de política externa, indicando que esta era uma questão tratada a nível (sic) de Estado e não apenas de Governo.” (CHEIBUB, 1984, p.39).

No período patrimonial, assim denominado pelo tratamento dado à administração pública como propriedade senhorial, pois havia pouca distinção entre os interesses da elite e do próprio Estado (CHEIBUB, 1985, p.117), pode-se afirmar que a institucionalização e a racionalização eram incipientes. Todavia deve-se no período considerar o papel exercido

pelo Oficial Maior, posteriormente denominado Diretor-Geral e hoje conhecido por Secretário Geral.

O período carismático corresponde aos anos de Gestão do Barão do Rio Branco à frente do MRE. Na gestão do Barão, o corpo de funcionários do MRE passou a ser selecionado não apenas entre membros da elite, mas também era preparado para o exercício da função. Apesar do personalismo da administração Rio Branco e de toda a concentração decisória em torno de sua figura, foi possível criar um *esprit de corps*, ou seja, os servidores públicos do corpo diplomático brasileiro formavam um grupo de indivíduos diferenciado dos demais serviços públicos.

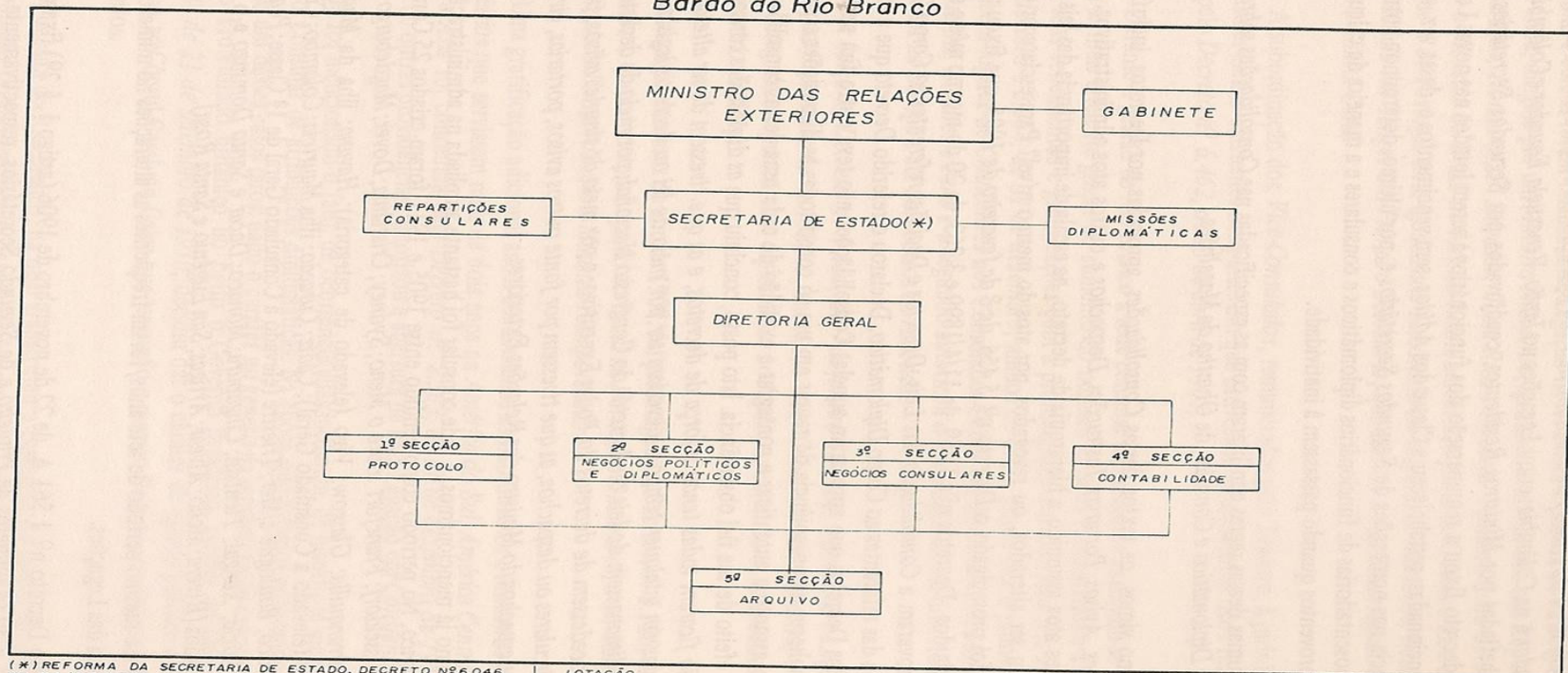
Este *esprit de corps* foi fundamental para o Ministério, uma vez que a elite brasileira passava por uma crise, pois o fim do império destruíra a homogeneidade criada pela socialização da tradição elitista portuguesa. O que existia no Brasil, a partir de então, era uma elite mais nacional, não mais completamente ligada à corte imperial e fragmentada entre as fazendas de café e de açúcar, comerciantes e alguns poucos industriais. Assim o MRE aos poucos deixava de ser uma instituição monarquista.

Neste período, delimitaram-se as atuais fronteiras do Brasil. Houve também um alinhamento pragmático com os EUA, já que o Barão do Rio Branco compreendia ser importante para o país estar próximo à potência emergente do continente. Para tanto a Legação de Washington fora elevada à categoria de embaixada, em 1905, tendo Joaquim Nabuco como seu primeiro embaixador.

A década de Rio Branco, na qual transcorreu a passagem do marco de um século da evolução organo-genésica do atual Ministério das Relações Exteriores, deixou um acervo riquíssimo de realizações com a celebração, no campo internacional, de um elevado número de tratados e convenções multilaterais e bilaterais entre o Brasil e outras nações do mundo. (CASTRO, 1983, p.207,208)

Além de conduzir com competência as relações exteriores do Brasil, a gestão do Rio Branco fortaleceu as carreiras do Ministério, aumentando o número de funcionários e organizando não apenas o funcionamento do Ministério no Rio de Janeiro, mas também os postos no exterior. No fim da Gestão do Barão do Rio Branco, o organograma do MRE estava assim definido:

1902 - 1912
 Gestão JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS
 Barão do Rio Branco



(*) REFORMA DA SECRETARIA DE ESTADO, DECRETO Nº 6.046, DE 24/05/1906.

LOTAÇÃO

- 01 DIRETOR GERAL
- 01 CONSULTOR JURÍDICO
- 05 DIRETORES DE SEÇÃO
- 05 1ªs OFICIAIS
- 05 2ªs OFICIAIS

- 10 AMANUESENSES
- 01 PORTEIRO
- 01 AJUDANTE DE PORTEIRO
- 04 CONTÍNUOS
- 02 CORREIOS

Figura 1: Organograma do MRE Gestão Barão do Rio Branco.
 Fonte: Castro, 1983, p. 205.

Inicia-se após a gestão do Barão do Rio Branco o período racional-burocrático, que vem para consolidar este aspecto de isolacionismo e independência do MRE na administração pública federal. Neste momento há uma contínua organização burocrática no MRE e as reformas administrativas do Estado brasileiro também ocorreram no mesmo período. Estas reformas organizaram o Estado brasileiro, e o Itamaraty consolidou no período uma estrutura sólida e firmemente institucionalizada, que será analisada a seguir, para que se possa compreender a sua organização atual.

5.1 A estrutura institucional do MRE

Como vimos, regulamentos vão se tornando obsoletos pois as organizações neles refletidas, com o correr dos anos, vão perdendo vitalidade em seus tecidos e órgãos, impondo-se por isso ablações, transplantes e cirurgias plásticas. (CASTRO, 1983, p. 211)

Segundo Cheibub (1984), o processo de burocratização requer a aquisição de uma série de atributos especiais, enumerados por Weber como: a distribuição de serviços previamente definidos em lei e regulamentos, hierarquia das funções, separação entre a função e o funcionário, concursos para recrutamento dos funcionários, remuneração regular em forma de salário e regras explícitas para promoção.

Pode-se, portanto, afirmar que durante o período racional-burocrático todas essas características foram acrescentadas na estrutura funcional do MRE. Cheibub (1984), recorrendo a um conceito de Huntington, afirma que o processo de institucionalização pode ser mensurado pela dicotomia entre adaptabilidade x rigidez, complexidade x simplicidade, autonomia x subordinação, coesão x desagregação.

Partindo das características enumeradas por Huntington, pode-se se afirmar que nestes primeiros anos da república no Brasil a organização do MRE passou por um processo de institucionalização e a administração pública federal ganhou aspectos burocráticos, conforme os atributos descritos por Weber. Deste modo, pode-se afirmar que a evolução da estrutura organizacional do MRE, durante todo o início do século XX, se deu na medida em que se tornavam mais complexas as relações entre os Estados.

Após a Primeira Guerra Mundial, o Brasil graduava-se internacionalmente como uma potência sul-americana de modo a fazer parte do rol de Estados que compunham a Liga das Nações. Desse modo passou-se a exigir da Chancelaria participação constante nas diversas instituições internacionais que foram criadas no período.

Em 1931, foi promovida uma grande reforma administrativa do MRE, coordenada pelo Chanceler Mello Franco. Na oportunidade, foram criados alguns serviços instrumentais para o funcionamento da Chancelaria, em especial no setor de comunicação, expedição de passaportes, datilografia, publicação, imprensa e outros semelhantes.

A estrutura do Ministério foi dividida em três ramos: a Secretaria Geral, o Departamento de Administração e os Serviços de Documentação. Destaca-se ainda a fusão das carreiras em que se dividia o Ministério (a administrativa, a consular e a diplomática). Castro (1983) afirma que esta ação criou facilidades para o funcionamento da máquina administrativa, pois unia a experiência do serviço exterior com a dos funcionários do serviço local, possibilitando resolução dos problemas tanto internos quanto externos.

Em 1945, foi criado o Instituto Rio Branco (IRBr) e, em 1946, na reforma de João Neves da Fontoura, regulamentou-se seu funcionamento, que passava a ser o órgão responsável pela formação dos novos diplomatas, uma vez que, com a exigência do concurso público, necessitava-se de uma instituição para homogeneizar os conhecimentos, conceitos e visões dos diplomatas frente aos interesses e valores do Itamaraty para a PEB.

Necessitava-se retomar o *esprit de corps* criado pelo Barão. Assim, a partir de agora, todos dos diplomatas deveriam freqüentar um curso de formação, com o objetivo de formar uma classe de diplomatas brasileiros. Dessa forma, a Casa de Rio Branco se manteria coesa e cumprindo suas funções.

*O Itamaraty é, além disso, fruto de um processo histórico onde houve, de fato, uma fase quando os diplomatas eram todos membros da corte do imperador. Mais que isso, no entanto, os membros do corpo diplomático brasileiro conseguiram se estabelecer como um “estamento” que se caracteriza por uma visão de mundo e estilo de vida particular, que compõem um **ethos** que guarda semelhanças com o **ethos** cortês. (grifo no original) (MOURA, 2007, p.48)*

Neste mesmo período, toda a administração pública brasileira passava por uma grande reforma administrativa, e o organograma do MRE ainda seria alterado diversas vezes.

1946
 Gestão JOÃO NEVES DA FONTOURA
 Reorganização do Ministério das Relações Exteriores
 Decreto-lei nº 9.121, de 3 de abril de 1946

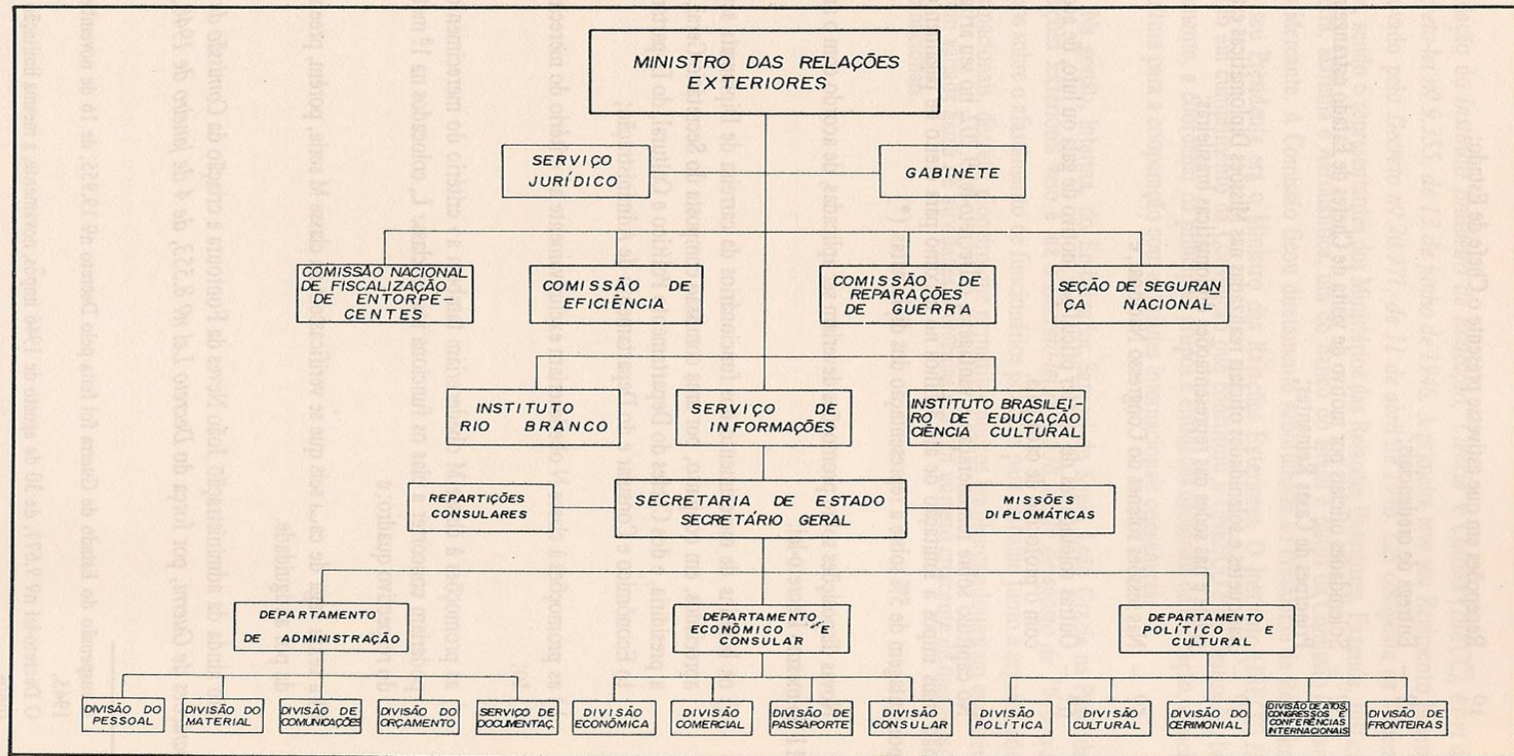


Figura 2: Organograma MRE, 1946.
 Fonte: Castro, 1983, p. 379.

