

Política Externa é Política Pública: reflexões sobre a política externa brasileira

Danielle Costa da Silva

Vínculo Institucional: Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ)

Resumo:

A partir do entrelaçamento entre o nível doméstico e o nível internacional, a política externa deve ser considerada pelos tomadores de decisão como sendo uma política pública, uma vez que ela passa pelo processo de politização de agenda e conta com a participação de atores não estatais. Trazendo a teoria para o caso da política externa brasileira, será discutido como o deslocamento do Itamaraty do centro exclusivo das decisões, o aumento da politização da agenda e da participação de outros atores, convergem para tornar a política externa mais transparente e democrática, como, por exemplo, através da criação do Conselho Nacional de Política Externa.

Palavras-chave:

Política externa brasileira – Atores políticos – Determinantes domésticos.

Abstract:

From the entanglement between domestic and international levels, foreign policy must be considered as a public policy by the decision makers, once it goes through process of agenda politicization and it counts on with the participation of non-state actors. Bringing the theory to brazilian foreign policy, will be discussed how the displacement of Foreign Ministry as the unique center of decision making, the increase of politicization of the agenda, and the participation of other actors converge to make the foreign policy more transparent and democratic, as for example, though the creation of the National Council on Foreign Policy.

Key words:

Brazilian foreign policy – Political actors – Domestic factors.

Introdução

Observando a conjuntura política mundial e, principalmente, a brasileira dos últimos anos, as percepções realistas sobre os Estados serem entes racionais capazes de tomar decisões e da política externa como sendo uma política desvinculada das demais políticas públicas do Estado caem por terra. Havendo sim um entrelaçamento entre o nível doméstico e o nível internacional e juntamente com a capacidade de outros atores não estatais contribuírem para sua formulação, a política externa deve ser efetivamente considerada pelos tomadores de decisão oficiais, ou seja, os agentes estatais tais como Presidente e Ministério das Relações Exteriores, como sendo uma política pública, pois ela também passa pelo processo de politização de agenda e conta com a participação de atores não estatais.

Desse modo, o artigo propõe explanar a teoria a respeito da inter-relação entre a política doméstica e a política externa e da pluralização e mobilização de novos atores, e como ambas corroboram para a consideração da política externa como política pública. O objetivo é trazer tal discussão teórica para a reflexão da atual conjuntura da política externa brasileira, na qual nota-se uma ruptura burocrática do Itamaraty como órgão decisório insulado devido ao aumento da politização da sua agenda e da participação de outros atores, materializando-se na demanda pela criação de um Conselho Nacional de Política Externa.

1. Análise de Política Externa: a inter-relação dos fatores domésticos e externos

A Análise de Política Externa se caracteriza pelo estudo dos tomadores de decisão humanos, que agem individualmente ou em grupo, e por ser uma análise aberta,

comparativa, conceitual, interdisciplinar, procura ir além das fronteiras entre o doméstico e o externo. Devido às diversas mudanças globais, nos campos social, econômico e político, entre os impactos resultantes sobre as políticas doméstica e externa dos países estão o entrelaçamento entre o nível doméstico e o internacional e a questão do pluralismo da agência¹ (HILL, 2003). Por meio da compreensão de que o comportamento externo de um país é determinado por fatores e atores domésticos, é vital analisar o funcionamento tanto das instituições domésticas quanto dos atores domésticos de um país, estatais e não estatais (como a sociedade civil), para compreender de forma mais clara a política externa de um Estado, o que está em oposição à visão realista estadocêntrica² que predominava na política externa e nas relações internacionais.

Nessa diferenciação das teorias estadocêntricas, tem-se a abordagem de *jogos de dois níveis* (*two-level game*) de Robert Putnam, a qual reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do “interesse nacional” (PUTNAM, 2010, p.169-170) na luta política das negociações internacionais. Nessa luta, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem e defendem seus interesses, pressionam o governo a formular e adotar políticas que atendam a esses interesses, com os políticos também administrando possíveis coalizões entre esses grupos; já no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar o atendimento às pressões domésticas enquanto minimizam as possíveis consequências dos acontecimentos externos. Dessa forma,

¹ Por *agência* deve-se entender a capacidade de agir; aqueles dotados de agência são os *agentes*, entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.

