

# A construção do horizonte e o futuro do estudo da política externa brasileira

## The horizon construction and the future of the brazilian foreign policy studies

Rogério de Souza Farias\*  
Haroldo Ramanzini Júnior\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 137, mai.-jun.2013 [p. 3 a 12]

A disciplina de Relações Internacionais recebe, atualmente, o bafejo renovador de instigantes trabalhos. Há, particularmente, uma crescente literatura sobre o que se considera ser um processo de “horizontalização” da política externa brasileira. A horizontalização é um argumento não necessariamente ligado aos princípios da política externa ou à inserção internacional do país – apesar de ter impacto nesses dois domínios. Ela, na verdade, relaciona-se à definição dos atores e da arena decisória de formulação e de implementação da política externa brasileira. Em geral, além da noção de horizontalização, muitos autores têm utilizado termos como “descentralização”, “pluralização”, “politização” ou “democratização” para caracterizar o que consideram a situação “atual”, em contraposição ao “passado”, quando a política externa brasileira teria seu processo decisório caracterizado pelo “insulamento” ou pela “verticalização”. Ao nos referirmos a essa tese, iremos contextualizá-la sob a noção de horizontalização, embora como comentado anteriormente, haja variação de termos para se referir à idéia.

A partir de pesquisas que atualmente desenvolvemos, pretendemos, no presente texto, avaliar a tese da horizontalização. Uma vez que essa tese tem sido rotinizada nos trabalhos do campo de Análise de Política Externa Brasileira, entende-se ser importante discutir algumas das suas bases. Ou seja, contribuir com os estudos que procuram analisar, de modo mais específico, os aspectos domésticos relativos ao comportamento internacional do país. Essa é uma agenda que trata de questões metodológicas e conceituais e está ainda em construção, daí o fato de não dialogarmos de forma específica com os diversos trabalhos que abordam a questão.

Os trabalhos correntes, normalmente partindo de estudos de casos, em geral, preocupam-se com os atores, considerando, principalmente, o grau de constrangimento ou o peso do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório. Apesar do reconhecimento da qualidade das contribuições, argumentamos ser necessário contornar alguns obstáculos, principalmente os relacionados à: 1) imprecisão analítica no uso dos termos do debate; 2) falta de clareza sobre a linha de base sobre o que se está comparando; 3) dificuldade na busca de base empírica para o argumento do insulamento; 4) limitações no uso de fontes; 5) sobrevalorização do impacto de forças sistêmicas.

O nosso objetivo é, portanto, dar continuidade a um debate de forma a desenvolver o nosso campo na direção de um conhecimento que seja passível de generalizações, ou seja, transcenda a mera descrição de casos individuais. Isso tornará os estudos mais plausíveis do ponto de vista histórico e cientificamente mais consistentes. Em nossa

\* Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB (rofarias@gmail.com).

\*\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP e Professor da Universidade Federal de Uberlândia – UFU (hramanzinijunior@gmail.com)

opinião, isso só será possível alcançar com o desenvolvimento de um arcabouço teórico e conceitual claro, métodos adequados e indicadores passíveis de serem replicados. Temos consciência, no entanto, que tais objetivos não são fáceis de serem alcançados no curto prazo.

## 1. Imprecisão analítica no uso dos termos do debate

A horizontalização é um processo ou uma situação? Ela é um tipo ideal ou corresponde a uma situação real? Ela significa ter competência legal? Participar do processo decisório? Influenciar? A existência de uma assessoria ou órgão em alguma instituição que não o Itamaraty tratando de temas internacionais? Atuar em delegações no exterior? Ter outras instâncias controlando as decisões externas do país? Cada termo implica uma definição muito distinta, e, obviamente, conclusões distintas. Há trabalhos que começam com uma definição e terminam com outra. Diante dessa pluralidade de questionamentos, não fica claro o que “horizontalização” realmente significa. É essencial, portanto, maior esforço nessa atividade preliminar. Após a definição do conceito, é necessário ainda explicitar as variáveis pelas quais se pode identificar se ocorreu ou não uma dinâmica de horizontalização. Usando o exemplo de Pennings et al (PENNING, KEMAN *et al.*: 2006, 28), um conceito (volatilidade eleitoral), tem de ter uma unidade de observação (eleições) e uma unidade de medida (mudança agregada dos votos). Ainda que em nosso caso não seja possível encontrar tal nível de precisão, é importante haver algum tipo de definição. Isso é de extrema relevância, pois a validade externa de qualquer pesquisa pressupõe um código conceitual comum que extrapole os limites de contribuições individuais.