Mesmo com todas as reformas que foram executadas ao longo dos anos, e apesar de ter trazido vantagens para o funcionamento da Secretaria de Estado, “não tardaram a evidenciar-se falhas na estrutura então adotada, tanto de caráter prático quanto decorrentes da dinâmica dos problemas internacionais” (Silveira, 1966, p.10).

Logo após a implantação da Reforma de João Neves verificaram-se deficiências graves na estrutura organizacional adotada. Impunha-se cada vez mais a necessidade de uma melhor coordenação e mais racional distribuição do trabalho entre os diferentes órgãos. Não havia nenhum órgão, de alto nível, destinado ao planejamento da política externa. Além do mais, a Reforma de João Neves não atendeu às necessidades urgentes da ampliação e da especialização dos quadros do funcionalismo da Casa. (CASTRO, 1983, p. 415)

Para tanto, criou-se uma Comissão de Organização e Métodos de Trabalho, que num paralelo institucional correspondia à Coordenação-Geral de Modernização (CMOR), que atualmente é uma instituição permanente no organograma do MRE. Referida Comissão responsabiliza-se pela criação e coordenação das atividades de adequação e modernização da estrutura funcional do MRE, criando coordenações, departamentos e divisões temáticas na medida em que haja demanda por trabalho. Ademais, atua de modo a manter a eficiência executiva do Ministério.

Silveira (1966) resume o projeto de reforma de 1961 em sete pontos, a saber: a) integração dos setores políticos e econômicos da Secretaria de Estado num órgão colegiado; b) tratamento dos temas por critério geográfico em paralelo ao aspecto funcional; c) separação entre a formulação, a política e a administração; d) coordenação dos setores autônomos da Secretaria; e) Comissão de Planejamento Político para estudos sobre política externa; f) reformulação das atribuições do Secretário Geral; g) ênfase para o setor cultural e intercâmbio de informações entre o MRE e o Congresso Nacional.

Meses após a efetivação da Reforma, que fora aprovada pela Lei 3917, de 14 de julho de 1961, e já sob a Gestão de San Tiago Dantas, foram regulamentados em setembro do mesmo ano o Regulamento Orgânico do MRE, o do Pessoal e o da Promoção da Carreira de Diplomata, passando o organograma do MRE a ter o seguinte desenho institucional:

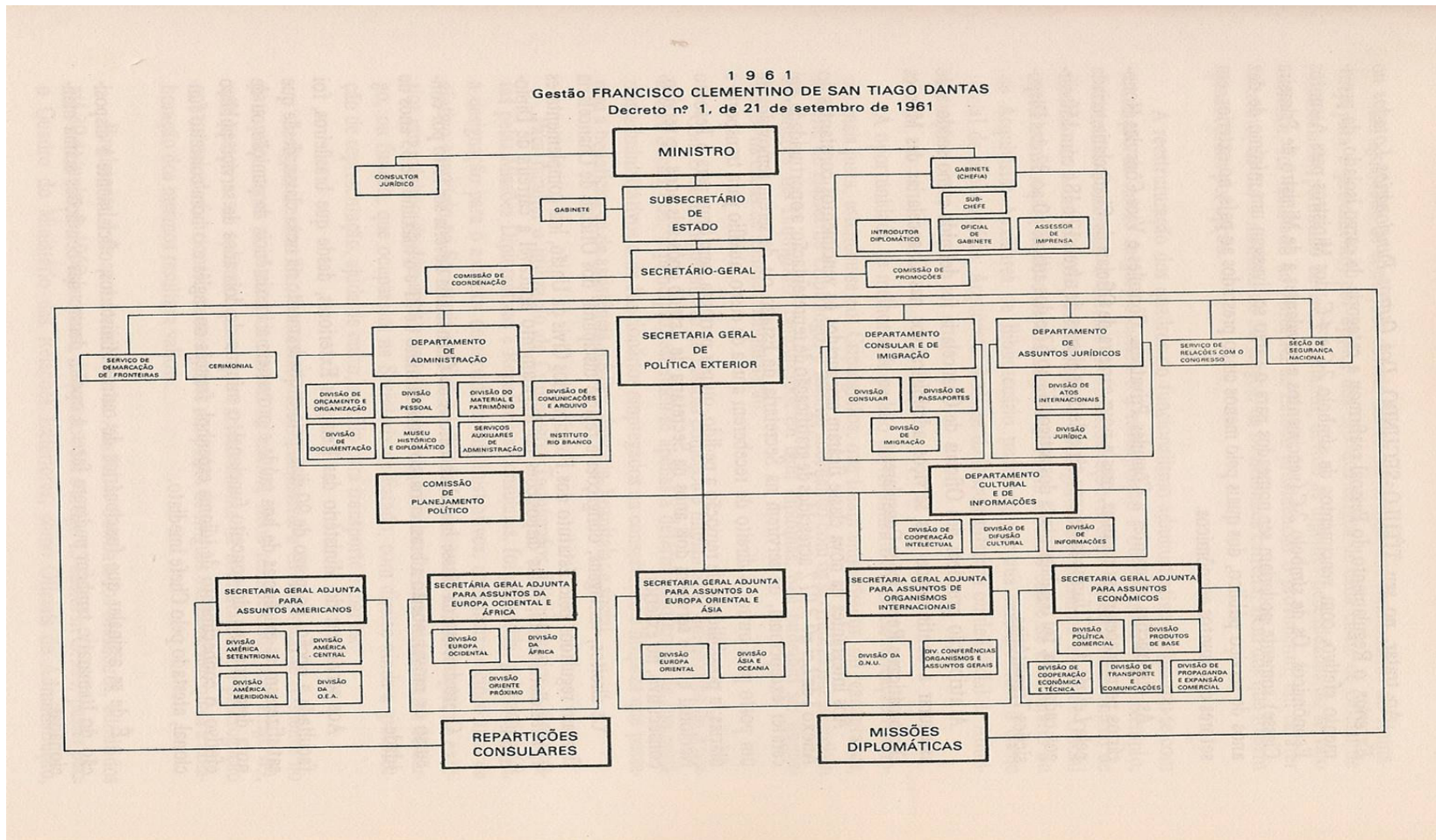


Figura 3: Organograma MRE, 1961.
Fonte: Castro, 1983, p.439.

O período do Regime Militar e todo o histórico de independência e insulamento do MRE valeram-lhe tranqüilidade e independência para conduzir a PE. Destacam-se no período os anos de Guerra Fria, em que, sob a ótica bipolar, o Brasil, apesar de estar na vertente ocidental capitalista dos blocos, mantinha relações comerciais com o outro lado, já que importava, principalmente, a política de desenvolvimento do País.

A determinação do Governo Costa e Silva de engajar o país em um processo de acelerado desenvolvimento repercutiu claramente nas diretrizes seguidas pela nossa diplomacia em suas negociações, nos foros internacionais, sobre os problemas relacionados com a não-proliferação das armas nucleares e uso pacífico da energia atômica, exploração dos recursos do fundo dos oceanos, utilização do espaço cósmico e cooperação técnica e científica. (CASTRO, 1983, p.467)

Importa ressaltar que apenas em 1970, na Gestão de Mário Gibson Barbosa, o MRE passou a funcionar em Brasília. Diante da mudança geográfica, houve também mudanças na estrutura funcional da instituição. Criaram-se os Escritórios Regionais de São Paulo e da Guanabara (EREG), sendo atualmente, conforme Decreto 5979, de 2006, oito escritórios regionais distribuídos pelo território nacional⁵⁰.

O Decreto 71.534, de 1972, definia no seu artigo 1º que o MRE seria “o órgão político-administrativo encarregado de auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar a execução e manter relações com os Governos estrangeiros e os Organismos Internacionais.” (CASTRO, 1983, p. 516). Mudanças Organizacionais acontecem todo o tempo, mas uma das hipóteses apresentadas por Puntigliano (2008) baseia-se nas mudanças exigidas pelos desafios da globalização, que afetariam a estrutura organizacional do MRE.

Tomando as décadas de 1980 e 1990 como tempos de forte globalização, pressupõe-se a adaptação do órgão de modo a gerir as relações exteriores do Brasil. Assim, em meio à crise da dívida, moratória e hiperinflação, e devendo manter-se atento às conseqüências decorrentes do fim da Guerra Fria e à crescente demanda das instituições internacionais, foram criados novos departamentos e divisões. Estas novas estruturas visavam à melhoria das ações político-administrativas do Ministério e das relações exteriores do Brasil.

⁵⁰ ERERIO, Rio de Janeiro; ERESUL, Porto Alegre; ERENE, Recife; ERESP, São Paulo; EREPAR, Curitiba; ERESC, Florianópolis; EREMINAS, Belo Horizonte; EREMA, Manaus.

Nos anos 1990, com a grande diversificação dos temas relativos à PE, há dentro do MRE a necessidade de uma maior delimitação temática, sendo agora não mais tratados prioritariamente pelos critérios geográficos. Neste momento, a temática de micro-divisões das relações exteriores e seus reflexos para a PE resultaram na criação de diversas partições no Itamaraty, como o surgimento das divisões responsáveis pelo Mercosul, OMC, de temas sociais, incluindo Direitos Humanos, entre outras.

No sentido de adequar-se às demandas temáticas, algum tempo após a criação do IBAS foi instituída na estrutura da Subsecretaria Geral Política II (SGAP-II), Subsecretaria responsável pela gerência das atividades no âmbito das áreas geográficas sob sua responsabilidade, entre elas Ásia e África, a Coordenação do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (CIBAS), regulamentado pelo Decreto 5979, de dezembro de 2006. Esta modificação possibilitou que as atividades do Fórum ficassem concentradas num único setor, uma vez que a cooperação prevista no Guia de Ação englobava diversas temáticas distribuídas em diferentes departamentos e divisões do MRE, bem como sob responsabilidade de outros ministérios e órgãos públicos.

Ao longo dos anos, com a ampliação e o fortalecimento das atividades do Fórum, a CIBAS não era mais capaz de gerir todas as atividades relacionadas ao IBAS. Desse modo, em 2008, foi autorizada, pela Circular Telegráfica N^o. 66881, de 30 de janeiro de 2008, a criação de novas estruturas na SGAP II. A criação do Departamento de Mecanismos Regionais (DMR), que funciona em paralelo aos três já existentes, a saber: Departamento de África; Departamento de Ásia e Oceania e Departamento de Oriente Médio e Ásia Central, é responsável pela gestão dos diversos Mecanismos Regionais instituídos ao longo dos últimos anos e, principalmente, durante o Governo Lula, devido à priorização da política externa multilateral, especialmente, no eixo Sul-Sul.

O DMR passaria a coordenar as atividades das Cúpulas América do Sul - Países Árabes e Cúpula América do Sul-África, bem como as atividades do Fórum IBAS. Para tanto foram criadas duas divisões subordinadas ao DMR, a saber: Divisão de Seguimento de Cúpulas (DSC), que seria responsável pela gestão das Cúpulas, e a Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (DIBAS), que substituiria a Coordenação do Fórum

de Diálogo IBAS (CIBAS)⁵¹. Todas estas estruturas, apesar de funcionarem normalmente na estrutura organizacional do MRE e contarem com funcionários lotados nas funções, não estão regulamentadas, uma vez que o Decreto de modificação da estrutura funcional do MRE, que prevê tais mudanças, ainda não foi publicado (até fevereiro de 2009).

Neste sentido, o organograma atual do MRE deverá ser modificado: dentro da SGAP II seriam extintas a Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula América do Sul - Países Árabes (CGASPA) e a CIBAS, sendo criado o DMR, no qual serão inseridas a Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul (DIBAS) e a Divisão de Seguimento de Cúpulas (DSC). Esta mudança, segundo texto extraído da circular telegráfica previamente citada, justifica-se pela intensificação dos trabalhos no seguimento de cúpulas e Fórum IBAS. Soma-se a este fato a importância desprendida pelo Governo Lula ao viés globalista e multilateral da PEB, sempre priorizando as relações de cooperação no sentido Sul-Sul.

Puntigliano (2008) argumenta que por mais que seja exigência a ampliação das relações exteriores, o Itamaraty vem reestruturando sua organização tanto quanto possível, a partir da demanda doméstica das relações exteriores do Brasil. Essa é a razão principal pela qual, desde a criação do IBAS, ocorreram alterações na estrutura do Itamaraty, de modo a melhor sustentar as ações do Fórum.

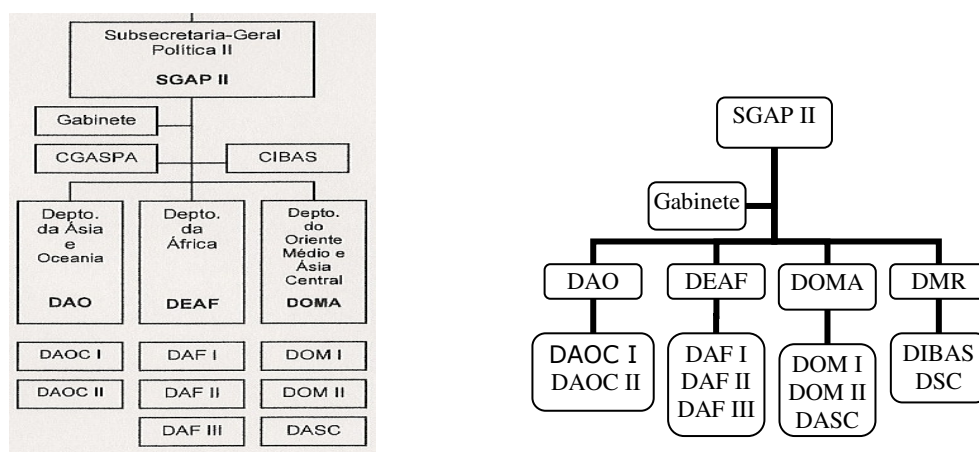


Figura 4: Recorte do organograma antes e depois da criação do DMR.
Fonte: Dec. 5979 dez de 2006 e Circular Telegráfica 66881 de jan de 2008.

⁵¹ Destaca-se que não há diferença hierárquica entre Coordenações e Divisões, restando apenas diferenças logísticas, pois estas mantêm um quadro de funcionários mais complexo e amplo do que aquelas.

