

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

CRISTIANE MACIEL SOARES

INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO ITAMARATY?
Uma Análise A Partir das Políticas de Cooperação nos Governos Lula, Dilma e Temer

Porto Alegre,
2019

INSULAMENTO BUROCRÁTICO DO ITAMARATY?

Uma Análise A Partir das Políticas de Cooperação nos Governos Lula, Dilma e Temer

CRISTIANE MACIEL SOARES

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Luciana Pazini Papi

Porto Alegre,

2019

RESUMO

O presente estudo buscou analisar como a política externa brasileira variou em seu sentido estratégico e operacional de acordo com os projetos políticos dos governos Lula, Dilma e Temer, tendo como ponto de análise as ações para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CPTD) e a Agência Brasileira de Cooperação, buscando entender, a partir de tais variações, o processo de insulamento burocrático do Itamaraty. Assim, buscou – se responder a seguinte pergunta: “de que forma o Itamaraty conduziu sua estratégia de política externa na área de cooperação, tendo a Agência Brasileira de Cooperação como instrumento, durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Temer de acordo com seus respectivos projetos de Estado?” Para tanto, o trabalho debruçou –se sob os conceitos de insulamento burocrático, cooperação e no histórico do Itamaraty e da Agência Brasileira de Cooperação. Os dados utilizados para se responder à pergunta problema foram documentais e bibliográficos e se utilizou da técnica de análise temática de conteúdo como forma de interpretar os dados coletados.

Palavras Chave: Insulamento Burocrático; Cooperação; Política Externa.

ABSTRACT

This study aimed to analyze how Brazilian foreign policy varied in its strategic and operational sense according to the political projects of Lula's, Dilma's and Temer's governments, taking as its point of analysis the actions for technical cooperation between developing countries (CPTD) and the Brazilian Cooperation Agency (ABC), seeking to understand, from such variations, the process of bureaucratic isolation of Itamaraty. Thus, the following question was sought: "How did Itamaraty conduct its foreign policy strategy in the cooperation field, having the Brazilian Cooperation Agency as an instrument, during the governments Luiz Inacio Lula da Silva, Dilma Rousseff and Temer, according to their respective state projects?" To this end, it used the concepts of bureaucratic isolation, cooperation and the history of Itamaraty and the Brazilian Cooperation Agency. To answer the main question of this study, documents, books and articles were used as sources of information and the thematic content analysis technique was used to understand the collected data.

Keywords: Bureaucratic Insulation; Cooperation; Foreign policy.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Organograma da ABC..... | 29 |
| Figura 2 – Capital brasileiro destinado à cooperação, em 2010 (em milhões de R\$)..... | 30 |
| Figura 3 – Organograma da ABC, 2014..... | 34 |
| Figura 4 – Variação do Orçamento da ABC entre 2001 e 2006..... | 34 |
| Figura 5 – Gastos com Cooperação por Região, 2010..... | 36 |
| Figura 6 - Gastos com Cooperação Técnica (2011-2013)..... | 36 |
| Figura 7 - Cooperação brasileira na América Latina em número de atividades por área de atuação e país parceiro, 2014..... | 38 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1: Formas Históricas de Sociedade e de Estado..... | 18 |
| Quadro 2: Categorias de Análise..... | 32 |
| Quadro 3: Comparação de Gastos com Cooperação entre 2009 e 2010..... | 35 |
| Quadro 4: Projetos de Cooperação Técnica para Administração Pública em Execução..... | 39 |
| Quadro 5: Projetos de Cooperação Técnica para Administração Pública Durante o Governo Lula..... | 42 |
| Quadro 6: Projetos de Cooperação Técnica para Administração Pública Durante o Governo Dilma..... | 47 |
| Quadro 7: Projetos de Cooperação Técnica para Administração Pública Durante o Governo Temer..... | 52 |

LISTA DE SIGLAS

ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
APEX - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ABC – Agência Brasileira de Cooperação
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRIC's – Brasil, Rússia, Índia e China
CACD - Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata
CELAC - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CGCH - Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária
CGFOME - Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome
CGMULT - Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral
CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica
CTI – Cooperação Técnica Internacional
CTPD – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CSS – Cooperação Sul - Sul
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBAS – Índia, Brasil e África do Sul
IBR – Instituto Rio Branco
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK - Juscelino Kubitschek
MARE – Ministério Administração e Reforma do Estado
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
ONG – Organização Não – Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PEB – Política Externa Brasileira
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público - Privada

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| RESUMO..... | 3 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2. O ITAMARATY COMO BUROCRACIA AUTÔNOMA DO ESTADO BRASILEIRO?..... | 15 |
| 2.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: O PAPEL DA BUROCRACIA..... | 15 |
| 2.2 INSULAMENTO BUROCRÁTICO: A ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO..... | 19 |
| 2.3 O ITAMARATY COMO BUROCRACIA AUTÔNOMA? A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA..... | 23 |
| 2.4 A COOPERAÇÃO COMO INDICADOR DE AUTONOMIA DO ITAMARATY | 27 |
| 3 METODOLOGIA DE PESQUISA..... | 31 |
| 4 A COOPERAÇÃO NOS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER: CONTEÚDO ESTRATÉGICO E RELAÇÕES COM A POLÍTICA..... | 32 |
| 4.1 LULA E A “AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO” | 40 |
| 4.2 DILMA: CONTINUIDADE OU MUDANÇAS?..... | 44 |
| 4.3 TEMER E A “NOVA POLÍTICA EXTERNA” | 49 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 53 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 55 |

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, nos últimos anos, passou por momentos de grande polarização e tensões políticas. Neste cenário, diferentes governantes, de distintos partidos, com ideologias e projetos de Estado próprios acabaram por chegar ao poder dando orientações específicas para a política interna e para a externa. No entanto, no debate sobre autonomia do Estado (EVANS, 1999; SKOCPOL et al, 2002) os autores são unânimes em indicar que o nível de profissionalização e coerência da burocracia colaboram com a ação do Estado, ou seja, colaboram com a implementação dos objetivos mostrando que política e administração são partes articuladas da ação do Estado.

No caso brasileiro, a profissionalização da burocracia passou pela implementação de reformas que buscaram suplantam as práticas oligárquicas e patrimoniais presentes na história. Desta forma, apresenta-se a visão positiva da burocracia, criada por Max Weber que a define como o elemento característico de sistemas sociais avançados sob o ponto de vista do capitalismo, ou ainda, como um agrupamento social que rege o princípio da competência medida através de regras, funcionando como fator de eficiência econômica e como ingrediente básico de toda organização democrática (GUERREIRO RAMOS, 1983).

Entretanto, dada à complexidade da sociedade e do Estado no Brasil, estas reformas com o intuito de profissionalizar e modernizar a burocracia foram parciais, não conseguindo modificar a máquina pública por inteiro. Estruturou-se assim, a partir de “ilhas de excelência” e do insulamento burocrático (NUNES, 2010) em áreas estratégicas para os governos, como modo de atingir objetivos específicos em cada contexto político.

Não se pode falar em burocracia profissionalizada antes do Segundo Reinado. Desta forma, tem-se que, durante o período colonial, a administração pública brasileira possuía um viés centralizado, na qual a metrópole (Portugal) governava a colônia (Brasil) através do Governo Geral sob uma perspectiva de Estado superior à sociedade (ABRUCIO, 2011).

No império, especificamente, no Segundo Reinado, com o advento do Conselho de Estado constitui-se uma burocracia formada por bacharéis em direito, recrutados com base na “distinção educacional” que garantiram a unidade do território (CARVALHO, 2008). Cabe ressaltar que, a burocracia existente nesta época não pode ser comparada com o sentido weberiano da palavra, pois, apesar de formada por intelectuais graduados em Coimbra e profissionais renomados, alguns cargos são preenchidos com base na *patronagem*, ou seja, a partir de indicações e troca de favores (ABRUCIO, 2011). Tal fato não é diferente no MRE,

que, de 1822 até a virada do século, era permeado por práticas políticas e administrativas de cunho patrimonial (CHEIBUB, 1989). Tal fato só veio a mudar com o comando do Barão do Rio Branco no ministério, inaugurando uma das primeiras carreiras burocráticas nos moldes weberianos do caso brasileiro (CHEIBUB, 1989).

Na década de 1930 com o governo Vargas, há a primeira onda de reformas que investem na burocratização das carreiras públicas de forma ampliada. Antes disto, as Forças Armadas já haviam se tornado burocracias profissionais (ABRUCIO, 2011). Durante os anos de governo Vargas, busca - se aumentar o papel do Estado, dentro de um contexto nacional – desenvolvimentista; cria-se uma estrutura meritocrática dentro de parte do aparelho estatal, que atuou como motor da expansão estatal e se tornou a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a criar políticas públicas em larga escala (ABRUCIO, 2011).

Para tanto, em 1938, cria-se o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), órgão que buscou modernizar a gestão pública brasileira, com o objetivo de criar um Estado eficaz em suas tarefas desenvolvimentistas (ABRUCIO, 2011). Após o governo Vargas, a administração pública brasileira ainda passa por novas ondas de mudanças, tais como o Plano de Metas do governo JK, o fortalecimento de determinadas carreiras de Estado, como o Itamaraty, e a criação da estrutura de administração paralela durante os governos militares (DECRETO 200/67), a criação do MARE no governo FHC, dentre outras (ABRUCIO, 2011).

Entretanto, apesar desses esforços em modernizar a máquina pública pode-se afirmar que a Administração Pública Brasileira, nunca foi reformada dentro de um escopo generalista (no centro e na periferia), ou seja, foi modernizada a partir de pequenas partes – que FHC chamou de ilhas de excelência ou anéis burocráticos, que insularam uma burocracia para atender aos objetivos do Estado em distintos momentos (ABRUCIO, 2011), mas não resolveram problemas históricos como a patronagem e a influência política na administração.