De qualquer forma, a atuação de outros órgãos no processo decisório em política externa não é algo novo. No tema que temos estudado (formulação das posições do Brasil no sistema GATT/OMC), ela é robusta em termos de amostragem de casos, inclusive, do ponto de vista de reverter posições do Itamaraty no processo decisório. Mas, a atuação de outros atores domésticos que não o Ministério das Relações Exteriores é variável em termos de mecanismo, de modo que a pura análise formal e legalista pode ser limitada para julgar a “horizontalização” em termos de influência efetiva de outros órgãos na resultante final da política externa brasileira. Em muitos casos, a interação em exercícios interministeriais foi somente pró-forma; em outros, mesmo não havendo nenhum “guichê” internacional no órgão ou a participação em reuniões, a influência foi extremamente elevada. Outra questão que se deve examinar é o fato de a burocracia, hoje, ser muito maior do que em qualquer período anterior da história do país, excluindo, talvez, os dez últimos anos do regime militar. É natural, portanto, que o número absoluto de atores na arena política seja maior – o que não significa necessariamente rupturas qualitativas nos padrões decisórios.

Mesmo sem existir um exercício interburocrático de reuniões e participação, a influência de outros órgãos no processo decisório pode-se dar pela via de consultas – email e até telefonemas são comuns. Esse é um canal pouco explorado na literatura. As consultas a outros atores podem ser feitas por várias razões. George e Bennett (2005) indicam que podem ser: a) para realmente obter informações e orientação antes de se tomar uma decisão (satisfação de necessidades cognitivas); b) para obter suporte emocional; c) para dar a impressão a determinados atores que eles tiveram uma oportunidade para contribuir, o que facilitará a aceitação futura deles das decisões que forem tomadas; d) para criar consensos; e) para satisfazer a expectativa de que uma determinada decisão foi tomada levando em conta a posição de todos os atores importantes; e, por fim, há a hipótese de construção da narrativa. Esta última é a mais instigante e difícil de ser detectada.

Deve-se também atentar para o fato que muitas assessorias internacionais importantes em ministérios em Brasília ou foram fundadas por diplomatas ou são chefiadas por diplomatas, ou tem um diplomata realizando o trabalho essencial. Em conflitos interburocráticos é razoável supor que esses atores dificilmente enfrentarão um colega diplomata (apesar de isso poder ocorrer em determinadas situações, como será apresentado abaixo).

Há, por fim, áreas lideradas por pessoas escolhidas para ocupar os cargos exatamente por terem posicionamentos convergentes com o Itamaraty. Assim, apenas a constatação da existência de áreas internacionais em outros órgãos, que não o Ministério das Relações Exteriores, é um indicador limitado para pensar em termos de influência no processo decisório. Deve-se estudar, ainda, a hipótese da ação de outros atores ocorrer somente após a aquiescência ou concordância do Itamaraty, que atua como um *gate keeper*, permitindo somente o desenvolvimento de atividades convergentes com suas preferências.

Há, no uso corrente da ideia de horizontalização, uma evidente sobreposição entre os conceitos de interesse, participação, controle e influência que impacta o resultado de alguns estudos, principalmente, entre as noções de participação e influência na análise do processo decisório. O conceito de participação, muitas vezes, é utilizado como sinônimo de influência. Em geral, as decisões de política externa envolvem diversos indivíduos de diferentes instituições. O fato de termos várias instituições participando de reuniões em que se discutem ações no campo da política externa não autoriza a afirmação que estamos diante de um processo de horizontalização, pois, não é possível afirmar a priori que a decisão final sobre a questão em discussão foi tomada nessas instâncias ou como resultado delas. É necessário, portanto, observar a resultante final – aquela que o país apresentou no âmbito internacional – e traçar, a partir daí, quais foram os atores e as arenas responsáveis por sua formulação. A importância de cada ator sobre a decisão final normalmente é discricionária, dependendo de leis, costumes, interação entre atores, alianças com setores da sociedade, conhecimento técnico e não raro mero acaso. Nem todo participante do processo decisório tem o mesmo peso na definição da posição final, daí não ser possível tomar como sinônimos participação e influência. Não se deve, igualmente, esquecer das preferências ou interesses dos atores caso se entenda o termo horizontalização dentro do parâmetro de influência. Se o Itamaraty tem as mesmas preferências que as demais instituições que atuaram no processo decisório, não se pode concluir que essa correlação necessariamente significa que houve um processo de insulamento ou horizontalização.

