

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÉRGIO ANDRÉ DE OLIVEIRA

A INFLUÊNCIA DO PRESIDENCIALISMO NO ITAMARATY
Uma Reflexão sobre a Influência do PT E As Decisões Sociais Da
Política Externa

RECIFE

2014

SÉRGIO ANDRÉ DE OLIVEIRA

A INFLUÊNCIA DO PRESIDENCIALISMO NO ITAMARATY
Uma Reflexão sobre a Influência do PT E As Decisões Sociais Da
Política Externa

Monografia apresentada à Faculdade
Damas da Instrução Cristã - FADIC,
como requisito para obtenção do título
de Bacharel em Relações Internacionais.

ORIENTADOR: Prof. MSc. Pedro
Gustavo Cavalcanti Soares

RECIFE

2014

Oliveira, S. A.

A influência do presidencialismo no Itamaraty: uma reflexão sobre a influência do PT e as decisões sociais da política externa. Sérgio André de Oliveira. Recife: O Autor, 2014.

78 f.:il

Orientador (a): Msc. Pedro Gustavo Cavalcanti Soares

Monografia (graduação) – Relações Internacionais - Faculdade Damas da Instrução Cristã.

Trabalho de conclusão de curso, 2014.

Inclui bibliografia.

**1. Relações Internacionais 2. Políticas (Externa – Social – Internacional) 3. Itamaraty
4. Presidencialismo 5. Governo do Partido dos Trabalhadores – PT.**

**327 CDU (2ªed.)
327 CDD (22ª ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2014 – 245**

SÉRGIO ANDRÉ DE OLIVEIRA

A INFLUÊNCIA DO PRESIDENCIALISMO NO ITAMARATY
Uma Reflexão sobre a Influência do PT E As Decisões Sociais Da
Política Externa

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã - FADIC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: ____/____/____

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador: Pedro Gustavo Cavalcanti Soares
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof. Elton Gomes dos Reis
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Prof.: Antonio Henrique Lucena Silva
FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

Sumário

INTRODUÇÃO	14
1. O Itamaraty: Política Externa, História e Modelos Teóricos Dominantes.....	17
1.1. A Política Externa Brasileira.....	17
1.2. Histórico	18
1.3. Escolas e Modelos Regentes do Itamaraty.....	19
1.3.1. O Realismo	20
1.3.2. O Liberalismo	20
1.3.3. Idealismo.....	21
1.3.4. O Presidencialismo	22
2. A Presidencialização da Diplomacia	24
2.1. A Presidencialização na Diplomacia Brasileira	25
2.1.1. A Presidencialização da Diplomacia: As Viagens Internacionais do Chefe de Estado 28	
2.1.2. A Estabilidade da Elite dos Embaixadores	30
2.1.3. Variáveis Domésticas para a Presidencialização	33
2.1.3.1. Força Legislativa do Presidente	33
2.1.3.2. A Ideologia Presidencial.....	36
3. Modelo de Presidencialização no Governo do Partido dos Trabalhadores.....	39
4. A Internacionalização do Campo Social Através da Presidencialização da Diplomacia	43
4.1. O Campo Social como Política Externa no Governo do Partido dos	
Trabalhadores (2003-2013).....	44
4.1.1. Ajuda Humanitária	44
4.1.2. Direitos Humanos	47
4.1.2.1. Caso Cesare Battisti.....	49
4.1.2.2. Caso Senador Molina	50
4.1.3. Respeito a Instituições	52
4.1.3.1. A Crise Política em Honduras	53
4.1.3.2. A Crise Política no Paraguai.....	54
4.1.3.3. A Crise Política na Venezuela X Crise Política na Ucrânia.....	55
4.1.3.4. Contradições em Fatos Regidos sobre a Convenção De Viena Sobre	
Relações Diplomáticas: O Caso dos Jatos FAB – Força Aérea Brasileira x Fuerza	
Aérea Boliviana.....	56

4.1.4. Cooperação.....	60
4.1.5. Empréstimos e Perdão de Dívidas de Países Mais Pobres	63
4.2. Problema Constitucional.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	69
Referências Bibliográficas	71
Artigos	73
Trabalhos Acadêmicos	74
Periódicos	74
Páginas Web.....	74
Anexos.....	77

Lista de Ilustrações

Gráfico 1: Percentual de tempo passado fora do país pelos presidentes brasileiros em viagens diplomáticas, por ano (1946-09).....	29
Gráfico 2: Percentual de Cadeiras na Câmara dos Deputados do Partido do Presidente (1946-08).....	34
Gráfico 3: Força Legislativa dos Partidos de Esquerda na Câmara dos Deputados (1946-08).....	35
Gráfico 4: Percentual de Ministros de Esquerda no Gabinete (1946-08).....	35
Figura 1: Viagens e Dias no Exterior no Mandato Presidencial de Luís Inácio Lula da Silva.....	41
Figura 2: Homenagem a Souza Dantas no Museu do Holocausto em Israel.....	51
Figura 3: Manifestações Políticas e Direitos Humanos.....	53

Lista de Tabelas

Tabela 1: Critérios de seleção dos ministros das Relações Exteriores do Brasil em 1946-2010, por regime político.....	27
Tabela 2: Mudanças de Titulares das Principais Embaixadas por Presidência.....	32
Tabela 3: Ideologia dos Governos Brasileiros por Mandato Presidencial.....	37

Lista De Siglas

ABC - Agência Brasileira de Cooperação

AHI - Assistência Humanitária Internacional

AOD - Aid Organization Development

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BIRD - International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados Oeste Africano

CF - Constituição Federal

Conab - Companhia Nacional de Abastecimento

CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

CEPAL - Comissão Económica para a América Latina e o Caribe

CIA - Central Intelligence Agency

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

EMBRAPA - Empresa Brasileira para a Pesquisa Agrícola

FAB – Força Aérea Brasileira

FAB – Fuerza Aérea Boliviana

Fiocruz -Fundação Oswaldo Cruz

FMI – Fundo Monetário Internacional

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IBAS - Grupo Índia, Brasil, África do Sul

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDE - Ministério de Desenvolvimento Social

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OEA – Organização dos Estados Americanos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

OMC – Organização Mundial do Comércio

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PMA - Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas

P.E. - Política Externa

PDS – Partido Democrático Social

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido Social Democrata Brasileiro

PRN – Partido da Republica Nacional

Proex - Programa de Financiamento à Exportação

PSP - Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTN - Partido Trabalhista Nacional

SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Indústria

SENAI - Serviço Nacional Brasileiro de Assistência à Indústria

SRI - Secretaria das Relações Exteriores

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNAVEM - Missão de Verificação das Nações Unidas

UNB – Universidade Nacional de Brasília

WB – World Bank

WFP - World Food Programme

A INFLUÊNCIA DO PRESIDENCIALISMO NO ITAMARATY

Uma Reflexão sobre a Influência do PT E As Decisões Sociais Da Política Externa

Sérgio André de Oliveira*

Resumo

O governo do Partido dos Trabalhadores se iniciou no período de Janeiro de 2003. Ao completar uma década no poder máximo da política brasileira (2013) é realizado um balanço dos anos junto ao Itamaraty. Este governo se caracterizou por se denominar como um novo rumo à Política Externa do Brasil. Desta forma o País passa a ter uma participação mais decisiva no cenário internacional, apesar destas mudanças já serem observadas no final do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Desta forma este trabalho expõe de forma didática uma avaliação da Política Externa do período compreendido entre 2003 a 2013 onde se faz uma avaliação da condução dessa política. O Estudo objetiva demonstrar a atuação e os resultados da política social externa do governo em referência, através da Economia e Política Internacional na conjuntura moderna. A metodologia da pesquisa está circunscrita a revisão bibliográfica. Baseou-se em obras de autores consagrados, pois se utilizou dos métodos bibliográficos científicos abrangendo o referencial teórico já tornado público em relação ao tema pesquisado. O trabalho conclui que é com a eleição de Lula em 2003 que a participação do Brasil no cenário internacional passa a orientar a diplomacia brasileira.

Palavras-Chave: Política Externa, Política Social, Política Internacional, Itamaraty, Presidencialismo, Governo do Partido dos Trabalhadores.

* Aluno concluinte do curso de Relações Internacionais

Abstract

The Government Workers' Party began in the period of January 2003. Upon completing a decade in maximum power of Brazilian's politics (2013), it makes a balance of the year by the Foreign Ministry. This government was characterized by denominate as a new direction to the Brazil Foreign Policy. Thus the country is replaced by a more decisive role in the international scenario, despite these changes are already observed at the end of the term of Fernando Henrique Cardoso. Thus this work exposes didactically a review of Foreign Policy of the period from 2003 to 2013 where he is conducting a review of this policy. The study aims to demonstrate the performance and results of the external social policy of the government in question, through the Economics and International Politics in the modern environment. The research methodology is limited to literature review. This was based on works by established authors, since it used the scientific bibliographic methods covering the theoretical framework already made public in relation to the research topic. The work is concluded that with the election of Lula in 2003 that Brazil's participation in the international scene shall be guided Brazilian diplomacy.

Keywords: Foreign Policy, Social Policy, International Politics, Foreign Ministry, Presidentialism , Government Workers Party .

Agradecimentos

Agradeço a Deus, que através de Jesus Cristo, permitiu que realizasse este trabalho.

Agradeço a meus familiares e ao Professor Orientador Pedro Gustavo Cavalcanti Soares pela ajuda e paciência e dedicada orientação, pela competência e amizade.

Aos professores Elton Gomes dos Reis e Antonio Henrique Lucena Silva, componentes da banca examinadora, pelas importantes observações apresentadas.

*“O perigo de ficarmos só voltados para o ideal é a irrelevância.
O de estarmos totalmente voltados para o realismo é a inação.”*

Celso Luiz Nunes Amorim

INTRODUÇÃO

O Itamaraty sempre foi reconhecido como um dos órgãos públicos mais independentes do Estado Brasileiro. Diversos governos sucessivos se apresentaram como dirigentes do país tendo o Ministério das Relações Exteriores permanecido como instituição de certa forma apartada das decisões da República, sendo sua função de consulta e orientação no processo decisório a tomar no Sistema Internacional.

Dentro da disciplina das Relações Internacionais, diversos autores como Rosenfield (2010), Koifman (2013), Abreu (2009), entre outros, vêm criticando a recente posição do Itamaraty. Este vem perdendo sua independência e passando a não só influenciador de decisões do governo brasileiro como a ser também influenciado. Algumas das governanças do Itamaraty têm sido feitas através da vontade do poder Executivo brasileiro como demonstração do modelo de Diplomacia Presidencialista e da presidencialização que este vem passando, o que apesar de ser tendência na política externa mundial, no caso do modelo brasileiro, vem apresentando diversas críticas por sobrepor o pensamento e diretrizes do citado órgão de Estado por objetivos partidários.

Nesta temática, este projeto constitui, portanto, uma proposta de pesquisa intitulada A Influência Do Presidencialismo No Itamaraty - Uma Reflexão sobre a Influência do PT E As Decisões Sociais Da Política Externa, que propõe estudar estas influências no decorrer histórico e estatístico, dando ênfase no campo social por se tratar de uma área quase inexistente em governos prévios. Este segue conforme argumentações apresentadas no decorrer do plano de trabalho.

A problemática sugere que os governos republicanos brasileiros, principalmente a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso, sejam reconhecidos como diplomacias presidencialistas que influenciam através da presidencialização das políticas exteriores, fato que ficou conhecido pelas constantes viagens em que os presidentes realizam e são acompanhados pelo corpo diplomático. Com uma maior utilização deste modelo de diplomacia, não é equivocado afirmar que os presidentes imprimam sua característica ao modelo de política externa adotada no Brasil. A atuação do executivo nas mais diversas áreas de um Governo Republicano é compreensível. Porém quando esta se torna algo contrário ao histórico e ao pensamento da Instituição acaba havendo conflitos, inevitavelmente, que destoam do comportamento passado da mesma.

Este trabalho pretende explicar através de seu modelo teórico, o referido tema através das definições de política externa, um breve resumo de como é conduzido o modelo brasileiro e o histórico da relação da referida instituição no campo social relatados através dos arquivos do Itamaraty e da ONU. A questão explorada pela diplomacia tem uma forte ligação com a África, fato histórico que é apresentado no capítulo posterior até a gestão da presidente Dilma Rousseff em 2010, onde tem início uma pluralização destas atividades.

O corte temporal tem como foco a década dos governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva e da presidente Dilma Rousseff no período compreendido entre Janeiro de 2003 a Dezembro de 2013. Esta década é caracterizada por ter dado um novo rumo à Política Externa do Brasil. Desta forma o país passa a ter uma participação mais decisiva no cenário internacional, apesar destas mudanças já terem sido observadas no final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Sendo assim, o objetivo geral deste trabalho expõe uma avaliação da Política Externa do período compreendido de dez anos na gestão do Partido dos Trabalhadores entre o ano de 2003 até o ano de 2013 onde é observado o modelo de condução dessa política. O Estudo objetiva demonstrar a atuação e os resultados da P.E¹. do governo em referência, através da Economia e Política Internacional na conjuntura moderna.

Sendo assim, a sua demonstração ou não de que há uma interferência política do Executivo através da presidencialização no campo social das decisões no Itamaraty serve de objetivo geral, de forma a demonstrar historicamente e comparativamente a regência deste que é o responsável pela exteriorização do país.

Para a comprovação e base da análise deste referido assunto é estabelecido o estudo realizado por Amorim Neto (2012) onde relata a condução e os determinantes da política externa brasileira desde a eleição do presidente Gaspar Dutra até a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva no segundo capítulo deste trabalho. Neste, são apresentados os dados coletados do trabalho sobre a presidencialização de Amorim Neto (2012), com as suas respectivas descrições e a justificativa de sua coleta de dados. Este demonstra porque sua utilização no trabalho que serve para especificar, ou não, se são fatores do aumento da presidencialização e sua posterior influência e contribuição social para a política externa. Os seus resultados confirmarão se há um aumento ou não

¹ Política Externa

de atividade no campo social na política externa brasileira proporcionalmente no espaço temporal e que fatores contribuíram para seu aumento ou diminuição.

Posteriormente no capítulo 3 é relatado o histórico da política externa brasileira, com a análise da composição teórica de suas bases, onde esta possui uma pequena porém possível de ser demonstrada, medida de expressão até os dias da primeira década do Partido dos Trabalhadores (2003-2013). Assim é realizado um comparativo entre as gestões pré e pós o governo do PT. Para isto, é apresentado que tipos de ajuda foram ou são realizados pelo Governo Brasileiro, como perdão da dívida externa, construção civil em territórios externos, doações humanitárias de medicamentos, alimentos, entre outros e aportes financeiros com ou sem intermédio de organismos internacionais, como a ONU e suas mais diversas instâncias.

No capítulo 4 são citadas as formas de ajuda externa no campo social que o governo brasileiro vem realizando nos últimos 10 anos bem como seus benefícios e falhas. É demonstrado também o histórico das mesmas na citada década.

A última parte é constituída das considerações finais e onde é apresentada a conclusão da análise proposta por este trabalho onde é feito justificativas para os resultados e sugestões de diversos autores e meios de comunicações sobre o fato relacionado à política externa brasileira no campo social.

Seus os objetivos específicos são necessários para corroborar com a revisão bibliográfica e com o fato do estudo de caso do campo social da política externa brasileira, onde esta é, ou se pretende passar, a ser a principal marca dos líderes do Partido dos Trabalhadores em relação aos outros partidos brasileiros. Para isto, é necessário identificar os atores inseridos no contexto da análise, verificar a relação entre o Poder Executivo e o Ministério das Relações Exteriores, analisar o período histórico republicano em que podem ser observadas atuações da política externa no campo social, reconhecer se há ou não interferência nas decisões do Itamaraty provenientes do presidencialismo no campo social e a apresentação dos motivos pelas quais se chegam a estas conclusões.