Desta forma pode-se sustentar que o insulamento foi a estratégia específica de modernização da administração pública brasileira que proporcionou ao Estado avançar no que era visto como estratégico e manter o restante da máquina pública em um estado de imutabilidade. Entende – se por insulamento o fenômeno no qual determinada burocracia possui alto grau de independência em relação aos controles político e social (NUNES, 2010). Este conceito é cunhado por Nunes (2010), em seu livro “A Gramática da Política Brasileira” e desde então o conceito é utilizado para se analisar as políticas governamentais que visam diminuir a influencia política em determinado setor, como o de Política Externa.

No caso do Itamaraty, estudos demonstram que seu processo de insulamento burocrático nasce como uma resposta das elites à coalizão para a *patronagem* liderada pelos dois maiores partidos da era pós Vargas: o PSD e o PTB (NUNES, 2010). Para Nunes (2010), a *patronagem* pode ser entendida como diferentes tipos de vantagens indevidas a quais somente um pequeno grupo de pessoas possui tais como a nomeação de funcionários públicos, não por concurso, mas sim pelo fato de serem membros de determinado partido. Com efeito o processo de profissionalização da burocracia do Itamaraty e seu isolamento da *patronagem* são antigos.

Criado após a independência do Brasil, em 1832, sob o título de Negócios Estrangeiros e, contando com apenas 47 funcionários, filhos da aristocracia que estavam lá por indicação (GOBO, 2010), o embrião de ministério trazia características da *patronagem*. Este cenário começa a mudar em 1910, quando se dá início ao período de racionalização do ministério (GOBO, 2010). Este movimento durou décadas e passou por diversas fases, atingindo o seu ápice em 1935, quando o MRE foi convidado por Vargas a integrar seu programa de reforma administrativa (LIMA, 2015). Tal fato, acabou por lhe instituir o concurso público como meio de ingresso, criou um mapa de carreira e separou de vez o Itamaraty da política (LIMA, 2015). Este processo teve como intuito, se terminar com o clientelismo e, então, passar a atender apenas os interesses estatais. Desta forma, a Política Externa Brasileira é formulada e conduzida por diplomatas formados pelo Instituto Rio Branco, respeitando a tradicional concepção realista e pragmática da Política Externa Brasileira, visando sempre a autonomia (FARIA, 2012).

No entanto, desde o processo de redemocratização, o Itamaraty vem sofrendo pressão para a inserção de atores políticos e da sociedade na elaboração de suas políticas (FARIA, 2012). Com a pressão pela abertura para a participação de outros entes na elaboração da Política Externa, tem se observado diferentes comportamentos acerca dos governos brasileiros: se os militares optaram por deixar o serviço diplomático brasileiro livre, presidentes como Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2011), buscaram meios de se aproximarem mais do MRE, lançando mão para tanto, da Diplomacia Presidencial, instrumento no quais assuntos de política externa não rotineiros são conduzidos pelo presidente (DANESE, 2017). Dilma, por sua vez, optou por não se utilizar da diplomacia presidencial e utilizar outras estratégias para sua política externa (SENHORAS, 2013), mantendo, no entanto, o foco no multilateralismo e a importância dada à América do Sul (SILVA, 2019). Temer, apesar de destinar mais recursos ao MRE, optou por

uma estratégia mais objetiva, não se envolvendo pessoalmente no âmbito da política externa, visto que, suas maiores preocupações foram a retomada do bom relacionamento com o legislativo e reformas modernizadoras internas, tais como a da previdência (SILVA, 2019).

Esse processo de aproximação das agendas de governo interna da política externa pode ser analisada pelo grau de participação dos governantes dentro da criação e da execução das políticas de cooperação social. Com efeito, desde a criação da Agência Brasileira de Cooperação, em 1987, cujo objetivo é fomentar a cooperação técnica, quanto a humanitária (ABC, 2019), os governos tem imprimido sua marca nessa política reorientando seus objetivos estratégicos e suas ações. Esse aspecto chama a atenção sobre os projetos políticos de Estado e, conseqüentemente, às diferentes orientações da política externa e do Itamaraty. Se por um lado, sabe-se que o Itamaraty possui uma burocracia com poder de agenda, dada a trajetória de profissionalização e certo insulamento, sabe-se que o fato de se chamar “política” externa, já abre espaço para que a agenda do governo tenha papel preponderante nos rumos da política externa brasileira.

Esse cenário traz à tona o debate sobre insulamento burocrático do órgão produtor da política externa brasileira abrindo questões sobre a relação entre política externa e doméstica. Para Milani (2011), não se pode desvincular a política externa da doméstica, visto que, o processo decisório dos governos, característica própria do plano doméstico, influencia no comportamento dos Estados frente ao cenário internacional. Entendendo a política externa como uma política pública, visto que a política externa envolve o Estado e o governo em ação no plano internacional, o autor defende o governo como produtor de políticas públicas dentro da instituição do Estado. Desta forma, formulação e implementação de políticas sejam elas internas ou externas se inserem dentro da dinâmica do governo (MILANI, 2011).

Desta forma, percebe-se que os últimos governos representaram projetos políticos de Estado muito diferentes e, conseqüentemente, deram dimensões diferentes à política externa e ao Itamaraty. Este fato impõe o pressuposto de que a política interna acaba por refletir na agenda de política externa do Brasil. Se por um lado, sabe-se que o Itamaraty possui uma burocracia com poder de agenda, dada a trajetória de profissionalização e certo insulamento, sabe-se que o fato de se chamar “política” externa, já abre espaço para que a agenda do governo tenha papel preponderante nos rumos da política externa brasileira.

Entendendo essa relação entre política e administração, governo e burocracias, o presente trabalho tem como problema de pesquisa entender: *De que forma o Itamaraty conduziu sua estratégia de política externa na área de cooperação, tendo a Agência*

Brasileira de Cooperação como instrumento, durante os governos Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Temer de acordo com seus respectivos projetos de Estado?

Parte-se do pressuposto que, como a política externa é uma política pública e, portanto, reflexo do governo e de sua política doméstica, as políticas para cooperação social, elaboradas e executadas através da ABC, sofrem influência dos objetivos de governo e da política doméstica, demonstrando, assim, que o insulamento do MRE é relativo e afetado conforme as mudanças de governo.

Para responder ao problema, a pesquisa tem por objetivo analisar como a Política Externa variou em seu sentido estratégico e operacional, de acordo com o projeto político nacional durante os governos Lula, Dilma e Temer, utilizando as ações em cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da ABC como instrumento de análise. Para tanto, seus objetivos específicos são:

- Levantar as oscilações nas ações de CTPD durante os três governos acima citados;
- Investigar o objetivo estratégico dentro destas cooperações;
- Entender as mudanças que ocorreram na burocracia durante este período.

Como técnica de pesquisa, este trabalho se utilizou de revisão bibliográfica e análise documental. Assim, buscou-se entender como as políticas para a cooperação da ABC demonstram as oscilações.

Desta forma, o presente trabalho quer colaborar com os estudos no campo de públicas acerca do fenômeno do insulamento burocrático, buscando um novo foco: a análise das oscilações das políticas de cooperação social da ABC durante diferentes governos.

Do ponto de vista empírico, o trabalho busca entender o papel de outros atores na formulação e manutenção da política externa brasileira frente à um cenário contemporâneo de globalização e aproximação de mercados.

O trabalho está dividido em três partes principais. Na primeira é apresentada a revisão teórica, que servirá de sustentação para a presente pesquisa e na qual se baseiam os resultados encontrados. Esta primeira parte se subdivide em três partes, sendo elas: A construção do Estado Brasileiro e o Papel da Burocracia; Insulamento Burocrático: A Estratégia de Modernização do Estado Brasileiro e, por fim, O Itamaraty como Burocracia Autônoma. A segunda parte apresenta a Agência Brasileira de Cooperação, bem como as estratégias acerca da cooperação ao longo dos governos estudados por esta pesquisa. A terceira, e última parte,

do trabalho apresenta a análise das políticas para a cooperação social como medidas da autonomia do Itamaraty. Após, são apresentadas as considerações finais.

2. O ITAMARATY COMO BUROCRACIA AUTÔNOMA DO ESTADO BRASILEIRO?

O presente capítulo busca sustentar a análise empírica a ser desenvolvida no próximo capítulo. Para tanto, o mesmo busca apresentar os conceitos teóricos necessários para o entendimento deste trabalho e se divide em quatro sessões, nas quais a primeira apresenta a construção burocrática do Estado Brasileiro, desde sua criação até os anos 1930; a segunda fala das ondas de mudança administrativa pelas quais o Estado vem passando de 1930 até atualmente; a terceira se aprofunda no Itamaraty: seu histórico, formação e organização; por fim, a quarta sessão apresenta os conceitos de cooperação, bem como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

2.1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: O PAPEL DA BUROCRACIA

Para se entender a formação do setor público no Brasil, é necessário compreender como ocorreu a formação do Estado, e neste interim, da burocracia brasileira. Alguns autores, como Bresser Pereira (2008), defendem que a burocracia brasileira é resultante dos moldes de sociedade e Estado que constituímos historicamente, uma vez que: “O Estado é a expressão da sociedade, não a criou, mas foi ela que o constituiu como instrumento de ação coletiva” (BRESSER PEREIRA, 2007, P. 10). A partir disto, entende-se que é papel do Estado moldar e regular a sociedade, bem como definir, através da Constituição, seus objetivos políticos e os meios para se alcança-la.

Abrucio (2010) defende que uma administração pública genuinamente brasileira só pôde nascer com a independência do país, mas que, para que se possa entender suas bases, é necessário entender todas as etapas da histórica brasileira, começando pelo período colonial e seus efeitos (ABRUCIO, 2011).