## 2. Falta de clareza sobre a linha de base sobre o que se está comparando

A literatura costuma ser mais precisa com o período “atual”. Utiliza-se geralmente como marco as gestões presidenciais recentes. Ela é elusiva, no entanto, na definição do “passado”, do período ou marco temporal ao qual se está comparando a situação atual. Afinal, a “horizontalização” está sendo comparada com a situação das arenas decisórias do regime militar? Com o Império? Com o período da Guerra Fria? Cada período implica algo muito peculiar e uma comparação distinta. A seleção do período de observação das narrativas e casos é de extrema importância para as conclusões dos estudos. Se o marco inicial ou final forem escolhidos em situações em que as variações estão em seus níveis mais extremos, há elevado riscos de existir efeitos de regressão à mediana ou, pior, inferências equivocadas associadas a um viés de seleção (GEDDES: 2003, 123).

O que os estudos têm feito, de forma geral, é a apresentação da situação atual, mas sem atentar para demonstrar com o mesmo grau de profundidade empírica e uniformidade analítica a situação na linha de base a que se está comparando. Além disso, poucos estudos atentam para o fato de que muitos assuntos e instituições inexistiam há pouco tempo. Imaginemos, por exemplo, o uso do tema de cooperação internacional em ilícitos eletrônicos. Como compararíamos a situação atual da arena decisória brasileira que define a posição no assunto, afirmando haver ou não “horizontalização” se essa arena é extremamente recente? O mesmo vale para as instituições. Como discutir a questão da Secretaria de Políticas para as Mulheres em termos de horizontalização se tanto o tema quanto a instituição inexistiam, ao menos no formato como conhecemos hoje? Nesse sentido, o debate sobre horizontalização, em muitas instâncias, pode ser problemático do ponto de vista metodológico, pois pode estar ausente um pré-requisito essencial: a comparabilidade.

### 3. Dificuldade na busca de base empírica para o argumento do insulamento

Muitos trabalhos partem da premissa que, no passado, o processo decisório ocorria de forma insulada, com elevada autonomia ou até exclusividade do Itamaraty na gestão de nossa política externa, sem que se tenha realmente base empírica para justificar tal afirmação. A partir disso, cria-se uma narrativa da situação atual, que confirmaria a “horizontalização”. No entanto, mesmo uma visão superficial sobre a história das relações exteriores do Brasil oferece numerosas situações contrárias à tese de insulamento. Pesquisas importantes indicam que, no Império, o Conselho de Estado e o Parlamento eram muito ativos e várias pastas influenciavam a de Negócios Estrangeiros (CERVO: 1981). Outros ministérios e até presidentes de províncias davam instruções e comunicavam-se diretamente com os ministros plenipotenciários do país no estrangeiro (MENDONÇA: 2006).

No início da República, o exército e mesmo as polícias estaduais tiveram grande atuação nas decisões relativas à cooperação internacional na área de segurança, sem o *oversight* do Itamaraty (MCCANN: 2007). Durante muito tempo o Ministério do Trabalho e depois o da Indústria e Comércio mantiveram, no exterior, serviços de promoção comercial – algo que até hoje a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e os adidos agrícolas não conseguiram estruturar em nível equivalente. Nas conferências que criaram a Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Chicago, 1944) e o Fundo Monetário Internacional (Bretton Woods, 1944), o país foi liderado por outros órgãos que não o Itamaraty. Na década de 1950, a posição do país no tema fretes internacionais foi determinada primordialmente pela ação da empresa estatal Llóide. No importante encontro ministerial de 1961 do GATT, o Brasil foi liderado por Ulysses Guimarães, Ministro da Indústria e Comércio; na reunião que deu origem ao Grupo de Cairns, na Rodada Uruguai, em agosto de 1986, a delegação brasileira foi chefiada pelo então Ministro da Agricultura, Irís Rezente.<sup>1</sup> Há, ainda, domínios específicos em que ocorreram movimentos pendulares. Logo após a independência, a negociação de empréstimos financeiros na *city londrina* e o pagamento dos diplomatas do país no exterior eram realizados por representantes vinculados à pasta dos Estrangeiros. Com a criação da Delegacia do Tesouro em Londres, ambas atividades são transferidas para a pasta da Fazenda, situação que perdurou até a década de 1940, quando, em um lento processo, a atividade de pagamento do serviço exterior brasileiro retornou ao controle do Itamaraty. No caso da responsabilidade por negociações financeiras, a variação é ainda maior, com períodos de maior ou menor atividade e controle por parte do Itamaraty. Todos esses exemplos demonstram que as arenas decisórias no passado podem ter sido bem mais complexas do que presumem a literatura atual.