1. O Itamaraty: Política Externa, História e Modelos Teóricos Dominantes

1.1. A Política Externa Brasileira

Constitucionalmente, a responsabilidade pela definição da política externa brasileira cabe ao Poder Executivo, ao passo que o papel da diplomacia é o de programá-la. Para compreender, ao menos parcialmente, a orientação estratégica brasileira de inserção internacional, é interessante focar no processo doméstico na formulação da política externa, no qual se constata um arranjado consenso de que o Ministério das Relações Exteriores, denominado também de Itamaraty ou MRE, tem tradicionalmente desempenhado um papel central (OLIVEIRA, 2005).

Entre os órgãos da presidência e suas unidades (como secretarias do governo), quase 43% têm competência para representar o Brasil em fóruns e negociações internacionais, e, portanto, assinando compromissos em nome do país, que em sua maioria possuem natureza de cooperação técnica. O percentual ultrapassa os 61% (OLIVEIRA, 2005), quando são analisados os Ministérios e suas competências legais para agir internacionalmente.

O uso dessas competências legais pode ser exercido sob supervisão e acordo do Itamaraty, mas nem sempre isso acontece. Com a crescente internacionalização do Brasil, a ampliação do papel dos acordos internacionais, na definição de políticas domésticas e o aumento do papel do Estado, há uma tendência de que esses números se elevem cada vez mais entre órgãos do governo, vinculados à atuação global do país (AMORIM NETO, 2011).

Com o fim da Guerra Fria e o seu bipolarismo, o soft-power encontra ambiente favorável para efetivar-se, onde países que até então não possuíam poderio bélico, poderiam agora chegar a seus alvos, por outros meios. Entre eles, o Brasil, que não possui um poderio bélico e militar entre os principais, e nem o deseja, mantém o soft-power como prioridade em sua atuação estratégica na política externa, inserindo-se internacionalmente e conquistando um lugar privilegiado em sua atuação global.

Diante do histórico da política externa brasileira, percebe-se claramente o envolvimento estratégico com diversos continentes e países, ora frenético e ativo, ora sutil e tímido. Dentre os parceiros brasileiros de cooperação, destacaremos o continente

africano, que se tornou e tem se tornado, um parceiro significativo, estratégico e importante para o futuro brasileiro.

1.2.Histórico

De acordo com A História da Organização do Itamaraty, (CASTRO, 2009), este teve início em 1808 através da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros. Esta foi fundada em conjunto com a da Guerra pelo decreto de 11 de março de 1808, por D. João VI, em quem nomeou D. Rodrigo de Souza Coutinho, futuro Conde de Linhares, Ministro e Secretário de Estado para os Negócios Estrangeiros e da Guerra. Somente se organizou como Ministério em 16 de janeiro de 1822, ocupando a Pasta do Império quando inspirou D. Pedro a proclamar a Independência. Um mês antes do Grito do Ipiranga, havia redigido o Manifesto de 6 de agosto, primeiro documento diplomático dirigido pelo Brasil às demais nações, explicando-lhes a situação de D. João VI como tutelado das Cortes portuguesas e anunciando a fundação do Império brasileiro José Bonifácio foi quem determinou as primeiras medidas para aparelhar um núcleo administrativo autônomo, com funções específicas, formado de uma infraestrutura mínima de material e de pessoal, para assessorá-lo nos assuntos estrangeiros da sua Pasta.

Desde então a posição do Ministério Exterior vem sendo aperfeiçoado e são notadas as transformações na estrutura básica do MRE que seguiram as diretrizes de descentralização e de aumento da capacidade decisória do Ministro de Estado e dos órgãos superiores a ele vinculados realizadas pela reforma do Ministro Azeredo da Silveira em 1979.

Um perceptível avanço para o pensamento do Itamaraty que contaminou e recorreu ao presidencialismo foi através da gestão de Olavo Egydio Setúbal. Com ele se introduziu a chamada diplomacia de resultados em que até mesmo o Presidente era utilizado quando necessário para alcançar melhores acordos internacionais. Este tinha como ideal:

(...) seja flexível, criativa e realista. Seu ponto de partida é a explicitação de nossos interesses concretos no que se refere à tomada do crescimento e a redução de nossa vulnerabilidade externa nos campos financeiros, tecnológico e comercial. Sua implementação exige uma presença mais

efetiva do Brasil nos debates multilaterais e nas negociações bilaterais. (...)
(CASTRO, 2009).

Esta filosofia foi bastante buscada por seus sucessores, em especial Celso Lafer, ávido e experiente em negócios internacionais e economia e Fernando Henrique Cardoso que em seu discurso a câmara dos deputados sintetizou as características centrais da diplomacia brasileira: tradição, memória, estabilidade, respeito a compromissos assumidos, proteção de interesses nacionais e visão do futuro. O aprofundamento com a diplomacia presidencial foi dado com a visão deste Ministro de Estado e posterior Ministro da Economia e Presidente da República através da necessidade de aperfeiçoamento da máquina administrativa do Itamaraty para adaptar-se “a era de mudanças”.

A partir do primeiro governo do Presidente Itamar Franco (1992-1994) a presidencialização da diplomacia se consolidou e posteriormente na segunda gestão do Ministro Celso Amorim no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), esta se sobrepôs as demais correntes decisórias do MRE.

1.3. Escolas e Modelos Regentes do Itamaraty

O Ministério das Relações Exteriores é reconhecido como um órgão que historicamente busca a resolução de conflitos através de um tripé. Este é constituído por atuações que seguem principalmente a linha da escola do realismo, liberalismo e idealismo. Já o presidencialismo nas relações internacionais brasileiras é um fato indissociável já que o país é uma República Constitucional. Essas “Escolas” ou Teorias das Relações Internacionais são a maneira conceitual que se pretende explicar as ações humanas e suas consequências além das fronteiras do Estado. Nas últimas décadas, e principalmente últimos governos, têm sido somados a estes decisões fortemente influenciadas através da chamada presidencialização da diplomacia brasileira.

Abaixo são descritas as teorias históricas do Itamaraty e comparadas ao final do trabalho para a identificação da linha de pensamento dominante no Itamaraty para o entendimento de que maneira o Executivo Nacional vem influenciando a política externa brasileira.

1.3.1. O Realismo

Principal escola do MRE, é também a mais conhecida. Possui seu foco centrado no Estado como o ator central das relações internacionais. Este é estudado em relação a seu poder, não o relacionando a suas capacidades intrínsecas, mas sim em comparação aos demais Estados com os quais compete e seu Status-Quo no Sistema Internacional que é defendido como anárquico.

Sua teoria se desvincula de princípios morais e tenta se aproximar do mundo da forma como ele realmente o é. Sua definição passa pela ideia de Maquiavel de como o mundo é e não como ele deveria ser. Assim este pensamento disserta acerca da natureza humana cruamente exposta e fortemente influenciada pelas razões instintivas de obtenção, de manutenção e de maximização de poder (CASTRO, 2012).

O realismo é então justificado em seis (alguns autores defendem sete) princípios que se referem, segundo (CASTRO, 2012), primeiro a natureza humana egoísta e individualista, segundo a guerra como instrumento para fins de maximização das estratégias nacionais, terceiro como cálculo de poder utilizado pelo Estado diante dos constrangimentos exógenos e endógenos, quarto como justificação do militarismo e as políticas defensivas sob o ponto de vista da obtenção e manutenção de capitais e força-poder-interesse, quinta como a relativa baixa do controle internacional, sexta refere-se ao Estado nacional como principal ator do cenário internacional e por último a distribuição irregular e assimétrica dos Estados.

Exemplos desta política aplicada são as questões de preservação ambiental, respeito aos direitos humanos, direitos da criança e do adolescente, políticas comerciais, financeiras entre outras diversas problemáticas assinadas e pactuadas em diversos fóruns e conselhos de organização internacionais.

1.3.2. O Liberalismo

O liberalismo nas relações internacionais possui uma doutrina na qual sua preocupação central é com a liberdade do indivíduo. De acordo com esta, o interesse geral requer o respeito pela liberdade cívica, econômica e da consciência dos cidadãos.

Desta premissa partem suas diversas vertentes. O clássico de teóricos como Locke, Bentham e Kant constitui a base para as demais, trazendo oposição ao egoísmo ético, estabelecendo a vitalidade do altruísmo.

Enquanto o realismo advoga centralidade no e para o Estado o liberalismo não descarta a importância do Leviatã, porém enxerga outras forças pulverizadas juridicamente guiadas no interior e no exterior dos Estados que possuem papel legítimo nas relações internacionais, como o semidireito internacional e a Pax Republicana por exemplo. Este implica a restrição do poder estatal, não permitindo que o Estado interfira em alguns direitos fundamentais como o da vida, da felicidade e da liberdade (CASTRO, 2012).

Premissas que são inerentes ao liberalismo defendem os direitos humanos e as liberdades civis dos cidadãos contra possíveis atos de opressão do Estado. Estas podem ser citadas no relativo a propriedade privada como instituição jurídica que reconhece a exclusividade de uso de um bem material pelo seu possuidor, governo limitado como consequência da redução do poder político já que para os liberais todo poder coercitivo deve ser justificado, sendo a liberdade humana uma presunção universal, estado de direito e a aplicação política da igualdade perante a lei, pairando igualmente acima de todos os grupos da sociedade e o mais citado de todos que é o livre mercado, que nada mais é que o conjunto de interações humanas sobre os recursos, sem ser restrito pela imposição política de interesses particulares (CASTRO, 2012).

O liberalismo adotado pelo MRE tem seu foco direcionado a redução do poder político de Estados centrais do globo, com o exercício de poder sendo justificado e aprovado pelos demais países, como por exemplo, pelo Conselho de Segurança da ONU, pela OMC e as políticas econômicas de disciplina fiscal, liberação comercial, privatizações e desregulamentações levadas a cabo de 1990-2003.

1.3.3. Idealismo

Escola teórica que contrapõe o realismo propõe estudar o Sistema Internacional como este deveria ser. Seu principal defensor e político a praticar o idealismo foi o norte-americano Woodrow Wilson Presidente dos Estados Unidos de 1913 a 1921. Este

propôs 14 pontos em que definia como essenciais para a relação justa entre nações no Sistema Internacional.

Para que isto pudesse ocorrer era necessária a reformulação geral do sistema internacional, condenando veementemente o sistema de alianças secretas, a defesa de uma diplomacia pública regulada pela opinião pública de cada país, e terminava com uma proposta de regulação do sistema internacional caracteristicamente jurídicista, qual seja, a constituição da Liga das Nações, cuja função era zelar pela manutenção da paz e evitar futuras guerras por meio da arbitragem e das negociações (Lacerda 2006).

Sua proximidade com o Liberalismo ocorre no campo econômico, em que defende que estes criam laços entre povos e países, por meio de cooperação e de comércio internacional. Wilson acreditava que isto iria acarretar na redução a expansão do poder bélico até o limite da autodefesa. Este fato ocorreria já que os próprios Estados estão inseridos em um sistema em que o caráter de benefício mútuo promove a cooperação entre eles e estes obtêm ganhos econômicos e/ou políticos de maneira simultânea.

Para o conselheiro Paulo de Almeida (2001) a diplomacia brasileira, por exemplo, sempre ostentou em suas bandeiras ideológicas os princípios da independência e da soberania nacionais, como o objetivo precípua da política externa não deveria ser, unicamente, o de representar o país no exterior e menos ainda o de contribuir para uma pretendida grandeza nacional, a exemplo do slogan “Brasil grande potência” ou a resolução do conflito entre Árabes e Palestinos e a questão Nuclear Iraniana alçado pelo Governo Lula e chamada de “inocentes” pelo governo do presidente norte-americano Barack Obama.

1.3.4. O Presidencialismo

Como toda República Constitucional, o presidencialismo é inerente às decisões do Ministério das Relações Internacionais. Esta é a forma de governo regente no Brasil e de maneira simplificada, segundo Bobbio em seu dicionário de Política, pode ser definida como:

...no Estado moderno, o Governo se compõe normalmente do chefe de Estado (monarca ou presidente da república) e do conselho de ministros, dirigido

pelo chefe de Governo. Nas repúblicas presidencialistas, o chefe do Estado é a figura preeminente. Em alguns tipos de federação, como nos Estados Unidos da América e conseqüentemente no Brasil, o presidente reúne os poderes de chefe de Estado e de chefe de Governo. (BOBBIO, 1983).

Mesmo se do ponto de vista constitucional o Governo é definido como órgão no qual se manifesta o poder estatal em toda a sua plenitude, do ponto de vista sociológico constata-se que nos Estados modernos, nos quais se realizam quaisquer das formas de participação eleitoral do povo, de forma mais ou menos livre, os centros de poder aos quais normalmente o Governo está subordinado (subordinado mas não de um modo absoluto nem mecânico, porque possui sempre uma relativa autonomia) são o partido ou a coligação de partidos de Governo.

Desta forma, o presidencialismo é apenas um dos poderes e a reunião de poder de Chefe de Estado permite ao executivo representar o país em missões diplomáticas, mas de acordo com alguns autores como, por exemplo, Koiffman (2007), estas missões devem ser realizadas com a assessoria e o bom senso de órgãos competentes para não criar “laços” indesejáveis e mal-estar internacional ao mesmo tempo que salvaguarda o país de pretensões partidárias. Já de acordo com outros autores, como Amorim Neto (2012), defendem que o Brasil é muito grande para ser representado apenas por um órgão, abrindo possibilidade assim para todos os outros ministérios do executivo.

A diferença do modelo do presidencialismo, a presidencialização da diplomacia é a atuação mais extensiva do Chefe de Estado, que no caso do Brasil, o presidente, no qual não só representa o país perante o globo como também influencia e modifica processos decisórios de acordo com os interesses que julga serem mais adequados pelo seu governo.

2. A Presidencialização da Diplomacia

O desenho institucional de um Estado influencia diretamente de que modo às relações internacionais serão exercidas por um país no que diz respeito a seu sistema e hierarquia. Como na monarquia o chefe da nação é a personificação do Estado de modo vitalício através da família real, não há mudanças essenciais no governo e conseqüentemente nas Relações Internacionais que não ocorram pela vontade do mesmo. Para Castro (2012), restam os sistemas de governo em que ocorrem as mudanças essenciais ao Estado e a sociedade civil, o parlamentarismo, a república presidencialista e os sistemas mistos.

Castro (2012) continua defendendo que no parlamentarismo há a cisão entre a chefia de Estado e a chefia de governo em duas pessoas distintas, mas que possui uma dependência do legislativo. Enquanto no sistema misto, este há uma maior independência do Chefe de Estado que possui, ainda que limitadamente, um maior poder de condução da política externa.

No presidencialismo que é o caso de estudo deste trabalho, mais especificamente o brasileiro, há uma união entre a chefia de Estado e de governo em uma mesma pessoa, o presidente. Esta forma de governo garante o poder executivo poderes mais amplos no que se refere a condução da política externa, permitindo que a figura máxima do governo, o presidente, seja recebido como porta-voz e representante dos interesses do país no sistema político internacional (CASTRO, 2012).

Dentro do modelo presidencialista existe um debate nas relações internacionais sobre a manutenção da autonomia dos órgãos das relações exteriores e a presidencialização do sistema a partir da década de 1990, isto é, a maior atuação do Chefe de Governo e de Estado no que diz respeito às questões diplomáticas das repúblicas. Para este trabalho, a análise do ocorrido no Brasil se torna essencial.

2.1. A Presidencialização na Diplomacia Brasileira

Para Amorim Neto (2012), autor de um dos únicos estudos sobre presidencialização da diplomacia brasileira, define em seu capítulo sobre “Atores E Estrutura Institucional Do Processo Decisório Da Política Externa II: O Itamaraty E As Forças Armadas”, o papel central que o chefe do Executivo sempre exerceu na condução da política externa brasileira, que decorre, naturalmente, do regime presidencialista que caracteriza indelevelmente a República. Todavia, ainda é escassa a reflexão acadêmica nacional acerca dos nexos entre o presidencialismo e a política externa e se faz necessário o exame dos critérios de recrutamento dos chanceleres a partir da relação entre sistema de governo e política externa de uma perspectiva comparada, ou seja, avaliar em que medida os tipos de Executivo influenciam o perfil dos atores diretamente envolvidos na condução da política externa. Para dar continuidade a este estudo o trabalho de Amorim Neto (2012) é adaptado a este texto como forma de corroborar com os argumentos apresentados.