O período colonial marca o nascimento da sociedade brasileira, porém, esta ainda não era uma sociedade nacional, visto que, precisou utilizar da construção do Estado brasileiro construir uma ideia de identidade compartilhada (BRESSER PEREIRA, 2008). Durante este período, a administração pública possuía duas formas de comando, sendo uma com um viés centralizado, na qual a metrópole (Portugal) governava a colônia (Brasil) através do Governo

Geral sob uma ideologia de que o Estado deveria vir antes da sociedade e com o objetivo de garantir uniformidade no processo colonizador (ABRUCIO, 2011); e outra com fatores descentralizados de poder, na qual haviam estruturas locais de governança, marcadas pelo poder patrimonialista, de viés personalista, presente tanto nas câmaras municipais, quanto nas capitâneas hereditárias (ABRUCIO, 2011).

Este cenário dualista, misto entre o centralismo regulador e o patrimonialismo local, muda em 1908, com a chegada da família real ao Brasil, o que trouxe instituições, como a Corte, e colocou o Brasil no centro do Império Português (ABRUCIO, 2011). Dentro deste cenário, com o advento das reformas Pombalinas, ocorre a primeira inflexão no papel do Estado Português: a profissionalização da burocracia, que formou bacharéis em Coimbra para que pudessem atuar como burocratas nas colônias (CARVALHO, 2008; ABRUCIO, 2011).

A consolidação e a estabilização do modelo político do império só ocorrem no Segundo Reinado, com o advento do Conselho de Estado. Nesta época, a burocracia desempenha dois papéis: participa da definição das principais diretrizes do país e distribui empregos públicos, visto que, mesmo a alta burocracia do governo não era profissional, pois, era escolhida através de um misto de conhecimento com apadrinhamento e relações pessoais (ABRUCIO, 2011).

A burocracia imperial, mesmo com o problema da patronagem¹, foi fundamental para a construção da nação brasileira, pois, evitou o fracionamento do país e mitigou o localismo oligárquico (ABRUCIO, 2011). A mesma também funcionou como uma forma de ascensão social, visto que, em uma sociedade cuja principal atividade econômica era a escravidão, boa parte da população livre buscasse o funcionalismo público como fonte de renda, fazendo com que se dissesse que “o funcionalismo público se tornasse a vocação de todos” (CARVALHO, 2008, P.145).

Desta forma, costuma-se dizer que “a burocracia imperial eram várias” (CARVALHO, 2008, P.146). A mesma se dividia tanto verticalmente, por funções, como horizontalmente, por faixas salariais e por estratificação hierárquica e social. Seus diferentes setores eram distinguidos pelo maior ou menor grau de profissionalização, de estruturação e de coesão; pela forma de recrutamento e treinamento de seus funcionários; pela localização no organograma do Estado e pelo grau de natureza política de suas tarefas (CARVALHO, 2008). Estas divisões eram importantes, pois, geravam conflitos, com consequências políticas, entre as diferentes funções (CARVALHO, 2008). Estes conflitos entre os diferentes setores da

burocracia imperial marcam o desenvolvimento desta, que foi marcada pelas competições entre diferentes pastas (CARVALHO, 2008).

Outra característica importante da Burocracia Imperial era a divisão de seus funcionários entre os vários níveis de poder: central, provincial e local, que acompanhava a estrutura Estatal, ao mesmo tempo em que revelava sua natureza (CARVALHO, 2008). Esta característica se tornou ainda mais evidente durante as reformas de 1840-41, que tornaram o Estado ainda mais centralizado, levando à um acúmulo de funcionários e atividades administrativas dentro do governo central e à uma falta desta burocracia nos níveis provinciais e locais (CARVALHO, 2008), fazendo com que se dissesse que a administração imperial “têm cabeças enormes, quase não tem braços e pernas” (CARVALHO, 2008, P. 152).

Esta incapacidade que a burocracia imperial tinha de chegar ao nível local foi o que a levou à aproximação com a patronagem, como caracterizado por Abrucio (2010). Sabendo que não conseguiria atingir todos os níveis de governo e nem oferecer todos os serviços necessários, a burocracia imperial se aproximou de líderes locais, principalmente de proprietários rurais e oferecia privilégios em troca de serviços prestados (CARVALHO, 2008). O maior exemplo desta relação é a Guarda Nacional.

Assim, pode-se entender que a mesma não constituía uma burocracia profissional weberiana, pois, a classificação de cargos bem como a divisão de suas responsabilidades não era clara; as promoções eram feitas com base no apadrinhamento; as carreiras eram mal estruturadas e a aposentadoria não era generalizada (CARVALHO, 2008).

Durante o século XIX, as administrações públicas pelo mundo todo possuíam características patrimonialistas, tal como no Brasil. As primeiras burocracias profissionais surgiram apenas no final deste século, mas o Brasil ficou para trás e a República Velha manteve o sistema estadualista e oligárquico da burocracia imperial (ABRUCIO, 2011).

A República Velha é marcada por um forte patrimonialismo, pois, com o advento das eleições, por mais que fossem fraudulentas, era necessário atrair eleitores (ABRUCIO, 2011). A República Velha apresenta uma inflexão em relação ao Império: o maior poder e autonomia política – administrativa dos governos estaduais. Cabe ressaltar que este poder, no entanto, não foi utilizado para modernizar a burocracia (ABRUCIO, 2011).

Assim, enfraquecendo o Estado e reforçando o modelo patrimonial, a República Velha manteve as características imperiais. Cabe ressaltar que, neste momento há duas exceções importantes na administração pública nacional: a modernização do Exército e do Itamaraty, que passam a contar com burocracias quase profissionais e se torna, em algum grau,

independentes do Estado (ABRUCIO, 2011). Tal fato ocorre, pois, estava intrinsicamente ligado à construção de um projeto de nação e, assim, se precisava de um corpo diplomático forte para lidar com as questões fronteiriças latentes na época e de um exército que pudesse defender as fronteiras (ABRUCIO, 2011).

Neste sentido, a formação burocrática brasileira reflete este modelo de Estado e sociedade produzidos, visto que, na época, a sociedade ainda era fortemente patriarcal e o Estado possuía traços oligárquicos, ligados à patronagem. Bresser Pereira (2007), associa o padrão da burocracia produzida com as formas históricas de sociedade e de Estado, que se dividem conforme quadro a seguir:

Quadro 1: Formas Históricas de Sociedade e de Estado

| | 1821-1930 | 1930 – 1985 | 1990 - ... |
|---------------------------|---|--|---------------------------------|
| Sociedade | Patriarcal-Dependente | Nacional-dependente | Nacional-Dependente |
| Estado | Oligárquico | Desenvolvi-mentista | Liberal-dependente |
| Regime político | Oligárquico | Autoritário (Democrático entre 1945-1964) | Democrático |
| Classes dirigentes | Latifundiários e Burocracia patrimonial | Empresários industriais e Burocracia pública | Agentes financeiros e Rentistas |
| Administração | Patrimonial | Burocrática | Gerencial |

Fonte: BRESSER PEREIRA, 2008.

Desta forma, compreende-se os períodos aqui já estudados: o Imperial e a República Velha dentro da Sociedade Patriarcal Dependente onde tanto o Estado, quanto o regime Político eram oligárquicos e a administração, patrimonial. Trata –se de um Estado dependente, pois, suas elites não possuem autonomia o suficiente para traçarem uma estratégia de desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2008).

A partir dos argumentos aqui apresentado, o próximo capítulo retomará a linha da evolução histórica da burocracia brasileira e a analisará frente ao período que compreende os anos de grandes mudanças burocráticas: os anos 1930 até os dias atuais.

2.2 INSULAMENTO BUROCRÁTICO: A ESTRATÉGIA DE MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Conforme apresentado no capítulo anterior, tem-se que, determinados autores organizam seus estudos acerca da burocracia brasileira a partir das diferentes formas de ver a relação entre Estado e Sociedade que permearam a história do Brasil. Desta forma, o presente capítulo analisará o histórico da formação burocrática a partir dos anos 1930, ou das formas de Estado Desenvolvimentista e Liberal – dependente, bem como um de seus instrumentos utilizados para a modernização da mesma: o Insulamento Burocrático.

A Revolução Industrial Brasileira de 1930 inaugura uma nova forma de sociedade e de Estado: o nacional – desenvolvimentista, que surge com a criação de diversos órgãos e empresas estatais, tais como: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930), o Conselho Federal de Comércio Exterior (1937), primeiro órgão de planejamento do governo; o Conselho Técnico de Economia e Finanças e o DASP (1938); a Fábrica Nacional de Motores (1941), a Companhia Siderúrgica Nacional (1942), o SENAI (1942), o SESI (1943) e a SUMOC (1944), dentre outros, que foram as primeiras manifestações de tecnoestrutura estatal do Brasil (BRESSER PEREIRA, 2008).

Esta mudança de paradigma do Estado Brasileiro surge com a eleição de Getúlio Vargas e com a Carta Constitucional de 1937, que previa a exigência do concurso público para funcionários públicos e a criação de um departamento administrativo junto à presidência, o DASP, que viria a se tornar o principal agente da Reforma Burocrática (BRESSER PEREIRA, 2008).

A administração de Vargas e seu modelo de administração pública inauguram uma nova era, pois, conseguem expandir o papel do Estado, principalmente nos domínios econômico e social; criam, em parte do aparelho estatal, uma estrutura meritocrática, no qual valiam mais a instituição e os objetivos do Estado do que os burocratas e seus laços sociais – cabe lembrar que esta característica já se fazia presente na diplomacia e nas forças armadas; e criam uma burocracia meritocrática, profissional e universalista que passou a funcionar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado (ABRUCIO, 2011).

Dentro deste cenário, tem-se que o DASP nasce em 1938, inspirado no Itamaraty e na burocracia de outros países, como os Estados Unidos. Seu principal objetivo era modernizar a gestão pública, de acordo com os princípios burocráticos weberianos, e criar um Estado eficaz nas suas tarefas desenvolvimentistas (ABRUCIO, 2011). Apesar de ter alcançado seus objetivos, sua matriz política era bastante problemática, pois, valia-se de um modelo

autoritário e centralizador e não conseguiu alterar o *satus* quo da elite agrária que, ainda conseguia, através da patronagem, empregos no setor público, em troca de seu apoio ao governo (ABRUCIO, 2011). Esta manutenção de características clientelistas se caracterizou como um nó no modelo modernizador de Vargas (ABRUCIO, 2011) que lançou mão de uma administração paralela, insulando uma burocracia técnica ao mesmo tempo que convivía com o arcaísmo nas instituições .