### 4. Limitações no uso de fontes para sustentar o argumento

Entrevistas, alguns documentos legais e artigos de jornais são as principais fontes utilizadas pela literatura sobre a horizontalização. Todas essas fontes são muito importantes. Mas no caso das entrevistas, é preciso ter em conta a necessidade de identificar com precisão as diferenças conceituais acima mencionadas. Em geral, muitos entrevistados acreditam que a participação em reuniões interministeriais ou em missões ao exterior denota influência, o que é equivocado. Há também uma questão metodológica. Dependendo de quando o pesquisador realiza a entrevista, o interlocutor certamente afirmará algo diferente. Isso decorre do simples fato de que a atuação relativa dos órgãos varia tanto no estágio do processo decisório doméstico quanto no estágio e na natureza da negociação internacional. É por essa razão que os métodos e as fontes devem sempre tentar refletir a realidade em seus complexos movimentos, como um filme, e não a ilusão estática de uma fotografia.

<sup>1</sup> Deve-se considerar que, mesmo nesses casos, pode haver preponderância do Itamaraty caso os ministros tenham sido assessorados e orientados primariamente por diplomatas. Nessas instâncias, a conclusão de que se está falando em horizontalização depende se concebermos o conceito em termos de participação ou influência.

Na entrevista, pode haver, igualmente, o viés do interlocutor. Suponhamos que um acadêmico faça uma entrevista com um diplomata e com um ator de outro órgão na área de cooperação internacional. Pergunta-se para o diplomata: “Qual a participação dos outros órgãos no tema?”. O diplomata, provavelmente, responderá: “Os outros órgãos são essenciais para a condução do assunto e para a determinação da posição brasileira”. Em outro órgão, diante da mesma pergunta, pode ter a seguinte resposta: “Estamos sempre junto com os diplomatas. Já participamos de várias reuniões no Itamaraty e fomos para missões no exterior”. De acordo com a nossa experiência essas respostas ilustrativas são comuns, mas, como argumentado acima, podem não ser suficientes para sustentar que os outros órgãos influenciam a política externa brasileira.

Além disso, muitas entrevistas são feitas com atores ou muito altos na hierarquia decisória ou que não detiveram relevância nas decisões. Também importante ter em conta, segundo George e Bennett (2005: 101 – 102), que: “sabendo que haverá demandas públicas sobre como uma decisão importante foi tomada, tomadores de decisão são motivados a conduzir o processo decisório de modo que possa permiti-los a afirmar para a opinião pública que a decisão foi tomada depois de um processo amplo e cuidadoso de deliberação. Informações nesse sentido são dadas aos jornalistas assim que a decisão é tomada. Uma vez que “histórias instantâneas” tem dificuldade de retratar um processo decisório multidimensional, o analista deve considerar em que medida essa impressão é justificada e como ela incide sobre as informações transmitidas pela história instantânea e na subsequente avaliação do tomador de decisão sobre como e por que uma decisão foi tomada”.

## 5. Sobrevalorização do impacto de forças sistêmicas

Observa-se que boa parte da literatura estrutura o argumento da horizontalização a partir de consequências hipotéticas de forças sistêmicas no processo decisório de política externa, como, por exemplo, os potenciais impactos das mudanças no regime político, dos processos de globalização e das transformações no sistema internacional. Argumenta-se que com o processo de redemocratização e de aceleração das dinâmicas de internacionalização haveria uma crescente diversificação dos atores que participam da formulação da política externa brasileira e uma consequente diminuição do peso relativo do Ministério das Relações Exteriores<sup>2</sup>, muitas vezes, sem considerar as respostas adaptativas do Itamaraty ao aumento de pressões. Não é relevado, também, o argumento que a globalização, entendida como processo de integração acelerada dos mercados internacionais, e seus impactos sobre os aparatos estatais são dinâmica existente desde pelo menos o século XIX, e o fato de o Brasil já ter passado por outros processos de democratização e diversas rupturas políticas.