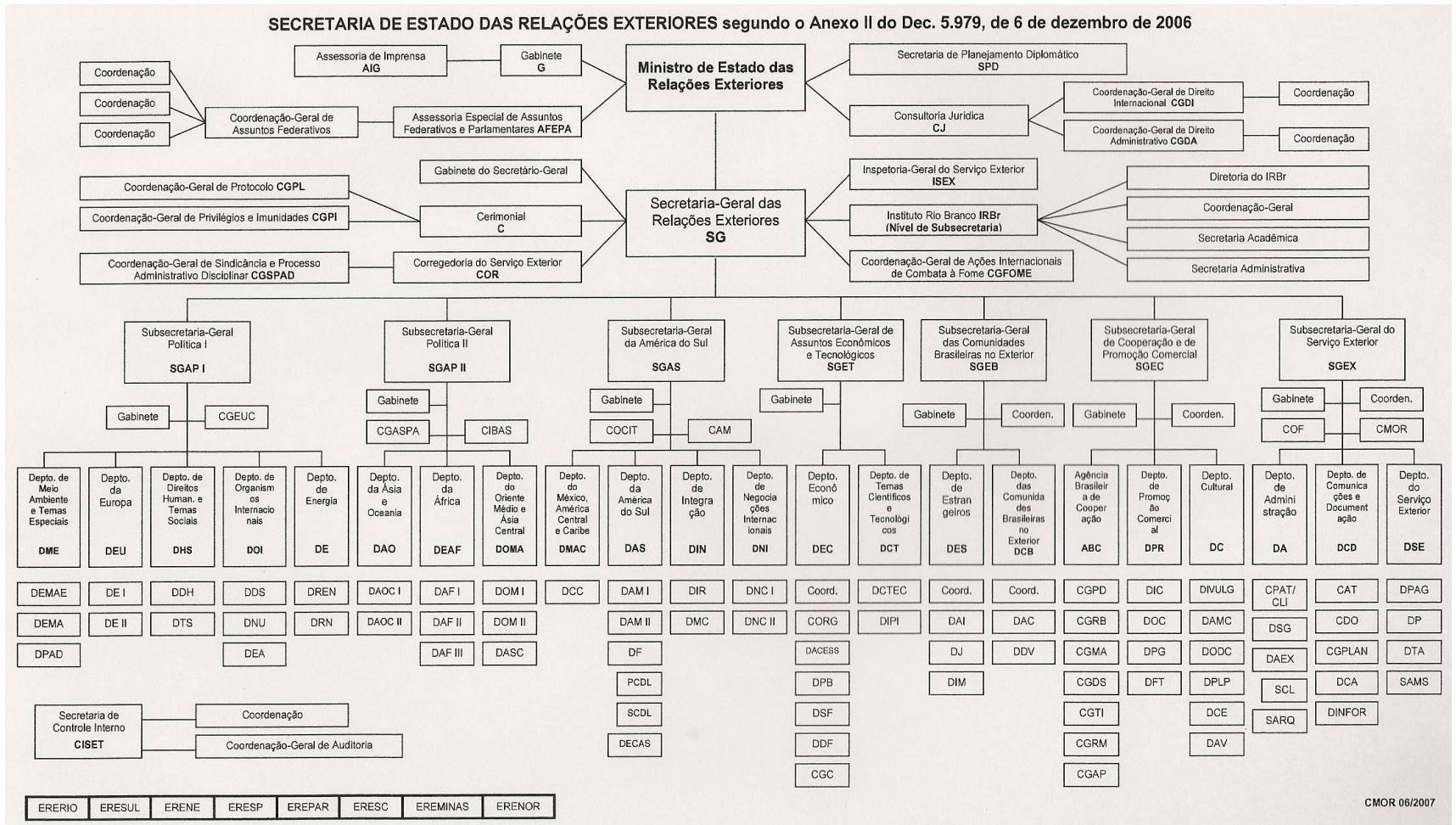


Figura 5: Organograma, MRE, 2006.
 Fonte: www.mre.gov.br

5.2 A estrutura institucional de coordenação para a implementação do IBAS

A estrutura institucional e política mais geral do IBAS é composta pelos Coordenadores Nacionais, pelos Pontos Focais, pelos Chanceleres e pelos Chefes de Estado. Ainda há na estrutura do IBAS 16 Grupos de Trabalhos distribuídos nos três países em diversos temas e com uma organização baseada nos projetos desenvolvidos por cada um especificamente. Os GTs contam com representantes distribuídos na estrutura interna do MRE, bem como nos demais órgãos federais relacionados com o IBAS.

Cabe ainda ressaltar que, desde a criação do IBAS, em 2003, foi designado, dentro da estrutura organizacional do MRE, um diplomata responsável pela gestão e coordenação das ações do Fórum, que permanece na estrutura da organização doméstica do IBAS desde a sua criação. Foi criada na SGAP II, Subsecretaria responsável pela gestão da agenda para África e Ásia do MRE, a CIBAS - Coordenação do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul, que passou a responder pelas atividades do IBAS para dentro da burocracia brasileira e no seu relacionamento com os outros países participantes do Fórum.

Com o crescimento da cooperação entre as partes, a ampliação das atividades dos Grupos de Trabalhos, a multiplicação dos temas tratados pelo Fórum e a realização de diversos eventos, entre eles duas Cúpulas Presidenciais, tornou-se necessário ampliar a estrutura responsável pelo IBAS no MRE. Até 2008 todas as atividades políticas mais gerais que diziam respeito ao IBAS estavam sob a tutela da CIBAS, que era composta por um único funcionário. Porém, havia a cooperação de outros setores do MRE na administração das atividades do IBAS. Contudo, estes outros setores tratavam apenas de seus temas específicos.

A multiplicação dos GTs e de suas atividades acarretou a necessidade de ampliação do corpo de funcionários do MRE designados para a gerência das atividades, levando, em 2008, à criação da Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul - DIBAS, que passou a responder pela coordenação das atividades relativas ao Fórum IBAS, bem como pelas ações com os demais membros.

Adiante será analisado mais detalhadamente o modo de funcionamento da DIBAS, divisão responsável pela coordenação intraministerial e intragovernamental, além de ser o

órgão ponte entre as três Chancelarias. Posteriormente, será analisada a estrutura organizacional da representação brasileira dos GTs.

Ademais cabe destacar que cada país participante tem na sua estrutura burocrática modos distintos de institucionalização dos GTs. Cabe neste trabalho apenas a análise da estrutura brasileira, ou seja, não há um modelo de estrutura a ser seguido pelos três países, nem mesmo pelos GTs, visto que cada um tem autonomia para estruturar conforme demanda própria, além da disponibilidade dos recursos humanos e financeiros que cada setor dispõe para gestão e implementação das atividades do IBAS.

5.2.1 Divisão do Fórum de Diálogo Índia - Brasil - África do Sul - DIBAS

Em efetivo funcionamento desde fevereiro de 2008, a DIBAS está inserida no contexto institucional sob a tutela do Departamento de Mecanismos Regionais (DMR)⁵², uma vez que o Departamento foi criado para dar suporte à estratégia da PEB de manter contato com um grande número de países por meio de diversos mecanismos de cooperação. O DMR, que é chefiado pelo atual Coordenador Nacional⁵³ do IBAS, o Ministro Gilberto Moura, funciona sob a gerência da SGAP II, subsecretaria responsável pelas ações bilaterais, cujo chefe é o Embaixador Roberto Jaguaribe, Ponto Focal brasileiro. Tanto o Coordenador do IBAS quanto o Ponto Focal cuidam da logística política do Fórum e ambos estão em contínuo contato com as duas outras partes do Fórum, para um melhor acompanhamento das atividades dos três países.

Cada país tem seu Ponto Focal, que por definição é um alto funcionário da burocracia do MRE de cada país, responsável pela gestão política das atividades do Fórum, fiscalizando o andamento das atividades dos GTs e verificando se estão sendo cumpridos os acordos assinados. Para tanto, realizam reuniões periódicas, sendo a última realizada em Nova Delhi, em outubro de 2008, dias antes da III Cúpula Presidencial. Estes funcionários fazem a interlocução entre as partes e reportam seus avanços aos seus Chanceleres.

⁵² A Circular Telegráfica número 66881, de janeiro de 2008, autorizou o funcionamento do DMR e da DIBAS.

⁵³ O Coordenador Nacional auxilia o Ponto Focal na gestão política do Fórum, faz a intermediação entre os diversos Departamentos e Divisões do MRE vinculados com temas do IBAS com a Secretaria de Estado.

Hierarquicamente, acima dos Pontos Focais de cada Estado encontram-se apenas o Chanceler e os Presidentes ou Primeiros-Ministros.

A DIBAS surgiu em resposta à crescente demanda das ações do IBAS. Criada para substituir a CIBAS, a Divisão é composta pelo Chefe da Divisão, o Conselheiro João Genésio de Almeida Filho, mais dois diplomatas, os Terceiros Secretários Francisco de Souza e Gustavo Ludwig. Ainda auxiliam no apoio logístico os funcionários do DMR e da SGAP II (informações atualizadas até fevereiro de 2009).

A DIBAS tem papel de gerência e interlocução entre as diferentes entidades domésticas envolvidas nas ações do Fórum, bem como com a Chancelaria dos outros dois Estados membros. Seu principal papel é o de fazer a ponte entre as diversas partes envolvidas na implementação das atividades do Fórum, quer seja no âmbito intraministerial, quer seja no âmbito intragovernamental, e até mesmo entre setores da sociedade civil. Neste sentido, destaca-se a participação da sociedade civil nos Fóruns denominados de *People-to-People* ou entre Povos, que envolvem área empresarial e acadêmica, tendo ainda encontros de editores e sobre gênero.

Esta interface com a sociedade civil foi iniciativa governamental. Todavia, hoje há um grau de relativa independência por parte destes fóruns que, apesar de realizarem encontros paralelos às Cúpulas Presidenciais, alguns mantêm entre si uma estrutura de cooperação, com destaque para o setor empresarial, que no Brasil é coordenado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), e para a área acadêmica, que mantém intercâmbio constante de pesquisadores.

Mesmo sem uma estrutura supranacional, como uma secretaria geral ou mesmo uma presidência, no IBAS convencionou-se a existência de uma secretaria informal, gerida por cada um dos países num revezamento anual, ou seja, a cada ano um país fica responsável pela realização de encontros Ministeriais e Cúpulas Presidenciais. Hoje, considera-se findo o primeiro ciclo de atividades do IBAS, ou seja, cada um dos países já sediou uma Cúpula Presidencial e ficou durante um ano inteiro responsável pela mobilização e coordenação dos encontros. Em 2009, esta secretaria ficará a cargo do Governo do Brasil, devendo portanto organizar, sediar e realizar as Reuniões Ministeriais, também chamadas de

Comista⁵⁴, a Cúpula Presidencial, além das demais reuniões de Pontos Focais, além de prover ações de facilitação dos encontros dos GTs.

5.3 O MRE e a coordenação intraministerial para o IBAS

O MRE institucionalmente divide-se em diferentes órgãos: os que prestam assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; o órgão central de direção, que é formado pela Secretaria-Geral e pelas Subsecretarias Gerais; as unidades descentralizadas; os órgãos no exterior; a Secretaria de Controle Interno; os órgãos de deliberação coletiva (Conselho de Política Externa e Comissão de Promoções); e a Fundação Alexandre Gusmão. O conjunto de órgãos do Ministério no Brasil denomina-se Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE)⁵⁵.

Desta estrutura, podem-se destacar a Secretaria Geral e as Subsecretarias Gerais Políticas, em especial a Subsecretaria Geral Política II (SGAP II), que interessa para esta dissertação, por ser a unidade responsável pelo assessoramento do Secretário-Geral nas questões de política bilateral entre países ou conjunto de países da África, Ásia e Oceania. O Art. 16 do Decreto 5979, de 6 de dezembro de 2006, regulamenta a estrutura organizacional do MRE, ao qual estão subordinados os órgãos responsáveis pelo Fórum de Diálogo IBAS, anteriormente denominada Coordenação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (CIBAS) e atualmente Divisão do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (DIBAS).

Saindo da estrutura funcional do MRE e analisando a estrutura do Fórum IBAS no âmbito doméstico brasileiro, compõem a estrutura organizacional do Foro os 16 Grupos de Trabalhos (GTs) que estão distribuídos em diversas áreas de atuação. Neste sentido, constata-se a participação na condução política do Foro, além da DIBAS como agente de coordenação, de alguns ministérios e órgãos federais (ver figura 7), bem como divisões e departamentos específicos da SERE, listados mais à frente.

⁵⁴ Encontro periódico dos Ministros das Relações Exteriores para avaliar a evolução e o andamento dos acordos e projetos do IBAS, a 5ª Comista foi realizada em Nova Delhi, em outubro de 2008.

⁵⁵ Conforme definição do Parágrafo único do artigo 2º do Decreto 5979, de 6 de dezembro de 2006.

A gestão dos GTs no Brasil, conforme já foi enunciado, é compartilhada entre o MRE, outros Ministérios e alguns Órgãos Federais, como a Receita Federal. A cooperação entre estas agências, dentre os modelos descritos por Alexander (1993), é realizada a partir de grupos interorganizacionais, uma vez que pode haver intercâmbio de informações entre os órgãos participantes dos GTs, sem que haja necessária prevalência hierárquica de uma das partes como coordenador das atividades.

As políticas de ação dos GTs estão descritas nos Memorandos Trilaterais de Entendimentos ou ainda nos Guias de Ações, documentos oficiais dos países que norteiam as atividades dos Grupos, que são elaborados e debatidos nos encontros de cada GT. As reuniões dos Grupos podem ocorrer a qualquer tempo, mas realizam-se principalmente à margem dos encontros de Pontos Focais, Reuniões Ministeriais e Cúpulas Presidenciais do IBAS, todavia podem ainda ocorrer durante outros fóruns multilaterais ligados aos seus temas de origem.

Para deixar claro o modo de implementação das ações dos GTs, faz-se necessário compreender a estrutura intergovernamental dos mesmos. Cada GT é formado a partir de representações de cada um dos Estados membros do IBAS. São coordenados pelos Pontos Nodais, também em número de três, sendo um para cada representação, e domesticamente são compostos pelos órgãos específicos de cada burocracia para os temas. Apresentando o seguinte desenho organizacional, utilizar-se-á um exemplo fictício para facilitar a compreensão da estrutura.

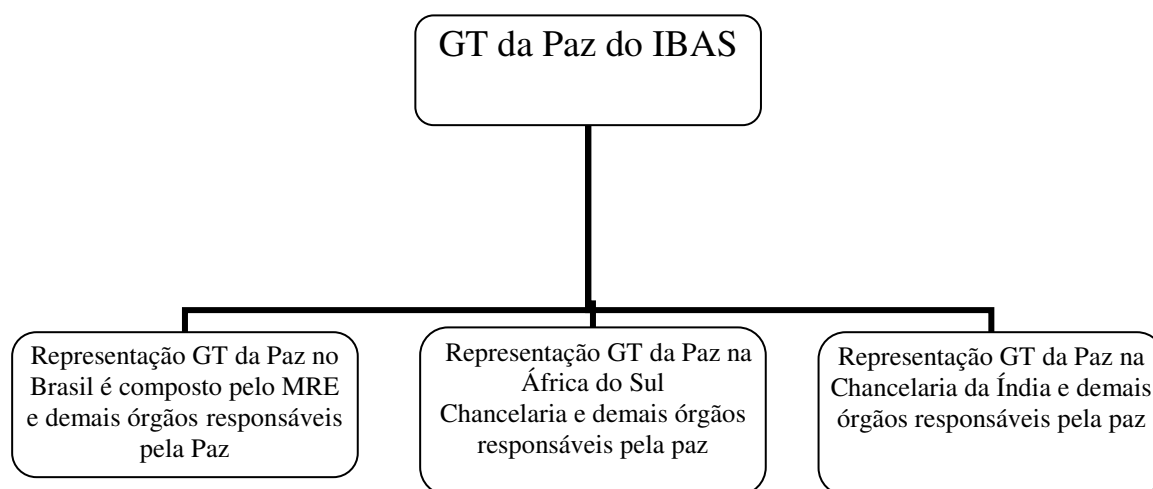


Figura 6: Organograma intergovernamental do GT da Paz do IBAS.