A queda do Estado Novo acabou por enfraquecer o DASP, que viria a ser extinto em 1980 (ABRUCIO, 2011). Após o governo Getúlio Vargas, a próxima tentativa de modernizar o Estado, ainda dentro do modelo desenvolvimentista, e por meio da administração paralela, ou seja, buscando isolar a técnica da política, veio com Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas. O Plano de Metas buscou realizar uma reforma ampla do serviço público, ao mesmo tempo em que criou instituições paralelas e insuladas para desenvolver e coordenar as atividades deste (ABRUCIO, 2011).

Em 1964, com o golpe de Estado no qual o militares tomaram o poder e passam a ter como instrumentos legitimadores um patriotismo difuso, um discurso anticomunista e uma ideologia anti-política e tecnoburocrática, pelos quais o regime se definia como instrumento modernizador do país (ABRUCIO, 2011). Desta forma, durante o regime militar, algumas carreiras de Estado, como as da Receita e as do Banco Central, foram fortalecidas com base nos princípios meritocráticos (ABRUCIO, 2011).

Os governos militares também foram responsáveis pelo fortalecimento dos órgãos de planejamento, buscando o aperfeiçoamento das informações sobre o país (ABRUCIO, 2011). Este período também foi marcado pela expansão da administração indireta. Esta estratégia de aumento do Estado através de organismos da administração indireta tinha como objetivo dar agilidade ao Estado (ABRUCIO, 2011).

Com o fim do Regime Militar, tem-se o início do processo mais recente de reforma do Estado, que visava corrigir os erros cometidos pelos militares, tais como o descontrole financeiro, a fragmentação excessiva de empresas públicas e a perda do foco de atuação governamental, e não se preocupando tanto em construir um Estado que atendesse os novos desafios que surgiam no mundo (ABRUCIO, 2011). Assim, na década de 1980, tem-se as reformas nas finanças públicas feitas pelo governo Sarney e a descentralização, demanda atendida pela Constituição de 1988 (ABRUCIO, 2011).

Nos anos 1990, com o advento do Neoliberalismo e da Globalização no mundo, Collor é eleito presidente, se valendo das ideias de Estado mínimo e do conceito de marajás para

tentar diminuir o tamanho da máquina pública (ABRUCIO, 2011). As reformas propostas por Collor foram desastrosas, enterrando, por fim, o modelo de Estado nacional – desenvolvimentista (BRESSER PEREIRA, 2010) e, em 1995, Fernando Henrique Cardoso chega ao poder com uma grande proposta reformista (ABRUCIO, 2011).

Uma das principais iniciativas modernizadoras do governo FHC foi a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado por Bresser Pereira e que buscou, a partir de um diagnóstico detalhado da situação atual, extinguir o que havia de ruim com a constituição de 1988 e instaurar a chamada nova gestão pública (ABRUCIO, 2011). Neste momento, então, tem-se a centralização e melhoramento das informações públicas, bem como o fortalecimento de carreiras de Estado e criação de ONGs, OSCIPs e PPPs, entes de natureza privada que complementam a atividade do Estado (ABRUCIO, 2011).

Desta forma, seguindo a classificação histórica proposta por Bresser Pereira (2008), tem-se que os anos 90 são marcados por um modelo de Estado Liberal – Dependente, no qual, os grandes beneficiários são os rentistas. Este modelo de Estado, segundo o autor, acaba por tirar o Brasil de seu objetivo de consolidação de um modelo próprio de Estado – Nação e o faz retornar para a fase semicolonial (BRESSER PEREIRA, 2008). Após o governo FHC, no entanto, não se tem grandes reformas administrativas a nível federal (BRESSER PEREIRA, 2008).

Após a análise do processo de construção do Estado Brasileiro, bem como da evolução de sua burocracia, que conviveu com formas arcaicas e permeadas por patronagem e clientelismo, percebe-se um fenômeno importante que permeou as tentativas de modernização do Estado desde a criação da burocracia brasileira: o Insulamento Burocrático. O Insulamento Burocrático é um termo cunhado por Nunes (2010), que o define como:

“é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (Nunes, 1997, p.54).”

Desta forma, entende-se o Insulamento Burocrático como o fenômeno de isolamento de determinadas partes da burocracia frente a influências externas da política. Este conceito é corroborado por Pimenta de Faria (2012), que define o instrumento como o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público e de outras organizações. Complementado por Cavalcante, Lotta E Oliveira (2018), ao definirem tal

instrumento como o fenômeno no qual a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles políticos e sociais.

Desta forma, percebe-se que para diversos autores, o Insulamento Burocrático pode ser definido como uma ferramenta utilizada para isolar órgãos técnicos do governo das influências de outros atores que não tenham por finalidade garantir os objetivos do Estado. Dito isto, tem-se que é muito utilizado como ferramenta para se medir o funcionamento do Estado e para estender a influência estatal em áreas consideradas estratégicas (CAVALCANTE, LOTTA E OLIVEIRA, 2018).

Esta ferramenta de separação entre o público e o privado foi criada, pois, a relação entre a burocracia e o Estado sempre foi uma relação de promiscuidade e de proximidade, ou seja, se utilizava da coisa pública para obter privilégios e vantagens particulares, misturando os interesses privados com os do Estado (CAVALCANTE, LOTTA E OLIVEIRA, 2018). Segundo estes mesmos autores, cabe lembrar que o insulamento não é definitivo, uma agência pode deixar de ser insulada assim que atinja os objetivos que a levaram ao isolamento, ao mesmo tempo em que, dependendo da mudança de cenários, um órgão não insulado pode vir a ser isolado das influências externas.

Nesta parte, o insulamento burocrático se relaciona com a teoria de autonomia do Estado, desenvolvida por autores como Evans e Skopcol (2002), que defende que os Estados são concebidos em forma de organizações e que possuem controle sobre os territórios aos quais estão localizados e sobre as pessoas que habitam estes territórios. Assim sendo, estes Estados possuem a prerrogativa de definir estratégias e objetivos que, nem sempre, refletem os objetivos da sociedade (EVANS, RUESCHMEYER, SKOPCOL, 2002), desta forma, o Estado define suas metas a partir das capacidades do Estado, ou seja, as características presentes em determinado Estado, tais como: a presença ou não de uma burocracia centralizada e eficiente, que o facultam a formular e implementar seus objetivos de políticas públicas (IANONI, 2013). Em suma, pode-se entender a autonomia como o modo como se dão as relações entre a burocracia e a sociedade (IANONI, 2013).

A partir da análise da formação do Estado e da burocracia brasileira, fica evidente que a tentativa de subtrair o personalismo e o patrimonialismo passou pela estratégia do insulamento, trazendo como consequência uma “modernização” ao estilo weberiano, parcial, resguardada a algumas instituições como o Itamaraty. O próximo capítulo buscará entender como ocorreu este processo em umas primeiras instituições ditas modernizadas do Brasil, o Itamaraty.

2.3 O ITAMARATY COMO BUROCRACIA AUTÔNOMA? A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

A partir da análise do conceito e da aplicabilidade de insulamento burocrático apresentados na sessão anterior, a presente parte deste trabalho buscará apresentar uma das instituições brasileiras que se utiliza, até os dias de hoje, desta ferramenta: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), também conhecido como Itamaraty, órgão no qual está localizada a ABC e onde são traçadas as estratégias e ações para a cooperação. Para tanto, apresentará um histórico da instituição e analisará suas principais características, focando-se na de burocracia profissional.

As origens do que, hoje, se conhece como MRE, remontam ao ano de 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil e a criação da Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, organismo monocelular cujas funções eram rudimentares (CASTRO, 2009). Esta secretaria era formada pelo Ministro- Secretário de Estado, subordinado direto do soberano, de seus auxiliares e de seu Oficial Maior, o segundo cargo mais importante da Secretária. O órgão não possuía grande importância no governo e, por isto, desenvolveu-se muito lentamente, chegando a passar anos em estado semelhante ao da hibernação (CASTRO, 2009).

A primeira grande mudança na pasta veio em 1821, com o desmembramento da matéria da Guerra e seu ligamento à secretária de Negócios do Reino do Brasil, sendo, então, chamada de Secretária de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Negócios Estrangeiros (CASTRO, 2009). Esta nova pasta, apesar da separação, não se desliga completamente da Secretária de Guerra, visto que, os assuntos internacionais tinham ficado sob responsabilidade conjunta das duas secretárias (CASTRO, 2009).

A pasta ganha ares burocráticos em 1822, com o comando de José Bonifácio, que tomou as primeiras medidas para aparelhar um núcleo administrativo autônomo, com funções específicas, que pudessem assessorá-lo na condução da secretária (CASTRO, 2009). Estas medidas envolveram a proibição da acumulação de empregos no serviço público, a instituição de prova de assiduidade para o pagamento de salários, portarias sobre passaportes para estrangeiros, cerimonial, emolumentos consulares e despachos de navios (CASTRO, 2009). Além disto, o mesmo também enviou os primeiros Agentes Consulares para o exterior, mais especificamente para as cidades de Buenos Aires, Londres, Paris e Washington (CASTRO, 2009).

Em maio de 1822, outra grande mudança atinge a Secretária: a separação definitiva entre a Secretaria dos Negócios Estrangeiros da Secretaria dos Negócios da Guerra. Esta mudança representou o primeiro passo para a emancipação administrativa da secretária e marcou o início da evolução do órgão (CASTRO, 2009).