Não se deve sobrevalorizar o poder de variáveis sistêmicas. Essas forças não têm um impacto direto e unidimensional nas decisões políticas dos Estados. Como indica uma enorme literatura sobre a questão, dependendo do papel e da interação de idéias, políticas, instituições e legados de trajetórias anteriores, é possível ocorrer consequências inesperadas ou mesmo contrárias ao que inicialmente se supunha. É por essa razão que é importante saber, empiricamente, como se conduziu o impacto dessas forças sobre o aparelho de Estado, evitando afirmações genéricas e pouco substanciadas de causa e efeito.

---

2 Nessa perspectiva, é pertinente considerar o argumento de Hocking (1999: 14) que “a imagem de Ministérios das Relações Exteriores sofrendo de um estado de declínio terminar é uma distorção da realidade. Isso se deve em parte a uma leitura equivocada da natureza e da evolução histórica dos Ministérios das Relações Exteriores e das suas relações com outros órgãos dos governos na formulação da política externa”.



## 6. Questões teóricas e metodológicas para o adensamento do campo

Qual seria, então, a forma adequada de se determinar a existência da “horizontalização” em determinado tema da política externa. Primeiro, deve-se definir o que o termo significa. Segundo, antes mesmo de colher as fontes, deve-se compreender as consequências da seleção do caso e do marco temporal. Terceiro, é necessário saber com precisão qual foi a posição externa no primeiro momento (base line) e quem a determinou do ponto de vista doméstico. Se ela foi definida pelo Itamaraty, na análise do momento dois podemos ter ou não a hipótese de horizontalização (se outros atores foram determinantes no primeiro momento, é inviável falar em processo de horizontalização, a não ser que se esteja falando de gradações). Por fim, as arenas decisórias nos dois momentos devem ser passíveis de comparação. É importante também ter em conta a necessidade metodológica de “operacionalização”, ou seja, “a escolha de indicadores observáveis que possam ser usados como proxies para conceitos abstratos e não observáveis” (GEDDES, 2003:144).

Um método possível para sustentar ou não a tese de horizontalização é o uso de contrafactuais. Há uma literatura extensa na história e na ciência política sobre tal ferramenta e, no nosso caso, consistiria em questionar se na ausência de outros atores que não Itamaraty a posição brasileira seria distinta. Se a resposta for sim, estaríamos quase certamente diante de uma situação de influência de outros atores no processo decisório.

É factível falar em uma situação global de insulamento ou horizontalização da política externa brasileira em um determinado momento? Isso é muito difícil. Em uma análise radical, ter-se-ia que observar todas as decisões de política externa para confirmar uma das posições, bastando somente um caso contrário para refutar o paradigma explicativo. Utilizando talvez a concepção de que um determinado período correspondeu “predominantemente” ou “em sua maioria” a uma das características é mais factível. Mesmo assim, seria necessário saber qual o número de casos totais ou, o que poderia ser mais interessante, partir da premissa que determinados assuntos e arenas decisórias seriam mais importantes ou representativos. De qualquer maneira, a tese da “horizontalização” não pode ser generalizada para toda política externa brasileira. Cada área e tema tem padrões de relacionamentos distintos entre os atores.

Atualmente, preparamos um artigo que advoga que, na área de negociações comerciais, observando o histórico da década de 1940 até 2008, se definirmos o termo “horizontalização” como influência sobre a resultante final externa, ocorreu o contrário do que se tem argumentado na maior parte da literatura, ou seja, aumento da influência do Ministério das Relações Exteriores no processo decisório e não diminuição do seu peso. Sabemos, no entanto, que a situação não pode ser generalizada para outros domínios da política externa. O caso, contudo, é robusto, pois: a) é uma das poucas áreas que existe desde aquele período, permitindo comparações ao longo do tempo, com modificações na variável dependente, algo impossível de fazer em muitos domínios; b) houve uma significativa explosão de instituições domésticas com poder estatutário na área; c) o impacto de forças internacionais na área é julgado pela literatura como elevado, gerando, em tese, mais pressões; d) é uma arena decisória considerada de extrema relevância em grande parte do período examinado. O caso, portanto, é bom para testar a hipótese, pois há muitas forças indicando que haveria uma forte “horizontalização”, ou um aprofundamento desta, caso essa situação já existisse.