Fonte: Elaboração própria.

Nestes encontros são debatidos os termos dos acordos a serem assinados pelos países, portanto, para que durante as Cúpulas Presidenciais sejam assinados os Memorandos de Entendimento, os GTs já devem ter debatido previamente seu conteúdo e as Chancelarias já terem aprovado seus termos. Deste modo, pode-se afirmar que o funcionamento dos GTs está vinculado não apenas à implementação das ações políticas, visto que eles são responsáveis, pelo menos no sentido mais genérico, por parte da formulação dessas políticas. Tal fato evidencia o caráter artificial das divisões estanques entre formulação e implementação, reiteradamente salientada pela literatura sobre políticas públicas.

Há algumas divisões do MRE em que existem diplomatas designados para acompanhar as ações dos grupos. Todas as correspondências recebidas ou enviadas, cujo assunto passe pelo interesse do Fórum IBAS, também são enviadas à DIBAS. Já os grupos que não contam com contrapartes no MRE por falta de correspondência temática fazem este intercâmbio diretamente com a Divisão de IBAS.

Assim, pode-se afirmar que a coordenação mais geral das atividades dos GTs fica também sob os cuidados da Divisão de IBAS, que se mantém a par das atividades e ações dos GTs. Todavia, cabe destacar que existe uma gestão compartilhada das atividades dos GTs entre os departamentos e divisões do MRE e os outros órgãos envolvidos, restando à DIBAS apenas um acompanhamento mais geral destas ações. Este acompanhamento se dá para que as atividades dos Grupos sejam contínuas, mesmo quando há mudanças na estrutura burocrática, ou seja, caso haja mudanças no quadro institucional do órgão responsável, possa ser mantido o controle das atividades. Assim, mesmo que ocorram alterações no quadro de responsáveis nos órgãos responsáveis pela gestão do Grupo, haverá sempre um material que sirva de guia para novas ações.

Entre os setores do Itamaraty envolvidos com as atividades dos GTs do IBAS estão: DCTEC - Divisão de Ciência e Tecnologia, DPB - Divisão de Agricultura e Produtos de Base, DIC - Divisão de Informação Comercial, DNC - Divisão de Negociações Extra-Regionais do Mercosul I, DC - Divisão Cultural, DTS - Divisão de Temas Sociais, DFT - Divisão de Feiras e Turismo, DRN - Divisão de Recursos Energéticos Novos e Renováveis, DPAD - Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. Esta lista deve ser compreendida como exemplificativa e não exaustiva, pois pode surgir envolvimento de

outros setores ao longo do andamento das negociações entre os países e do incremento da cooperação no âmbito do Foro.

Cabe ainda destacar que também fazem parte desta rede, criada para gerir as atividades do IBAS e com intensa participação, o corpo de funcionários do MRE lotados nas Embaixadas de Pretória e Nova Delhi, especialmente na condução e execução dos processos políticos do IBAS e na intermediação das relações entre o Brasil e os demais membros. São constantes as comunicações entre estes postos e a DIBAS, de modo a coordenar as ações externas do Fórum, pois se verifica uma forte interação entre as Chancelarias dos três Estados, de modo a dinamizar as ações políticas.

A partir dos elementos aqui expostos, pode-se afirmar que há uma intensa atividade dentro da estrutura organizacional do Itamaraty, de modo a implementar as ações que se voltam para o Foro IBAS. Cabe à DIBAS exercer uma coordenação mais geral sobre as atividades, monitorando e auxiliando no exercício de ações políticas tanto para os Grupos de Trabalhos, quanto para a realização dos encontros políticos do Fórum, ou seja, na realização de reunião de Pontos Focais, Encontros Ministeriais ou ainda Cúpulas Presidenciais.

Origina-se na DIBAS a cooperação das ações, que só se faz possível pela anuência dos demais envolvidos, uma vez que os Departamentos e Divisões são autônomos, não havendo uma hierarquia entre as partes (ver figura 5). Todos os setores da SERE vislumbram a DIBAS como um gestor das atividades do Fórum, lugar no qual os problemas de comunicação e de logística poderão ser encaminhados e do qual partem as ações pelas quais se norteiam as atividades do Fórum.

Este órgão pode ser comparado a uma “unidade guia de coordenação”, na tipologia criada por Alexander (1993) e descrita no capítulo anterior. Não há dúvida de que o MRE funciona a partir de uma coordenação intraministerial e intragovernamental, já que não apenas os órgãos internos do MRE estão envolvidos na formulação, que se dá também pelo trabalho dos GTs. Ademais, há uma interação com outros setores da administração federal, como Ministérios, Agências e Órgãos Federais. Segundo Alexander (1993), as unidades de coordenação existem em muitos sistemas interorganizacionais, mas nem sempre eles são identificados como tal.

Desse modo pode-se afirmar que há na estrutura organizacional do IBAS no interior da administração federal brasileira mais de um órgão que exerce o papel de coordenador. No aspecto intraministerial e intragovernamental, pode-se destacar a DIBAS como órgão gestor da coordenação, pois é a partir dessa divisão que são distribuídas as ações político-burocráticas para implementação do IBAS para dentro do Estado brasileiro.

Faz parte da essência do Fórum esta interação entre os diversos setores e a cada novo passo cresce o número de envolvidos. Deste modo, além das divisões e departamentos ligados aos GTs, a DIBAS vem fazendo interlocução com outros setores governamentais não diretamente ligados ao GTs. Exemplo claro desta coordenação *ad hoc* se dá com as embaixadas brasileiras nos países nos quais há empreendimentos do Fundo IBAS⁵⁶, como Haiti, país no qual o Fundo desenvolve um dos seus projetos.

Pode-se, portanto, afirmar que a DIBAS é o órgão gestor e coordenador das atividades do IBAS para o interior da burocracia brasileira, fazendo de forma intraministerial e intragovernamental, bem como é o órgão responsável pela interlocução entre o governo brasileiro e os outros membros do IBAS. Entretanto, esta interlocução pode ser efetivada diretamente entre os GTs ou mesmo entre órgãos afins, devido à independência da gestão de cada um dos Grupos. Pode, portanto, haver contato direto entre o lado brasileiro e o lado sul-africano do GT de saúde ou educação, por exemplo, sem que necessariamente este contato seja reportado à DIBAS.

5.4 O MRE e a cooperação intragovernamental para o IBAS

Também será debatida a forma como a burocracia da política externa não está mais confinada aos ministérios das relações exteriores, mas se estende horizontalmente através da maioria dos departamentos governamentais, provocando novos problemas de coordenação e controle⁵⁷. (HILL, 2003, p. 72, tradução nossa)

⁵⁶ O Fundo IBAS é um Fundo de Combate à Fome e à Pobreza, foi criado e é financiado pelos três países do IBAS, que objetivam desenvolver projetos auto-sustentáveis para beneficiar países em desenvolvimento, este é mais um dos ineditismos do IBAS, pois altera o círculo tradicional de doadores. Para maiores esclarecimentos, ver página 56.

⁵⁷ It will also discuss the way in which the foreign policy bureaucracy is no longer confined to ministries of foreign affairs, but extends horizontally across most governmental departments, provoking new problems of coordination and control.

A DIBAS também se apresenta como órgão coordenador das demais contrapartes governamentais envolvidas com a estrutura do IBAS na administração pública do Brasil. Destaca-se que para cada GT deverá haver, na estrutura organizacional da burocracia federal brasileira, um ou mais órgãos diretamente responsáveis pelo funcionamento, implementação e gestão das ações políticas acordadas nos planos de ação desenhados nas diversas reuniões trilaterais de trabalho dos GTs.

A estrutura intragovernamental funciona a partir da coordenação feita pelos Pontos Nodais, funcionários espalhados nos diversos órgãos da administração, responsáveis pela coordenação mais geral do GT ao qual estão vinculados. Alguns dos Pontos Nodais foram escolhidos entre os funcionários do MRE, enquanto outros entre os funcionários dos Órgãos ou Ministérios que cooperam para a implementação do IBAS.

Esta diferença pode ser explicada pelo fato de que, em alguns temas, o controle das atividades se faz a partir do MRE; já em outros casos, Órgãos ou Ministérios tomam para si esta responsabilidade, seja por não haver no MRE departamentos aptos a assumir esta responsabilidade, como no caso do GT de Administração Pública, bem como porque o tema requer uma maior especialização de seus funcionários, como no GT de Saúde. Cabe destacar que esta estrutura repete-se também para a burocracia dos outros dois países membros do Fórum, de modo que cada GT conte com um Ponto Nodal em cada um dos Estados do IBAS, sendo estes responsáveis pela coordenação das ações domésticas e intergovernamentais.

Na classificação de Alexander (1993), os Pontos Nodais podem ser considerados como a escolha de um coordenador formal para a atividade, neste caso, de gestão do GT, não das ações políticas do IBAS. “O coordenador independente como o único instrumento de concertação interorganizacional de tomada de decisão, não comprometido com uma unidade coordenadora, e não apoiado por qualquer outra estrutura de coordenação, é raro.”⁵⁸(Alexander, 1993, p.336).

Destaca-se que participam dos GTs, além dos setores da administração federal brasileira, alguns órgãos do próprio MRE, todavia alguns temas impossibilitam a

⁵⁸ The independent coordinator as the sole instrument for concerting interorganizational decision-making, unattached to any coordinating unit, and unsupported by any other coordination structure, is rare.

participação de contrapartes localizadas no interior do Itamaraty, por falta de correspondência temática. Assim, para o GT de Administração Pública, o Ministério do Planejamento é o responsável por sua gestão e, por não haver no MRE setor específico para o tema, suas ações são remetidas apenas para a DIBAS. O mesmo ocorre com o GT de Administração Tributária, em que os Órgãos responsáveis pelo GT são a Receita Federal e o Ministério da Fazenda.

Todavia, há para os outros GTs órgãos correspondentes no MRE, o que sugere a ação coordenada destes departamentos e divisões com a DIBAS para a execução das políticas desenvolvidas para o Foro, como, por exemplo, o GT de Ciência e Tecnologia, que se estabelece pela cooperação entre a Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC) e a DIBAS, ambas as divisões do MRE, além da parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, responsável pelo GT para fora do MRE.

Ainda há a possibilidade de o GT ficar exclusivamente sob responsabilidade do MRE, como no caso do GT de cultura, que funciona sob total responsabilidade do Departamento Cultural, não havendo até o presente momento participação do Ministério da Cultura. Essas disparidades na coordenação das atividades são reflexos da prioridade dada pelo ministério envolvido aos temas de política externa, ou seja, importa tão mais ao MRE manter as relações e o intercâmbio político sobre certos assuntos do que ao órgão federal responsável por aquele tema.

Cabe ressaltar que, com base na pesquisa realizada para esta dissertação, constatou-se que há diferenças na condução das atividades dos GTs que contam com diplomatas como Pontos Nodais, devido à harmonização do pensamento do Itamaraty sobre quais as prioridades da PEB. Alerta-se para o fato de não ser uma constante, mas fica facilitada a interlocução entre os órgãos envolvidos quando há presença de diplomatas nos órgãos envolvidos com o GT.

A teoria da Política Burocrática, que considera o posicionamento da burocracia como condicionante das ações para a tomada de decisão, pode ser pensada neste caso, já que há por parte dos funcionários do MRE uma facilitação no entendimento político, pois o IBAS e a PEB são compreendidos sob o prisma institucional do MRE. Desse modo, quando na assessoria internacional dos Ministérios envolvidos com o IBAS há como chefe um diplomata, espera-se que haja uma interlocução facilitada entre as partes no

desenvolvimento das atividades do GT, uma vez que ambos compartilham dos mesmos valores e interesses em política externa, por ocuparem lugares semelhantes na estrutura burocrática. Ademais, ambos estão sob a tutela institucional do Itamaraty, havendo assim coesão sobre os termos prioritários da PEB.

Os Ministérios participantes da estrutura doméstica do IBAS, que têm diplomatas deslocados para seus quadros funcionais, mantêm uma relação mais próxima com as contrapartes localizadas no MRE, pois além de uma maior facilidade no intercâmbio de informações, têm maior compreensão da priorização dada aos arranjos de cooperação Sul-Sul na PEB. Esta maior interlocução reflete-se na facilitação de encontros trilaterais, uma vez que há nos dois órgãos grupos de funcionários cujo interesse maior reflete-se na execução da PE. Já nos outros GTs, a falta de interesse e de compreensão sobre os termos preferenciais da PEB leva à indisponibilidade de funcionários, às vezes sob a justificativa de os mesmos não serem adequadamente preparados para as funções, situação que pode dificultar a participação e o andamento das atividades do Grupo.

Ademais, estando todos estes órgãos em um mesmo patamar hierárquico, a cooperação entre eles e o MRE se faz de modo espontâneo. Caso não haja interesse ou disponibilidade do órgão na participação desta estrutura do IBAS, cabe apenas ao MRE a manutenção e a gestão do GT. Mesmo havendo interesses de priorização deste tipo de diálogo no governo do Presidente Lula da Silva, esta política só é clara e prioritária no Itamaraty, visto que os demais setores governamentais não têm a mesma compreensão sobre o tema.

A estrutura doméstica organizacional do IBAS tem no topo a presença do Presidente da República. Mesmo sendo o presidente uma força poderosa, ainda são as estruturas burocráticas que movimentam as políticas de implementação. No caso IBAS, identificam-se seus interesses como fundamentais nas coordenadas de ação para a PE do Estado, uma vez que o IBAS para o Brasil é ação prioritária de Política Externa. Contudo, conforme já afirmado, esta preferência é dada pelo MRE, estando presente no corpo diplomático. Entretanto, o mesmo não ocorre em todo o bojo da administração pública federal, porquanto estas diferenças podem ser verificadas através das ações dos GTs, que serão mais bem analisadas no próximo capítulo.