Em 1823, apenas um ano após independência do país, com a separação definitiva da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros da Secretária de Estado dos Negócios do Império (CASTRO, 2009), a secretária ganha importância e assume as funções de formular e executar a política externa brasileira (SENHORAS, 2013). O órgão emerge em um cenário que dividia a jovem nação: era possível encontrar no país características ibéricas de Estado forte e centralizado e, ao mesmo tempo, um forte personalismo, fazendo com que a burocracia estivesse lotada de membros da elite (LIMA, 2014).

Este fenômeno é explicado nos estudos clássicos acerca da construção do MRE, como o de Cheibub (1989), que traça o histórico do ministério e o divide em três períodos distintos: patrimonial, carismático e burocrático – racional. Desta forma, tem-se que o período patrimonial é marcado pelo tratamento da administração pública como “propriedade senhorial”, ou seja, havia pouca distinção entre os interesses públicos e privados do administrador e do cargo público que este ocupava (LIMA, 2014).

Durante este período, o Barão de Rio Branco assume o ministério, inaugurando o segundo período do Itamaraty: a era carismática e, em 1910 começam as reformas burocráticas no órgão, que se fazem necessárias para a manutenção territorial do Estado brasileiro (SENHORAS, 2013).

A partir de 1913, as reformas burocráticas e institucionais ganham força e, deste ano até 1945, tem-se o período burocrático – racional que surge em resposta a uma crise institucional no ministério e que dá início ao processo de insulamento do MRE, fazendo com que este atenda apenas aos interesses do Estado (LIMA, 2014).

Tem-se, então, a reforma de Afrânio de Mello Franco, ocorrida em 1931, que fundiu o quadro burocrático com os quadros diplomáticos e consulares, fazendo com que estas três atividades distintas fossem executadas por apenas um funcionário. Em 1938, a reforma Oswaldo Aranha finda este processo ao fundir a carreira diplomática com a consular (LIMA, 2014). Tais reformas chamaram a atenção do governo e, Vargas, então, convida o MRE a participar da reforma administrativa organizada pelo DASP.

Estas reformas levaram a criação, em 1945, do Instituto Rio Branco, que buscava oferecer a mesma formação para todos os diplomatas e que instituiu o concurso público como

meio de se adentrar a esta carreira. Neste momento, com o isolamento e padronização de conhecimento dos membros do ministério, surge o insulamento burocrático do órgão (LIMA, 2014). O insulamento burocrático do MRE só se mantém até os dias de hoje, pois, com o enfraquecimento do DASP nos anos 1980, o governo optou por manter algumas burocracias, ditas de excelência, isoladas, os chamados “bolsões de eficiência” (LIMA, 2014).

Desta forma, tem-se que a evolução histórica do Ministério das Relações Exteriores se deu de forma a garantir a sua eficiência organizacional, isolando-o da burocracia clientelista para que seja um órgão que consiga realmente servir aos interesses do Estado. Assim, temos que a principal linha de evolução do ministério é seu crescente processo rumo à burocratização e à institucionalização (CHEIBUB, 1989).

Tal linha evolutiva pode ser analisada a partir do estudo clássico de Cheibub, datado dos anos de 1985 e 1989 que, interessado em tornar a política externa e o Itamaraty menos isolados e mais próximos do grande público, estudou o histórico da burocracia e do corpo diplomático do órgão. Este estudo foi, posteriormente, complementado por Lima e Oliveira (2018), que buscaram entender as mudanças na organização desde o lançamento do segundo artigo de Cheibub (1989).

Assim, ambos os artigos possuem grande preocupação em entender a composição dos ingressantes ao Rio Branco, bem como o tempo que levam para serem promovidos a primeiro ministro (embaixador). O que se percebe é que, primeiramente, a grande maioria dos futuros diplomatas é oriunda do Rio de Janeiro, visto que, até 1959, as provas eram realizadas apenas naquela cidade. Tal fato limitava o acesso de pessoas de outras regiões e, apenas os “filhos de pai rico” poderiam se dirigir até a capital para a realização das provas (CHEIBUB, 1989).

Este cenário muda em 1959, quando se passam a realizar as provas eliminatórias em mais de uma cidade. Apenas em 1970 a proporção de ingressantes oriundos de fora do RJ passa a ser maior do que a de ingressantes fluminenses, atendendo à demanda democrática de representação que pairava sobre a sociedade civil (CHEIBUB, 1989). No entanto, com o passar dos anos, Lima e Oliveira (2018) nos mostram que mesmo com as mudanças na prova, feitas para deixá-la menos elitista e mais acessível, ainda nos dias de hoje são recrutados mais diplomatas dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Recentemente outras mudanças ocorreram no MRE, principalmente no CACD, sempre visando uma maior institucionalização e uma profissionalização da burocracia. Desta forma, se até 1967 não era exigido curso superior aos ingressantes, em 1996 se passou a exigir a formação em qualquer curso universitário, visto que, o Instituto Rio Branco ganha status de

mestrado profissional e, além disto, seus alunos passam a ser considerados terceiro secretários e não mais apenas alunos (LIMA E OLIVEIRA, 2018).

Outro ponto analisado nestes dois artigos foi o tempo de promoção de um terceiro secretário até chegar a ministro. Assim, em 1989, Cheibub já havia verificado que, devido à uma mudança na Política Externa Brasileira nos anos 1950, as promoções estavam sendo cada vez mais rápidas, pois, tal reforma pregava uma maior participação brasileira no sistema internacional, o que demandava um número maior de diplomatas e ministros. Cabe lembrar, no entanto, que tais promoções ainda ocorrem semestralmente e através de um sistema complexo que combina os critérios de antiguidade e méritos (LIMA E OLIVEIRA, 2018).

Desta forma, pode-se perceber que o funcionamento da burocracia é praticamente o mesmo até os dias de hoje (LIMA E OLIVEIRA, 2018), tal ponto ajudou no processo de institucionalização do Itamaraty que, segundo Cheibub (1989), levou à burocracia a desenvolver as seguintes características: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. Desta forma, tem-se que a autonomia e a coesão são as características que conferem ao Itamaraty a estabilidade necessária para que se mantenha certo grau de continuidade na Política Externa Brasileira (CHEIBUB, 1989).

Retomando o conceito apresentado anteriormente, entende-se por autonomia a ideia de que Estados funcionam em forma de organizações, que controlam os territórios onde estão localizados e a população que habita estes territórios. Tal fato faz com que os Estados possuam o poder de definir seus objetivos a partir de suas capacidades (IANONI, 2013).

Sendo assim, a literatura contemporânea vem contestando as tradicionais ideias acerca da política externa e começa a caracteriza-la como uma política pública, em que o Estado e o governo trabalham em conjunto no plano internacional, visto que, seus objetivos são definidos pelo Estado e não a parte deste (MILANI, 2013). Putnam (1988) apresenta uma visão mais aprofundada a cerca do tema, apontando que a política externa e a política doméstica estão interligadas de alguma forma e que uma pode influenciar na outra, mas que o que de fato importa é entender quando e como isto ocorre.

A partir da ideia de política externa como política pública e, portanto, passível das mudanças de objetivos pelos quais cada governo passa, o próximo capítulo deste estudo buscará analisar política de cooperação, a partir da ABC, para entender se as mudanças de governo e de projetos de Estado interferem, de fato, na estratégia de política externa.

2.4. A COOPERAÇÃO COMO INDICADOR DE AUTONOMIA DO ITAMARATY

A partir da análise do Itamaraty bem como das intersecções entre política externa e doméstica, a presente parte deste trabalho busca entender um dos aspectos da política externa: a cooperação, bem como analisar suas variações conforme os diferentes governos para que se possa inferir se, de fato, o Itamaraty é uma burocracia insulada.

Assim, tem-se a cooperação como um tradicional tema de estudos dentro da ciência política e das relações internacionais. Entende-se por cooperação “as políticas efetivamente empreendidas por um governo são vistas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-2). Não se deve, no entanto, confundir a cooperação com a harmonia, visto que, nesta não há a coordenação de políticas, apenas uma coincidência de interesses.

A cooperação deve ser entendida sob duas abordagens: a racionalista, que destaca que as ações de cooperação são resultado de cálculos racionais feitos pelo Estado que defende custos menores do que ganhos para se manter uma ação de cooperação; e a sociológica, que destaca a influencia cultural nas ações de cooperação (KEOHANE, 1984).

A partir da visão teórica, tem-se que a cooperação no Brasil é exercida, principalmente, pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao MRE, fazendo parte de sua secretária de Política Externa Comercial e Econômica. A mesma foi criada em 1987, com o objetivo de coordenar, executar e avaliar os programas de cooperação técnica e humanitária dos quais o Brasil participa no âmbito internacional. Assim, a agência possui dois campos de atuação: a atuação frente organismos internacionais (multilaterais) e frente um país em específico (bilateral) (ABC, 2019).

Entende-se por cooperação técnica internacional um instrumento de desenvolvimento para o Brasil, no qual se promovem mudanças nos campos sociais e econômicos através da capacitação de instituições brasileiras, tais como EMBRAPA e SESI, por exemplo. Estes programas permitem transformar e compartilhar conhecimentos e boas práticas (ABC, 2019).

Desta forma, a cooperação internacional surge no Brasil em 1950 através da criação, por parte do governo brasileiro, da CNAT (Comissão Nacional de Assistência Técnica) que era composta por representantes do Ministério do planejamento, do MRE e de determinados ministérios setoriais e tinha como principal função o estabelecimento de prioridades quanto às solicitações feitas por instituições brasileiras que precisam do auxílio técnico de países estrangeiros com os quais o Brasil possuía acordos de cooperação (ABC, 2019).