Para Amorim Neto e Samuels (2010, Amorim Neto 2012 Apud), os regimes presidencialistas estão associados a uma mais alta frequência de ministros apartidários do que os sistemas parlamentaristas e semipresidenciais, mesmo na presença de outras variáveis explicativas relevantes, tais como fragmentação legislativa, situação econômica, e a extensão dos poderes legislativos de Estado.

Amorim Neto (2012) também defende que no tocante a política externa a legislação ordinária é um instrumento muito menos necessário e na diplomacia, grandes mudanças podem ser efetuadas com notas emitidas pelo chefe de Estado ou por meio de decisões por ele tomadas unilateralmente, aconselhado somente por um diminuto círculo de assessores. Isso significa também que a tradução das preferências de presidentes ou primeiros-ministros em políticas implementadas – no que diz respeito as relações internacionais – vai depender muito mais do controle que têm sobre o aparato burocrático do que as maiorias legislativas.

Dito isso, pode-se, então afirmar que, no tocante à política externa, o controle do aparato burocrático do estado é, para os chefes do Executivo, um objetivo tão importante quanto os programáticos.

Com relação aos regimes presidencialistas, é de se esperar que os chefes de governo privilegiem a nomeação não apenas de chanceleres apartidários e que não

ocupem cadeiras legislativas – uma vez que, para conduzir a política externa, precisam do apoio dos partidos e do Legislativo menos do que os primeiros-ministros, mas também de especialistas ou de operadores políticos que conheçam os meandros do aparato e do corpo diplomático.

O fato não é acordado por todos os setores e estudiosos sobre política externa. A opinião e argumentos de Rubens Barbosa, ex-embaixador em Washington e Londres, sobre o assunto refletem as críticas levadas a este assunto pelas recentes modificações realizadas no Itamaraty pelo governo do Partido dos Trabalhadores. Nela, o mesmo relata os fatos que vem ocorrendo internamente do Ministério das Relações Exteriores.

O MRE² é um órgão respeitado em todo o mundo. A qualidade da atuação internacional do Brasil tem sido, ao longo dos anos, associada em boa medida à solidez institucional da Instituição, à rigorosa seleção e boa formação de seus quadros, à sua vocação suprapartidária, à capacidade de combinar continuidade e mudança. A diplomacia não é algo que possa sofrer guinadas de 180 graus a cada mudança de governo. Os interesses do Brasil no mundo não são reinventados a cada quatro anos.

Os integrantes da carreira diplomática são servidores do Estado por excelência. Não se vinculam a partidos, nem procuram transferir para o processo de formulação e execução da política externa os embates normais e saudáveis da competição política democrática. Nessa característica – além do rigor na seleção e treinamento, bem como em políticas administrativas que valorizam a promoção por merecimento e nomeação somente de funcionários de seus quadros para funções n Brasil e no exterior – residem alguns de seus principais atributos.

Amorim Neto (2012) define então quatro critérios defendidos por ele para que haja a seleção dos ministros das relações exteriores: Os filiados a partidos, os burocratas, os especialistas e os legisladores. A análise de seu estudo foi do período de 1946 a 2010 no Brasil em que divide a mesma por regimes políticos.

² MRE: Abreviatura de Ministério das Relações Exteriores

Tabela 1: Critérios de seleção dos ministros das Relações Exteriores do Brasil em 1946-2010, por regime político.

Nomeações para o Itamaraty	1946-64	1964-85	1985-10
Total	16	5	11
Filiados a Partidos	94%	20%	45%
Burocratas	6%	80%	45%
Especialistas	94%	80%	73%
Legisladores	19%	20%	9%

Fontes: Amorim Neto (2012 pp. 124 apud); Abreu et Al. (2001);

www.presidencia.gov.br

Amorim Neto (2012) ressalta que dois aspectos são marcantes nos atributos dos chanceleres brasileiros sob os três regimes: a alta frequência de nomeações destinadas a especialistas (94% em 1946-64, 80% em 1964-85 e 73% em 1985-10) e a presença relativamente baixa de titulares do Itamaraty com uma cadeira no Congresso (19% em 1946-64, 20% em 1964-85 e 9% em 1985-10). A filiação dos chanceleres a partidos é bastante variável entre os três regimes, assim como o é a condição de burocrata (ou diplomata de carreira. Para se ter uma noção mais ampla desses valores, considerando todos os ministros nomeados entre 1985 e 2006, a percentagem média de ministros filiados a partidos foi de 65% e a percentagem média de ministros especialistas, 54% (Amorim Neto, 2007, p. 60). Ou seja, há uma especificidade no perfil dos chanceleres brasileiros, quando comparados ao perfil de outros ministros.

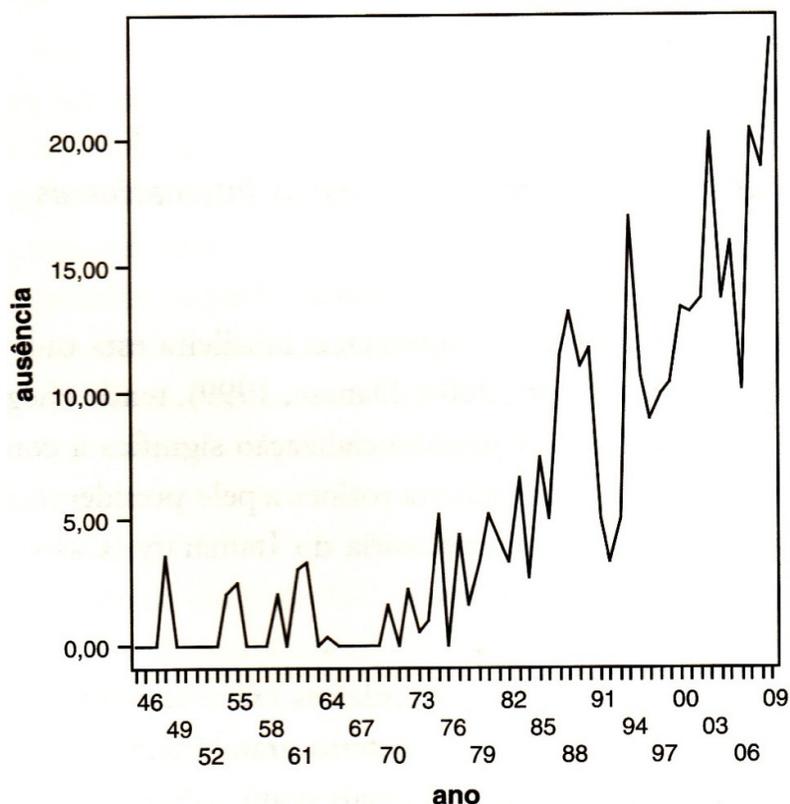
2.1.1. A Presidencialização da Diplomacia: As Viagens Internacionais do Chefe de Estado

Amorim Neto (2012) relaciona as viagens internacionais do chefe de Estado como forma de medir a presidencialização de uma diplomacia. Para este, alguns autores sustentam que a diplomacia brasileira está cada vez mais presidencializada (Cason e Power, 2009; Danese, 1999, Amorim Neto 2012 Apud), tendo chegado a seu ápice durante o governo Lula. A presidencialização significa a condução da política externa diretamente de maneira rotineira pelo presidente, implicando também na redução da autonomia decisória do Itamaraty (Cason e Power, 2009, pp. 121-122, Amorim Neto, 2012 Apud). Nas palavras dos dois autores:

Antes de 1994, os presidentes brasileiros eram altamente dependentes do MRE e concediam ao ministério grande autonomia decisória. Importantes negociações internacionais eram conduzidas diretamente pelo Ministério das Relações Exteriores e/ou funcionários do MRE e suas principais embaixadas ao redor do mundo. Os presidentes viajavam pouco, e, dentro dos limites do seu envolvimento com a diplomacia, se tanto, tudo se dava no contexto de cúpulas presidenciais e visitas de Estado cuidadosamente coreografadas em que os resultados eram geralmente pré-negociados. Essa tradição foi totalmente posta de cabeça para baixo desde a metade da década de 1990, e a diplomacia presidencial rotineira é uma característica de duas administrações: Cardoso (1995-02) e Lula (2003-2010).

Amorim Neto cita também Cason e Power (2009, p. 123) para corroborar com sua tese relacionando que estes oferecem também evidências quantitativas de presidencialização. O indicador por eles adotado para medir o grau de presidencialização – a percentagem de cada mandato presidencial consumida com viagens internacionais do chefe de Estado brasileiro entre 1974 e 2006 – revela claramente que FHC e Lula foram os mandatários que mais trouxeram para si a condução da política externa. Assim, de modo a visualizar as ausências no exterior de modo oficial, o Gráfico 1 a seguir, exhibe a percentagem de tempo de cada ano passado fora do país pelos presidentes brasileiros em viagens diplomáticas, entre 1946 e 2009.

Gráfico 1: Percentual de tempo passado fora do país pelos presidentes brasileiros em viagens diplomáticas, por ano (1946-09).



Fonte: Amorim Neto (2012 pp. 126 apud); Garcia (2005); www.presidencia.gov.br

O gráfico indica que, a partir do governo Geisel (1974-79), a frequência das viagens internacionais dos presidentes passa para um patamar mais alto. Porém, entre 1946 e 1973, houve três anos de destaque em termos de ausências do chefe de Estado devido a atividades diplomáticas fora do país: 1949 (sob Dutra), 1959 (sob Juscelino Kubitschek) e 1963 (sob Goulart). Ainda assim, esses 28 anos podem ser caracterizados por uma maior autonomia do Itamaraty quando comparados com o período de 1974-09. E, sem dúvida, sob FHC e Lula, a presidencialização da diplomacia chegou a seu ápice, como já aviam assinalado Cason e Power.

A figura mostra também que desde a criação do plano real e o início do governo de Fernando Henrique Cardoso a quantidade de tempo em viagens diplomáticas disparou e os anos em que é o governo de Luís Inácio Lula da Silva governou, se

tornando assim inigualável na quantidade de viagens desde o momento em que a série começou a ser estudada.

O Mercosul, criado em 1991, é uma das principais causas da presidencialização da diplomacia brasileira. Como mostra o trabalho de Malamud (2005), o fundamento institucional do Mercosul tem sido essencialmente a diplomacia presidencial. Trata-se do que este autor chama de interpresidencialismo. Segundo Malamud, embora frágil como estrutura institucional de integração, o interpresidencialismo permitiu que o Mercosul superasse várias crises (só entre a Argentina e o Brasil: a crise do regime automotivo de 1995; a crise do açúcar entre 1995 e 1997; e a grande crise causada pela desvalorização da moeda brasileira em 1999) e avançasse, na medida em que os presidentes estivessem fortemente comprometidos com a manutenção do bloco. O relativo sucesso do interpresidencialismo mercosulino resultou no fortalecimento da diplomacia presidencial.

Cabe ainda registrar que, sob o governo Lula, a assessoria diplomática palaciana, chefiada por um importante dirigente do PT, Marco Aurélio Garcia, passou ter peso novo na formulação da política externa, contribuindo também para reduzir a autonomia decisória do Itamaraty.

2.1.2. A Estabilidade da Elite dos Embaixadores

Outro ponto levantado por Amorim Neto (2012) é a estabilidade da elite dos embaixadores brasileiros. Ele cita que apesar de ser uma medida perfeitamente válida para se aquilatar o grau de presidencialização da diplomacia, Carson e Power (2009, p.122. Amorim Neto 2012 Apud) asseveram que a frequência das viagens internacionais de FHC e Lula, na verdade, subestima a extensão de seus contatos com representantes de países estrangeiros, uma vez que os dois mandatários também passaram a receber um número sem precedentes de visitantes do exterior e a sediar diversas cúpulas internacionais em território brasileiro. Infelizmente, não há informações precisas disponíveis para se calcular a frequência dos encontros dos presidentes brasileiros com enviados internacionais. Ainda assim, cabe procurar novas estimativas do grau em que os chefes de Estado delegam autoridade à chancelaria.

Uma das possibilidades é avaliar a frequência com que os presidentes mudam os titulares das principais embaixadas brasileiras, no pressuposto de que, quanto menos um presidente altera a chefia das grandes legações do país, mais delega autoridade aos quadros diplomáticos. Um presidente pode simplesmente deixar intocada a chefia de todas as embaixadas brasileiras do país e, mesmo assim, relegar a chancelaria a um plano inferior na formulação da política externa. Mas isso é muito improvável, pois, da perspectiva de chefe de Estado, seria um grande desperdício de recursos, uma vez que ele tem o poder constitucional de nomear e demitir embaixadores. Além disso, não alterar os titulares dos principais postos diplomáticos pode significar o sério risco de manter opositores da política externa do governo em cargos importantes. Como dito no começo deste capítulo, a tradução das preferências de um presidente em políticas implementadas – no tocante às relações internacionais – depende muito mais do controle que tem sobre o aparato burocrático do que sobre maiorias legislativas. E uma das maneiras mais eficazes de controlar uma burocracia é nomear pessoas de confiança do presidente para posições-chave. Afinal, como diz a famosa máxima do jargão político estadunidense, “personel is policy”. Em português uma possível tradução seria a seguinte: “As pessoas nomeadas para os cargos são as políticas a serem executadas”.

Dito isso, a Tabela 2 exibe a frequência de alteração dos titulares das 10 principais embaixadas, por presidência, entre 1946 e 2008. As principais embaixadas são: Estados Unidos, Argentina, Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Itália, Alemanha, ONU e GATT-OMC. Todas já existiam desde o começo do governo Dutra. Porém, só há informação completa para todas a partir de 1956.

Tabela 2: Mudanças de Titulares das Principais Embaixadas por Presidência

Presidente	Total de Embaixadas Analisadas	Nº Total de Embaixadores Durante o Governo	Nº de Mudanças no 1º Ano de Governo	Total de Mudanças Durante o Governo
Eurico Gaspar Dutra	7	14	1	10
Getúlio Vargas	9	16	1	8
Café Filho	9	10	0	1
Nereu Ramos	9	9	0	0
Juscelino Kubitschek	10	16	2	12
Jânio Quadros	10	10	0	1
João Goulart	10	14	1	6
Castello Branco	10	16	2	13
Arthur da Costa e Silva	10	17	1	10
Emílio Garrastazu Médici	10	14	1	8
Ernesto Geisel	10	18	1	14
João Baptista Figueiredo	10	18	0	13
José Sarney	10	20	1	11
Fernando Collor	10	16	4	8
Itamar Franco	10	13	2	5
Fernando H. Cardoso I	10	20	5	11
Fernando H. Cardoso II	10	20	4	11
Luiz Inácio Lula da Silva I	10	21	6	13
Luiz Inácio Lula da Silva II	10	23	4	13

Fonte: Amorim Neto (2012 pp. 129)

A principal tendência que se verifica é a de que, sob o atual regime democrático, a frequência de mudança dos titulares das embaixadas seja mais alta, principalmente quando se considera o número de mudanças no primeiro ano de cada presidência. O primeiro ano é o mais relevante porque é aquele em que sempre o presidente constitui seu governo e escolhe as políticas de cada ministério. O regime militar e o da Carta de 1946 são muito parecidos no que diz a respeito ao número de mudanças no primeiro ano de cada nova presidência. Além disso, o primeiro governo de cada regime é sempre propenso a fazer várias mudanças na chefia das principais embaixadas do país. E, corroborando plenamente a proposição de Cason e Power, o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Luís Inácio Lula da Silva são os que

registram as mais altas frequências de mudança dos chefes das 10 delegações em seu primeiro ano, forte evidência de que os dois presidentes se empenharam em controlar a elite do corpo diplomático do país logo no começo de seus mandatos.