² Fundamentada na noção do Estado como sendo o ator unitário das relações internacionais e da política externa, alega a separação entre o campo doméstico e internacional. Segundo Waltz (1996), a função da política externa seria buscar, utilizando a teoria da política internacional, como Estados similares atuam de forma diferente, tendo a preocupação de observar os padrões de comportamento para explicar o que causa tais padrões.

nenhum dos dois jogos pode ou deve ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois ambos os níveis permanecem interdependentes entre si. Como crítica à percepção estadocêntrica, a qual não teria bases para teorizar a interação entre as políticas doméstica e internacional, Putnam (2010, p.150) afirma que uma concepção apropriada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais não deve se limitar apenas ao poder Executivo (o qual tem um papel de mediação entre os dois níveis por estar exposto a ambas) e aos arranjos institucionais, mas deve enfatizar também a luta política doméstica com os demais atores, como os partidos políticos, as classes sociais, os diversos grupos de interesse, os legisladores, as eleições, a opinião pública, a sociedade civil, entre outros.

Ainda na questão da inter-relação entre o doméstico e o externo, Helen Milner (1997) argumenta que a política doméstica e as relações internacionais estão intrinsecamente relacionadas: a posição internacional de um país exerce um impacto importante nos seus assuntos de política interna e econômicos, assim como sua situação interna molda seu comportamento nas relações exteriores, também criticando a corrente teórica dos Realistas, que ignora a política doméstica tratando os Estados como atores unitários. A ênfase da autora é em desenvolver um modelo abstrato de interação entre política doméstica e internacional, indo além da estrutura de análise do jogo de dois níveis proposta por Putnam, a qual não constituiria em uma teoria com hipóteses testáveis, mas levando em conta a ideia fundamental dessa teoria: que os líderes políticos constantemente atuam simultaneamente nas arenas doméstica e internacional, buscando vários objetivos e enfrentando pressões em ambas as arenas (MILNER, 1997, p.4).

A inter-relação entre o nível doméstico e o nível externo também introduz outro tópico à reflexão: a pluralização dos agentes, pois o foco da análise da política externa passou a ir além dos Estados e considerando

também outros atores tais como os tomadores de decisão, legisladores e demais grupos domésticos e internacionais como sendo agentes da política externa. Sobre a questão de agência (quem age, para quem e com qual propósito) como objeto da política externa, ela foi estendida para além do Estado e dos tomadores de decisão por autores que trabalham a influência dos determinantes domésticos. Christopher Hill (2003), considerando a emergência de novos atores na política externa, apresenta a questão de onde está localizada a agência nas políticas públicas e na política externa. Sua principal observação é a de que os atores políticos são todos indivíduos humanos dotados (em graus diferentes) de agência, e, portanto, responsáveis pela tomada de decisão (*decision making*) e pela implementação das políticas, dessa forma, cai por terra a ideia do Estado como ator unitário e ascende, na prática e nas reflexões teóricas, a de que diversos atores internacionais, transnacionais e domésticos são capazes de representarem interesses na escolha e implementação de decisões da política externa. A política externa passa a ser definida então pela soma das ações dessa pluralidade de agentes e dos fatores que afetam as suas escolhas, havendo vários níveis de coordenação e decisão: doméstico, regional, internacional e/ou transnacional.

Dentro desse entendimento de atores plurais, Milner (1997) argumenta que tais atores são “poliárquicos³”, no sentido de disposições sobre a divisão de poder ou autoridade da tomada de decisão entre grupos domésticos, com os atores dividindo o controle dos elementos-chave da tomada de decisão, definindo a agenda, as propostas e implementando políticas, com as instituições políticas domésticas definindo a distribuição desse controle entre os atores. Segundo Milner, para o entendimento da formulação da política é preciso compreender como o jogo entre os atores domésticos é

³ A autora usa o termo “poliarquia”, mas não no sentido de poliarquia concebido por Robert Dahl, o qual se refere a graus de democracias.

jogado, o qual depende de três variáveis: a diferença entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição da informação no âmbito doméstico e a natureza das instituições políticas (1997, p.14). Desse modo, os interesses dos atores, informação e as instituições políticas seriam as três variáveis-chave para determinar a extensão dessa poliarquia doméstica e a natureza do jogo doméstico que molda a política externa. E para exercer essa “poliarquia doméstica” na formulação da política, as instituições políticas domésticas seriam as ferramentas indicadas para distribuir e comportar a participação por refletirem as preferências políticas de atores domésticos, desde que sejam criadas intencionalmente para garantir a busca por políticas particulares. Mas elas também têm efeitos independentes: criam regras para a tomada de decisão, ajudam a estruturar agendas e oferecem vantagens para certos grupos enquanto deixam outros em desvantagem (MILNER e KEOHANE, 1996, p.4).