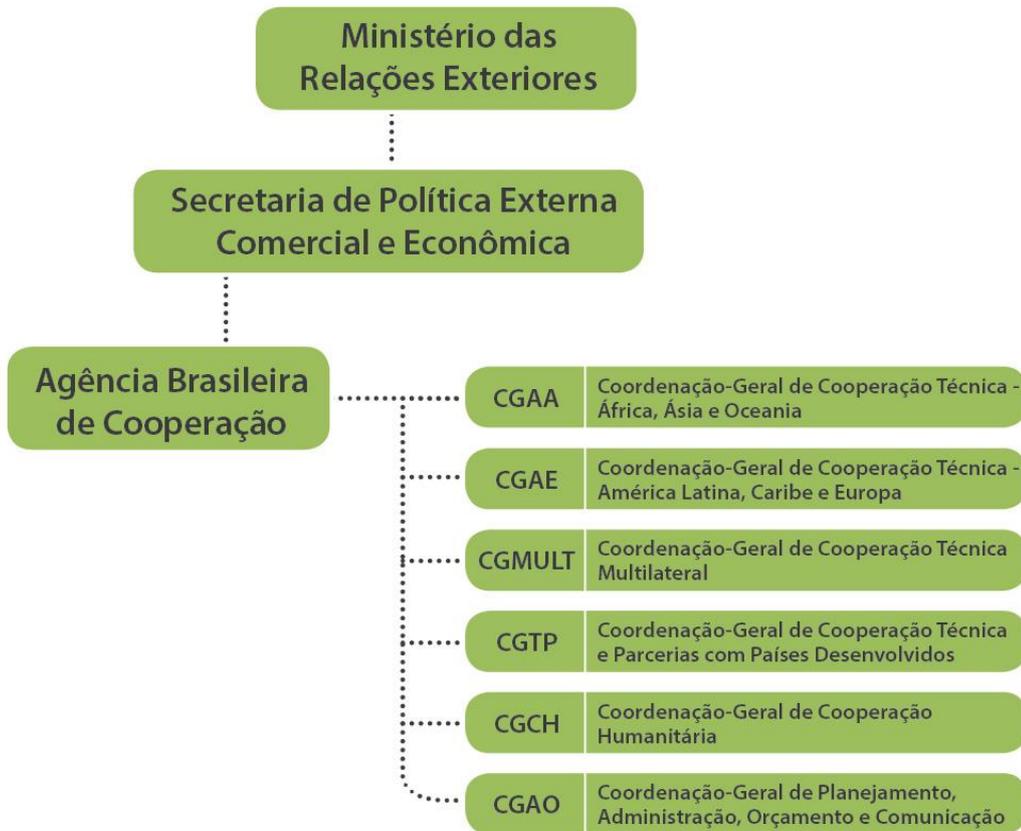
Assim, nestes primeiros anos de cooperação internacional, nos quais o Brasil apenas recebia auxílio, foram criados organismos como a EMBRAPA e o SENAI, que receberam equipamentos e consultoria externa. Outro exemplo de projeto desta época foi o desenvolvimento do plantio de soja no cerrado, que foi auxiliado pelo Ministério da Agricultura Japonês (ABC, 2019).

Com o crescimento das cooperações, em 1969 o governo brasileiro decide centralizar sua organização e condução dentro dos Ministérios do Planejamento e das Relações Exteriores. Em 1984, no entanto, foi feito um reexame na gestão das cooperações e o governo, então, optou por deixá-las apenas sob o guarda-chuva do MRE e, assim, nasce, em 1987, a ABC, com os objetivos de planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar projetos de cooperação internacional (ABC, 2019).

Nesta evolução das cooperações feitas e recebidas pelo Brasil, nota-se uma mudança de paradigma: com a criação da ABC são ampliadas as cooperações Sul – Sul. Tal fato é possível através da reestruturação organizacional e dos recursos da agência (ABC, 2019). Assim, em 2016, a agência também incorpora as ações de caráter humanitário do governo brasileiro (doações de alimentos, medicamentos e outros itens para países em situação de desastre ambiental e/ou social ou em conflito armado), criando a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH).

Atualmente, a ABC está lotada dentro da Secretária de Política Externa Comercial e Econômica do MRE e possui seis coordenações, conforme imagem a seguir:

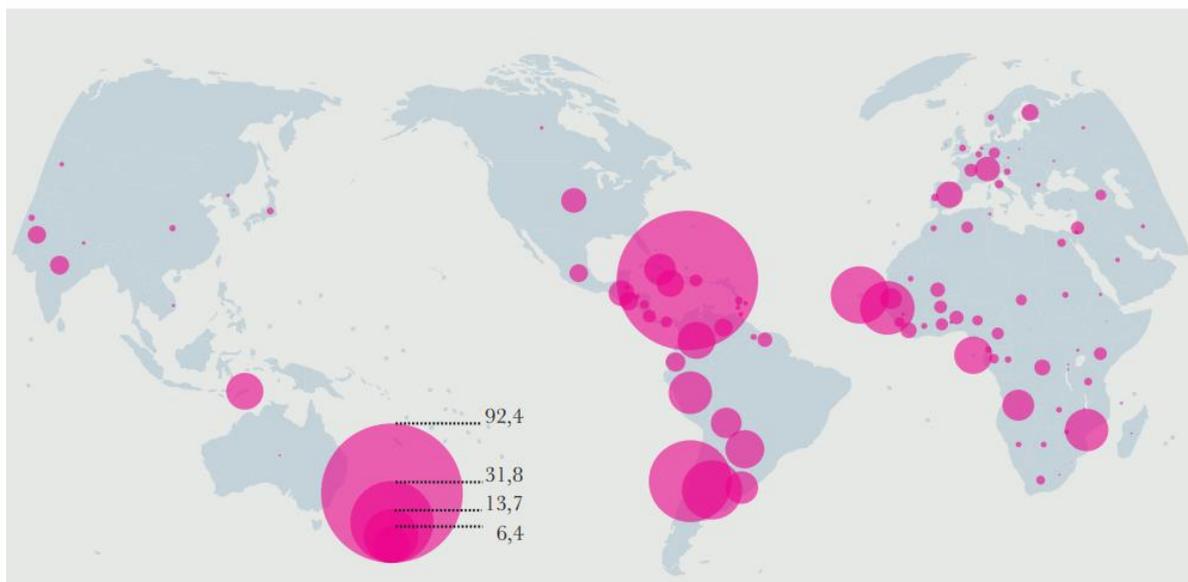
Figura 1: Organograma da ABC



Fonte: ABC, 2019

A partir disto, tem-se projetos de cooperação em áreas tão distintas quanto saúde, educação, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, administração pública, dentre outros e que possuem um orçamento que chegou a US\$ 31,8 milhões em 2013, o que representa apenas 7% dos gastos globais com cooperação técnica (MILANI, 2017). Quanto à geografia das cooperações técnicas brasileiras, tem-se a América Latina e a África como regiões prioritárias que representaram, respectivamente, 68,1% e 22,6% dos gastos brasileiros com cooperação em 2010, como se pode ver na imagem a seguir (MILANI, 2017).

Figura 2: Capital brasileiro destinado à cooperação, em 2010 (em milhões de R\$)



Fonte: MILANI, 2017

Dentro deste cenário, alguns autores vêm caracterizando a cooperação social brasileira como um meio de inserção renovada do país dentro do sistema internacional (PAPI E MEDEIROS, 2015). Cabe aqui ressaltar que, se antes a cooperação social era vista como uma forma de assistência ou ajuda internacional, após a Segunda Guerra Mundial, com a preocupação em reconstruir economicamente os países afetados pela guerra, cria-se este novo conceito de cooperação, que envolve a troca de conhecimentos, processos de transferência de tecnologias, doação de equipamentos e materiais, dentre outros. (PAPI E MEDEIROS, 2015).

Junto com esta nova forma de cooperação, nascem também instituições internacionais de auxílio como o FMI e o Banco Mundial. Estes órgãos, no entanto, fazem parte de um cenário de cooperação do tipo Norte – Sul, nas quais os países doadores (Norte) possuíam certas prerrogativas sobre os países que recebiam estas ajudas (Sul) (CHANG, 2008). Assim, os países subdesenvolvidos, a partir do advento de grupos como o BRICS e o IBAS, passam a buscar relações mais simétricas, se utilizando mais do eixo sul-sul (PAPI E MEDEIROS, 2015).

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente capítulo apresentará a estratégia metodológica utilizada para a realização deste estudo, ou seja, explicará o tipo de pesquisa, os dados utilizados e o porquê de tais escolhas. Para tanto, explicará o tipo de estudo escolhido, apresentará da vertente de pesquisa utilizada, o cunho de pesquisa, o tipo de coleta de dados e como será tais dados serão analisados.

Como meio de buscar uma resposta para a pergunta central desta se utilizará de uma pesquisa exploratória de vertente qualitativa, pois, pesquisas qualitativas, assim como os estudos exploratórios, buscam resolver problemas de estudo ainda pouco explorados, mas com potencial para serem resolvidos (BOAVENTURA, 2006). Tal tipo de pesquisa é indicado para se entender um nível de realidade que não se pode ser quantificado, tais como: motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes (BOAVENTURA, 2006).

A pesquisa do tipo exploratória é voltada para a descoberta, uma vez que procura desenvolver conceitos e ideias sobre determinado tema a fim de proporcionar ao pesquisador uma visão geral sobre seu problema de pesquisa (GIL, 2010). Este tipo de pesquisa é normalmente utilizada para aproximar o pesquisador de seu problema e lhe fornecer uma visão geral sobre o mesmo (BOAVENTURA, 2006). A premissa do estudo foi a de que o insulamento do Itamaraty, nos moldes como a literatura aponta, é relativo, de forma que atualmente os vieses políticos tem afetado a agenda do Ministério. O objetivo do trabalho foi explorar esse cenário e verificar de a premissa pode futuramente desdobrar hipóteses de pesquisas explicativas.

Do ponto de vista das técnicas de coleta de dados, foram utilizados levantamento bibliográfico e documental. Sendo assim, esta pesquisa será desenvolvida através de dados primários e secundários e possuirá cunho teórico – empírico.