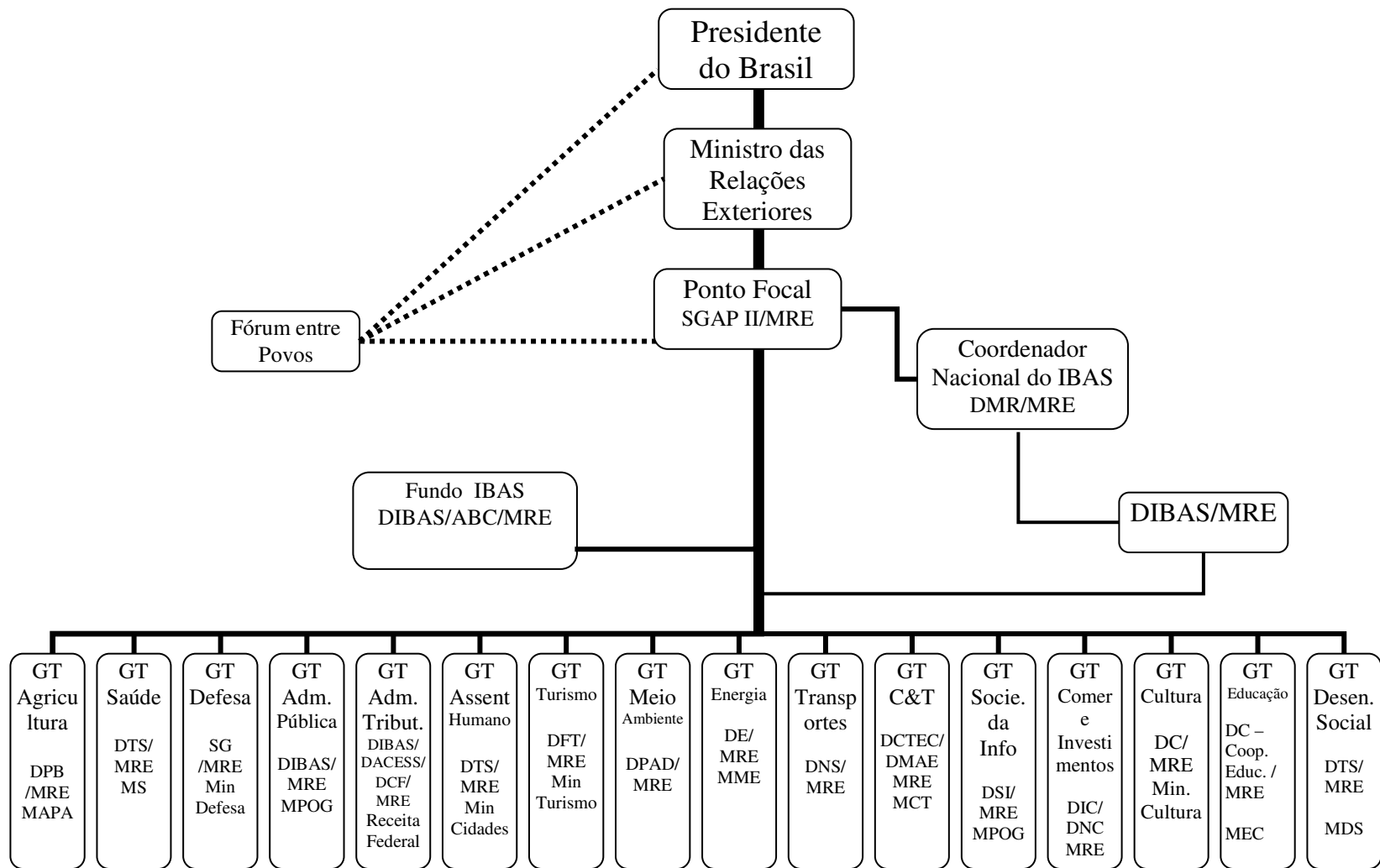


Figura 7: Organograma do IBAS no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

6. A IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES POLÍTICAS PARA O IBAS

A política externa dos países do IBAS pode servir para catalisar a cooperação Sul-Sul, mas, para tal, é preciso que haja permanente vontade política dos três parceiros na busca de consenso e de exteriorização de posições de forma regular e imediata vis a vis os acontecimentos internacionais. (MOURA, 2008, p.6)

O Fórum IBAS foi criado em 2003 com intuito de compartilhar experiências entre seus três membros, que apareciam no sistema internacional como potências médias, todavia ainda apresentam sérios problemas estruturais característicos dos países em desenvolvimento. Para tanto, os três Estados, Índia, Brasil e África do Sul, buscando modificação das relações estabelecidas no Sistema Internacional entre os Estados e no sentido de fortalecer o diálogo Sul-Sul, reuniram-se sob o formato do Fórum IBAS, que tem por objetivo fortalecer a cooperação e o intercâmbio de experiências.

Este diálogo se dá por meio da cooperação, do intercâmbio de projetos e de experiências políticas que são realizados principalmente pelos Grupos de Trabalhos (GTs), pois os GTs são o setor mais prático do IBAS. Foram criados de modo a facilitar a organização do Fórum, bem como possibilitar a efetivação das suas ações. Estão distribuídos por diversos temas e todos atuam de forma independente, buscando tanto o intercâmbio de informações e projetos entre os três países quanto a cooperação entre os órgãos envolvidos na esfera doméstica de cada Estado.

Interessa observar e compreender o modo de atuação das bases domésticas dos 16 GTs. Cabe ressaltar que há para alguns assuntos uma maior facilidade de atuação do que para outros, pois a depender do grau de interesse frente às burocracias e à política internacional suas atividades podem ser facilitadas ou retardadas. Os GTs ainda diferem quanto ao tempo de existência de cada um, bem como ao modo como se estruturam, ou seja, com o envolvimento de um ou mais órgãos federais, uma vez que para um bom funcionamento dos Grupos passa-se a exigir uma cooperação entre os órgãos e, conseqüentemente, um instrumento de coordenação.

Cabe ainda ressaltar que, por ser um Fórum de Diálogo cujo objetivo é o incremento da cooperação entre as partes e pelo seu pouco tempo de existência, grande parte das ações

que são implementadas pelo IBAS destina-se à realização de visitas técnicas e ministeriais, compartilhamento de interesses, problemas e propostas de soluções; projetos já existentes em cada um dos países que podem ser compartilhados e reproduzidos nos demais, bem como a coordenação de ações de política internacional que reflitam os interesses dos três Estados.

Serão analisados alguns tipos de ações mais gerais para a implementação das políticas do IBAS, que norteiam as atividades de todos os GTs. Num segundo momento, foram selecionados três GTs para uma análise mais minuciosa de suas atividades, uma vez que não foi possível contemplar todos de maneira mais profunda, devido a limitações da pesquisa

6.1 Implementando as ações dos Grupos de Trabalhos do IBAS

A assinatura dos Mecanismos de Entendimento entre os três Estados é uma das possibilidades de efetivação da cooperação entre os Estados. Estes mecanismos podem ser inicialmente assinados bilateralmente e só posteriormente serem apresentados ao terceiro país. Desse modo, verifica-se que as ações do IBAS não se fazem obrigatoriamente de modo trilateral, podendo haver acordos cujo entendimento seja parcial; assim, pode-se avançar na cooperação. Todavia, é sempre objetivo do Fórum possibilitar o entendimento trilateral nos diversos setores, sendo estes mecanismos negociados pelos GTs, endossados pelas Chancelarias e assinados pelos Chefes de Estado para, então, passarem pelo processo de internalização.

Segundo a Divisão de Atos Internacionais do MRE, estão em vigor Memorandos de Entendimentos nas seguintes áreas, a saber: Administração Pública e Governança, Cooperação Educacional, Educação Superior, Temas Sociais, Recursos Eólicos, Saúde e Medicina, Igualdade de Gênero, entre outros. Existem muitos outros ainda em processo de internalização, porém esta ação não mais depende do executivo, ficando exclusivamente por conta da eficiência legislativa, uma vez que a legislação brasileira exige um processo de internalização dos atos internacionais, feito via processo legislativo, que foge à alçada de competências do poder executivo.

Também possibilitam a implementação das políticas dos grupos os Planos de Ações definidos pelos GTs, os quais normalmente têm um prazo de validade e delimitam projetos e propostas políticas e práticas a serem implementadas pelos países. Findo este período avaliam-se os avanços efetivos da cooperação e projetam-se novos objetivos.

Os encontros das três representações para cada GT ocorrem de maneira própria e independente, contudo estes encontros devem sempre ocorrer com a presença das três partes envolvidas, sendo o papel do Ponto Nodal de cada um dos países a busca por essa interlocução entre os Estados membros. Ressalta-se que existem assuntos interdisciplinares, situação que implicaria a responsabilização de mais de um GT sobre aquele assunto. De modo a impedir duplicação dos trabalhos, apenas um GT é responsabilizado sobre o assunto, conforme a pertinência temática, interesse e possibilidade de assumir o trabalho entre as partes envolvidas.

Para possibilitar uma análise mais criteriosa do trabalho dos GTs, foram escolhidos apenas três dos 16 GTs. O critério adotado para a escolha está baseado na estrutura funcional do GT, ou seja, quem é o Ponto Nodal do GT e que órgão ele representa. Fez parte da escolha também o GT que tivesse na sua estrutura brasileira a participação de departamentos do MRE, que não exclusivamente a DIBAS, e a participação de um segundo Ministério.

O primeiro GT escolhido foi o de Sociedade da Informação por ter como Ponto Nodal um funcionário do Ministério do Planejamento, ou seja, completamente à parte do MRE. O segundo GT escolhido foi o de Saúde, pois seu Ponto Nodal é um diplomata cedido ao Ministério da Saúde e na sua estrutura a DTS do MRE faz parte de suas atividades. O terceiro selecionado foi o GT de Turismo, que tem como Ponto Nodal um diplomata, porém lotado na DFT, divisão do MRE. Todos os GTs mantêm uma cooperação interministerial, ou seja, há no MRE um departamento ou divisão responsável pelo GT, para além da DIBAS, mas há também outro Ministério envolvido nas atividades. Importa também considerar que não foi possível entrevistar todos os Pontos Nodais, situação que também foi considerada quando da escolha dos GTs a serem analisados.

Cabe, todavia, lembrar que, devido ao ineditismo da iniciativa IBAS na PEB, bem como ser recente sua criação, e para que os países possam desenvolver atividades mais concretas de implementação de políticas conjuntas, faz-se prévio o conhecimento entre as

partes. Portanto, importa inicialmente aos GTs desenvolverem atividades que resultassem numa troca de informações sobre os países. Assim, nesta primeira etapa de funcionamento dos grupos foram desenvolvidas principalmente atividades voltadas à troca de informações entre as partes, para que todos pudessem estar a par da realidade dos países parceiros.

Desse modo, mais do que iniciativas concretas de implementação de políticas públicas conjuntas, verifica-se que foi fortalecido o diálogo entre as partes, de modo que cada estrutura burocrática possa ser compreendida na sua estrutura e maneira de funcionar. Foram elaborados mecanismos de reconhecimento das partes, além de desenvolvida uma agenda de diálogo entre as partes para que todos os membros nivelassem seus conhecimentos sobre cada realidade.

6.1.1 Os Grupos de Trabalhos do Fórum IBAS

Os Grupos de Trabalhos representam o aspecto mais prático do IBAS, que se denomina Fórum de Diálogo, cujo objetivo é incentivar e ampliar a cooperação entre seus membros. Assim os GTs têm por função desenvolver ações concretas de implementação das políticas estabelecidas nas instâncias políticas. Eles foram criados como o intuito de possibilitar um maior intercâmbio de experiências e práticas governamentais, possibilitando a execução de futuras ações conjuntas. Atualmente (até fevereiro de 2009) são 16 os Grupos de Trabalhos do IBAS, divididos em diversos temas e criados a partir da solicitação de cada país ou da demanda por uma cooperação mais efetiva entre os Estados. Este número não é constante e já conta com algumas propostas de ampliação e de reestruturação institucional.

Os GTs estão divididos nos seguintes temas: (a) Administração Pública; (b) Administração Aduaneira e Tributária; (c) Agricultura; (d) Assentamentos Humanos; (e) Ciência e Tecnologia; (f) Comércio e Investimentos; (g) Cultura; (h) Defesa; (i) Desenvolvimento Social; (j) Educação; (l) Energia; (m) Meio Ambiente e Mudança do Clima; (n) Saúde; (o) Sociedade da Informação; (p) Transportes; e (q) Turismo

Há ainda subgrupos em alguns dos GTs, como, por exemplo, no de educação, que conta com o subgrupo de cooperação esportiva e o de cooperação entre academias

diplomáticas. O de agricultura com subgrupos de saúde animal, medidas sanitárias e fitosanitárias, agroprocessamento, políticas públicas e pesquisa e capacitação; já no de Ciência e Tecnologia, há o subgrupo de pesquisa antártica. Estuda-se a possibilidade de ampliação do número de GTs, todavia há um consenso entre os países de que, neste momento, importa mais fortalecer as parcerias existentes do que ampliar o número de áreas de trabalho.

Cada GT funciona de maneira autônoma, tendo seu próprio ritmo de trabalho e atuação, razão pela qual se podem considerar os diferentes ritmos de trabalho nos GTs, devendo ser pensadas as diferenças estruturais das burocracias dos três Estados, uma vez que o ritmo de trabalho dos GTs está diretamente ligado à cooperação intergovernamental. Todos os GTs estão num mesmo nível hierárquico, submetidos apenas às estruturas mais políticas do Fórum, porém não há qualquer participação direta dos Pontos Focais no funcionamento dos GTs. Em cada país há um coordenador nacional do GT, os chamados pontos nodais, os quais funcionários designados em um dos órgãos envolvidos no funcionamento do GT no país, de modo a facilitar o acompanhamento e a implementação das atividades do Grupo.

No entanto, segundo os arquivos da DIBAS, há dificuldades de coordenação e acompanhamento das atividades dos grupos devido ao grande número de instituições envolvidas, bem como os interesses próprios de cada órgão (burocracia) frente à PE. Para facilitar este gerenciamento, foi proposta a criação de três grandes “*clusters*” ou comissões nas quais os GTs estariam divididos por áreas de atuação, e a coordenação de cada uma dessas comissões ficaria a cargo de um dos países por um período determinado, havendo rotatividade nas responsabilidades.

Seriam assim divididos: em temas sociais, que incluiria os GTs de administração pública, assentamentos humanos, cultura, desenvolvimento social, educação, saúde e os que posteriormente possam ser criados; outro seria o de temas econômicos, englobando o de administração tributária e aduaneira, de comércio e investimentos, de transportes, de turismo e de sociedade da informação; o último ficaria com os temas de recursos naturais, envolvendo agricultura, ciência e tecnologia, defesa, energia e meio ambiente. Esta nova divisão em comissões foi proposta pelo Brasil, porém segue em fase de avaliação pelos demais membros.

Os GTs mantêm encontros periódicos de modo a controlar melhor suas ações e definir planos de ações a serem implementados tanto para cada um dos países, como para os três Estados simultaneamente. Os encontros ocorrem tanto em paralelo a eventos multilaterais de Organizações Internacionais sobre temas mais específicos, quanto ao largo dos eventos gerais do IBAS, como reuniões de Pontos Focais, Comistas ou Cúpulas. Este aproveitamento é estratégico, uma vez que serão deslocadas representações dos três Estados para comparecerem a estes eventos. No ensejo são marcadas reuniões dos GTs, de modo a facilitar o andamento de suas atividades.