2.1.3. Variáveis Domésticas para a Presidencialização

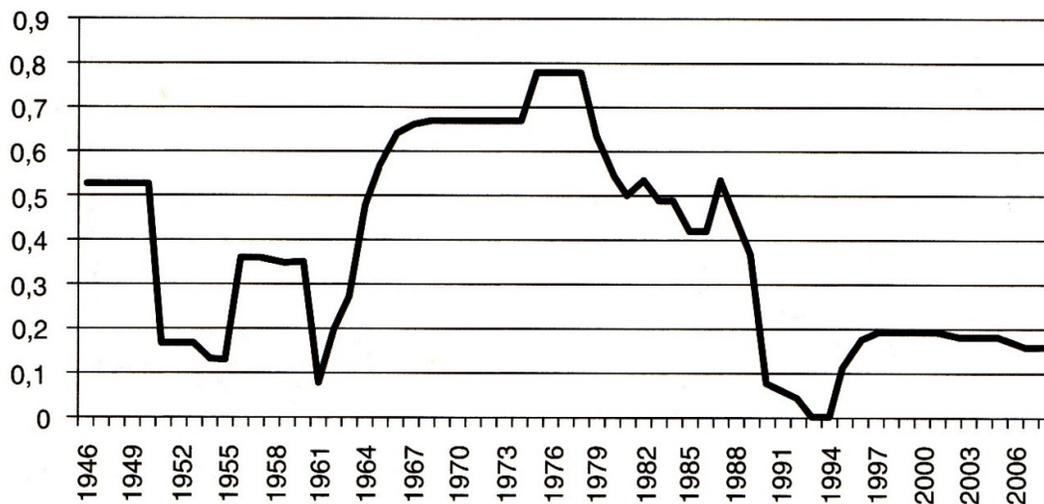
Amorim Neto (2012) conduz em seu estudo a importância de variáveis domésticas na influência das decisões do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. As destacadas por ele e que funcionam como enriquecimento deste trabalho são a orientação ideológica do presidente, sua força legislativa, a orientação ideológica do gabinete presidencial e, como este trabalho analisa o Partido dos Trabalhadores, definido por ele mesmo como de esquerda, a força legislativa dos partidos de esquerda e centro esquerda no legislativo nacional.

Para este trabalho, uma breve observação destes pontos propostos acima se faz necessário para a compreensão do contexto da presidencialização que o Brasil possui.

2.1.3.1. Força Legislativa do Presidente

Como Amorim Neto (2012) referencia outra variável com aspecto decisivo dos governos presidenciais no Brasil, e nos regimes presidenciais em geral, no qual diz respeito à extensão do apoio do legislativo do Chefe do Executivo, isto é, se ele conta ou não com a maioria legislativa. Amorim Neto (2006 a, 2006 b. Amorim Neto 2012 apud) mostra que o principal determinante desta situação legislativa do Executivo (se majoritário ou minoritário) é o tamanho do partido presidencial. Quanto maior o partido do presidente na câmara baixa, maior a probabilidade de o chefe do Executivo formar gabinete majoritário, seja monopartidário, seja de coalizão. Assim, aqui a força legislativa do presidente será medida como a percentagem de cadeiras do partido na Câmara dos Deputados. O Gráfico 2 representa bem esta tendência.

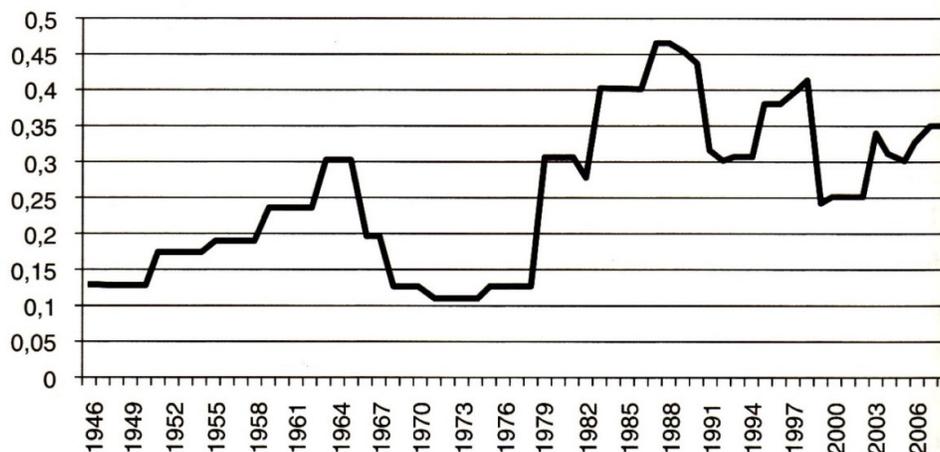
Gráfico 2: Percentual de Cadeiras na Câmara dos Deputados do Partido do Presidente (1946-08)



Fonte: Amorim Neto (2012 pp. 125)

Porém, principalmente nos últimos governos, a força legislativa dos partidos de coalizão na câmara dos deputados, tem possuído maior força legislativa, sobrepondo a política de que o partido vencedor na Chefia do Executivo venha a governar de maneira solitária. Para este trabalho os dados de Amorim Neto (2012) são referentes aos partidos de esquerda no Congresso Nacional brasileiro.

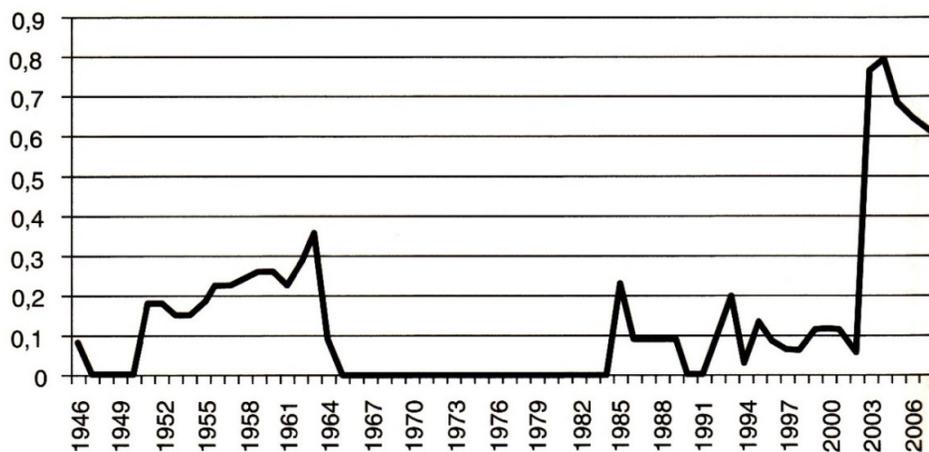
Gráfico 3: Força Legislativa dos Partidos de Esquerda na Câmara dos Deputados (1946-08)



Fonte: Amorim Neto (2012 pp. 145)

Outra variável dado o presidencialismo é a participação ministerial importante na principal arena decisória do país, o poder Executivo. Os partidos aliados (e para este trabalho, os de esquerda) possuem poder decisório por meio da ocupação (loteamento) dos cargos ministeriais.

Gráfico 4: Percentual de Ministros de Esquerda no Gabinete (1946-08)



Fonte: Amorim Neto (2012 pp. 146)

O gráfico acima demonstra a força dos partidos de esquerda no período de análise deste trabalho (2003-2010) e reflete uma política inaugurada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva de dividir o poder executivo com os partidos que compõem a base aliada em que se inclui a criação de novos ministérios para comportar membros destes partidos e sua divisão por importância estratégica como forma de obter o apoio necessário para implementar suas políticas através do Congresso Nacional, incluindo a que é objeto deste estudo, a Política Externa.

2.1.3.2.A Ideologia Presidencial

Em seu estudo, Amorim Neto (2012) exemplifica a variável doméstica, ideologia presidencial, se referindo que esta possui um peso bastante presente na análise da presidencialização da política externa, afinal, o presidente da república possui poder constitucional para destituir e/ou substituir chanceleres e embaixadores para os cargos no exterior, além de formar uma equipe que iguale ou se aproxime de suas políticas.

Koiffman (2013) cita no caso do governo em estudo por este trabalho:

Com a inauguração do governo Lula e sua diplomacia influenciada pela perspectiva do PT, diversos funcionários tidos como contrários à nova política foram marginalizados na carreira e em suas funções. Um dos casos mais notórios foi o do também acadêmico Paulo Roberto de Almeida, conhecido autor de diversos artigos em "desalinho" com as novas orientações ideológicas.

Para visualizar este fato, a Tabela 3 mostra a ideologia dos governos brasileiros por mandato presidencial em função de sua ideologia e seus reflexos na política externa brasileira. As ideologias foram sugeridas por Faber (2010). Foi adotado um padrão afirmativo para demonstrar mudanças no rumo das decisões no Sistema Internacional e negativo para a continuidade dos mesmos. Somado a isso, o estudo realizado por Amorim Neto (2012) sobre as modificações do corpo diplomático das principais embaixadas brasileiras foi adotado o padrão afirmativo para uma mudança extensa nos

embaixadores e representantes (> ou = 10) e negativo para pequenas modificações (<10).

Tabela 3: Ideologia dos Governos Brasileiros por Mandato Presidencial

Presidente	Partido	Ideologia	Reflexos na Política Externa	Mudanças Significativas No Corpo Diplomático
Eurico Gaspar Dutra	PSD	Centro-Esquerda	Não	Sim
Getúlio Vargas	PTB	Esquerda	Sim	Não
Café Filho	PSP	Direita	Não	Não
Nereu Ramos	PSD	Centro-Esquerda	Não	Não
Juscelino Kubitschek	PSD	Centro-Esquerda	Sim	Sim
Jânio Quadros	PTN	Esquerda	Não	Não
João Goulart	PTB	Esquerda	Sim	Não
Castello Branco	ARENA	Direita	Não	Sim
Arthur da Costa e Silva	ARENA	Direita	Não	Sim
Emílio Garrastazu Médici	ARENA	Direita	Não	Não
Ernesto Geisel	ARENA	Direita	Não	Sim
João Baptista Figueiredo	PDS	Centro	Não	Sim
José Sarney	PMDB	Centro	Não	Sim
Fernando Collor	PRN	Direita	Não	Não
Itamar Franco	PRN	Direita	Não	Não
Fernando H. Cardoso I	PSDB	Centro-Direita	Sim	Sim
Fernando H. Cardoso II	PSDB	Centro-Direita	Sim	Sim
Luiz Inácio Lula da Silva I	PT	Centro-Esquerda	Sim	Sim
Luiz Inácio Lula da Silva II	PT	Centro-Esquerda	Sim	Sim

Fonte: Amorim Neto (2012), adaptado.

Como é observável, a influência presidencial altera o corpo diplomático, porém, não necessariamente isto se reflete na mudança dos rumos da política externa. A ideologia partidária influencia de forma mais contundente, como é o caso histórico do rompimento com a linha da política externa por Jânio Quadros homenageando Che Guevara em 1961 e a visita de João Goulart a China no mesmo ano, o rompimento com o FMI por Juscelino Kubitschek discordando do MRE, o realinhamento aos Estados

Unidos pelo regime militar e sua manutenção pelos presidentes durante todo o período, e, o mais recente mutipluralismo na política externa do Partido dos Trabalhadores.

Porém o presidencialismo, ou o excesso dele, não é compartilhado com unanimidade. O embaixador brasileiro Rubens Barbosa é um exemplo que está em desacordo e compartilha em uma carta aberta³, em tom de denúncia, críticas à administração do Itamaraty sob o governo do partido dos trabalhadores nos últimos 10 anos.

O Ministério das Relações Exteriores sempre foi influenciado pelo presidencialismo. As trocas de comando através da democracia sempre permitiram que o Executivo interferisse na política externa brasileira. Com o advento da presidencialização se levanta a questão da profundidade com que o Itamaraty pode ser reestruturado de acordo com os desejos do partido no poder.

³ Carta disponível nos Anexos deste trabalho.

3. Modelo de Presidencialização no Governo do Partido dos Trabalhadores

O esquema montado para a influência partidária e do Chefe do Executivo brasileiro atualmente é planejado pelo próprio Partido dos Trabalhadores que possui uma Secretaria de Relações Internacionais (SRI) muito antes de chegar ao poder máximo da república.

Esta secretaria visa, em sua constituinte, contribuir para que o conjunto do partido, em particular sua direção nacional, elabore e aplique uma política internacional compatível com as resoluções dos encontros e congressos partidários. Esta acompanha a situação internacional, desenvolve e mantém vínculos com partidos amigos e organizações partidárias internacionais, dá suporte a atividades internacionais de outras secretarias do partido e ao funcionamento dos núcleos do PT no exterior. A Secretaria é também encarregada da Secretaria-Executiva do Foro de São Paulo.

Segundo seu site, desde sua fundação e ao longo dos últimos 34 anos, o Partido dos Trabalhadores acompanhou, opinou e atuou na esfera internacional. Na década de 1980, suas relações internacionais estiveram fortemente vinculadas ao trabalho de solidariedade às lutas socialistas e democrático-populares na América Latina e Caribe e às denúncias contra violações aos direitos humanos nos países da região. Também neste período estabeleceu relações com várias organizações partidárias da África e da Europa que se solidarizaram e auxiliaram na acolhida de militantes perseguidos pela ditadura no Brasil.

A SRI do PT reflete então novas ideias nas relações internacionais brasileiras, estas que não constavam no manual de operações do Itamaraty, mas que se aproximam das teorias marxistas e leninistas das relações internacionais, como a do autor marxista Kubálková Cruickshank que defende que a luta de classes é no atual Sistema Internacional Estados centrais competindo com Estados periféricos competindo entre si:

A competição não desapareceu, portanto, mas assumiu uma nova forma, na qual os protagonistas da luta de classes não eram mais classes no interior dos Estados, mas tornaram-se, elas mesmas, Estados. (apud Nogueira e Messari, 2005).

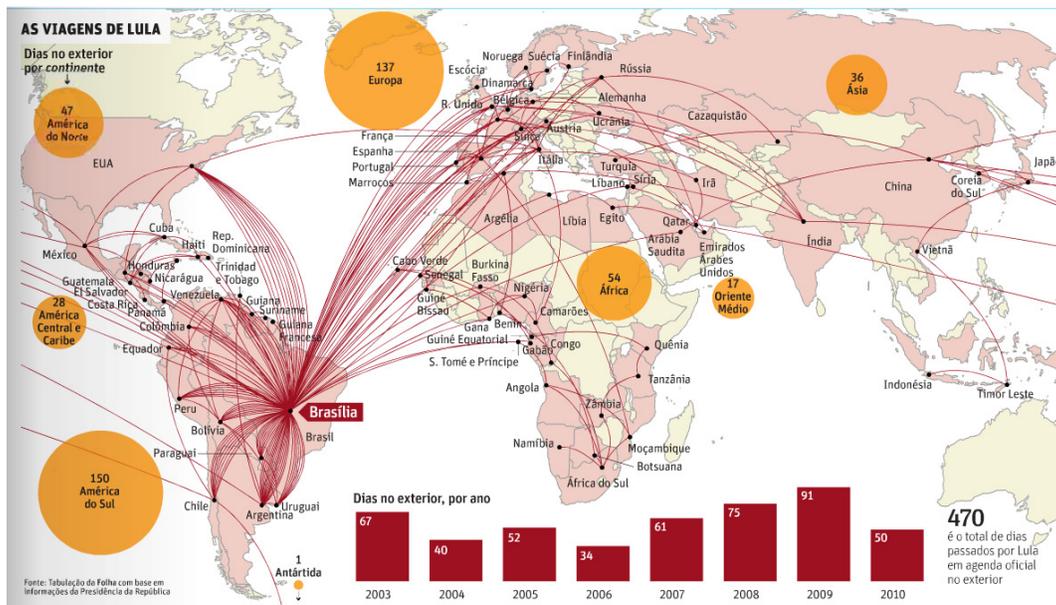
A partir de 1989, teve início uma nova fase das relações do Partido dos Trabalhadores com partidos e governos em todo o mundo, com base no reconhecimento

da votação obtida pelo então deputado federal Luís Inácio Lula da Silva na eleição daquele ano. A preferência do partido petista por trilhar caminhos próprios no cenário mundial se consolidou com o convite feito a organizações, movimentos e partidos de esquerda da América Latina e Caribenha para uma reunião, realizada em julho de 1990, em São Paulo. O foco do encontro era refletir sobre os acontecimentos pós-queda do Muro de Berlim e propor alternativas ao predomínio das políticas neoliberais. A partir desta reunião nasceu o que futuramente se chamaria Foro de São Paulo⁴.