Portanto, uma vez que os determinantes domésticos de um Estado são vitais para a formulação a política externa, com a mesma também passando pelo processo de pluralização da agência e, conseqüentemente, de politização de sua agenda, logo, a política externa é, assim como as demais políticas, uma política pública.

2. Política externa é política pública

Uma vez que política pública é denominada como a política preocupada com o conjunto de ações ou não ações direcionadas a problemas sociais, Ingram e Fiederlein (1988) afirmam que não estão claros os motivos de acadêmicos políticos terem ignorado por tanto tempo a política externa como também sendo uma política pública, uma vez que grande parte da política externa tem uma dimensão doméstica forte da qual eruditos da área da política pública também poderiam trabalhar (1988, p.726). Mas a política externa é sim uma política pública, visto que

os atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva (MILANI e PINHEIRO, 2013, p.28), cuja especificidade consiste no fato de ela ser implementada fora das fronteiras estatais, e estudá-la consiste em considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos (PINHEIRO e SALOMÓN, 2013, p.41). Associando o processo político doméstico de realização da política externa, incluindo os atores domésticos envolvidos, Ingram e Fiederlein, ao explicarem a influência doméstica na política externa⁴, trazem para a análise dessa última, duas noções utilizadas pelo estudo da política pública: a de que o processo de formulação da política (*policy making*) varia com a natureza do problema e dos impactos apreendidos, e que a influência de participantes nesse processo de formulação varia de acordo com os diferentes estágios do ciclo político (1988, p.742). Ambas as noções são aplicáveis à política externa, a qual mesmo carecendo de uma autorização do Estado, possibilita espaço para que outros atores participem da sua formulação, o que varia de acordo com o tema da política (saúde, economia, defesa, etc.) e os estágios da política (formulação, avaliação, implementação), nos quais as demandas, interesses e conflitos aparecem e são gerenciados.

Sendo então uma política pública, a política externa também é sensível ao processo de *politização*, a qual é própria da democracia. Por politização entende-se a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas, o que insere a política externa na arena do embate político (MILANI e PINHEIRO, 2013, pp. 29-30). Portanto, a presença de vários e distintos atores, com especial

⁴ As autoras ao apresentarem a proposta de unir as áreas da política pública e da política externa, trabalham com o caso das relações binacionais entre Estados Unidos e México.

destaque aos atores não estatais, colabora para tornar a política externa mais plural e democrática, agregando outros valores, ideias, interesses e demandas.

Reconhece-se então a política externa brasileira como política pública ao trazê-la para o terreno da *politics* por meio do reconhecimento de que sua formulação e implementação estão inseridas na dinâmica das escolhas de governo e da crescente politização de sua agenda por meio da intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre as escolhas políticas devido à presença de diversos atores não estatais, além é claro da ruptura com o insulamento burocrático do Itamaraty.

3. Política externa brasileira: abertura para novos atores e a discussão sobre o CONPEB

Desde a redemocratização da política brasileira e com o aumento do interesse e do debate público, questões compreendidas como *low politics*⁵ ganharam relevância e espaço nas discussões da política externa e na internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012, p.41), o que fortaleceu a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa. Outro efeito da redemocratização foi o processo de criação e consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, como a criação no Brasil de conselhos gestores de políticas públicas, os quais foram conquistas de movimentos sociais brasileiros numa tentativa de criar uma gestão pública mais democrática (TEIXEIRA, 2002, p.107). Isso permitiu que diversos atores da sociedade civil tivessem a possibilidade de cobrar do governo mais transparência e mecanismos

formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas públicas.