Para cada GT há uma representação de cada um dos três países participantes do IBAS. No Brasil estas delegações são compostas em parte por funcionários dos ministérios ou agências e/ou órgãos federais, bem como por funcionários do MRE. Todavia, para alguns GTs não há setor correspondente em funcionamento no MRE, e o acompanhamento de suas atividades será de ação exclusiva do órgão federal responsável por ele, sendo exemplos os GTs de Administração Pública e de Administração Tributária. Também existem GTs que não mantêm correspondentes nos órgãos e ministérios, ficando as atividades do grupo sob responsabilidade apenas do MRE, como, por exemplo, do GT de Cultura.

Os outros GTs, além de contarem com representantes na estrutura administrativa do governo federal, contam também com departamentos específicos dentro da Secretaria de Estado de Relações Exteriores (SERE), e todos atuam em conjunto com quaisquer outros órgãos ou ministérios para a implementação das políticas. Nestes casos, em que há envolvimento entre setores específicos da SERE e outros órgãos da administração federal, resta à DIBAS apenas manter a coordenação mais geral destas ações.

É comum na estrutura de todos os GTs a existência de um Ponto Nodal, que é uma função exercida por um funcionário designado a representar o GT em encontros trilaterais. Ainda fazem parte das responsabilidades dos Pontos Nodais gerenciar as atividades dos Grupos, além da interlocução entre os órgãos envolvidos nas atividades do GT, bem como entre os componentes dos GTs dos outros dois Estados participantes do Fórum. Desse modo, pode-se constatar a independência dos GTs, uma vez que há uma interlocução direta feita entre os grupos e seus representantes em cada um dos países, além da autonomia para

decidir sobre implementação de políticas, marcar encontros e atividades do GT, sem haver qualquer interferência externa.

São os GTs que efetivam as ações de cooperação do Fórum e implementam as políticas definidas no âmbito dos três Estados traçadas pela burocracia envolvida nestes Grupos. Na busca de compreender melhor o *modus operandi* de cada GT, a seguir serão analisadas as atividades dos Grupos selecionados. Contudo, diferenças na composição dos Grupos e da prioridade dada a cada assunto por cada país, bem como ritmos distintos de operacionalização das burocracias, diferenciam o andamento de cada Grupo.

6.1.1.1 GT Sociedade da Informação

Segundo informações do Ministério da Ciência e Tecnologia, o GT de Sociedade da Informação (SI) foi criado em março de 2005, quando ocorreu a I Reunião do GT, que se tratou de uma reunião preparatória à II Reunião Ministerial do IBAS, a qual se realizou na Cidade do Cabo, África do Sul. Já a II reunião do GT de Sociedade da Informação do IBAS realizou-se em paralelo à II Conferência Regional América Latina e Caribe, momento em que foi elaborada a minuta do acordo denominado de Moldura de Cooperação sobre Sociedade da Informação do IBAS. Este acordo seria assinado em setembro de 2006, durante a I Cúpula do IBAS, quando foi conjuntamente assinado outro acordo que criaria a “Estrutura em Sociedade da Informação”⁵⁹.

O GT funciona principalmente baseado nos Planos de Ação elaborados ao longo de diversos encontros. Durante a III Comista, realizada no Rio de Janeiro em março de 2006, foram avaliados os resultados do Plano de Ação 2005/2006 e delineadas novas metas para 2006/2007. Este novo Plano de Ação previa um programa de inclusão digital, o desenvolvimento de uma página eletrônica e uma série de Oficinas em Sociedade de Informação.

Neste Plano de Ação há designação *ad hoc* dos países que ficaram responsáveis pelo desenvolvimento das atividades, como se fossem organizações líderes, pois são arranjos em que uma organização (no caso concreto, um país) assume a responsabilidade

⁵⁹ O acordo ainda não foi internalizado, segue o processo legal para entrada em vigor.

pela coordenação das atividades das redes interorganizacionais (Alexander, 1993). Restou ao Brasil o ponto sobre inclusão digital, devendo ser desenvolvidos projetos para a implantação de várias formas de inclusão digital, com a criação de centros de acesso, especialmente em áreas rurais mais remotas. O tema de governo eletrônico também ficou sob a coordenação brasileira. Para este tema importa buscar o desenvolvimento de uma metodologia para a administração da qualidade total das informações sobre dados governamentais.

Sob responsabilidade da África do Sul ficou a criação do site oficial, a criação de um Fórum IBAS de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC), para que as municipalidades e os governos locais possam trocar informações, além da criação de uma metodologia para os padrões de indicadores de governo eletrônico. Já para a Índia restou a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma arquitetura de Integração e Operabilidade das Normas Governamentais sobre Sociedade da Informação.

Foi também prevista no Plano de Ação a realização de três Oficinas de Sociedade de Informação e Governo eletrônico, a serem realizadas em cada um dos países. A primeira foi realizada em Nova Delhi, em outubro de 2005. A segunda em dezembro do mesmo ano, em Pretória, e a terceira em junho de 2006, em São Paulo. Nas oficinas foram apresentados os projetos e as capacidades de cada país, de modo a informar as outras partes sobre as realidades de cada uma das partes. Como resultado das ações foram cobrados projetos mais concretos para a cooperação entre os Estados, bem como o desenvolvimento do site como ferramenta para facilitar a troca de informações entre os países.

Na última reunião do GT, realizada em setembro de 2008, em Nova Delhi, ficaram definidas algumas estratégias para o GT, entre elas a realização do Seminário de Governança Eletrônica, às margens da III Cúpula do IBAS, cujo relatório ainda não está disponível.

Na Estrutura de Cooperação em Sociedade da Informação está definido que seriam responsáveis pelo GT na Índia, o Ministério das Comunicações e Tecnologia da Informação; na África do Sul, o Ministério das Comunicações, e no Brasil, todos os Ministérios e Agências Governamentais envolvidos diretamente com a Sociedade da Informação e as TIC, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores. Todavia, hoje, devido a um maior interesse sobre o tema e em razão da relação mais próxima dos

assuntos de cooperação no GT, que são sobre governo eletrônico, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) mantém a coordenação do GT, fazendo a partir da Assessoria de Logística e Tecnologia da Informação.

A interface entre o MRE e o MPOG é feita pela cooperação dos órgãos no sentido de implementar as ações do IBAS, ficando a coordenação das ações do GT sob responsabilidade do MPOG. A comunicação entre as delegações que compõem o Grupo, segundo seu Ponto Focal, é inicialmente realizada de maneira informal via mensagens eletrônicas e/ou telefonemas, que, segundo a classificação de Alexander (1993), poderia se chamar de redes informais. Após previamente acertados os ponteiros entre as partes sobre temas de cooperação e sobre o trabalho efetivo entre as partes, é feita a comunicação ao MRE, que se responsabiliza pela correspondência oficial entre as partes e os órgãos interessados. Assim, o relacionamento mais prático das ações de coordenação entre as partes envolvidas é feito de forma efetiva pelo MPOG, restando ao Itamaraty o aspecto mais formal e político das relações intergovernamentais.

Em entrevista concedida à autora, o Ponto Nodal do GT de Sociedade da Informação, o Senhor Rodrigo Assumpção, Secretário-Adjunto de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, indica como principal problema para a efetivação das atividades do GT o engajamento do governo, pois o IBAS é prioritário para política externa. Entretanto, o MRE não demonstra para os outros Ministérios sua relevância, seus resultados, dificultando assim a observação sobre a eficiência de suas ações.

O Sr. Rodrigo Assumpção destaca um problema em particular para o GT de Sociedade da Informação: dificuldades técnicas com sua própria burocracia, pois o MPOG não estaria preparado para iniciativas internacionais, devido à barreira lingüística. Desse modo, o GT funciona aquém de suas possibilidades, havendo um enorme potencial a ser explorado, em termos de desenvolvimento de gestão do conhecimento, concertação de indicadores governamentais e quanto à facilitação do serviço público à população.

São ainda apontados problemas devido à falta de resposta por parte do MRE, frente às ações já tomadas e às políticas estabelecidas. Há uma falha sobre o critério de efetividade das ações, ou seja, faz-se necessária uma avaliação mais crítica sobre o IBAS. Caso não haja um desencapsulamento do Itamaraty, torna-se difícil justificar a continuidade de certas ações políticas para o orçamento do MPOG. Enquanto para o MRE, o IBAS

parece ser efetivo e aponta como uma aposta bem sucedida, para além dos muros do Palácio do Itamaraty esta resposta não é clara.

Para o futuro do GT propõem-se ações para o desenvolvimento dos projetos em SI voltados à inclusão digital, uma vez que os projetos já existentes no GT estão sob coordenação da delegação brasileira. Esta coordenação,, dentre as estruturas descritas por Alexander (1993), pode ser considerada como um coordenador formal, escolhido, todavia, de forma *ad hoc* entre as três delegações que compõem o GT. Esta escolha se deve ao fato de que o projeto de inclusão digital tem um preponderante viés social e de desenvolvimento humano, situação que importa em especial para o Brasil. Apresenta-se também como uma das futuras iniciativas do GT a promoção de um prêmio de inclusão de digital a ser veiculado no âmbito dos três países.

6.1.1.2 GT Saúde

O GT de Saúde reuniu-se pela primeira vez às margens da 58^a Assembléia Mundial de Saúde, em 2005. A partir de então, inicia-se o período de reconhecimento e troca de experiência entre as partes. Em fevereiro de 2006, o Brasil foi o único representante latino-americano no Seminário sobre Medicina Tradicional realizado na Índia, o que demonstra uma maior aproximação entre os países sustentados por iniciativas do Fórum.

Entre os principais assuntos trabalhados pelo GT estão: serviços laboratoriais, medicina tradicional, vigilância epidemiológica, desenvolvimento de ações nas áreas de HIV/AIDS, tuberculose e malária e contrafação⁶⁰ de medicamentos. Nos temas concernentes a doenças como AIDS, tuberculose e malária, o programa do GT de Saúde confunde-se com o GT de Ciência e Tecnologia que trabalha na pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos para estas doenças. Deste modo fica por conta do GT de Saúde a prevenção, o controle e a distribuição de medicamentos e ao GT de Ciência e Tecnologia o aspecto de desenvolvimento de novas tecnologias.

⁶⁰ Contrafação de medicamentos diz respeito à falsificação.

Estão envolvidos no GT de Saúde em âmbito doméstico, por parte do MRE, o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS), mais especificamente sob a tutela da Divisão de Temas Sociais (DTS); o Ministério da Saúde (MS), a partir da Assessoria Internacional, contando ainda com as parcerias da ANVISA e da Fiocruz. A coordenação do GT é realizada a partir do MS, em cooperação com os outros agentes envolvidos. Cabe destacar que o Ponto Nodal deste GT, Ministro Eduardo Barbosa, é o Chefe da Assessoria Internacional do MS, sendo importante considerar que funcionalmente sua origem institucional é o MRE, tornando assim mais fácil e próximo o relacionamento entre MRE e MS.

Para o MS a iniciativa IBAS é prioridade nas ações de cooperação internacional (informação verbal)⁶¹, pois assim como significativamente nas ações de política externa do governo Lula da Silva são priorizados os relacionamentos com o eixo Sul-Sul, para o MS também há compreensão da importância desta relação, uma vez que o Ponto Nodal do GT de Saúde do Brasil é um diplomata cedido ao MS. Desse modo há convergência sobre a priorização dada ao IBAS na PEB. Cabe ainda apontar que se verifica enorme potencial de cooperação entre as partes. A Índia interessa-se pelo desenvolvimento da cooperação com a indústria farmacêutica, assim como a questão da contrafação de medicamentos, além de intercâmbio no tema de medicina tradicional. Já com a África do Sul destaca-se o desenvolvimento de parcerias laboratoriais em saúde pública.

É parte do plano de ação do GT a realização de Oficinas sobre Sistema de Vigilância Sanitária e Epidemiológica. Neste sentido a ANVISA torna-se responsável pela organização. Ainda no sentido de ampliar a troca de informação sobre o sistema de saúde dos três países, seus projetos sociais e laboratórios públicos, é parte do plano de ação realizar visitas técnicas entre as partes. Pode-se, portanto, afirmar que as partes ainda encontram-se numa etapa de reconhecimento das ações e dos projetos desenvolvidos por cada membro frente a sua realidade, e só após este período espera-se o desenvolvimento de ações conjuntas para a elaboração de projetos comuns.

Por serem os temas ligados à Saúde, mais prioritários à população e de interesse dos governos, inclina-se a considerar o maior interesse das partes em cooperar e assim justificar

⁶¹ Obtida em entrevista concedida em novembro de 2008, pela Sra. Indiara Gonçalves, responsável pelo IBAS na Assessoria Internacional do MS.

um trabalho mais intenso entre as partes. Deve-se também analisar a capacidade da burocracia brasileira sobre o tema, mesmo não estando definido oficialmente um setor próprio dentro do MS para a efetiva implantação das atividades do GT. Cabe ainda considerar o interesse dos três países sobre o tema, mesmo que cada Estado tenha um objetivo específico sobre o tema saúde. Por exemplo, à Índia importa o mercado consumidor do Brasil e da África do Sul. A este importa controlar as epidemias, especialmente a AIDS. Contudo, a todos importam o intercâmbio de informações, experiências e a efetivação de atividades mais práticas para a saúde.

Já se encontra em vigor o Memorando de Entendimento sobre Saúde e Medicina que define, no seu artigo 5º, que “o Ministério da Saúde e Bem-Estar da Família da República da Índia, o Ministério da Saúde da República Federativa do Brasil e o Departamento da Saúde da República da África do Sul serão as agências implementadoras das ações estabelecidas por este Memorando de Entendimento”, tendo ainda que a

cooperação entre as Partes será implementada por meio de: troca, disseminação e compartilhamento de informação na área de saúde e medicina, inclusive inovações médicas; intercâmbio de profissionais de saúde, com a finalidade de compartilhar novas técnicas e tecnologias, inclusive treinamento em programas educacionais, conforme estabelecido pelas Partes; programas de cooperação científica, por meio de seminários, oficinas e projetos de cooperação; transferência de tecnologia. (Artigo 3, Memorando de Entendimento em Saúde e Medicina)

Percebe-se pelo texto do art. 3º que as atividades de cooperação ocorrem em termos de políticas de reconhecimento das partes e não em programas conjuntos de implementação de políticas. Esta aproximação entre os países se dá no sentido de conformar um bloco mais coeso de interesses entre as partes, a fim de que em reuniões multilaterais seja possível obter melhores resultados nas negociações internacionais.

Veja-se o caso da Saúde em termos de Propriedade Intelectual, apontado no item 9 do artigo 1º do Memorando Trilateral de Entendimento. Há, no âmbito da OMC, debates sobre a questão dos conhecimentos tradicionais e propriedade intelectual, havendo uma coesão entre os interesses de Índia, Brasil e África do Sul, que foram previamente negociados entre as partes por meio das reuniões do IBAS. Ao final das negociações da OMC, esperam-se resultados mais favoráveis ao interesses dos países, que supostamente

serão obtidos com um maior grau de facilidade, uma vez que em bloco eles apresentam-se mais fortes do que em termos individuais.