Nos anos 2000, com as eleições dos dois mandatos de Lula, a SRI passou a articular a atuação internacional do PT com a política externa do governo federal. Mantendo a autonomia partidária, a política internacional se identifica e apoia as linhas da política externa brasileira da última década, como a prioridade dada aos processos de integração regional na América do Sul e Latina, a ênfase na aproximação com o continente africano, nas articulações Sul-Sul e na defesa do multilateralismo nas relações internacionais. Esta concentração no Eixo Sul-Sul e América Latina foi confirmada com o balanço da Secretaria da Presidência das viagens diplomáticas que o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou e ilustrada pelo periódico Folha de São Paulo:

⁴ Foro de São Paulo (FSP) é uma organização criada em 1990 a partir de um seminário internacional promovido e convocado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) com a sugestão do Líder Cubano Fidel Castro, reunindo em São Paulo, Brasil, representantes de 48 organizações, partidos e frentes de esquerda da América Latina e do Caribe. Estes discutiram os esforços para evitar o avanço do neoliberalismo e definir as bases de um conceito de unidade e integração continental. Estes reafirmaram a soberania e autodeterminação da América Latina e das nações, pela plena recuperação da identidade cultural e histórica e pelo impulso à solidariedade internacionalista dos povos. O ideal discutido foi o de adotar políticas econômicas em benefício das maiorias, capazes de combater a situação de miséria em que vivem milhões de latino-americanos. Ela exige, finalmente, um compromisso ativo com a vigência dos direitos humanos e com a democracia e a soberania popular como valores estratégicos, colocando as forças de esquerda, socialistas e progressistas frente aos desafios de renovar constantemente o seu pensamento e a sua ação.

Figura 1: Viagens e Dias no Exterior no Mandato Presidencial de Luís Inácio Lula da Silva



Fonte: Folha de São Paulo (2010)

A afirmativa da SRI de que é necessário rever as prioridades dos processos de integração e de aproximação realizados pelo Brasil dando prioridade as relações Sul-Sul também indicam uma força da Teoria da Dependência nas relações exteriores brasileiras que não possuíam de modo tão abrupto nas décadas anteriores.

Para Baptista Filho (2009), a teoria da dependência a caracterização dos países como "atrasados" decorre da relação do capitalismo mundial de dependência entre países "centrais" e países "periféricos". A dependência expressa subordinação, a ideia de que o desenvolvimento desses países está submetido (ou limitado) pelo desenvolvimento de outros países e não era forjada pela condição agrário-exportadora ou pela herança pré-capitalista dos países subdesenvolvidos, mas pelo padrão de desenvolvimento capitalista do país e por sua inserção no capitalismo mundial dada pelo imperialismo. Portanto, a superação do subdesenvolvimento passaria pela ruptura com a dependência e não pela modernização e industrialização da economia, o que pode implicar inclusive a ruptura com o próprio capitalismo.

A SRI continua ao se definir alegando que com a convergência histórica de governos do campo democrático-popular na América Latina, isto reflete no

compartilhamento com os partidos e organizações de mesma ideologia (esquerda anti-neoliberal) da região acompanhando as definições do Foro de São Paulo.

A secretaria no caso passa a ter um status de órgão oficial do governo brasileiro, possuindo poderes extraoficiais que acabam determinando o rumo da política externa do país de modo independente ao Itamaraty. Alguns fatos refletem essa ingerência como, por exemplo, o então chefe da Casa Civil, José Dirceu, obteve vitórias em conflitos com a cúpula do Itamaraty e setores da própria Presidência pela razão de suas sucessivas investidas na área externa. Este possui livre acesso com o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, sobre problemas gerais da região. Ele ainda foi respaldado pelo Secretário da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia que emitiu uma nota afirmando que "não há nada de anormal" na atuação de Dirceu na política externa, pois, segundo ele, as questões diplomáticas são diferentes das questões políticas. Ambos viajaram juntos participando de reunião de partidos políticos considerados de esquerda e que estão no poder na América do Sul.

4. A Internacionalização do Campo Social Através da Presidencialização da Diplomacia

O Itamaraty não possui um histórico relevante em ajuda social a outros países, principalmente porque este depende da destinação de recursos financeiros e humanos provenientes do Estado Brasileiro. Como a contabilidade da administração dos mais diversos governos estiveram em desequilíbrio, apresentando déficit nas suas mais diversas contas de análise, o país nunca disponibilizou meios para atuação mais extensa do Ministério das Relações Exteriores no campo da ajuda humanitária, asilo humanitário, programas de transferências de rendas e perdão de dívidas de regiões mais pobres do globo.

Isto não impediu que existissem programas de ajuda e de interesse externo que acabassem influenciando socialmente outros países, como bem cita Amorim em seu livro *Conversando com Diplomatas* (2011, pp. 476) a política brasileira em relação a África:

Até o final dos anos 1950, a África praticamente não existia para o Brasil. Existia nos livros de história, porque tínhamos uma parcela importante da população vinda da África. Também estava nos livros porque a África, como objeto do imperialismo, havia sido pivô de alguns conflitos, do Congresso de Berlim, que tratou de sua partilha...

A partir do ano de 2002 a estabilidade mundial e a ausência de crises econômicas externas comuns entre 1990 e 2001, junto com modelos de austeridade adotados pelos governos principalmente de Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) e o primeiro governo do Luís Inácio Lula da Silva (2002-2006), permitiram que o Brasil acumulasse reservas e exercesse uma condição mais atuante nesta referida área.

4.1.O Campo Social como Política Externa no Governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2013)

4.1.1. Ajuda Humanitária

O Brasil, na gestão do Governo dos Trabalhadores, tem aumentou sua participação na questão humanitária de maneira singular através do regime de envio de tropas, doação de alimentos e de medicamentos. Esta política externa reflete as diretrizes da SRI em relação a uma nova postura do país para a ajuda exterior de forma geral.

O próprio balanço do governo presidencial de 2003-2010 realizado pelo Ministério das relações exteriores afirma que a gestão presidencial 2003-2010 conferiu prioridade aos direitos humanos e ao direito humanitário. A solidariedade brasileira a países atingidos por calamidades socionaturais, mediante prestação de assistência humanitária internacional. Para tal fim, estruturou-se uma dinâmica multidisciplinar e participativa de coordenação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil. O resultado foi o fortalecimento da participação nacional no âmbito da assistência humanitária internacional, facilitada pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), criado por Decreto Presidencial de 21/6/2006 e coordenado pelo Itamaraty (Balanço da Política Externa, 2011).

O Brasil historicamente tem como característica e é relacionado como um grande receptor de ajuda externa por décadas, principalmente de know-how e através de empréstimos de capital do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Governo Norte-Americano e o Clube de Paris. No entanto, durante a primeira década do Século XXI o país deixou de receber recursos tanto do FMI quanto do WB para disponibilizar dinheiro a ambas as instituições. Em 2009, o governo brasileiro se comprometeu em disponibilizar US\$ 4,5 bilhões ao FMI, consolidando sua posição como credor do fundo, o que não ocorria há 27 anos. Os dados deste período demonstram um balanço da contabilidade social do país, um superávit de US\$ 400 milhões, já que este disponibiliza mais ajuda do que recebe, tanto em termos bilaterais quanto através de agências multilaterais, em que de 2005 a 2009, o Brasil realizou doações no valor de US\$ 1,88 bilhão enquanto recebeu US\$ 1,48 bilhão. Destes R\$ 1,3 Bilhão foram destinados a

ONU e ao Mercosul, sendo estas as organizações para as quais foram destinadas a maior parte dos recursos. Mesmo assim esse valor é semelhante ao provido por Polônia (US\$ 1,6 bilhão) e Luxemburgo (US\$ 1,75 bilhão). Em um modelo comparativo, neste mesmo período, no ano de 2009, os Estados Unidos, os maiores doadores do mundo, doaram US\$ 28 bilhões, seguidos por França e Alemanha, que doaram cerca de US\$ 12 bilhões cada no mesmo ano.

Assim o Brasil não faz parte do grupo de doadores da OCDE, que tem como meta a doação de 0,7% do PIB por ano para AOD⁵ e estabelece uma série de condições para o envio do dinheiro. Por isso, a OCDE não computa o apoio do Brasil para o desenvolvimento de países pobres.

É sabido que há uma forte pressão, e o modelo de ajuda humanitária tem sido usado como uma ferramenta, do país em querer participar de forma mais ativa na política mundial. São argumentos para a aspiração do país em obter um lugar permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU e maior influência decisória em importantes organizações internacionais, como a Organização Mundial de Comércio (OMC) e o FMI.

A diretriz da SRI para o MRE é que o Brasil não deve ser um doador comum e nem suas doações serem denominadas como assistência de ajuda internacional. Isto reflete a tentativa de distanciamento (inclusive em teoria e conceito) do modelo tradicional de ajuda internacional prestada pelas nações doadoras do Hemisfério Norte.

“O doador tradicional com muita frequência traz embutidas condicionalidades. E o Brasil presta cooperação para quem deseja cooperação sob demanda. Cedemos conhecimento sem nenhuma condicionalidade. Por isso, a ideia de parceria para o desenvolvimento é mais justa, mais precisa (do que a de doação de ajuda internacional)”,

*Olytho Vieira,
2º Secretário do Brasil (FAO)*

O modelo social desenvolvido para o Brasil para transferência de renda, o Fome Zero⁶, foi adaptado no modelo de exigência de metas para diversos países da América Latina, Venezuela, Nicarágua e Argentina por exemplo.

⁵ Aid Organization Development funciona através do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e é uma organização multilateral, inserida na OCDE, dedicada ao surgimento e evolução das políticas de desenvolvimento dos países integrantes.

⁶ Fome Zero é um programa do Governo Federal, que visa o direito de alimentação da população brasileira. Foi concebido para garantir a segurança alimentar de todos os cidadãos do Brasil. Ter

Segundo a ONU, o Brasil dispôs de US\$ 2,37 milhões de dólares para um programa de compra local de alimentos na Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger e Senegal; e que, também, se daria por meio da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O programa faz parte das ações do Fome Zero e tem como objetivo o de contribuir ao “acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar e promover a inclusão social e econômica no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” segundo MDE (Ministério de Desenvolvimento Social).

Seguindo este âmbito, os números de doação pelo Governo Brasileiro são expressivos. No ano de 2011, cerca de 20.647 toneladas de alimentos, sendo Haiti e Moçambique os principais beneficiados com a ajuda alimentar brasileira foram doados (WFP, 2013). Durante 2012, o país destinou através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), 225,8 mil toneladas para países africanos (Mauritânia, Senegal, Camarões, Burkina Faso e Mali) de arroz, feijão e milho somando mais de vinte países, tanto do continente africano, quanto asiático e centro-sul-americano.

A Lei nº 12.429/2011 respalda as doações que se baseiam em estoques públicos de alimentos que de acordo com a autorização do Poder Executivo, o Ministério da Agricultura dispõe de tais reservas para assistência humanitária internacional (Ministério da Agricultura, 2011).

“a União é autorizada a doar, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), ao Estado Plurinacional da Bolívia, à República de El Salvador, à República da Guatemala, à República do Haiti, à República da Nicarágua, à República do Zimbábue, à República de Cuba, aos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, à Autoridade Nacional Palestina, à República do Sudão, à República Democrática Federal da Etiópia, à República Centro-Africana, à República Democrática do Congo, à República Democrática Somali, à República do Níger e à República Democrática Popular da Coreia os produtos nos respectivos limites identificados no Anexo desta Lei, desde que não comprometa o atendimento às populações vitimadas por eventos socionaturais adversos no território nacional”.

Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011, Artigo 1º.

O modelo de Ajuda Humanitária desenvolvido pelo Partido dos Trabalhadores tem buscado ser próprio, buscando uma diferenciação de outros modelos já existentes,

segurança alimentar significa que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental.

principalmente dos de países doadores da OCDE. Estes modelos anteriores são conhecidos como o dos doadores tradicionais. Estes são focados em prover recursos financeiros (não cooperação técnica) em troca do cumprimento de condições políticas e econômicas, sendo muitos países foram inclusive obrigados a aderir ao FMI e ao Banco Mundial para começar a receber a ajuda.

As críticas ao modelo da OCDE são por tornar os países receptores altamente dependentes da ajuda e das políticas impostas pelos doadores. Ainda que esta não seja a questão, se a ajuda de qualquer forma possibilita o desenvolvimento de uma Nação, a Unctad, órgão de comércio da ONU, afirma que apenas dois dos países menos desenvolvidos do mundo conseguiram melhorar significativamente desde o início desse modelo de ajuda internacional,

Um exemplo comparativo entre o modelo brasileiro e o dos doadores tradicionais pôde ser percebido no ano de 2009, em que no é Moçambique, maior receptor de cooperação técnica brasileira no mundo, tem quase metade do seu orçamento de Estado custeado por um grupo de doadores tradicionais. Segundo este modelo de doação já pré-existente, há uma lista de metas políticas, sociais e econômicas que o país precisa cumprir para receber a ajuda. Insatisfeitos com o decorrer das eleições de 2009, esses doadores suspenderam repasses no ano seguinte, provocando um caos nas contas públicas, inflação e aumento do custo de vida. O governo brasileiro defende que este é o oposto do modelo não intervencionista que o Brasil deseja.

4.1.2. Direitos Humanos

A área dos direitos humanos é bastante disputável. Por mais que seja incluído no campo social, não há um consenso (Amartya Sen, 2008) em quais são seus limites de estudo e quais exatamente são suas bases de construção para sua definição. Existe sim uma carta da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que seus artigos discorrem sobre alguns “direitos e deveres” que devem ser respeitados, porém a mesma não é capaz, nem poderia, de citar todas as possibilidades que um indivíduo decorre e conclama como direito humano.

O Brasil é signatário desta Carta e deve preservar, respeitar e fazer cumprir, como membro do organismo internacional, seu texto e seus artigos, tanto com seus próprios cidadãos como os que necessitam e recorrem de sua ajuda.

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

*Declaração Universal Dos Direitos Humanos
Adotada E Proclamada Pela Resolução 217 A (III)
Da Assembleia Geral Das Nações Unidas Em 10 De Dezembro De 1948*

Todas as nações signatárias e membro da Organização para as Nações Unidas tem como padrão o atendimento a Declaração Universal Dos Direitos Humanos de 1948, isto inclui a nação brasileira. Porém mesmo sendo signatário o país foi denunciado por violações por diversos períodos incluindo no período compreendido entre 2003 e 2013, objeto da análise deste trabalho. Mesmo tendo um caráter mais social, este foi denunciado pela ONU em 2012 duzentas e sete vezes, sendo necessária a apresentação de um dossiê⁷ sobre a preparação para grandes eventos no país como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Ressalta também contradições ocorridas neste campo nos quais as decisões do governo são em determinados momentos favoráveis aos acontecimentos e em outras, condenatórias.

Como padrão a Declaração Universal Dos Direitos Humanos da ONU em seu artigo XI reforça que:

1. Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em

⁷ Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil. Rio de Janeiro, 2012.

juízo público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituía delito perante o direito nacional ou internacional. Tampouco será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

E no Artigo XXII completa:

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Estas afirmações respaldam que os Estados signatários persigam este ideal corrigindo e tendo perfil conciliador com aqueles que violam estes termos. No caso do Brasil, este possui contradições nesta área.

Nas áreas relacionadas a exílio político por violação dos direitos inerentes a todo ser humano, existem situações raras, mas não impossíveis, podem ocorrer, que é a de diplomatas brasileiros ou do próprio governo ousarem contrariar a cúpula do Itamaraty.

4.1.2.1.Caso Cesare Battisti

Em 1979 ocorre a prisão de Cesare Battisti, integrante da organização Proletários Armados Pelo Comunismo, em Milão como parte de uma investigação pelo assassinato de um joalheiro. Ele recebeu pena de prisão perpétua pelo assassinato de quatro pessoas entre 1977 e 1979. Foge para o México e posteriormente para a França e finalmente, em 2007 ocorre a detenção de Battisti no Rio de Janeiro. Itália apresenta pedido de extradição considerando-o como terrorista pela sua justiça. O então presidente Luís Inácio Lula da Silva dá seu aval para Tarso Genro, então Ministro da Justiça, conceder asilo, contrariando a posição do Itamaraty e do Conare (que votaram contra a concessão do asilo a Battisti).