De fato, as demandas da sociedade civil e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de redemocratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate e aumentando a politização da agenda de política externa. A ampliação dos atores e a ruptura com o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, deslocando o Itamaraty do centro exclusivo das decisões, resultaram na aproximação da política externa das políticas públicas domésticas, mesmo com os atores não estatais não podendo ser considerados como efetivos tomadores de decisão em política externa. Com isso, o insulamento do Itamaraty tende a ser disfuncional na medida em que a agenda externa passa a ser modificada com a introdução de novos temas e novos atores, mudando também a natureza da política exterior em função de sua maior politização (LIMA, 2005, pp.7-8), induzindo a modernização dos arranjos institucionais existentes para que levem em conta os novos atores e interesses domésticos na política externa e para que estejam mais abertos ao debate.

Um exemplo da possibilidade de participação de atores não estatais na formulação da política externa brasileira nos é dado pelo trabalho de Maria Izabel Carvalho, *Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle* (2003), no qual ela analisa o processo de formação da agenda brasileira para a III Conferência Ministerial da OMC em Seattle (de 1999) por meio do processo de articulação de interesses entre o setor privado e o poder público, levando em consideração a dimensão da influência do doméstico na política externa, proposto pelo jogo de dois níveis de Putnam (2010), e o conceito de “estruturas domésticas”

⁵ O conceito de *low politics* abrange as demais questões não consideradas como *high politics*, ou seja, questões vitais para a manutenção do Estado, como, por exemplo, a segurança nacional, estratégia militar e o comércio internacional.

desenvolvido por Rissen-Kapen⁶ (1995 apud CARVALHO, 2003). Segunda a autora, com a abertura econômica e a liberalização política brasileira, a formulação da política externa passou a exigir o estabelecimento de canais de comunicação entre o Poder Executivo e a sociedade, sendo o canal estudado por ela o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços (GICI), entidade responsável por levar as demandas do setor produtivo ao governo, o qual representou um avanço no processo de construção da posição externa do país, apesar de o órgão ter apresentado pouca capacidade de organizar a participação da sociedade civil, tendo sido percebido pelo empresariado como tendo apenas uma dimensão simbólica, já que a formação da posição brasileira acabou se concentrando no Executivo.

Outro exemplo da capacidade de agência da sociedade civil foi o caso do programa brasileiro de AIDS, setor no qual diversos atores não estatais possuem grande influência na elaboração e implementação das políticas de tratamento da epidemia. O principal aspecto desse programa foi a campanha do governo brasileiro para a quebra de patentes sobre os medicamentos antirretrovirais, disponibilizando-os a preços acessíveis, o que requereu a flexibilização dos direitos de patente em nível nacional e internacional devido à questão de propriedade intelectual. Muitas ONGs e grupos de ativismo doméstico vinham pedindo o licenciamento compulsório de antirretrovirais no Brasil há cerca de 10 anos, pois acreditavam que a quebra do monopólio das patentes de antirretrovirais abriria caminho para a disseminação da prática no país e em outros países em desenvolvimento, aumentando a oferta de genéricos baratos no mercado e, por conseguinte, o acesso a medicamentos essenciais.

⁶ O conceito de estruturas domésticas abrange três dimensões: as instituições políticas do Estado e o seu relacionamento; as estruturas de formação de demanda da sociedade e o grau em que elas são mais ou menos centralizadas; e as redes políticas envolvendo o Estado e a sociedade (CARVALHO, 2003, p.366).

(MELLO E SOUZA, 2012, p.219). Na disputa com os EUA na OMC, o Brasil contou com o apoio da mídia, de ONGs e da opinião pública internacional, por meio de envio de cartas para a imprensa americana e para a OMC, e de manifestações diante de consulados e embaixadas dos Estados Unidos no Brasil. (MELLO E SOUZA, 2012, p.221-222). Tal apoio também se fez presente na Sessão Especial da ONU sobre HIV/AIDS em junho de 2001, na qual a delegação do Brasil destacou a cooperação das ONGs não apenas na implementação de políticas públicas dessa área, mas também na sua própria concepção (SILVA, 2005, p.144).