Importa, portanto, este compartilhamento de informações entre os países não apenas para cooperação técnica entre os mesmos. É importante também para a concertação política entre eles, de modo a fortalecer suas posições e interesses no sistema internacional e em Fóruns Multilaterais, buscando sempre obter resultados mais favoráveis aos seus interesses, seja do Fórum IBAS como um bloco único de interesses, seja de interesses mais particulares de cada um dos países. Neste sentido, pode-se apresentar o tema HIV/AIDS como exemplo em que para cada um dos países do bloco há diferentes interesses, na busca pela possibilidade de quebra de patentes farmacêuticas, a saber: para Índia interessa a fabricação dos fármacos; para o Brasil quebra de patentes; e para a África do Sul a possibilidade de usar estes medicamentos na imensa população infectada.

6.1.1.3 GT Turismo

O GT de Turismo é um dos mais recentes visto que seu primeiro encontro foi realizado em 2005. Todavia, devido ao pouco conhecimento em termos turísticos entre as partes, não há uma atividade constante no GT, uma vez que há uma lacuna operacional entre os Estados, pois há poucas linhas que fazem a ligação direta entre os países, posto que não existem até então linhas aéreas que liguem as cidades brasileiras diretamente à Índia e há problemas na ligação entre a Índia e a África do Sul.

Neste sentido, mais uma vez há sobreposição de interesses entre os GTs, neste caso com o GT de Transportes, para que o problema logístico de conexão aérea entre os países possa ser mais facilmente solucionado. Contudo, segundo o Ponto Nodal do GT, o Secretário Carlos Santana, por falta de iniciativa de ambas as partes não há interface de cooperação entre os dois GTs (informação verbal)⁶².

A teoria burocrática permite inferir que deve haver interações entre as partes, pois havendo a cooperação entre as organizações envolvidas na implementação das políticas para o tema, será possível obter resultados diversos, uma vez que há interesses em paralelo

⁶² Informação obtida em entrevista concedida a autora em dezembro de 2008.

nos dois GT. Neste ponto há de se considerar a questão da força das burocracias no entrechoque de interesses apontados pela análise teórica, uma vez que existe um maior interesse do GT de Transporte em negociar acordos que facilitem os fluxos comerciais sem que sejam tratados assuntos da logística de transporte de pessoas, para o incremento do fluxo de turistas em todos os países.

Frente a este impasse, o intercâmbio turístico entre os países é pequeno, apesar de se verificar um grande potencial a ser explorado não apenas em termos de fluxos turísticos, mas também de políticas de incentivo às atividades da área, com destaque para a exploração de parques naturais na África do Sul, cujo *know how* pode ser facilmente aplicado no Brasil. A Índia, em especial, está interessada em inverter seu fluxo turístico que é maior no envio do que na recepção de turistas. No mesmo sentido parece interessante para o Brasil aumentar o fluxo de turistas indianos, que em sua maioria preferem visitar a Europa e a América do Norte.

Como atividades mais práticas foram realizados seminários para operadores de turismo, com a participação da Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV), de modo a que nesta primeira etapa os países pudessem ser divulgados domesticamente, de modo a possibilitar um aumento dos fluxos turísticos entre os países. Neste sentido, foram realizadas, no ano de 2008, diversas atividades de divulgação cultural, como festivais de cinema e gastronomia, além da participação brasileira numa feira de artesanato na Índia (tendo o Brasil sido o único país da América a ser convidado para participar), entre outros eventos.

A Divisão de Feiras e Turismo (DFT) é responsável pela coordenação das atividades, atuando de modo semelhante às unidades guia de coordenação, conforme classificação de Alexander (1993), uma vez que faz a interlocução intergovernamental, assim como a intragovernamental, pois trabalha em parceria com o Ministério do Turismo. Este tem por Chefe da Assessoria Internacional uma diplomata, Ministra Gláucia Gauch, situação que facilita o relacionamento entre os órgãos devido à coincidência de interesses e compreensão dos termos da PEB entre as partes.

Existe ainda, todavia em fase de desenvolvimento, um acordo trilateral para o GT de Turismo, que se encontra sob os cuidados da EMBRATUR, tendo sido assinado durante a III Cúpula do IBAS, realizada em outubro de 2008. Contudo, devido ao processo de

internalização necessário aos acordos internacionais, este tramita internamente no legislativo brasileiro até a finalização deste processo e sua efetiva entrada em vigor.

Os GTs em geral podem ser classificados nas estruturas de coordenação utilizadas nesta análise, como sendo grupo interorganizacionais, pois são formados por diversos órgãos em diferentes países e são responsáveis pelas atividades gerais de implementação e coordenação desde os mais baixos até os mais altos níveis de interações burocráticas (Alexander, 1993). São, portanto, responsáveis pelas mediações entre os agentes envolvidos, facilitando o relacionamento com o governo central, além de executarem as ações operacionais mais práticas.

Estão previstas como futuras atividades do GT a realização de Feiras de Turismos, a serem realizadas nos países para divulgar seus potenciais turísticos e aumentar o intercâmbio entre as partes. Outro tema emergente no GT de Turismo é o compartilhamento de informações e experiências entre África do Sul e Brasil, considerando que realizarão as Copas do Mundo de Futebol em 2010 e 2014, respectivamente.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Externa do Brasil oscilou durante todo o período republicano entre duas grandes correntes estratégicas, o globalismo e o americanismo. Nos últimos anos do século XX, durante o governo Cardoso, foram plantadas as bases do globalismo atual, voltado principalmente para a participação brasileira nas instituições internacionais, bem como a priorização dos arranjos de cooperação do eixo Sul-Sul e, neste sentido, o Fórum IBAS aparece como expoente estratégico.

O governo Lula da Silva vem priorizando em sua política externa as relações de cooperação no eixo Sul-Sul, bem como as alianças de diálogos, como as Cúpulas tanto dos países Árabes quanto as da África, além do próprio IBAS. Cabe ainda destacar desses arranjos de aproximação do eixo do Sul, apresentado como proposta prioritária da PE atual, a busca por uma regionalização das relações exteriores do país, com a aproximação entre os países da América do Sul, com o fortalecimento do Mercosul, sua ampliação para o Norte com a entrada da Venezuela e a assinatura da IIRSA e da Unasul.

Os novos arranjos do Sistema Internacional do Pós-Guerra Fria fizeram com que a política multilateral fosse prevalente entre os Estados, especialmente para aqueles localizados no eixo Sul, uma vez que o fortalecimento de suas posições dependia de alianças entre eles. É neste sentido que os interesses comuns, as semelhanças e a conjuntura favorável levaram à aproximação de Índia, Brasil e África do Sul.

Sendo os referidos países classificados como potências regionais ou mesmo *System-Affecting States*, a proximidade dos três em torno de interesses do redesenho de poder em Organizações Internacionais, como a ONU, a busca por ganhos efetivos nas negociações agrícolas da OMC e ainda uma nova estrutura do próprio sistema internacional levaram-nos a esta associação. Assim, em junho de 2003, após o encontro do G-8 realizado em Evian, na França, momento em que os três países tinham sido convidados a participar do evento, os três Estados, representados por seus Ministros das Relações Exteriores, assinaram a Declaração de Brasília, instrumento que inaugurava o IBAS para o sistema internacional.

Nos dois capítulos iniciais desta dissertação foi traçado um histórico sobre a estratégia de ação da PEB no período republicano e seus reflexos da política atual. No geral, as ações políticas do governo Lula da Silva foram priorizadas, visto que o Fórum

IBAS é um projeto inédito, concebido dentro dos valores e crenças que norteiam as ações de política exterior deste governo, ou seja, um multilateralismo voltado à cooperação do eixo Sul-Sul.

No capítulo seguinte há um retrospecto sobre a estrutura organizacional do MRE, acrescentado para que possam ser compreendidos os arranjos organizacionais para a implementação da estrutura política do IBAS na burocracia doméstica. É ainda parte deste capítulo a análise política do Fórum, que está dividida numa estrutura hierárquica, em que no topo encontram-se os Chefes de Estado e de Governo, que se reúnem periodicamente para reafirmarem o compromisso do Fórum por meio de assinatura de acordos trilaterais; a seguir encontram-se os Ministros de Relações Exteriores, que desenham em conjunto as estratégias políticas do Fórum e concertam posições políticas a serem adotadas pelos três Estados, de maneira conjunta, em diferentes assuntos internacionais.

Logo abaixo encontram-se os Pontos Focais, que são altos funcionários das burocracias encarregados de coordenar as ações políticas sem perder o foco do setor mais prático do Fórum. Estes se reúnem constantemente para avaliar o andamento das atividades do IBAS, pensar movimentos estratégicos de incentivo à cooperação, bem como a ampliação das áreas em pauta pelos acordos e Grupos de Trabalhos.

Os Grupos de Trabalhos fazem do IBAS uma proposta concreta de política externa, pois estão responsáveis pelo lado prático, em que há efetiva produção de ações políticas de cooperação entre as partes, quando são implementadas as ações formuladas e concertadas pelas reuniões dos membros hierarquicamente superiores na estrutura do Fórum.

Para a existência dos GTs fazia-se necessário organizar a burocracia federal brasileira de modo a suportar as estruturas de implementar as ações do Fórum. Desse modo, internamente o Itamaraty autorizou o funcionamento de uma Coordenação vinculada à SGAP II, que teria como razão de existência a coordenação das atividades do IBAS dentro do Itamaraty, entre os Ministérios e órgão envolvidos, bem como em termos intergovernamentais. Assim a interface política do IBAS de coordenação mais geral estaria a cargo da CIBAS, hoje substituída pela DIBAS, que era responsável por manter coordenados os departamentos do MRE envolvidos no IBAS, os Ministérios ou órgãos federais, bem como suas contrapartes na Índia e na África do Sul.

Devido à multiplicidade temática dos Grupos de Trabalhos, muitos eram os agentes envolvidos, tanto quando se considera apenas o MRE quanto se observam os outros agentes burocráticos. Necessitava-se, pois, de um elemento de coesão que estivesse mais próximo das atividades. Foram assim definidos para cada GT um Ponto Nodal, agente responsável pela coordenação dos trabalhos dentro da estrutura burocrática envolvida no GT. A partir das estruturas de coordenação descritas por Alexandre (1993) no capítulo quatro, identificam-se, portanto, três estruturas de coordenação na organização doméstica do IBAS no Brasil, a saber: o Ponto Focal, que poderia ser classificado como coordenador formal; a DIBAS, que poderia ser classificada como uma unidade de coordenação; e o Ponto Nodal, que seria o gerente das redes informais deste grupo interorganizacional.

No capítulo quatro, além de terem sido apresentadas as estruturas de coordenação intragovernamental, verificou-se ainda a dificuldade sobre o estudo teórico das interações burocráticas. Com base em um histórico de desenvolvimento da chamada Política Burocrática, verificou-se sua evolução ao longo do tempo e, principalmente, a possibilidade de sua aplicação não mais apenas para a tomada de decisão em política externa, mas também para a implementação das políticas.

No intuito de compreender o funcionamento burocrático da estrutura doméstica de implementação das linhas de ação do Fórum IBAS, fez-se necessário retroceder ao início do funcionamento do Ministério das Relações Exteriores, de modo que, partindo de sua evolução histórica, se chegasse à atual estrutura. O Organograma do MRE divide seus departamentos tanto com base em critérios geográficos quanto temáticos. Desse modo, é possível compreender as razões da criação da DIBAS, sob a estrutura da SGAP II, Subsecretaria responsável pelas relações multilaterais do Brasil, assim como sua subordinação ao Departamento de Mecanismos Regionais.

O funcionamento mais prático do Fórum IBAS é feito a partir dos Grupos de Trabalhos, que são temáticos e compostos por representantes das burocracias dos três países membros. No Brasil, a composição dos GTs é realizada pela cooperação entre instituições federais, sempre com a participação do MRE, que faz o gerenciamento do funcionamento dos Grupos de Trabalhos na Divisão de IBAS.

Apesar das interações entre as partes envolvidas nos trabalhos dos GT, que ocorrem de forma fluida e harmônica, há necessidade de coordenação entre as partes. Verificou-se

que são estabelecidas distintas estruturas de coordenação em diferentes níveis, dos quais o mais alto em termos hierárquico é a determinação de um coordenador mais geral e político, denominado de Ponto Focal; já a DIBAS poderia ser classificada como uma unidade guia de coordenação, uma vez que faz uma gerência que envolve elementos intraministeriais, intragovernamentais e intergovernamentais.

Já no nível prático dos GTs, o coordenador é denominado de Ponto Nodal e faz a interlocução interorganizacional característica dos GTs. Todavia, há também uma rede informal de coordenação estabelecida dentro de cada GT, no momento em que são desenhadas as ações a serem implementadas e definido quem será responsável pelos projetos. Esta rede informal também aparece quando se observa o cotidiano de trabalho dos GTs, que além de manterem relações domésticas dos órgãos envolvidos na estrutura do Grupo, mantém um relacionamento com suas contrapartes localizadas nos outros dois países membros do IBAS.

Toda esta rede de coordenação e cooperação estabelecida na burocracia doméstica brasileira está mais bem apresentada a partir do detalhamento da estrutura e do funcionamento de três GTs, que têm dinâmicas próprias e estão estruturados a partir estruturas diferentes na burocracia. Em resumo: está um dos GTs coordenado por um funcionário do MRE; outro por um diplomata, todavia lotado num outro Ministério, e um terceiro totalmente à parte da esfera do MRE.

A partir das ações práticas dos Grupos e de entrevistas realizadas com seus membros, verificou-se uma distinção feita para dentro e para fora do MRE. O IBAS é prioritário como elemento da política externa brasileira e para toda a burocracia envolvida com o Fórum para dentro do Itamaraty, que se constitui uma condição clara. Contudo, nos demais ministérios envolvidos com o IBAS, ele não necessariamente é projeto prioritário, porquanto há desinformação sobre seus objetivos e falta compreensão sobre seus resultados.

É necessário, por parte do Itamaraty, ultrapassar a barreira de seu tradicional insulamento e articular, com os demais interessados e envolvidos na implementação das ações políticas do IBAS, projetos de divulgação não apenas sobre o Fórum e sua importância na política externa. É importante, ainda, realizar um balanço dos resultados obtidos até o momento, com o objetivo de não apenas melhorar a cooperação entre as

partes, mas também avaliar a razão de existência desse Fórum e quais devem ser os próximos passos a serem dados.

O Fórum passa atualmente por um momento especial neste sentido, após 5 anos de existência e diversos encontros realizados, entre eles três Cúpulas Presidenciais, uma em cada país membro. Além disso, cabe destacar que a Índia e a África do Sul realizarão eleições presidenciais em 2009, e o Brasil o fará em 2010. Cabe neste momento de mudanças possíveis repensar ações e estratégias para buscar sua própria sobrevivência. Este, portanto, é o momento de olhar para os erros e acertos do passado e pensar no futuro. O IBAS é, sem dúvida, não apenas pelo ineditismo de sua proposta de ação e de seus objetivos, uma aposta acertada da PEB, mas também pelo potencial político-econômico dos três países membros. Todavia, conforme salienta Lima (2006), apresenta riscos e oportunidades.

