

Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?

Maria Regina Soares de Lima e Carlos R. S. Milani



postado em: 01/04/2014

Em boa hora, o Itamaraty resolveu organizar e promover os Diálogos sobre Política Externa. Durante duas semanas a partir de 26 de fevereiro, foram debatidos diversos temas fundamentais para a inserção internacional do Brasil, tais como governança global, desafios da política comercial, integração regional, cooperação internacional, energia, mudança climática, Oriente Médio, BRICS e África.

Na esteira de outras iniciativas de natureza semelhante, em particular as diferentes edições anuais da Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional realizadas desde 2006 pelo Itamaraty, a decisão de organizar os Diálogos revela a preocupação da Casa de Rio Branco em trazer para a esfera pública, com a participação de setores diversos da sociedade civil (empresários, sindicatos, movimentos sociais, acadêmicos, mídia) e representantes do Executivo, Legislativo e Judiciário, debates aprofundados sobre os cenários e desafios da política internacional do Brasil. Abrir canais de diálogo, consulta e participação com a sociedade no cenário contemporâneo de tantas demandas democráticas confirma a percepção e a avaliação de diplomatas brasileiros de que a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se.

O insulamento burocrático de qualquer agência do Estado democrático e de direito enfraquece sua própria capacidade de formulação e gestão legítimas de políticas governamentais. A reflexão acadêmica brasileira e internacional tem enfatizado a dimensão de política pública da política externa, tendo em vista que abrange, atualmente, amplo leque de questões que são concomitantemente domésticas e internacionais. Segundo Celso Lafer, "(...) 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". As jornadas de junho de 2013 colocaram na agenda política a necessidade urgente de se aproximar o Estado da sociedade. É, portanto, mais que oportuno que o MRE se modernize e amplie seus canais institucionais de diálogo com a esfera social nas suas múltiplas manifestações e setores.

Hoje se opõem duas concepções distintas sobre qual deveria ser o formato institucional da participação da sociedade civil nas agendas da política externa. Uma delas, defendida há tempos pelos setores industriais e associações como a FIESP, propugna a retirada da coordenação das negociações comerciais internacionais do Itamaraty em favor da criação de organismo não ministerial em moldes semelhantes ao USTR (United States Trade Representative) ou da transformação da CAMEX (Câmara de Comércio Exterior) em espaço institucional de consulta e formulação da política comercial externa. Em ambos os casos, o Itamaraty perderia agência e agenda importante da política internacional, a despeito de seu protagonismo reconhecido com a eleição vitoriosa do Embaixador Roberto Carvalho de Azevêdo para o cargo de Diretor Geral da OMC (Organização Mundial do Comércio).

A retirada da agenda comercial de um ministério eminentemente político e sua inserção em agência de regulação comercial, mais suscetível à influência de interesses empresariais e lobbies comerciais, pode incorrer no risco de privatização desta área da política externa, indo assim em direção oposta ao movimento de democratização de seu processo decisório. Essa perda da agenda comercial pelo Itamaraty poderia, ademais, abrir as portas a que, em outros campos (energia e biocombustíveis, mudanças climáticas, integração regional, cooperação para o desenvolvimento), a PEB fosse pautada quase exclusivamente por interesses corporativos.

A outra proposta, que aqui defendemos, parte de uma concepção distinta, radicalizando a dimensão pública da política externa e colocando sua agenda na esfera da discussão democrática. Por iniciativa do Grupo de Reflexão de Relações Internacionais (GR-RI), articulação autônoma composta por indivíduos oriundos de diversos setores progressistas da sociedade civil, foi organizada na Universidade Federal do ABC, em julho de 2013, a Conferência Nacional "2003-2013: Uma Nova Política Externa", no bojo da qual emergiu a demanda de criação do Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB).

Conforme previsto em vários artigos da Carta Constitucional de 1988, que definiram a participação como ferramenta de gestão pública nas mais diversas funções governamentais, e concebido nos moldes dos conselhos nacionais de participação já existentes em outras políticas públicas, o CONPEB, conselho de natureza consultiva, visaria a acompanhar a condução da política externa do poder executivo federal e contribuir para a definição de diretrizes gerais dessa política.

Tal proposta prevê, além da presença dos setores governamentais específicos da política externa, a participação de uma diversidade e pluralidade de organizações, movimentos, redes e outros fóruns que atuam no campo da política externa, contemplando os setores empresariais, organizações sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, fundações partidárias, acadêmicos, instituições de estudos e centros de pesquisa, entre outros.

Além de promover a democratização das agendas de política externa e a dimensão propriamente pública de seus debates, a proposta do CONPEB fortalece institucionalmente o MRE na relação com outros atores governamentais domésticos e legitima sua capacidade de negociação no exterior, na medida em que amplia a representatividade e a pluralidade de vozes da sociedade na arena renovada da política externa. Contrariamente à hipótese do

esvaziamento e da marginalização do Itamaraty, sustentada em artigo recentemente publicado pelo Embaixador Rubens Barbosa (Sumiço do Brasil e Itamaraty marginalizado, Estado de SP, 25/03/2014), a criação de formatos institucionais que permitam ampla participação da sociedade civil dá centralidade ao Itamaraty e se espelha em processos em curso em várias democracias ocidentais, como nos casos da França e da Espanha.

Pesquisas acadêmicas recentes têm revelado que, em democracias presidencialistas, mecanismos dessa natureza se tornam ainda mais necessários em função da crescente tendência à "diplomacia presidencial", que no caso brasileiro se intensificou a partir do governo Fernando Henrique Cardoso.

Maria Regina Soares de Lima, Pesquisadora Sênior do IESP-UERJ.

Carlos R. S. Milani, Professor-adjunto do IESP-UERJ.

Ambos são membros do GR-RI.