Sendo assim em 2009: o então ministro da Justiça, concede status de refugiado político a Battisti, baseado no 'fundado temor de perseguição por opinião política', contrariando decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). O status não permite o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio. Em fevereiro, o STF nega pedido de liminar do governo italiano contra a decisão de conceder refúgio a Battisti. Após a votação pela extradição, os ministros decidiram também pelo placar de 5 votos a 4 que a decisão final sobre a extradição caberia ao presidente que nega o pedido de extradição.

4.1.2.2.Caso Senador Molina

Na década de 1940, na França ocupada enfrentando condições adversas de ser embaixador submetido à restrição de liberdade resultante da internação em território inimigo, Luís Martins de Souza Dantas emitiu centenas de vistos para o Brasil a perseguidos pelos nazistas. O Estado Novo getulista logo levantaram as acusações sob a alegação de que infringira normas restritivas do regime de imigração que visavam impedir a entrada de judeus no Brasil, ou seja, o decreto-lei 3.715 de Abril de 1941. O diplomata então repudia a lei brasileira, e, mesmo depois de ser repreendido e formalmente proibido de conceder vistos, seguiu assinando documentos de próprio punho, com datas anteriores à da proibição.

Décadas depois, o diplomata Souza Dantas foi homenageado no Museu do Holocausto, em Israel. Foi proclamado "Justo entre as nações", título atribuído a pessoas que arriscaram suas vidas para ajudar judeus perseguidos pelos regimes nazista e fascista.

Figura 2: Homenagem a Souza Dantas no Museu do Holocausto em Israel



Fonte: Ivo Affonso, 2011.

Mesmo não podendo comparar o Holocausto a um fato que é um incidente diplomático, ainda assim pode-se afirmar que certos casos de desafio em que o diplomata tem de recorrer a si mesmo, são contraditórios.

Ainda que há fatos por explicar, como por exemplo o conhecimento de informações privilegiadas de rotas internacionais de tráfico de drogas, o ex-senador boliviano Roger Pinto Molina foi um dos principais parlamentares de oposição ao governo do presidente boliviano, Evo Morales. Alegando perseguição política, desde 8 de junho de 2012 ele estava confinado na embaixada brasileira na Bolívia em condição de asilado. Ressalta-se que o embaixador anterior, Marcel Biato, foi o responsável por conceder o asilo a Molina, fazendo valer através do direito internacional. Segundo o governo boliviano, o pedido foi para não responder na Justiça a crimes de danos econômicos ao Estado calculados em pelo menos US\$ 1,7 milhões. O senador defendeu-se por ter denunciado a corrupção no governo de seu país. Esta situação perdurou por mais de 450 dias.

Eduardo Sabóia, encarregado de negócios na Bolívia, aparentemente, como afirmou posteriormente, tomou a decisão de trazer para o Brasil o senador asilado há 15 meses na embaixada em La Paz de modo unilateral e sem o conhecimento do governo boliviano. O governo brasileiro condenou a operação que também resultou na demissão do então ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, que só soube do caso quando Pinto Molina chegou ao Brasil e o ministro da Defesa, Celso Amorim, teve que prestar esclarecimentos sobre a participação de dois fuzileiros na operação. O Itamaraty também abriu sindicância para investigar a atuação do encarregado Eduardo Sabóia afastando-o de seu corpo durante o processo.

É interessante notar como dois episódios, ambos contrários ao modo de atuação ao Itamaraty podem implicar em reações distintas do governo. No primeiro fato, o staff do Ministério das Relações Exteriores é contra e o governo atua em favor e no outro há uma decisão interna a favor e no executivo há, no mínimo, uma “atuação” contra o ocorrido.

4.1.3. Respeito a Instituições

Como já relatado, os direitos humanos não possuem uma linha definida de sua atuação, decisões políticas sempre afetam uma nação e, em algumas, ferem os direitos humanos e conseqüentemente o campo social ao qual o governo está, ou se declara, mais preocupado. As instituições são um exemplo que deve ser preservado e respeitado como forma de proteger os direitos do indivíduo e garantir sua continuidade.

Porém, o contraditório se apresenta na política do governo do partido dos trabalhadores, no que diz respeito as instituições de outros países, nas quais o não mais só o Itamaraty, como o próprio Chefe do Executivo tem emitido opiniões e declarações sobre fatos ocorridos na política externa e em alguns casos o país chega a atuar como no caso do ex-presidente Manuel Zelaya refugiado na embaixada do Brasil em Tegucigalpa. É importante ressaltar que nestes casos há muitos interesses em jogo, econômicos e políticos, e seria equivocado afirmar que apenas os direitos humanos regem a posição do governo, mas mesmo assim, é interessante notar o padrão de resposta a crises políticas externas, principalmente porque influi diretamente sobre a

população através de protestos, em que foram relatados muitos casos de violação de integridade física e de direitos.

Figura 3: Manifestações Políticas e Direitos Humanos



Fonte: EFE/AP, elaboração própria.

4.1.3.1.A Crise Política em Honduras

Em 2009, Manuel Zelaya, eleito por um partido de direita e com um programa também de centro-direita, promoveu reformas econômicas e sociais de consideradas de esquerda. Esta política o levou a perder o apoio da elite econômica hondurenha e do seu partido. Sem apoio, tentou fazer uma reforma constitucional através de um plebiscito popular que o permitiria se reeleger. A crise política em Honduras se agravou dando origem a um enfrentamento do mandatário com os outros poderes estabelecidos do país: o Congresso, o Exército e o Judiciário. Esta o levou à detenção e ao exílio pelo Exército do país.

Meses depois ele retorna ao país e, com apoio da Venezuela e posteriormente leniência do Brasil, se estabelece na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Após o fato ser confirmado, manifestantes se dirigiram a embaixada e entraram em confronto com a polícia, com relatos de feridos, mortes e detenções violando direitos de expressão e integridade física, sem mencionar o próprio presidente, que sem um plano sólido brasileiro, permaneceu mais de 90 dias preso na embaixada sendo necessário atendimento pela cruz vermelha.

O presidente Luís Inácio Lula da Silva afirma então que os demais países da OEA não deveriam tolerar o golpe de Estado e não devem abrir mão que o governo interino o restituísse, apoiando Zelaya e seus manifestantes.

4.1.3.2.A Crise Política no Paraguai

Já no ano de 2012 no Paraguai, durante um confronto entre policiais e camponeses em uma reintegração de posse de uma fazenda em Curuguaty, o incidente deixou dezessete mortos e oitenta feridos. O então presidente do país, Fernando Lugo, foi responsabilizado e deposto na sexta-feira pelo Congresso paraguaio com base em artigo da Constituição que lhe confere poderes para julgar politicamente o presidente. Este foi considerado culpado de cinco acusações por 39 senadores. Apenas quatro votaram por sua absolvição. Entretanto, por ter durado apenas 24 horas, o processo foi considerado por governos da região como um golpe de Estado "branco" contra Fernando Lugo, o primeiro político de esquerda a chegar à Presidência paraguaia. Apesar de protestos nas ruas de Assunção a favor e contra o impeachment, a posição do Brasil foi a condenação e posteriormente realização de lobby para a suspensão do Paraguai no MERCOSUL para a inserção da Venezuela ao bloco econômico.

O Governo brasileiro condena o rito sumário de destituição do mandatário do Paraguai, decidido em 22 de junho último, em que não foi adequadamente assegurado o amplo direito de defesa. O Brasil considera que o procedimento adotado compromete pilar fundamental da democracia, condição essencial para a integração regional.

Presidência(2012)

4.1.3.3.A Crise Política na Venezuela X Crise Política na Ucrânia

Já no caso de protestos e repressão por parte dos governos da Venezuela e da Ucrânia, em que ambos os países o Brasil tem interesses econômicos e no caso do primeiro ainda há interesses políticos, o governo brasileiro se omitiu de opinar sobre os protestos e a violência de forma contundente e apoiou de forma velada os governos em questão.

Porém com a questão venezuelana o Brasil adotou uma postura muito mais cautelosa sem criticar diretamente o governo do Presidente do país também membro do MERCOSUL e aliado político Nicolás Maduro. As declarações do governo e da presidente Dilma Rousseff corroboram com este fato.

Não cabe ao Brasil discutir a história da Venezuela, nem o que a Venezuela deve fazer, porque isso seria contra o que nós defendemos em termos de política externa.

...muito importante que se olhe sempre a Venezuela do ponto de vista também dos efetivos ganhos reais que eles conquistaram em termos de educação e de saúde.

Nós acreditamos que, sempre, em qualquer situação, é muito melhor o diálogo, o consenso e a construção democrática do que qualquer outro tipo de ruptura institucional (...) Com o caos vem toda a desconstrução econômica, social e política. Por isso, eu acho que, no caso da Venezuela, é distinto, não tem uma situação igual a essa que aconteceu na Ucrânia.

Dilma Rousseff (2013)

O mesmo ocorreu na questão ucraniana em que o governo se pronunciou de forma a não atrapalhar seus interesses, principalmente econômicos e comerciais com duas potências, a União Europeia e a Rússia.

O governo brasileiro conclama todas as partes envolvidas a dialogar. A crise política na Ucrânia deve ser equacionada pelos próprios ucranianos, de forma pacífica e, com base no respeito às instituições e aos direitos humanos.

Presidência (2013)

O Brasil nestes casos se posicionou de forma em prol da defesa do governo venezuelano, mesmo que de forma cautelosa, enquanto se absteve de opinar na questão ucraniana com receio das potências envolvidas.

4.1.3.4. Contradições em Fatos Regidos sobre a Convenção De Viena Sobre Relações Diplomáticas: O Caso dos Jatos FAB – Força Aérea Brasileira x Fuerza Aérea Boliviana

Missões diplomáticas são regidas e estão protegidas pela Convenção de Viena sobre relações diplomáticas⁸. Por mais que seu objeto de estudo seja mais político que social, abrangendo decisões puramente políticas, algumas decisões levam a reações e a protestos que são relacionados ao direito de expressão de parte da população, e não se deve omitir o fato de que diplomatas além da Convenção de Genebra, também estão sob os artigos dos direitos humanos da ONU, o que leva a análise dos casos dos jatos FAB. Sobre o assunto o Ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota (2011) declarou:

Além de defendermos a legalidade das nossas ações coercitivas perante a Carta da ONU e o direito internacional, devemos sempre aplicar medidas adequadas, com os olhos voltados para os resultados almejados: a promoção da democracia, dos direitos humanos, a proteção da população civil, a criação de condições de estabilidade que geram oportunidade de progresso econômico e social.

Antônio Patriota (2011)

Assim, além da carta de direitos humanos, deve ser respeitado também a Convenção de Viena. Esta deve ser respeitada pelos países signatários sem privilégios ou discriminação por partes destes. A convenção também atende pelo princípio de isonomia em que todos os signatários devem ser tratados de forma igual. Uma missão diplomática pode possuir diversos formatos e caracteres, desde um corpo de uma organização internacional, passando por diplomatas, ministros estrangeiros até o presidente de um país. Seu staff, imóveis, transportes, correspondências e bens são invioláveis. Esta convenção é promulgada pelo decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965 e reitera isto em seus artigos 22, 24, 27, 29 e 40 como relatado abaixo:

Convenção De Viena Sobre Relações Diplomáticas

⁸ Tratado realizado na cidade de Viena, Áustria, na qual unifica e codifica o direito internacional consuetudinário referente aos tratados entre nações.

Os Estados partes na presente Convenção,

Considerando que, desde tempos remotos, os povos de todas as Nações têm reconhecido a condição dos agentes diplomáticos;

Conscientes dos propósitos e princípios da Carta das Nações unidas relativos à igualdade soberana dos Estados, à manutenção da paz e da segurança internacional e ao desenvolvimento das relações de amizade entre as Nações;

Estimando que uma Convenção Internacional sobre relações, privilégios e imunidades diplomáticas contribuirá para o desenvolvimento de relações amistosas entre as Nações, independentemente da diversidade dos seus regimes constitucionais e sociais;

Reconhecendo que a finalidade de tais privilégios e imunidades não é beneficiar indivíduos, mas, sim, a de garantir o eficaz desempenho das funções das Missões diplomáticas, em seu caráter de representantes dos Estados;

Afirmando que as normas de Direito internacional consuetudinário devem continuar regendo as questões que não tenham sido expressamente reguladas nas disposições da presente Convenção;

(...)

Artigo 22

1. Os locais da Missão são invioláveis. Os Agentes do Estado acreditado não poderão neles penetrar sem o consentimento do Chefe da Missão.

(...)

3. Os locais da Missão, em mobiliário e demais bens neles situados, assim como os meios de transporte da Missão, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução.

(...)

Artigo 24

Os arquivos e documentos da Missão são invioláveis, em qualquer momento e onde quer que se encontrem.

(...)

Artigo 27

(...)

2. A correspondência oficial da Missão é inviolável. Por correspondência oficial entende-se toda correspondência concernente à Missão e suas funções.

(...)

Artigo 29

A pessoa do agente diplomático é inviolável. Não poderá ser objeto de nenhuma forma de detenção ou prisão. O Estado acreditado tratá-lo-á com o devido respeito e adotará todas as medidas adequadas para impedir qualquer ofensa à sua pessoa, liberdade ou dignidade.

(...)

Artigo 40

1. Se o agente diplomático atravessa o território ou se encontra no território de um terceiro Estado, que lhe concedeu visto no passaporte quando esse visto for exigido, a fim de assumir ou reassumir o seu posto ou regressar ao seu país, o terceiro Estado conceder-lhe-á inviolabilidade e todas as outras imunidades necessárias para lhe permitir o trânsito ou o regresso. Esta regra será igualmente aplicável aos membros da família que gozem de privilégios e imunidades, que acompanhem o agente diplomático, quer viagem separadamente. Para reunir-se a ele ou regressar ao seu país

Sabendo desta legislação internacional e os artigos acima citados, é importante fazer notar as diferentes reações do governo brasileiro e do Ministério das Relações Exteriores para dois fatos em que missões diplomáticas deveriam ser invioláveis.

Em 2 de Julho de 2013 autoridades bolivianas informaram que o avião da presidencial da FAB, com o presidente Evo Morales a bordo, teve de ser desviado a Viena, depois que França, Itália e Portugal negaram o pedido de entrada em seu espaço aéreo, supostamente por suspeita da presença do ex-analista da CIA Eduard Snowden no avião presidencial da Bolívia, desrespeitando a convenção de Viena sobre a inviolabilidade do transporte diplomático. O ocorrido gerou protestos do Governo de La Paz e da população que pedia explicações em frente a embaixada da francesa.

O Brasil reagiu energeticamente emitindo notas de repúdio e conclamando a UNASUL a se reunir para discutir e repudiar tal fato em uma reunião emergencial realizada em Cochabamba, na Bolívia:

“O governo brasileiro expressa sua indignação e repúdio ao constrangimento imposto ao presidente Evo Morales por alguns países europeus, que impediram o sobrevoo do avião presidencial boliviano por seu espaço aéreo, depois de haver autorizado seu trânsito”

(...)

“O constrangimento ao presidente Morales atinge não só à Bolívia, mas a toda América Latina. Compromete o diálogo entre os dois continentes e possíveis negociações entre eles. Exige pronta explicação e correspondentes escusas por parte dos países envolvidos nesta provocação”.

“Causa surpresa e espanto que a postura de certos governos europeus tenha sido adotada ao mesmo momento em que alguns desses mesmos governos denunciavam a espionagem de seus funcionários por parte dos Estados Unidos, chegando a afirmar que essas ações comprometiam um futuro acordo comercial entre este país e a União Europeia”.

Presidência

Porém, é interessante perceber o caso de vistoria de três aviões da Força Aérea Brasileira em 2011 por parte de forças de segurança da Bolívia, em que estes deveriam ser invioláveis, inclusive um que levava o Ministro da Defesa Celso Amorim em Santa Cruz de la Sierra na Bolívia, supostamente por suspeita da presença nos voos do ex-senador boliviano dissidente Pinto Molina, acusado de corrupção, que na época estava exilado na embaixada brasileira de La Paz. A reação do governo brasileiro foi de emitir uma nota que nem sequer saiu para a opinião pública a época, só sendo divulgada posteriormente. No documento informando do fato, o MRE emitiu sobre o ocorrido relatando que “O Itamaraty condena o ato classificando-o de “abusivo” e informa que, se se repetisse atitude semelhante, o Brasil adotaria o princípio da reciprocidade”.