Existe um espectro bastante grande de situações de insulamento e de horizontalização. Raras as vezes em que o Itamaraty decide tudo, sem ao menos ter a participação formal e homologatória de outras instâncias. Mas isso pode ocorrer. Há situações em que o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos convergem em seus interesses; em outros, há conflitos; por fim, há situações de especialização colaborativa. Em situações de convergência, os atores podem se abster do processo decisório ou delegar poderes simplesmente porque acreditam que seus pontos de vista estão sendo atendidos. Quando há conflitos, uma abordagem interessante para examinar a preponderância relativa dos atores seria utilizar a literatura sobre poder de veto. Apesar de usada principalmente para as relações entre

legislativo e executivo, a teoria pode ser adaptada para essa situação. A colaboração é um caso interessante em que há uma divisão de tarefas, sendo comum “pedidos de subsídios” partindo do Itamaraty para outros órgãos. Estes preparam as informações e a chancelaria, agindo como um filtro, aproveita o que é de interesse, utilizando como insumo para documentos diplomáticos. Esse é só um exemplo dos vários tipos de colaboração que podem existir.

Deve-se perguntar qual é exatamente a variável dependente a ser explicada e quais variáveis independentes e intervenientes compõem o quadro do estudo. A literatura é muito focada em demonstrar a existência de uma mudança no que se refere à variável dependente (insulamento ou horizontalização) e muito pouco se foca na especificação das potenciais variáveis independentes (democratização, globalização, aumento de ministérios, liderança presidencial) ou no processo pelo qual elas impactam a variável dependente.

Assim, quando falamos em horizontalização de política externa brasileira, temos de pensar como ela se traduz em termos analíticos. A política externa é o resultado do processo decisório doméstico? É a projeção desse processo para os parceiros no plano internacional pelos nossos negociadores? É a resultante em termos de acordos e entendimentos que deverão ser posteriormente aprovados pelo parlamento? Em todo caso, deve-se localizar temporalmente a arena decisória doméstica responsável por uma decisão e quem a executou diante dos parceiros internacionais. As duas unidades não são necessariamente equivalentes. É bem sabido que mesmo instruções objetivas e restritas podem ser modificadas substancialmente pelo negociador. Em termos práticos, mesmo se o Itamaraty sair derrotado no processo decisório, ele pode, caso seja o negociador, reestruturar a posição brasileira. Também não se deve esquecer que, ainda que outros atores domésticos sejam vitoriosos no processo decisório e na execução, caso a negociação tenha gerado um documento que deve ser aprovado pelo legislativo, o Itamaraty novamente terá uma oportunidade para intervir no processo. Isso sem contar, obviamente, na dinâmica de implementação. É nítido, assim, que em cada momento se pode ter uma configuração distinta de predominância dos atores.

Um estudo sobre os problemas apresentados nos cinco pontos discutidos acima pode ser obtido tanto pelo exame da literatura, quanto pelo estudo das próprias fontes sobre as quais nos desbruçamos. Um excelente exemplo desse último tipo é o telegrama confidencial enviado em 2009 pelo embaixador americano Clifford M. Sobel ao Departamento de Estado, no contexto de um exame da política externa brasileira do período.<sup>3</sup> Ele dedica-se somente ao exame da arena decisória em política externa. Tendo contato cotidiano com a máquina governamental, o diplomata argumentou que à medida que o Brasil ganhou um papel proeminente no mundo, diversificou seus interesses no cenário internacional e sofreu os impactos da globalização, o Itamaraty encontrou-se diante de uma grande competição no governo. Segundo suas palavras, a instituição experimentava uma “erosão de seu controle sobre as decisões de política externa”, uma situação profundamente ressentida pelos diplomatas. Isso teria ocorrido na administração Lula da Silva, na qual o processo decisório em política externa “tornou-se inquestionavelmente mais disperso nos níveis hierárquicos mais altos, trazendo para seu seio mais ministérios do que em qualquer momento anterior, os quais, por seu turno, estão estabelecendo relações ainda mais amplas com suas contrapartes no exterior.”