Ambos os estudos de caso demonstram a possibilidade de agentes domésticos e não estatais poderem participar da elaboração e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país, contribuindo, portanto, com a diplomacia brasileira em eventos específicos. Por diversas vezes, empresários, sindicatos, *think tanks* e ONGs atuam como consultores, provedores de informações ou mobilizadores de opinião a respeito da agenda que esteja sendo trabalhada. Tal atuação, no entanto, não dispõe de um órgão institucionalizado, uma vez que a consultoria é realizada quando há interesse ou necessidade do Itamaraty em fazê-lo, ou então, quando há grande incidência da opinião pública em alguma questão específica da política externa, ocorrendo pressão de organizações da sociedade civil para obter informações do Itamaraty. Mesmo com certa flexibilidade do Itamaraty em aquiescer tais pedidos e pressões e também nas periódicas consultas, como na realização de conferências nacionais, a participação direta de atores não estatais na formulação da política externa brasileira ainda carece de um espaço institucional para a sua participação.

Considerando a relevância dos grupos consultivos (em inglês, *advisory groups*) para o processo de elaboração e tomada de decisão na política externa, Hart, Stern e Sundelius (1997) afirmam que as interações no nível de

grupos (*group-level interactions*) podem impactar profundamente o processo e os resultados da formulação da política externa. Tal impacto é norteado por duas premissas: a possibilidade dos grupos pequenos terem um poder explanatório distinto e significativo na análise da política externa, e que a proposta de analisá-los ajudaria a explicar melhor as decisões políticas cruciais e formais que moldam partes significativas da política externa do país (HART, STERN e SUNDELIUS, 1997, pp.7-8). Os autores também assinalam que tal análise destaca a forma como os grupos podem servir de base para recomendações políticas que auxiliam os *policymakers* oficiais (ou seja, os funcionários do governo e do executivo), organizando e administrando a tomada de decisão, evitando que tomem decisões consideradas erradas. Dessa forma, seria necessário considerar que tais grupos podem afetar a tomada de decisão de duas formas: por meio de fóruns, em que a decisão é feita por uma decisão colegial; e por meio de órgãos consultivos (como os órgãos institucionais citados anteriormente) cruciais aos atores do executivo que tomam decisões individuais.

Essas premissas e observações feitas por Hart, Stern e Sundelius somadas aos casos em que atores não estatais auxiliaram na formulação de tópicos específicos da política externa brasileira reverberam a demanda oriunda da sociedade civil, principalmente pesquisadores, movimentos sociais e sindicais e ONGs, em defender a criação de um órgão institucional permanente para consulta, participação e diálogo a respeito da política externa brasileira, ou seja, de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) seguindo a linha de conselhos consultivos já existentes em outras políticas públicas e conforme previsto em artigos da Constituição de 1988⁷ que

definem a participação como ferramenta de gestão pública em diversas funções governamentais (GR-RI, 2014).

A movimentação em defesa do Conselho teve seu ápice durante a realização da *Conferência Nacional 2003-2013: Uma nova política externa*, realizada entre 15 e 18 de junho de 2013 e promovida pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI)⁸ em parceria com a Universidade Federal do ABC. Durante a palestra de abertura, representantes leram e entregaram ao então Ministro Antonio Patriota uma carta na qual, ressaltando a nova inserção do Brasil com o revigoramento do processo decisório de formação da política externa e da nova inserção do Brasil no cenário global, destacavam o fato de o país não ser dotado de um mecanismo institucional de consulta e participação social na formação da política externa e as iniciativas já realizadas que contribuem para adensar as possibilidades de avanço nesse campo (GR-RI, 2013). Ao receber a carta, Patriota assinalou positivamente na direção da institucionalização desse órgão institucional, sendo tal posição reforçada pelo seu sucessor Ministro Luiz Alberto Figueiredo, o qual ficou encarregado pela Presidenta Dilma Rousseff de viabilizar tal projeto⁹.

O projeto obviamente encontra resistência de alas internas do Itamaraty, entre os argumentos da resistência à institucionalização do Conselho destaca-se a alegação do caráter específico da política externa, o que não é diferente da especificidade de outras políticas como a de saúde e a percepção realista estadocêntrica que dá a política externa o caráter de política de interesse nacional.

⁷ Ver, por exemplo, Título VII – Da Ordem Social: Capítulo II, Seção II, artigo 198, parágrafo III, e Seção IV, artigo 204, parágrafo II; e Capítulo VII, artigo 227, parágrafo 1; além de Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, artigos 79 e 82.