Dado os seguintes fatos citados acima, fica claro perceber que o Governo Brasileiro não reage com a mesma medida a fatos semelhantes a sua soberania e de países aliados signatários da Organização das Nações Unidas.

4.1.4. Cooperação

Defendido por muitos autores como a mais bem sucedida área do campo social da política externa, a cooperação técnica, que promove capacitação e transferência de conhecimentos em áreas em que o Brasil tem projetos bem-sucedidos, como agricultura tropical e combate à AIDS. Do início do governo Lula, em 2003 a 2011 o orçamento da ABC⁹ se multiplicou por doze, passando de R\$ 4,5 milhões, para R\$ 52 milhões em 2011. Mesmo apesar de representar uma pequena fatia da ajuda total provida pelo Brasil (R\$ 252 milhões, menos de 10% do total), é a vertente de cooperação que mais recebe atenção do governo brasileiro.

Mas só em 2008 que o Brasil, iniciou os projetos de grande escala, denominados de estruturantes. Os maiores parceiros do governo brasileiro na realização desses grandes projetos são Embrapa, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e SENAI, instituições que atuam justamente nas três áreas nas quais o Brasil mais desenvolve projetos de cooperação: agricultura (22% dos projetos), saúde (16%) e educação (12%).

Analisando o histórico, para entender a comparação do modelo atual com o desenvolvido previamente pelo país, é necessário perceber a partir da perspectiva da cooperação Sul-Sul, de meados das décadas de 1960 e 1970, em que a política externa brasileira iniciou uma aproximação estratégica com a África, denominando tal atitude de política africana, onde as perspectivas de uma nova política brasileira em que o foco seria de Terceiro Mundo.

Em 1980, com as crises da década, as relações entre os dois continentes sofreram um distanciamento considerável, pois o Brasil de Fernando Henrique Cardoso estreitou os laços com a Europa e Estados Unidos, e traçou caminhos com os asiáticos e sul-americanos, como bem nos justifica Saraiva: “A África foi esquecida pela política exterior do Brasil. Ela já não servia aos grandes desenhos do novo lugar que o Brasil fazia de si. Foram anos de silêncio e afastamento”. Prosseguindo com o afastamento,

⁹ Agência Brasileira de Cooperação

nos anos de 1990, sofreram algumas poucas aproximações, como a Constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A reaproximação com a África ocorreu no governo Lula, com sua política exterior inovadora, onde a política de cooperação Sul-Sul foi traçada e seguida, e não somente nas áreas privilegiadas pela CPLP, onde se selecionava a diplomacia, passando assim a abarcar o conjunto dos países africanos. Paralelamente, as áreas tradicionais continuaram recebendo tratamento atento em alguns casos, como por exemplo, em relação à África do Sul, em razão de novas iniciativas estratégicas, denominada de Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS).

O presidente Luís Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato (2003 – 2007), desenvolveu intensa atividade de aproximação com a África. Em quatro viagens, ele visitou 14 países (África do Sul, Cabo Verde, Camarões, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Líbia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, São Tomé, Príncipe e Senegal) e participou de um evento multilateral a “V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CLPL (Senegal, junho de 2004)”.

Engajou-se em várias iniciativas que evidenciaram sua determinação em firmar suas relações com o continente. Em dois anos, foram abertas novas embaixadas brasileiras na África, em São Tomé, Adis Adeba, Dar es Salam, Kinshasa e Iaundé, nas três últimas as embaixadas foram reabertas e neste mesmo período, foram instaladas em Brasília as embaixadas do Sudão, da Namíbia e do Zimbábue. Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, visitaram o Brasil, os Chefes de Estado da Burkina Faso, da Namíbia, do Moçambique e de Marrocos.

O Brasil participou de contingentes militares da ONU, em operações de manutenção de paz, m Moçambique, Onumoz e Angola, Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, UNAVEM I, II e III e Missão de Observação das Nações Unidas em Angola, supervisionando e executando tarefas pendentes previstas no Protocolo de Paz de Lusaka.

Enviou observadores militares e unidades médicas para Uganda e Ruanda, na Missão de Observação das Nações Unidas, entre junho de 1993 e setembro de 1994, para controlar movimentos ilegais de pessoas e de materiais na fronteira entre os dois países e para a Libéria, entre setembro de 1993 e setembro de 1997, para monitorar e executar as tarefas previstas no Acordo de Paz de Cotonou, de 25 de julho de 1993. Observadores eleitorais foram enviados à África do Sul, para colaborar no monitoramento das eleições de abril de 1994.

A Marinha de Guerra tem um programa de apoio para o desenvolvimento da Ala Naval da Força de Defesa da Namíbia; Programa de Ensino Marítimo, na área da marinha mercante com alunos dos ciclos profissionalizantes e de aperfeiçoamento, além de cursos e estágios para atender demandas de Angola. No âmbito da CPLP, continuaram os exercícios militares de comando, sem envolver tropas em terreno.

Com a reaproximação do Brasil com a África, ambos continentes passaram a estreitar acordos de cooperação para unidos, alcançarem patamares maiores em áreas específicas. A cooperação teve o suporte da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), da Empresa Brasileira para a Pesquisa Agrícola (EMBRAPA), do Serviço Nacional Brasileiro de Assistência à Indústria (SENAI), especialmente no setor de treinamento, do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Indústria (SEBRAE), do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Ministério da Marinha.

No Senegal, o governo brasileiro se comprometeu a estender o campo de ação do Protocolo de Intenções na área de Saúde, de junho de 2002, particularmente na área do combate ao HIV/AIDS. No âmbito agrícola, o governo do presidente Lula, colocou à disposição matéria de produção de biodiesel, além de prestar cooperação aos enxames de gafanhotos que assolam Senegal.

Em Camarões, a partir da visita do presidente Lula, constituiu-se assinaturas de acordos, em diversas áreas como na educação, saúde e carnicultura¹⁰, além de coordenação sobre temas da agenda internacional e multilateral, que foi responsável pelo aprofundamento da relação entre os dois países, juntamente com a Comissão Brasil-Camarões.

Em Gana, foram examinadas formas de contribuir e fortalecer a cooperação técnica-bilateral, primordialmente na área agrícola, destacando-se a cooperação trilateral entre Brasil – Gana – Japão, no desenvolvimento da cultura da mandioca e na de sal.

A Cooperação cultural foi anunciada por Luiz Inácio Lula da Silva, a destinação de verba brasileira para a restauração da Brazil House, residência construída no início do século XIX pelo povo Tabom, formada por brasileiros-ganenses retornados à África. O edifício constitui um dos mais significativos símbolos dos laços históricos e culturais que aproximam Brasil e África.

Na Nigéria, foram assinados o Protocolo de Intenções na Área da Agricultura e a de Confidencialidade na Área da Saúde, regulando a transferência de tecnologia

¹⁰ Atividade tradicional que visa a criação racional de camarões em cativeiro (Dicionário Aurélio, 2012).

brasileira para a produção de medicamentos antirretrovirais na Nigéria. Em âmbito cultural, o governo nigeriano se comprometeu a encaminhar professores de História e cultura africanas ao Brasil.

Em Guiné-Bissau, foram procedidas com a visita de Lula, medidas concretas de apoio à normalização democrática, como por exemplo, a doação de 500 mil dólares ao Fundo Especial da CPLP, a serem destinados a urgentes projetos de reestruturação das Forças Armadas Bissau-Guineenses, além da cooperação referente às eleições presidenciais em junho de 2005.

A Política externa brasileira investiu fortemente na África, no sentido de desenvolver presença mais atuante nos diversos foros multilaterais, como por exemplo, à União Africana e seu braço econômico e à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, juntaram-se organismos sub-regionais, como o CEDEAO¹¹ e a SADC¹², para consolidação de uma rede africana alicerçada na cooperação mútua e interdependente.

4.1.5. Empréstimos e Perdão de Dívidas de Países Mais Pobres

O empréstimo e perdão de dívidas de países mais pobres pela nação brasileira é um dos tópicos mais em evidência e alardeados da política externa no campo social tanto para a opinião pública quanto para Sistema Internacional.

Porém é um dos mais difíceis para ser objeto de estudo porque junto com o envio de ajuda humanitária e doações de capital, o valor total dessas operações não podem ser reconhecidas com segurança. Isto ocorre pela razão de que o ministério do desenvolvimento tornou secretos (antes apenas não eram divulgados em sua totalidade) os documentos em 2012 que tratam de financiamentos do Brasil aos governos principalmente de Cuba e de Angola. Com a decisão, o conteúdo dos papéis só poderá ser conhecido a partir de 2027.

Só no ano de 2011, o BNDES financiou operações para 15 países, no valor total de US\$ 2,17 bilhões, mas apenas os casos de Cuba e Angola foram classificados como secretos pelo ministério. Destes, US\$ 875 milhões em operações de financiamento à exportação de bens e serviços de empresas brasileiras foram para Cuba (este faz parte de

¹¹ A Comunidade Económica dos Estados Oeste Africano (MRE, 2012).

¹² Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Câmara, 2012).

um pacote de ajuda que gira em torno de US\$ 800 milhões) e Angola (mais de US\$ 3 bilhões) o que a partir de 2012 se foi inserido como cláusula secreta de negócios.

Isto torna os documentos com valores de financiamento, comércio, negócios e financeiro do país com o maior destino de recursos enviados pelo governo do Brasil, a Angola, como inacessível ao cidadão comum e a opinião pública. Não há uma explicação formal dos Ministério do Desenvolvimento sobre o assunto, apenas a afirmação de que há cláusulas contratuais tanto da Angola quanto de Cuba que proíbem a divulgação dos valores por razões “estratégicas cobertos por sigilo comercial”.

Estes fatores permitem apenas a análise de parte dos documentos de valores geridos pela pasta do desenvolvimento e do Ministério das Relações Exteriores a partir do ano (2012) em que a Angola passa a ser o principal destino de capital do governo brasileiro, já que segundo a própria presidente Dilma Rousseff "mais de US\$ 3 bilhões disponibilizados pelo Brasil fazem de Angola o maior beneficiário de créditos no âmbito do Fundo de Garantias de Exportações" do BNDES. posto que anteriormente era cabido a Argentina.

É interessante perceber, segundo reportagem do Estado de São Paulo (2012), que os citados atos de classificação secreta foram determinado por uma portaria assinada pelo então ministro do desenvolvimento na época, Fernando Damata Pimentel (PT), no mês de junho de 2012, isto quer dizer um mês após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação. A nota emitida pelo ministro explica que foi-se feito necessário tornar sigiloso estes empréstimos e envios de capital pela razão de que haveria "memorandos de entendimento" e conteriam dados bancários e comerciais entre Brasil, Cuba e Angola que não existiam nas outras operações do gênero. Estes mesmos memorandos não foram liberados nem explicados para a opinião pública.

Somando-se a estes fatos, o governo brasileiro concedeu¹³ também uma linha de crédito para o governo do Robert Mugabe no Zimbábue de US\$ 98 milhões, Senegal US\$ 95 milhões, Gana US\$ 95 milhões e Cuba US\$ 210 milhões do BNDES através do programa Mais Alimentos Internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estes são somados ao pacote total de US\$ 470 milhões do BNDES, modalidade do Proex (Programa de Financiamento à Exportação), que foi aprovado para o Mais Alimentos Internacional. Com esta linha de crédito os governos podem comprar

¹³ Nota da Presidência da República 2011. <http://www.presidencia.gov.br>

equipamentos agrícolas (tratores, máquinas, material de irrigação, terraplenagem) de indústrias brasileiras e repassar a agricultores do país.

O governo do Brasil financiou com US\$ 802 milhões a primeira etapa da construção do porto e em janeiro passado, durante sua inauguração, Dilma anunciou um novo crédito, de US\$ 290 milhões, para a ampliação das obras.

Para a presidente Dilma Roussef a explicação para o financiamento a países como a Cuba passam por diversas explicações, entre elas econômicas e sociais:

(...)“400 empresas brasileiras que forneceram equipamentos e serviços, algo que países europeus e EUA fazem com frequência e é extremamente importante e vantajoso para as empresas. Essa é uma forma de atuação internacional, de países desenvolvidos. E nós temos feito, nós ganhamos. Nossa indústria fornece equipamentos”.

“Impossível se considerar que é correto o bloqueio de alimentos para um povo. Então, nós participamos aqui, financiando, através de um crédito rotativo, US\$ 400 milhões de compra de alimentos no Brasil.”.

O empréstimo e perdão de dívidas de países mais pobres pela nação brasileira é um dos tópicos mais em evidência e alardeados da política externa no campo social tanto para a opinião pública quanto para Sistema Internacional.

Este tipo de política teve início no governo do Partido Social Democrata Brasileiro de Fernando Henrique Cardoso que iniciou a renegociação da dívida de Moçambique.

Para Saraiva (2013) O mecanismo de alívio das dívidas é positivo para os países endividados, pois abre novas formas de investimento externo. E também para o país que alivia a dívida, que geralmente quer investir no país endividado.

Segundo a Presidência da República, na década de 2003 a 2013, o governo do partido dos trabalhadores perdoou ou renegociou mais de um bilhão de dólares (US\$ 1,036 bilhão) de dívidas de países pobres em que o Brasil era o credor. Deste valor total, US\$ 717 milhões foram perdoados, o que significa 69,2% do volume das operações financeiras.

Excluindo-se o Suriname, quase a totalidade destes países beneficiários eram africanos. A soma entre os anos de 2003 e 2010 em que o presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram perdoados US\$ 436,7 milhões em dívidas de quatro países: Moçambique com US\$ 315,1 milhões (correspondente a 95% de sua dívida, a maior

proporção da década), Nigéria com US\$ 84,7 milhões, Cabo Verde com US\$ 1,2 milhão e Suriname no valor de US\$ 35,7 milhões.

Já no período de análise deste trabalho do governo da presidente Dilma Rouseff, 2011 a 2013, foram reestruturados a dívida de cinco países em uma valor total da operação de US\$ 431,2 milhões, dos quais US\$ 280,3 milhões ou 65,04% foram perdoados. Foram beneficiados Gabão, Senegal, Sudão e República do Congo No caso de São Tomé e Príncipe a dívida foi reescalada e os prazos de pagamento alterados.

Em reportagem do Estado de São Paulo em Maio de 2013, durante viagem à Etiópia para participar das comemorações dos 50 anos da União Africana a presidente anunciou que os planos de perdão da dívida dos países africanos iriam continuar:

"Na África nós temos tido um grande empenho em expandir as nossas relações culturais, comerciais e de investimento. Para tornar mais fluida essa relação, viemos resolvendo esses problemas para poder ter uma relação agora mais efetiva".

Na ocasião, Dilma anunciou que reestruturaria a dívida de 12 países africanos - ainda falta o Senado aprovar relatórios de Costa do Marfim, República da Guiné, Guiné-Bissau, Mauritânia, República Democrática do Congo, Tanzânia e Zâmbia. A legislação autoriza a União a conceder "remissão parcial" - e não total - das dívidas, em negociações bilaterais ou entendimentos do Clube de Paris - um fórum intergovernamental de credores.

A maioria dessas dívidas foi adquirida a partir de meados dos anos 1960, em financiamentos à exportação de bens e serviços brasileiros realizados por meio de convênio de crédito entre o Banco do Brasil e governos estrangeiros, via o então existente Fundo de Financiamento às Exportações.

4.2.Problema Constitucional

Existe uma problemática no rumo que todos estes fatores de fomento no campo social da política externa brasileira têm tomado. Este é a classificação secreta para o público de temas envolvendo a ajuda financeira a determinados países. Mesmo com a Lei de Acesso aprovada no Congresso Nacional, houve uma movimentação no

Executivo brasileiro para o sigilo ser mantido não permitindo assim a divulgação de documentos que demonstrassem os valores e destinos das aplicações.

Antes da nova Lei de Acesso ¹⁴já existia legislação que previa a classificação em diversos graus de sigilo. Após a lei, foi-se determinado pela primeira vez, que se aplicassem os documentos como "secretos" em casos semelhantes, segundo reconhece o próprio ministério que tomou estas decisões para se adaptar à nova lei.