Antes de qualquer análise das afirmações do diplomata, convém explanar o contexto do telegrama. O governo Lula da Silva, inaugurado quase seis anos antes da expedição do telegrama, iniciou sua gestão com uma série de contatos positivos com o governo americano, dando continuidade a um relacionamento que vinha já do período eleitoral. Logo que sua administração começou a efetivamente trabalhar, contudo, surgiram uma série de pontos de atrito com o governo norte-americano. Washington observava tal situação não como decorrente dos interesses nacionais brasileiros, mas sim das resistências de determinados indivíduos em pontos estratégicos do aparelho de Estado. Os dois principais seriam Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Itamaraty, e Marco Aurélio Garcia, Assessor de Relações Internacionais da Presidência da República. Os dois, na visão americana, frustraram diversas

3 From Clifford Sobel to State. Ref 000190. Understanding Brazil's foreign ministry, part 3: inter-agency competition. February 13, 2009. Confidential. Wikileaks Cablegate Archive. Nossa tradução.

iniciativas bilaterais promovidas pelos americanos, além de inserirem na política externa brasileira movimentos considerados contrários à política externa americana, especialmente na América Latina.

Foi por não conseguir romper com essa situação que a embaixada orientou seus trabalhos para outros órgãos que não a Presidência da República e o Itamaraty; e é por essa razão que Sobel tendia a maximizar, para seus superiores em Washington, o papel de outros órgãos no relacionamento bilateral. Como afirma na conclusão de seu telegrama, “não é de nosso interesse que o Itamaraty seja o único filtro para trabalhar com [o governo brasileiro].” Ele próprio, seguidas vezes, ao longo do texto, admite que o órgão ainda se mantinha em posição de superioridade ou de controle absoluto em determinadas áreas da política externa. Assim, ele disse, logo depois de falar da erosão do controle exercido pelo Itamaraty, que “por enquanto (...) o Itamaraty continua a exercer considerável controle sobre quase todos os elementos da relação entre os EUA e o Brasil, ajudado pela autoridade legal, um processo intragovernamental pouco desenvolvido, e insuficiente preparação em muitos dos outros ministérios.”

No tópico sobre controle, Sobel informa o que já salientamos acima: o Itamaraty oferece seus quadros para as principais agências do poder executivo e para o Congresso, o Supremo Tribunal Federal e vários governos estaduais e municipais. Ele afirma ser raro para diplomatas estrangeiros participarem de reuniões de alto nível sem ter um representante do Itamaraty presente. Seu telegrama continua:

Muitos ministérios, particularmente aqueles com menos experiência com assuntos internacionais, praticam auto-censura, muitas vezes recusando engajar-se com suas contrapartes de outros governos sem ter a luz verde do Itamaraty. No Ministério do Trabalho, que não tem um diplomata como assessor, por exemplo, quase sempre se insiste em ter o Itamaraty envolvido em qualquer coisa que seja mais que um encontro para troca de informações com representantes de governos estrangeiros. Altos representantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, cujo ministro assinou e tem sido a liderança em nosso plano de ação bilateral sobre discriminação racial, quase sempre solicitam que o Itamaraty estejam presentes em nossos encontros e comumente deferem, em nossas discussões, a colegas bem mais jovens do MRE.

O diplomata argumenta que o Itamaraty utiliza seus servidores em outros órgãos para monitorar e controlar o contato de outras agências com governos estrangeiros. Ele, então, relata um caso vitorioso. O Ministério da Fazenda, apesar de fortes resistências do Itamaraty e da Presidência, estava obtendo sucesso no tema da participação brasileira na OCDE. Sobel, no entanto, informa que essa vitória foi em grande medida decorrente das atividades dos diplomatas cedidos do Itamaraty ao Ministério da Fazenda. Para o diplomata, ignorar o Itamaraty “é quase nunca uma opção” e “mesmo quando um ministério deseja trabalhar com suas contrapartes estrangeiras, não é incomum que iniciativas sejam bloqueadas por oposição do Itamaraty”; por isso até os ministérios com maior experiência na arena internacional são cuidadosos em garantir a concordância do Itamaraty.

Todo o documento, apesar de repetidamente afirmar o contrário, oferece basicamente exemplos sobre como outros órgãos foram constrangidos pelo Ministério das Relações Exteriores. Como evidência contrária, o embaixador apresenta um resumo de uma série de artigos publicados no jornal o Estado de São Paulo, citando a autonomia de Marco Aurélio Garcia e dos então ministros Tarso Genro, Roberto Mangabeira Unger, Carlos Minc e, principalmente, Nelson Jobim. O fato de Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães terem sido grandes aliados, três dos cinco citados terem saído do governo logo depois por sucessores relativamente mais tímidos e de Nelson Jobim ter sido substituído, posteriormente, por Celso Amorim (um diplomata aposentado) no Ministério da Defesa diz muito sobre como evidências conjunturais são pouco adequadas para justificarem argumentos de processos de longo prazo.