⁸ O Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais é constituído por pesquisadores e pessoas que atuam no campo das relações internacionais a partir de movimentos e organizações sociais, partidos políticos, ONGs, instituições acadêmicas, de pesquisa e de governo.

⁹ Com o fim do primeiro mandato de Dilma, não houve uma ação efetiva do ministro Figueiredo em relação à institucionalização do CONPEB.

A institucionalização do CONPEB seria concebida, conforme explanado pelo GR-RI, de forma acompanhar a condução da política externa, a qual continuaria tendo seu caráter estatal sendo conduzida pelo Poder Executivo, e a contribuir para a definição de diretrizes gerais da mesma. O GR-RI também afirma que a existência do Conselho promoveria a democratização das agendas de política externa, cuja dimensão dos debates é propriamente pública, e, conseqüentemente, fortaleceria institucionalmente o Ministério das Relações Exteriores em sua relação com outros atores governamentais domésticos, uma vez que ampliaria a representatividade, a credibilidade e a pluralidade de vozes da sociedade (GR-RI, 2014). Mesmo que o Itamaraty já realize consultas com alguns grupos da sociedade em determinados casos, o que é novo na questão da institucionalização do Conselho é o fato de o mesmo tratar-se de um mecanismo permanente, estruturado, com funções consultivas e comunicativas para ouvir a sociedade, trazer novas ideias e esclarecer informações (PATRIOTA, 2013, p.15).

A natureza consultiva do Conselho além de permitir a discussão dos objetivos e das linhas gerais da política externa brasileira, o dotaria de mecanismos de cobrança para que o governo justifique quando solicitado para uma possível não adesão às recomendações do órgão, tornando o processo de tomada de decisão mais transparente. Cabe aqui destacar também outro instrumento em prol da transparência da política externa brasileira: a confecção do “Livro Branco da Política Externa Brasileira”, cujo primeiro passo para a sua concretização já foi dado pelo Itamaraty, após forte pressão da sociedade, com a convocação dos “Diálogos de Política Externa”¹⁰, cuja realização e documentos produzidos, segundo assinalado pelo Itamaraty, servirão de base para a elaboração do Livro Branco.

¹⁰ Conjunto de debates realizados entre os dias 26 de fevereiro e 2 de abril de 2014, em Brasília.

A política externa deve contribuir para a democratização da política ao estimular a participação de diversos segmentos da sociedade civil brasileira, permitindo assim o debate de ideias e opiniões públicas de forma a permitir a politização da agenda, além da ampliação de fontes informativas sobre os diversos temas da política, de tornar a formulação e tomada de decisão da política externa mais transparente, e, principalmente, ao dar ainda mais legitimidade e credibilidade às ações da política externa brasileira, já que a mesma passaria a contar com o aval da sociedade brasileira. Nas palavras do próprio Antonio Patriota, em seu artigo para a revista *Política Externa*:

Como política pública, a política externa deve representar, de maneira fidedigna, os interesses dos cidadãos brasileiros em prol do desenvolvimento e da paz, em sintonia com os anseios globais por um mundo mais justo e estável. (...) A defesa da democracia é um pleito comum de nossa sociedade, e uma política externa que represente os verdadeiros objetivos nacionais deve ser, de modo inescapável, crescentemente participativa. (PATRIOTA, 2013, p.13).

4. Considerações finais

Sendo analiticamente uma política pública, a política externa conta com uma agenda passível de ser politizada, estando aberta para ideias e interesses de diversos agentes políticos, além do Estado e de seus funcionários. Diferentes temas da política externa, como direitos humanos, cooperação, meio ambiente, também são caracterizados pela politização, por causa da natureza das questões tratadas e da diversidade de agentes que atuam nesse campo defendendo uma diversidade de princípios, ideias e interesses. Como toda política pública, a política externa também é marcada pelo debate entre a pluralidade de atores participantes, sendo nesse encontro

de ideias, princípios e visões onde ocorre a inter-relação entre as agendas doméstica e internacional.