Mesmo considerando o Fórum como estratégia para concertação política, a possibilidade da alteração política no executivo de seus membros convida a um momento de reflexão sobre seus sucessos e fracassos. Até que ponto foram bem sucedidas as iniciativas de concertação de um bloco político de interesses consonantes para o sistema internacional? Quanto se obteve de sucesso nas iniciativas de cooperação nas diversas áreas de interesses do Fórum? O IBAS necessita neste momento de um balanço, que pode parecer precoce visto seus cinco anos de existência. Entretanto, para um sistema dinâmico em que as informações transitam pelo globo em segundos, já é tempo suficiente.

As relações intraministeriais, pelo que foi analisado aqui, apresentam-se eficientes. Contudo, o relacionamento intragovernamental precisa ser melhorado. O Itamaraty e seu tradicional insulamento em termos de formulação e implementação de PE não são mais suficientes para sustentar a complexidade das relações exteriores no Brasil. É necessário derrubar os muros, abrir as portas da Casa e passar a visitar seus vizinhos, de modo a compartilhar interesses, valores e tornar uníssonos os objetivos da PEB.

REFERÊNCIAS

- ARBIX, Glauco (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo, Ed. Edusp. 2002.
- ALDEN, Chris, VIEIRA, Marco Antonio. “**The new diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and trilateralism**”. *Third World Quarterly*, v. 26, n. 7, pp. 1077-1095. 2005.
- ALEXANDER, Ernest R. “**Interorganizational Coordination: Theory and Practice**”. *Journal of Planning Literature*, v. 7, n. 4, pp. 328-343. 1993.
- ALLISON, Graham T. & MORTON, H. Halperin. **Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications**. *World Politics*, v. 24, pp.40-79. 1972.
- ALLISON, Graham T. & ZELIKOW, Philip. **Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York, Longman. 1999.
- ALMEIDA FILHO, João Genésio de. “**O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Análises e Perspectivas**”. Tese apresentada ao XLIX Curso de Altos Estudos. Brasília. Instituto Rio Branco. 2005.
- ALMEIDA, Paulo R. “**A Política Externa do novo Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva: retrospecto histórico e avaliação programática**”, Espaço Acadêmico. Maringá: ano 2, n. 19, dezembro de 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/019/19pra.htm>>. Acessado em: 8 de fevereiro de 2008.
- ALMEIDA, Paulo R. “**A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas**”. *Carta Internacional*. São Paulo, v. 2, n. 1, p. 22-24. 2007a.
- ALMEIDA, Paulo R. “**Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 47, n. 1, pp. 162-184. 2004.
- ART, Robert J. . “**A critique of bureaucratic politics**”. *Policy Sciences*, v. 4, pp.467-490. 1973.
- BAILLARD, P. **Teoria das Relações Internacionais**. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa. 1990.
- BARROS, Alexandre de S.C. “**A Formulação e a Implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os Novos Atores**”. In: Heraldo Muñoz e Joseph S.Tulchin (orgs), *A América Latina e a Política Mundial*, São Paulo, Editora Convívio, 1986.
- BARROS, Sebastião do Rego. “**A execução da política externa brasileira: um balanço**”

dos últimos quatro anos". Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, IBRI, ano 42, n.2, pp.18-28. 1998.

BASILE, Marcello. **"O Império Brasileiro: Panorama Político"**. In: Linhares, Maria Yedda (Org). História Geral do Brasil, Campus, Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **MRE: Serviço Exterior e Organização Básica**. SEMOR/MRE. Brasília. 1987.

BRASIL, **Decreto Nº 5.032 de 5 de abril de 2004**. (Revogado pelo Decreto nº 5.979, de 2006.) Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 6 de abril de 2004.

BRASIL, **Decreto Nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 7 de dezembro de 2006.

CALDWELL, Dan. **Bureacratic Foreign Policy-Making**. American Behavioral Scientist, v. 21, n. 1, pp. 87-110. 1977.

CASTRO, Flávio Mendes de O. **História da Organização do Ministério das Relações Exteriores**. Coleção Temas Brasileiros, Brasília. Editora da UnB. v. 52. 1983.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Editora UnB, Brasília, 2002.

CERVO. Amado Luiz. **"Os objetivos da Política Exterior de Lula"**. Meridiano 47, v. 47, pp. 2-5. 2004.

CERVO. Amado Luiz. **"Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso."** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, IBRI, ano 45, n. 1, pp. 5-35. 2002.

CERVO. Amado Luiz. **"A política exterior: de Cardoso a Lula."** Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília: IBRI, ano 46, n 1, p. 5-11. 2003.

CHEIBUB, Zairo B. . **"Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica"**. Dados , v. 28, n. 1. 1985.

CHEIBUB, Zairo B. . **"A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização do Itamaraty"**. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro,v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

CHEIBUB, Zairo. **Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty**. Dissertação Mestrado do IUPERJ. Rio de Janeiro.

1984.

CROSBY, Benjamin J. **Policy Implementation: The Organizational Challenge**. World Development, v. 24, n. 9, pp.1403-1415. 1996.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación**. Edições Aurora. Bogotá. 2002.

DOUGHERTY, James E.; PFALZGRAFF, Robert. **As Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Capítulo 11. Ed. Gradiva, Lisboa. 2003.

DREZNER, Daniel W. **Idéias, Bureaucratic, Politics, and the Crafting of Foreign Policy**. American Journal of Political Science, v. 44, n. 4 , pp.733-749. 2000.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **“Política Sul-Americana do Brasil: Razões e percalços do "institucionalismo da semiperiferia"**. Análise de Conjuntura OPSA, n. 4, abr. 2007.

FLEMES, Daniel. **“Emerging Middle Powers’ Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum”**. Working Papers. n. 57. GIGA Research Programme: Violence, Power and Security. 2007.

FREEDMAN, Lawrence. **“Logic, Politics and Foreign Policy Process: a critique of the bureaucratic Politics Model”**. International Affairs. v. 52, n. 3, p. 434-449.1976.

GARRISON, Jean A. HOYT, Paul D. WITUSKI, Deborah M. **Managing Intragroup Relations in Foreign Policy:Prescriptions, Assumptions ans Consequences**. Cooperation and Conflict, v. 32, n. 3, pp. 261-286. 1997.

GROSS, Feliks; BERLE. Adolf A. Jr. **Foreign Policy Analysis**. Philosophical Library, New York, 1954.

HALPERIN, Morton H.; CLAPP, Priscilla A. & KANTER, Arnold. **Bureaucratic politics and foreign policy**. Washington, D.C., Brookings Institution Press, Second Edition. 2006.

HAMMOND, Thomas H.; BENDOR, Jonathan. **“Rethinking Allison’s Models”**. The American Political Science Review, v.86, n. 2 , pp. 301-332. 1992.

HARRIS, Jerry. **“Emerging Third World powers: China, India and Brazil”**. SAGE Publications - Race Class,v. 46, pp 7-27. 2005.

HILL, Cristopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Palgrave Macmillan. Nova Iorque. 2003.

HUDSON, Valerie & VORE, C.S. . **“Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow”**. Mershon International Studies Review, v. 39, pp.209-238. 1995.

HUDSON, Valerie M. . **“Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”**. Foreign Policy Analysis, v.1, n.1, pp.1-30. 2005.

HUDSON, Valerie M. . **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers. 2007.

HURRELL, Andrew, NARLIKAR, Amrita. **“A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations”**. Global Society, v. 20, n. 4, pp 415-433. 2006.

JENKINS, Bill, GRAY, Andrew. **“Bureaucratic Politics and Power: Developments in Study of Bureaucracy”**, Political Studies, v. 31, pp. 177-193. 1983.

KAARBO, Juliet. **“Power Politics in Foreign Policy: The Influence of Bureaucratic Minorities”**, European Journal of International Relations, v. 4, pp. 67-97. 1998.

KORNEGAY, Francis. DADA, Jabulani (Org). **A Africa do Sul e o IBAS: Desafio de Segurança Humana**. Editora UFRGS/FUNAG/MRE. Porto Alegre. 2007.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Longman. Nova Iorque.1998.

KEOHANE, Robert O. GOLDSTEIN, Judith. **“Ideias and Foreign Policy: An Analytical Framework”**. In: KEOHANE, Robert O. GOLDSTEIN (edt). **Ideias & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Cornell University. Nova Iorque. 1993.

LAFER, Celso. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro**. Editora Perspectiva. São Paulo. 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. **“A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília: IBRI,ano 48, n. 1. pp. 24-59. 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. **“Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira”**. Cadernos IPRI, Brasília:IPRI/FUNAG, v. 11, p.63 –71, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. **“Decisões e Indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula.”** Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br> . Acessado em: 03 de junho de 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. **“Instituições democráticas e política exterior”**. Contexto Internacional, v. 22, n.2, pp.265-304. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. HIRST, Mônica. **“Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”**. International Affairs. v. 82, n.1, pp. 21-40. 2006.

MENY, Ives. THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas Públicas**. Ariel Ciência Política. Barcelona, 1992.

MILLER, Darlene. **A África do Sul e o IBAS: Constrangimentos e Desafios**. Cena Internacional, ano 6, n. 2, Dezembro. 2004.

MOURA, Cristina Patriota de. **O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira – um estudo de carreira e socialização**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2007.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 1980.

MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 1991.

MOURA, Gerson. LIMA, Maria Regina Soares de. “**A trajetória do pragmatismo – uma análise da política externa brasileira**”. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, pp. 349-363, 1982.

MOURA, Gilberto F. G. de. “**O Diálogo Índia, Brasil, África do Sul – IBAS: Balanço e Perspectivas**”. Texto apresentado no Seminário IBAS – Índia – Brasil - África do Sul, realizado pela FUNAG, em 29 de agosto de 2008, no Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de. Onuki, Janina. Oliveira, Emmanuel de. “**Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul**.” Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, pp. 465-504. 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de. Onuki, Janina. **Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Países Intermediários e a Coalizão IBSA**. Mídia Alternativa Editora. São Paulo. 2007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. Saraiva. São Paulo. 2005.

OLIVEIRA, Marcelo F. de. “**Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: a Ibas e o G-20**”. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, IBRI, ano 48, n. 2, p. 56. 2005a.

PALUMBO, Dennis J., CALISTA, Donald J.. **Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box**. Greenwood Press, 1990.

PAROLA, Alexandre. **O condicionamento nacional e regional sobre a Teoria das Relações Internacionais**. Conferência proferida no Seminário Internacional “Teorias das Relações Internacionais: Perspectivas Nacionais e Regionais”, realizado pelo IBRI –UnB - MRE, em 25 e 26 de agosto de 2008, em Brasília.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Edward Elgar. Cambridge, 1997.

PINHEIRO, Letícia. . **Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa Durante o Regime Militar**. In: José Augusto Guilhon Albuquerque. (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990 / Prioridades, Atores e Políticas*. 1 ed. São Paulo: USP, v. 4, pp. 449-474. 2000.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro. 2004.

PINHEIRO, Letícia. “**Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea**”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, pp. 305-336. 2000.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. ‘**Going Global**’: **An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, IBRI, ano 51, n.1, pp.28-52. 2008.

PUTNAM, Robert D. . “**Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**”. *International Organization*, v. 42, n. 3. 1988.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. “**Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira**”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. ano 43, n. 171. 2006.

RHODES, Edward. **Do Bureaucratic Politics Matter?: Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. Navy**. *World Politics*, v. 47, n. 1, pp. 1-41. 1994.

SABATIER, Paul A. **Top-Down and Botton-Up Approches to Implemantation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis**. *Journal of Public Policy*, n. 6, pp. 21-48. 1986

SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. “**Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)**”. *Revista de Sociologia e Política*. n. 27, pp. 125-143. 2006.

SANTANA, Carlos Ribeiro. “**O relacionamento bilateral entre o Brasil e a África do Sul no contexto do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**”. *Meridiano* 47. v. 68, pp. 2-3. 2006.

SARAIVA, José F. S. “**Análise Comparativa das Políticas Exteriores Brasil e África do Sul**”. In: GUIMARAES, Samuel Pinheiro (Org.). *Brasil e África do Sul - riscos e oportunidades no tumulto da globalização*. Brasília, Ed. FUNAG, pp. 173-188. 1996

SARAIVA, José F. S, COELHO, Pedro M. P. **Brazil-África Fórum on politics, cooperation and trade**. Brasília, Ed. IBRI. 2004

SARAIVA, Miriam Gomes. “**As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**”. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, IBRI, ano 50, n. 2, pp. 42-59. 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. “**O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades**”. Carta Internacional, São Paulo, v. 2, n. 1, pp. 22-24, 2007a.

SCHNEIDER, Anne L. **Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework**. Evaluation Review, v. 6, n. 6, pp. 715-730. 1982.

SENNES, Ricardo U. “**Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil**”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, pp. 385-413. 1998.

SENNES, Ricardo. “**As mudanças da política externa brasileira nos anos 80. Uma potência média recém industrializada**”. Porto Alegre, Ed. da UFRGS. 2003.

SILVEIRA, Azeredo. “**Organização do Ministério das Relações Exteriores: lições de uma experiência**”. MRE – Publicações. Brasília. 1966.

SMITH, Steve. **Allison and the Cuban Missile Crisis: A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-Making**. Millennium – Journal of International Studies, v. 9, n. 1, pp.21-39. 1980.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H.W. & SAPIN, B.. **Foreign policy decision-making (Revisited)**. New York, Palgrave Macmillan. 2002.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P.. “**Dois anos de ‘presença soberana’: uma reflexão sobre a política externa do governo Lula**”. Cena Internacional, ano 6, n. 2 , Brasília, p.19. 2004.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. “**Desafios de uma política assertiva**” . Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46, n. 1. Brasília: IBRI. pp. 12-34. 2003.

SOUZA, Celina. “**Federalismo: teorias e conceitos revisitados**”. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. São Paulo, n. 65, pp. 27-48. 2008.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración**. INAP. Madri, 1994.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO Karina L. P. **A Burocracia na Integração Regional (e no Mercosul): influência no processo decisório**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, pp. 267 – 306. 1997.

VILLARES, Fábio (org). **Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças**. São Paulo, Ed. Unesp. 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. “**O G-3 e o G20**”. In: ALTEMANI, H. & LESSA, A.C. (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo, Ed. Saraiva, v. 2,

pp.158-193. 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): O nacionalismo e a política externa independente**. Editora Vozes. Petrópolis. 2004.

WALTZ, Kenneth. “**International politics is not foreign policy**”. Security Studies, v.6, n.1, pp. 54-57. 1996.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Imprensa Oficial SP, São Paulo, v. 2. 2004.

WELCH, David. “**The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms**”, International Security, v. 17, n.2, pp. 112-146. 1992.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)