Assim como na literatura sobre análise de política externa brasileira, Sobel afirma que a situação atual é distinta do que ocorria no passado. Se o diplomata examinasse os antecedentes de seus antecessores, provavelmente não teria feito tal afirmação. Desde o início do século XX a embaixada americana no Brasil manteve funcionários em setores específicos (inteligência, militar, cultural, cooperação técnica, comercial e financeira) que atuavam diretamente com suas contrapartes em outros órgãos que não o Itamaraty. São dezenas de instâncias em que o embaixador americano e



até cônsules interagiam da mesma forma apontada por Sobel como novidade. Na formação de professores brasileiros, na cooperação em agricultura, nas negociações financeiras, no tema energético, na venda de material de guerra, enfim, nas amplas áreas que compõem as relações bilaterais houve sempre participação e influência, e, em alguns casos, controle do processo decisório por parte de outros atores.

Sobel, além de apresentar uma versão pouco precisa sobre o passado, não se pergunta se o fato de existir mais ministérios na arena de política externa do que em qualquer momento anterior não decorre simplesmente de uma situação quantitativa – nunca o país teve número tão elevado de ministérios – e não de uma transformação fundamental da natureza do processo decisório, que, como ele bem indica, parece ter permanecido o mesmo em decorrência da atuação defensiva do Itamaraty. A horizontalização estrutural da arena decisória da política externa brasileira, dessa maneira, diante da leitura atenta do documento diplomático, está mais no domínio do *wishiful thinking* e de uma política propositiva para desviar-se do Itamaraty do que no domínio da realidade.

Em suma, o argumento sobre horizontalização não tem uma estrutura sólida, assim como a idéia de que a situação anterior do processo decisório seria de insulamento burocrático. Não é possível englobar todo o processo decisório em qualquer época em nenhuma das duas tipologias. Analítica e teoricamente, o mais relevante, em toda a discussão sobre horizontalização, em nossa opinião, talvez seja, após alcançar-se um consenso conceitual mínimo na área, tentar identificar o que, na verdade, leva a uma composição da arena e da dinâmica decisória de uma forma em determinado tema (ou em determinada época) e, em outro(a), a uma situação distinta. De forma geral, o que temos, é a seleção de caso estruturada na variável dependente (ocasião em que se argumenta que houve horizontalização), a visão algumas vezes superficial sobre o passado e certas conclusões amparadas em uma base empírica inadequada.

## Referências Bibliográficas

- Cervo, Amado Luiz. **O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- From Clifford Sobel to State. Ref 000190. Understanding Brazil's foreign ministry, part 3: inter-agency competition. February 13, 2009. Confidential. Wikileaks Cablegate Archive.
- Geddes, Barbara. **Paradigms and sand castles: theory building and research design in comparative politics**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.
- George, Alexander; Bennett, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2005.
- Hocking, Brian. **Foreign Ministries: change and adaptation**. New York: St. Martin's Press, 1999.
- Mccann, Frank D. **Soldados da pátria: história do exército brasileiro, 1889-1937**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- Mendonça, Renato. **Um diplomata na corte de Inglaterra**. Brasília: Senado Federal, 2006.
- Pennings, Paul, *et al.* **Doing research in political science: an introduction to comparative methods and statistics**. 2ª edition. London: Sage, 2006.

## Resumo

Há uma crescente literatura sobre o que se considera um processo de “horizontalização” da política externa brasileira. No presente texto, busca-se discutir algumas bases dessa tese de modo a contribuir para o adensamento teórico e metodológico do campo de estudos.

## Abstract

There is a growing literature on what is considered a process of “horizontalization” of Brazilian Foreign Policy. This paper aims to discuss some bases of this thesis in order to contribute theoretically and methodologically for the strengthening of the field.

**Palavras chave:** Política Externa Brasileira; Análise de Política Externa; Relações Internacionais do Brasil.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Foreign Policy Analysis; Brazil's International Relations.

Recebido em 22/04/2013

Aprovado em 22/05/2013