Negar a existência de um espaço consultivo pode ser visto como uma resistência da burocracia especializada em admitir o caráter de política pública da política externa brasileira, uma vez que a mesma tem a tradição de centralizar tais atividades no Itamaraty, a qual também é temperada por problemas internos do Ministério das Relações Exteriores, como por exemplo, o congelamento de promoções, ausência de concurso para vagas na Chancelaria, queda no número de vagas abertas no concurso e problemas orçamentários e administrativos, os quais reverberam numa posição conservadora dos diplomatas visando valorizarem suas posições como os encarregados da política externa brasileira. No entanto, a época da política externa secreta e independente da política doméstica do Estado já passou, agora cabe ao Itamaraty abrir suas portas.

Na atualidade, a democracia brasileira clama e necessita de uma maior participação da sociedade. A política externa brasileira é uma política pública, suas ações e decisões também afetam a vida dos seus cidadãos dentro do país, e como tal deve estar sob os olhos críticos do povo

brasileiro, pois através das diferentes visões e interesses existentes, é possível aprimorar o cumprimento da política externa tornando-a mais legítima e democrática, no sentido de deixá-la mais transparente e aberta à participação da sociedade brasileira. Já contamos com avanços em relação à transparência, com a iniciativa do Livro Branco, e à participação na política externa, com a possível implementação do CONPEB, cabe agora esperarmos que haja ações concretas para a efetivação desses avanços e que elas produzam resultados benéficos. O fato é que ambas são medidas necessárias para o fortalecimento da política externa brasileira.

Havendo sucesso na institucionalização do CONPEB, o mesmo funcionará como assessoria do Poder Executivo para garantir a participação popular, o controle social e a democratização da política externa brasileira tanto nas suas etapas de formulação e execução quanto na tarefa de monitorar e avaliar a atuação do Estado. Esse é um importante passo não somente para aprimorar a política externa brasileira, mas também para o amadurecimento da nossa ainda jovem democracia.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Maria Izabel V. de. (2003). "Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle" In. *Contexto Internacional*, vol. 25, nº2, pp. 363-401.

GR-RI. (2013). "Carta entregue ao ex-chanceler Antonio Patriota, durante a Conferência, pelo Grupo de Reflexões em Relações Internacionais". In. MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRON, Gonzalo (ORGs). 2003-2013 Uma Nova Política Externa. Tubarão: Ed. Copiart.

GR-RI. (2014). "A criação do Conselho Nacional de Política Externa fortalece o Itamaraty e consolida a inserção soberana do Brasil no Mundo". In. *Carta Capital*. 10/09/2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>

HART, Paul; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt. (1997). "Foreign Policymaking at the Top Political Group Dynamics". In. HART, Paul; STERN, Eric K.; SUNDELIUS, Bengt (ed.). *Beyond Group Think*. Michigan, The University of Michigan Press, pp. 3-34.

HILL, Christopher. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova York: Palgrave Macmillan.

INGRAM, Helen M.; FIEDERLEIN, Suzanne L. (1988). "Traversing Boundaries: a Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy". *Political Research Quarterly*, vol. 41, nº 4, pp.725-745.

KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. (ed.). (1996). *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

LIMA, Maria Regina Soares de. (2005). "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. nº48 (1): 24-59.

MELLO E SOUZA, André. (2012). "Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de AIDS". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.203-240.

MILANI, Carlos R. S. (2012). "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos". In. MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, Letícia (orgs). *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp.33-70.

_____. PINHEIRO, Letícia. (2013). "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública". In. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro/junho, p. 11-41.

MILNER, Helen V. (1997). "Actors' Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation". *Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations*. Princeton University Press, pp.33-66.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. (2013). "Diplomacia e democratização". In. *Política Externa*. Vol. 22, nº2, Outubro/Novembro/Dezembro, pp.9-16.

PUTNAM, Robert D. (2010). "Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis". In. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, junho, pp. 147-174.

SILVA, Alex Giacomelli da. (2005). "Poder Inteligente – A Questão do HIV/AIDS na Política Externa Brasileira". In. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 27, nº 1, janeiro/junho, pp.127-158.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. (2013). "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos". In. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 56 (1): pp. 40-59.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. (2002). "A Atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade". In. DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp.105-142.

WALTZ, Kenneth N. (1996). "International Politics is not Foreign Policy", in *Security Studies*, 6, nº1, pp. 54-57.