O problema dessas cláusulas secretas é a própria constituição do país. Ela afirma em seu texto sobre o poder Executivo:

A Constituição Federal - CF – 1988 em seu Título IV que trata da Organização dos Poderes dispõe no Capítulo II em relação Do Poder Executivo, na Seção II Das Atribuições do Presidente da República, em seu Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República: VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Como estes tratados de ajuda e cooperação estão sobre proteção de segredo de Estado, os mesmo não podem ser referendados pelo Congresso Nacional por não serem sequer comunicados aos parlamentares e a sociedade civil. Este fato leva a um problema grave que torna alguns acordos e programas dos governos do Partido dos Trabalhadores a criar um conflito constitucional, o que levaria ao impeachment do Presidente da República.

Para a realização do Impeachment é necessário a quebra da Lei do Impeachment - Lei 1079/50 | Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 que em sua parte primeira se refere em seus dois primeiros artigos:

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

E em seu Capítulo VII registra Dos Crimes Contra A Guarda E Legal Emprego Dos Dinheiros Públicos em que cita seu Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem

¹⁴ Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

observância das prescrições legais relativas às mesmas; 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais; 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão é a de que a política externa brasileira não tem obedecido de forma inquestionável as escolas que sempre foram os pilares teóricos do Itamaraty, o realismo, o liberalismo e o idealismo, preferindo que as relações internacionais do país sigam de modo mais heterodoxo através da influência crescente que o presidencialismo permite no Ministério das Relações Exteriores.

A presidencialização ocorrida nesta década de governo do partido dos trabalhadores através da Secretaria de Relações Internacionais do próprio partido é, de forma bastante contundente, a mais forte que o Itamaraty já experimentou em toda sua história, levantando a percepção pelas políticas adotadas e a análise das mesmas que as teorias regentes que mais ganharam força das relações internacionais brasileiras são as teorias marxistas através da teoria imperialista de Lênin e, principalmente, da teoria da dependência da CEPAL¹⁵.

Para os marxistas as relações internacionais se baseiam na teoria leninista do Imperialismo, que para ele era uma fase superior do capitalismo que apresenta as contradições entre nações capitalistas (imperialistas) e nações exploradas (em desenvolvimento), fato este que levaria a necessidade de realização revolucionária com a união daqueles que são explorados em contra as desigualdades existentes no Sistema Internacional. Esta tem dirigido o governo brasileiro a procurar o multilateralismo nas relações exteriores de forma a privilegiar a relação Sul-Sul e renegar os países centrais a papéis menos importantes que tiveram no passado.

A outra escola que tem influenciado o Itamaraty nestes dez anos de análise do governo do partido dos trabalhadores é a da teoria da dependência, que em parte é inspirada no marxismo de Wallerstein e no keynesianismo de Celso Furtado. Segue a ideia de que o Sistema Internacional é dividido entre nações desenvolvidas (centrais) contra nações subdesenvolvidas e dependentes (periféricas).

Em ambas as teorias o Sistema Internacional é capitalista. Isto impede através de sua estrutura que as nações chamadas periféricas alcancem um nível de desenvolvimento econômico similar ao das nações ditas desenvolvidas, já que a

¹⁵ A CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana.

hegemonia política e econômica dos países do centro estabelecerá limites aos esforços dos países periféricos.

O campo social sem dívida foi uma das áreas mais favorecidas nas chamadas “novas relações internacionais” pelo governo do partido dos trabalhadores, aumentando não só seu orçamento, como seu capital social, intelectual e humano com presenças mais ativas e físicas em países e regiões em conflito e pobres.

A presidencialização das relações exteriores é um fato no Brasil que segue a tendência mundial, porém, tem criado conflitos com setores do Itamaraty e tem ido além do que jamais outro governo se permitiu no período pré década do partido dos trabalhadores. Questões que vão desde leituras doutrinárias aos diplomatas a visitas diplomáticas e decisões sem consulta ao ministério das relações exteriores não são comuns em países (o Brasil incluso) que possuem bons órgãos e tradições diplomáticas reconhecidas em todo o mundo.

Algumas decisões nestes dez anos de política externa que possuem a presidencialização inclusa de forma extensiva são indiscutíveis como benéficos e mostraram uma imagem positiva brasileira para os demais atores do Sistema Internacional, mas muitas outras também devem ser revisadas e serem analisadas com uma ótica mais cautelosa, questões como o sigilo de empréstimos a países com dinheiro do tesouro nacional provenientes de impostos da população, decisões que vão em contra a Constituição Nacional de 1988 e o a possibilidade de processo de impeachment em contra a Chefe do Executivo brasileiro são fatos que devem e são impossíveis de serem ignorados.

Referências Bibliográficas

Amorim, Celso. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

Amorim, Celso. **A Diplomacia Multilateral do Brasil – Um Tributo a Rui Barbosa**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

Amorim Neto, Octavio. **De Dutra a Lula – A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Barreto, Fernando de Melo. **A Política Externa Após a Redemocratização**. Tomo I – 1985 – 2002. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

Barreto, Fernando de Melo. **A Política Externa Após a Redemocratização**. Tomo II – 2003 – 2010. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

Bobbio, Norberto et Al. **Dicionário De Política**. Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

Castro, Flávio Mendes De Oliveira. **1808-2008, Dois Séculos De História Da Organização Do Itamaraty**. Volume 1, 1808 – 1979. Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

Castro, Flávio Mendes De Oliveira. **1808-2008, Dois Séculos De História Da Organização Do Itamaraty**. Volume 2, 1980 – 2009. Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

Castro, Thalles. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro. **Dossiê Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil**. Rio de Janeiro, 2012.

Danese, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: História E Crítica**. São Paulo, Topbooks, 1999.

De Almeida, Paulo Roberto. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil – A Diplomacia Brasileira No Contexto da Globalização**. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

De Freixo, Adriano et Al. **A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

De Souza, Amaury. **A Agenda Internacional do Brasil – A Política Externa de FHC a Lula.** Rio de Janeiro: Elsevier – CEBRI, 2009.

Faber, Marcos. **História dos Partidos Políticos do Brasil.** História Livre, 2010. <http://www.historialivre.com>.

Franco, Álvaro da Costa. **Em Meio a Crise: Souza Dantas e a França Ocupada – 1940 – 1942.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

Franco, Álvaro da Costa. **Souza Dantas – Um Diplomata Contra a Barbárie.** Brasília: Thesaurus Editora, 2012.

Jacobsen, Kjeld et Al. **A Nova Política Externa.** Fundação Perseu Abramo, 2010.

Koifman, Fábio (Org.). **Presidentes do Brasil - de Jânio a Lula.** 2. ed. Rio de Janeiro: Rio, 2003.

Nogueira, João Pontes e Messari, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Oliveira, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

Pereira, Manoel Gomes. **Barão do Rio Branco – 100 Anos de Memória.** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

Salomon, Délcio Vieira. **Como Fazer uma Monografia.** São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda., 1999.

Saraiva, José Flávio Sombra. **África Parceira do Brasil Atlântico - Relações Internacionais do Brasil e da África no início do Século XXI,** Brasília, UNB, 2013.

Secretaria De Planejamento Diplomático. **Balanço de Política Externa - 2003-2010.** Brasília: Ministério Das Relações Exteriores, 2011.

Artigos

Amorim Neto, Octávio. Schiavon, Jorge A. Instituições Políticas Domésticas e a Política Externa do Brasil e do México. **Revista Mural Internacional** Ano I, nº 2, Nov. de 2010.

Abreu, M. P. A quem beneficiam as políticas públicas no Brasil. **Economia** (Campinas), v. 8, p. 1-23, 2009.

Cason, Jeffrey e Power, Timothy (2009). “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era” **International Political Science Review**, Vol. 30, No. 2.

Costa, Cátia C., Andrade, Helenice. Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula. **Observatório Universitário**, Rio de Janeiro, Jun. 2003.

De Lacerda, Gustavo Biscaia, Algumas Teorias Das Relações Internacionais: Realismo, Idealismo E Grocianismo. **Revista Intersaberes** | vol.1 n. 1, p. 56 - 77 | jan-jun 2006 | ISSN 1809-7286.

Koifman, Fábio. Transgressões no Itamaraty. **Folha de S. Paulo - Ilustríssima**, São Paulo, p. 2 - 2, 15 set. 2013.

Malamud, Andrés (Eds.). (2005). Presidential Summits. [Número Especial]. América Latina Hoy. **Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal**, Universidad de Salamanca.

Rosenfield, D. L. Democracia e Liberdade de Escolha. **Revista de Opinião Filosófica**, v. 1, p. 1-39, 2010.

Rosenfield, D. L. **Diplo-MÁ-cia**. O Estado de S. Paulo, Set. 2013.

Vigevani et Al. A Contribuição Marxista Para O Estudo Das Relações Internacionais. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 83: 111-143, 2011.

Sen, A., 2008, 'Violence, Identity and Poverty', **Journal of Peace Research**, vol. 45, pp.5-15

Trabalhos Acadêmicos

Baptista Filho, Almir Cezar de Carvalho. **Dinâmica, determinações e sistema mundial no desenvolvimento do capitalismo nos termos de Theotônio dos Santos**: da Teoria da Dependência à Teoria dos Sistemas-mundo. Dissertação de Mestrado apresentada como ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, 2009.

Periódicos

Revista Veja. São Paulo, Editora Abril. **Davos, Cuba**. Edição 2358 de 29 de Janeiro de 2014.

Revista Veja. São Paulo, Editora Abril. **O PAC Funciona. Em Cuba**. Edição 2359 de 05 de Fevereiro de 2014.

Revista Veja. São Paulo, Editora Abril. **Se é Bom Por Que é Secreto?**. Edição 2359 de 05 de Fevereiro de 2014.

Páginas Web

Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/>> Acesso em 20 de Fev. de 2014.

Convenção de Genebra, Decreto Nº 56.435, De 8 De Junho De 1965, Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm> Acesso em 13 de Jan. de 2014.

Diplomata que Ajudou Senador Boliviano a Fugir da Bolívia diz que País é a Síria Brasileira, Coluna da Mônica Bergamo, **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2013/09/1345050-diplomata->

que-ajudou-senador-a-fugir-da-bolivia-diz-que-pais-e-a-siria-brasileira.shtml> Acesso em 10 de Out. de 2013.

Direitos Humanos e Ação Diplomática, Discursos, **Artigos e Entrevistas** » **Ministro de Estado das Relações Exteriores** <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/direitos-humanos-e-acao-diplomatica-folha-de-s.paulo-01-09-2011>> Acesso em 10 de Abr. de 2013.

Dívida de 900 Milhões de dólares será perdoada, **Folha Política**. Disponível em: <<http://www.folhapolitica.org/2013/05/divida-de-900-milhoes-de-dolares-sera.html>> Acesso em 06 de Dez. de 2013.

Entenda a Origem da Crise em Honduras, **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/entenda-origem-da-crise-em-honduras-3135393#ixzz321Vihpcw>> Acesso em 30 de Nov. de 2013.

Entenda o Caso Cesare Battisti, **O Globo**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/entenda-o-caso-cesare-battisti.html>> Acesso em 30 de Nov. de 2013.

Instituição em perigo, Rubens Barbosa. **Instituto Millenium**. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/author/rubens-barbosa/>> Acesso em: 30 de Mar. de 2014.

O Perfil da Ajuda Externa Brasileira, **Fome RI**. Disponível em: <<http://fomeri.blogspot.com.br/2013/05/o-perfil-da-ajuda-externa-brasileira.html>> Acesso em 13 de Mai. de 2014.

Perdão às dívidas de países africanos soma US\$ 717 mi, **Estado de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,perdao-as-dividas-de-paises-africanos-soma-us-717-mi,1055694,0.htm>> Acesso em 03 de Mar. de 2014.

Souza Dantas, **Homenagem à Souza Dantas**. Disponível em: <http://ivoaffonso.blogspot.com.br/2011_04_01_archive.html> Acesso em 13 de Mai. de 2014.

Transparência Folha, **Arquivos Secretos do Itamaraty**. Disponível em: <<http://transparencia.folha.com.br/segredos-do->

itamaraty?sr=13<http://transparencia.folha.com.br/segedos-do-itamaraty?sr=13>> Acesso em 05 de Dez. de 2013.

Why Odebrecht was chosen for the Muriel Port, **Capitol Hill Cubans**.
<<http://www.capitolhillcubans.com/2014/03/why-odebrechts-port-was-chosen-for.html>> Acesso em 30 de Mar. de 2014.

Anexos

Instituição em Perigo

O Itamaraty, nos últimos anos, deixou de gozar da unanimidade nacional, em função de interferências indevidas em seu trabalho analítico e em seus processos decisórios.

A perda da vitalidade do pensamento independente em todos os escalões, pela extrema centralização das decisões, a discriminação ideológica contra vários de seus funcionários, greves - que nunca haviam ocorrido - arranhões no princípio hierárquico e problemas de preconceito racial e assédio e até o questionamento do nível dos salários no exterior não ajudam a recuperar a imagem de um serviço diplomático até aqui considerado um dos mais eficientes do mundo. A retirada do inglês como língua eliminatória nos exames de admissão ao Instituto Rio Branco, em boa hora reintroduzida diante do clamor de protesto então observado, e a obrigatoriedade de leituras politicamente dirigidas para os diplomatas que voltavam para Brasília foram exemplos recentes que também contribuíram para desgastar a imagem da instituição, mas que podem ser consideradas relativamente inofensivas se revertidas a tempo. Outro traço recorrente da gestão do Itamaraty é a tomada de decisões de caráter administrativo movida mais por voluntarismo do que para acompanhar as prioridades da política externa brasileira, deixando de sopesar, por uma análise criteriosa, os custos e benefícios para a Instituição. Quase nada é pensado no sentido do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, da melhora da política de pessoal ou da modernização de suas estruturas.

O esvaziamento da instituição e a fragmentação externamente induzida nas suas posturas e no seu modo de operar decepcionam a sociedade brasileira.

O MRE enfraqueceu-se substantivamente e perdeu a função de ser o primeiro formulador e coordenador em matéria de projeção internacional do país. Estão sendo retiradas da Chancelaria áreas de sua competência e são crescentes as dificuldades para a alocação de recursos compatíveis com as novas demandas externas e proporcionais à presença ampliada do Brasil no mundo.

O Itamaraty como executor primordial das relações exteriores do Brasil, deve poder exercer suas funções institucionais de maneira uniforme e homogênea, pautado nos princípios e valores, de natureza interna e internacional, que sempre asseguraram unicidade e coerência nas posições e opções assumidas, sem qualquer interferência não institucional, quer seja no seu processo decisório, quer seja na implementação das políticas determinadas pelo chefe de Estado.

A hierarquia e a disciplina são vetores inquestionáveis da atuação institucional do MRE, sempre que respeitados os princípios e valores inscritos na Constituição, que obrigam seus funcionários, mas também os agentes políticos que ocupam temporariamente cargos no Estado.

A política externa brasileira nunca deixou de ser uma política de Estado e foram extremamente raros os momentos de nossa história em que predominou qualquer tipo de vontade partidária, nem sempre coerente com o interesse permanente do país. Nenhuma consideração de natureza partidária deveria, assim, incidir sobre a condução da diplomacia e sobre a atuação de seus profissionais, ou funcionários.

O Barão do Rio Branco, ao assumir a chefia do Itamaraty deixou uma lição que deveria servir como princípio básico para a sua atuação permanente: "a pasta das Relações exteriores não é e não deve ser uma pasta de política interna. Não venho servir a um partido político: venho servir ao Brasil".

Para voltar a desempenhar o papel de relevo que sempre teve, o Itamaraty terá de adequar a política externa aos novos desafios internos e externos com dinamismo e inovação. Ao renovar-se e atualizar-se atendendo as demandas dos novos tempos, terá de deixar para trás formalismos, posturas defensivas e tendências burocrático-ideológicas, que estão acarretando a perda de influência do Brasil na região e seu isolamento em um mundo em crescente transformação.

Servir ao Brasil e defender o interesse nacional é o que se deveria esperar do Itamaraty, acima de quaisquer outros interesses.

Emb. Rubens Barbosa