Os dados coletados foram analisados a partir da técnica de Análise Temática de Conteúdo, desenvolvida por Minayo (2007), que se divide em três etapas, sendo elas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados obtidos (interpretação). A primeira etapa consiste em organizar o material a ser analisado, definindo as categorias de análise, ou seja, agrupando ideias em torno de um conceito capaz a abranger tudo (MINAYO, 2007). A segunda etapa, de exploração do material, se aplica o que foi definido na fase anterior; é a etapa mais longa da pesquisa, pois pode aparecer a necessidade de realizar diversas leituras para o mesmo material (MINAYO, 2007); a etapa a seguir, a de tratamento dos resultados

obtidos busca –se desvendar o conteúdo apresentado e buscar tendências dentro do mesmo (MINAYO, 2007).

Sendo assim, o presente trabalho irá analisar as cooperações na área de cooperação técnica para políticas públicas com base nas seguintes categorias:

Quadro 2: Categorias de Análise

| Variáveis/ Categorias | Governo Lula | Governo Dilma | Governo Temer |
|----------------------------|----------------|----------------|---------------------|
| Nº de Cooperações | 26 | 12 | 3 |
| Finalidade das Cooperações | Temas Diversos | Gestão Pública | Econômica |
| Viés estratégico | Diversidade | Técnico | Fomento de Negócios |

Fonte: Elaborada pela autora

A partir das categorias definidas, sendo cada governo uma categoria de análise, o próximo capítulo buscará analisar os dados coletados, visando chegar à uma resposta para a pergunta problema deste estudo.

4. A COOPERAÇÃO NOS GOVERNOS LULA, DILMA E TEMER: CONTEÚDO ESTRATÉGICO E RELAÇÃO COM A POLÍTICA

Como dito anteriormente, a cooperação do Brasil é exercida, principalmente pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao MRE, fazendo parte de sua Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica. O órgão possui como princípios:

“a promoção de autonomias nacionais na formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento; a horizontalidade nas relações de cooperação e equilíbrio de interesses; o mútuo benefício; o respeito à soberania e a não ingerência de uma parte cooperante nos assuntos internos da outra; a não imposição de condicionalidades; o reconhecimento e utilização das experiências e das capacidades locais; e o foco no desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas como base para o alcance de avanços qualitativos, mensuráveis e duráveis.” (ABC, 2017)

A partir de tais norteadores, são desenvolvidos projetos de cooperação em diferentes áreas, tais como: administração pública, políticas públicas, educação, saúde, cooperação técnica, dentre outras... priorizando regiões como a América do Sul, o Caribe e a África (ABC, 2017).

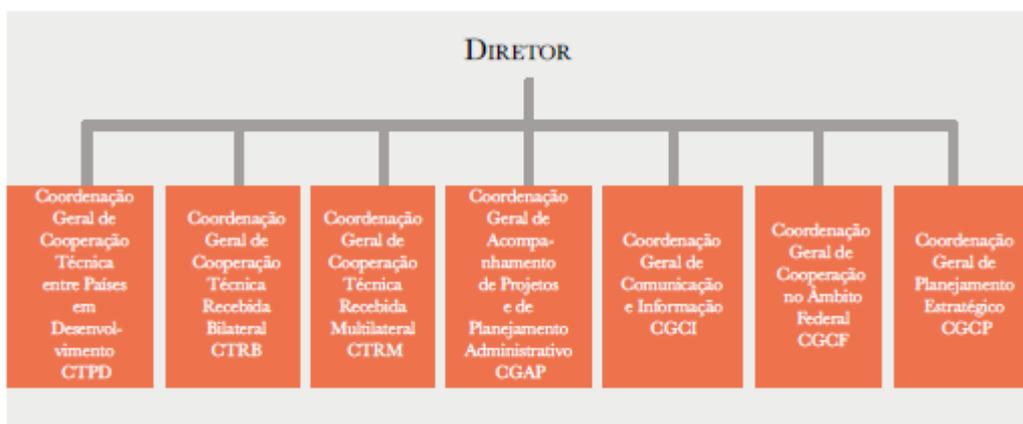
O presente estudo analisou as cooperações técnicas para compartilhamento de ações em administração públicas durante os governos Lula, Dilma e Temer para entender suas variações e, com isto, entender se houve interferência da presidência no Itamaraty ou não. Desta forma, tem-se que, o Brasil participa de ações de cooperação para o desenvolvimento internacional desde os anos de 1960 e que suas ações sempre são pautadas pela busca de relações equânimes e de justiça social, fazendo parte da estratégia adotada pelo governo brasileiro de Diplomacia Solidária (IPEA, 2010).

Assim, a partir dos anos 2000, o Brasil muda sua posição quanto as cooperações, passando de receptor para parceiro de países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, em uma forma de aumentar sua presença e importância dentro do sistema internacional (MILANI et al, 2014). O sucesso das políticas sociais brasileiras torna o país o centro das atenções do mundo, fazendo com que cada vez mais países buscassem cooperações com o Brasil (IPEA, 2010).

Isso se retrata no período entre 2005 e 2009, analisado pelo relatório do IPEA (2010) e que compreende à quase totalidade do governo Lula. Neste período, foram investidos R\$2,9 bilhões em cooperação para o desenvolvimento internacional, dos quais, 76% foram destinados a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais e 24% destinados às outras modalidades de cooperação: bolsas de estudo, cooperação técnica e cooperação social. É importante ressaltar que o valor praticamente dobra entre os anos de 2005 e 2009, passando de R\$384 milhões em 2005, para R\$724 milhões, em 2009 (IPEA, 2010).

Estas cooperações são, boa parte, promovidas pela ABC, que, durante o governo Lula, passou por reformas administrativas, a fim de criar-se uma estrutura capaz de abrigar juridicamente todos os projetos de cooperação técnica internacional (CTI), bem como tornar mais fácil a negociação do PNUD. Para tanto, em 2004, cria-se uma nova estrutura, alterando as secretarias para coordenações, conforme figura a seguir (MILANI, 2017).

Figura 3: Organograma da ABC, 2014



Fonte: MILANI, 2017

Nesta época, também, cria-se o *Via ABC*, boletim informativo acerca das atividades da agência, com o objetivo de tornar tais ações mais conhecidas. É importante ressaltar que, durante o primeiro governo Lula, a ABC possui importante papel, pois, foi através da agência que se realizaram as atividades de cooperação técnica, principalmente nas áreas de saúde e agricultura, no Haiti, o que pode ser visto no orçamento da agência, que foi maior em 2005, justamente por tal motivo (MILANI, 2017).

Figura 4: Variação do Orçamento da ABC entre 2001 e 2006

| ANO | Orçamento nominal | Variação em R\$ | Variação relativa | % do orçamento do MRE |
|------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------------|
| 2001 | 467.800,00 | - | - | 0,05 |
| 2002 | 4.651.200,00 | + 4.183.400,00 | 894,27% | 0,48 |
| 2003 | 4.500.000,00 | - 151.200,00 | - 3,25% | 0,43 |
| 2004 | 7.999.914,06 | + 3.499.914,06 | 77,78% | 0,62 |
| 2005 | 37.729.900,00 | + 29.729.985,94 | 371,63% | 2,40 |
| 2006 | 28.022.187,00 | - 9.707.713,00 | - 25,73% | 1,77 |

Fonte: MILANI, 2017

O orçamento da agência volta a crescer em 2007, com o advento da política externa brasileira. Nesta época, diversos países passam a olhar para as políticas sociais brasileiras e buscar cooperação, fazendo com que mais projetos fossem desenvolvidos e que o orçamento

passasse dos R\$28milhões em 2006 para R\$32 milhões em 2007 (MILANI, 2017). Nesta época, foi criado o CGFOME, organismo de cooperação social e assistência humanitária, deixando a ABC apenas com a cooperação técnica. Tal cenário tornou a missão do Itamaraty de manter um discurso coeso difícil (MILANI, 2017).

Seguindo no campo da cooperação técnica, nota-se um aumento das atividades durante os anos de 2001 e 2013, passando de 21 países parceiros para 98 (MILANI, 2017). Aqui, há uma nova mudança de cenário, pois, pela primeira vez, o Brasil passa a cooperar mais do que receber cooperação e a América Latina passa a ser o foco do programa (MILANI, 2017).

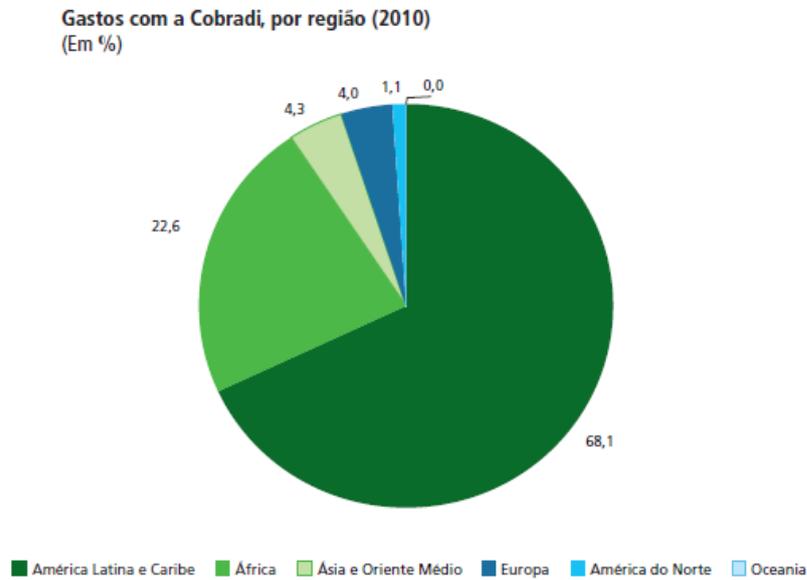
O ano de 2010 é marcado por um aumento de 91% com os gastos totais com cooperação, sendo uma variação de 4% para mais na cooperação técnica. Este ano é marcado pelo terremoto no Haiti, o que alavancou os gastos com cooperação humanitária e operações de manutenção de paz e também fez com que a América Latina e o Caribe correspondessem a 68% dos gastos com cooperação de tal ano (IPEA, 2013), conforme imagens a seguir:

Quadro 3: Comparação de Gastos com Cooperação entre 2009 e 2010

| | 2009 | | 2010 | | Variação no período 2009-2010 (%) |
|--|--------------------|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------------|
| | Valor (R\$) | Proporção do total (%) | Valor (R\$) | Proporção do total (%) | |
| Cooperação técnica | 97.744.760 | 11,5 | 101.676.174 | 6,3 | 4,0 |
| Cooperação educacional | 44.473.907 | 5,2 | 62.557.615 | 3,8 | 40,7 |
| Cooperação científica e tecnológica ¹ | - | - | 42.255.987 | 2,6 | - |
| Cooperação humanitária ² | 87.042.331 | 10,2 | 285.225.985 | 17,6 | 227,7 |
| Operações de manutenção da paz | 125.409.000 | 14,8 | 585.063.470 | 36,0 | 366,5 |
| Gastos com organismos internacionais | 495.159.128 | 58,3 | 548.361.950 | 33,7 | 10,7 |
| Total | 849.829.123 | 100,0 | 1.625.141.180 | 100,0 | 91,2 |

Fonte: IPEA, 2013

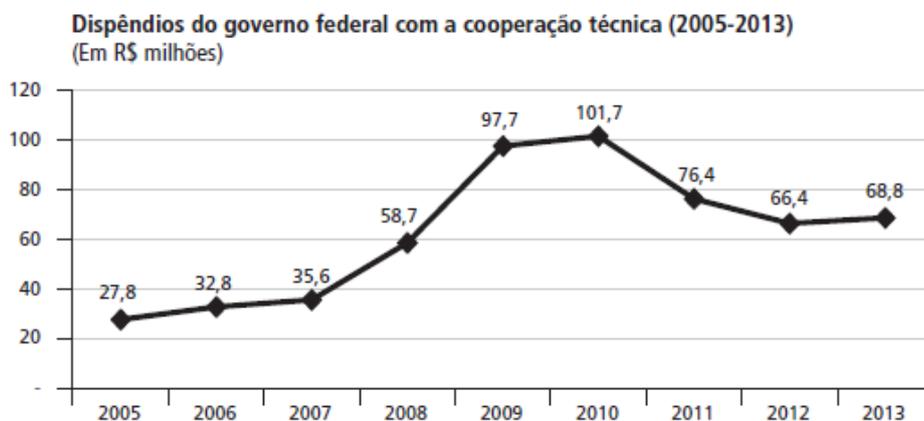
Figura 5: Gastos com Cooperação por Região, 2010



Fonte: IPEA, 2013

Este exagerado aumento nos gastos com cooperação, fizeram com que o Brasil passasse a ser conhecido como “doador emergente”, o que é uma afirmação errônea, pois, o país continuou recebendo cooperação na mesma medida (IPEA, 2016). Entre 2011 e 2013 os gastos com cooperação, principalmente a cooperação técnica, diminuem, conforme gráfico a seguir, e o governo dispense R\$211,6 milhões no total, sendo a maior parte em contribuições com Organizações Internacionais (IPEA, 2016).

Figura 6: Gastos com Cooperação Técnica (2011-2013)



Fonte: IPEA, 2016

Outra mudança de cenário ocorre neste triênio: a África passa a ser o foco do programa e responde por 46,4% dos gastos do governo com cooperação técnica, ultrapassando a América Latina e Caribe, que passam para o segundo lugar, com 45,5% da participação nos gastos do programa (IPEA, 2016).

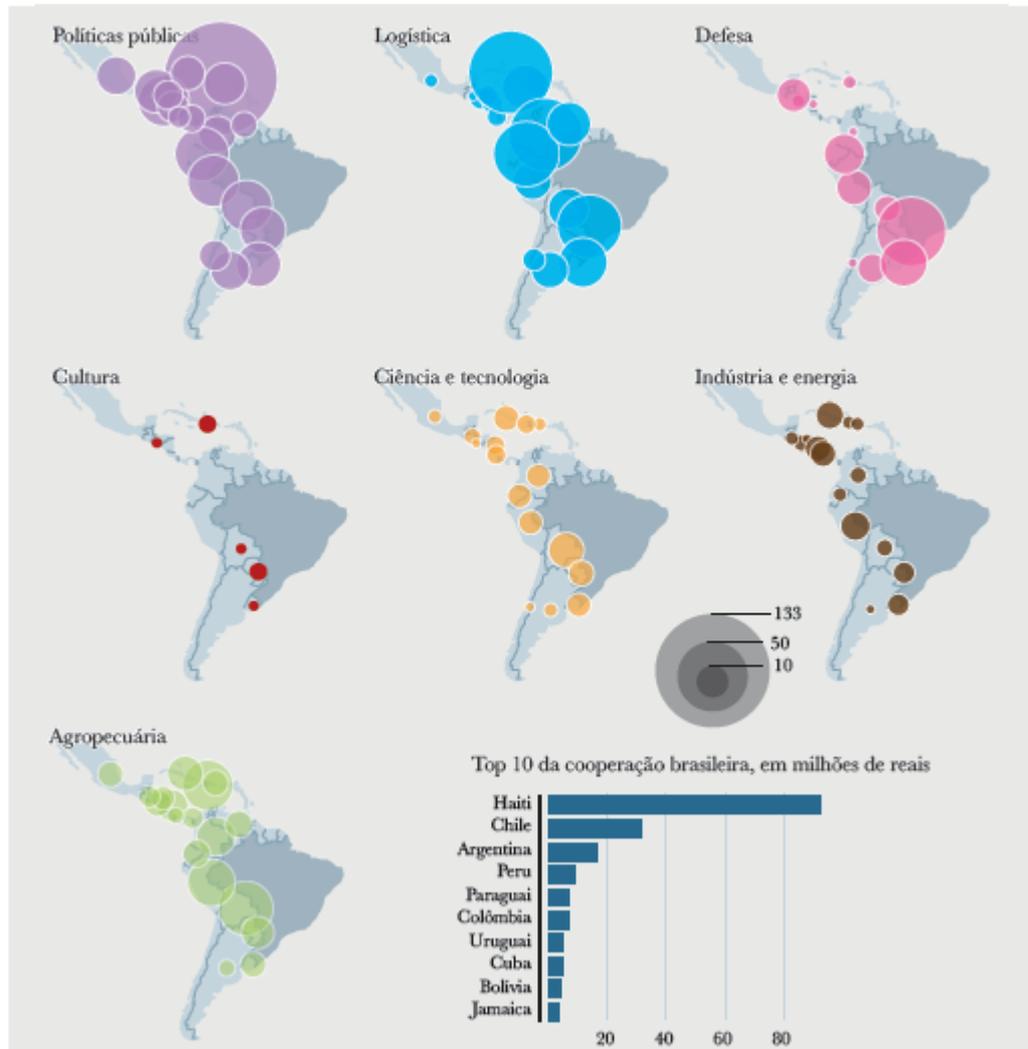
Importantes mudanças marcam o período que compreende o final do segundo governo Lula e o início do primeiro governo Dilma, tais como a implementação de concurso público específico para funcionários da ABC e a criação de Núcleos de Cooperação Técnica em determinadas embaixadas brasileiras no exterior, (MILANI, 2017). Estes anos também ficaram marcados, pois, passou-se a utilizar das cooperações como instrumento da política externa ativa e de Amorim, espalhando a presença e influência brasileiras pelo mundo (MILANI, 2017).

O governo Dilma enfrenta um difícil cenário internacional, com a desvalorização cambial e restrições orçamentárias, fazendo com que a capacidade de execução de projetos da ABC diminuísse drasticamente (MILANI, 2017) e que o Brasil passasse a não mais arcar com todos os custos de cooperação, trabalhando com o sistema de custos compartilhados (MILANI, 2017). Outra forma encontrada para contornar o problema foi a participação de ministérios domésticos em programas triangulares de cooperação, coordenados pela ABC (MILANI, 2017).

Este período marca uma drástica diminuição dos gastos com cooperação, visto que, se no triênio 2011-2014, foram gastos R\$11,9 bilhões, no biênio 2014-2016, foram gastos R\$3,9 bilhões, quase três vezes menos (IPEA, 2018). Neste período, também, o foco passa a ser a melhoria de vida dos moçambicanos, fazendo com que o Brasil gaste R\$61,8 milhões com o país, deixando o Haiti, tradicional parceiro, apenas em terceiro lugar, com R\$44,4 milhões (IPEA, 2018).

A partir deste cenário, o presente trabalho se foca nas cooperações técnicas do tipo – sul- sul (CSS), também chamadas de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CPTD), voltadas para a disseminação das políticas públicas brasileiras na América Latina, visto que, conforme imagem abaixo, são as cooperações mais relevantes nos últimos anos e que seguem a premissa adotada pela ABC de priorizar a vizinhança geográfica:

Figura 7: Cooperação brasileira na América Latina em número de atividades por área de atuação e país parceiro, 2014



Fonte: MILANI, 2017

O principal objeto da cooperação CPTD entre Brasil e América Latina é a transferência de políticas sociais consideradas bem-sucedidas e o reforço das capacidades institucionais (MILANI, 2017). O funcionamento das cooperações entre o Brasil e seus vizinhos latino-americanos se dá através de grupos de trabalho de cooperação técnica e de projetos (MILANI, 2017). No Caribe os principais países que recebem cooperação do Brasil são: Cuba, República Dominicana e El Salvador. Já na América do Sul, o Equador é o principal parceiro do Brasil, seguido por Bolívia e Suriname (MILANI, 2017).

Um exemplo de CPTD de Administração Pública foi a oferta, por parte da ABC, em 2011, de dois cursos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) através da Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas (EIAAPP), órgão criado com a

finalidade de ofertar articular e coordenar o intercâmbio de informações e experiências e de promover a sinergia na formação de gestores públicos (MILANI, 2017). Além disto, o setor de saúde também se destaca dentro das CSS, principalmente na transferência horizontal de políticas públicas para a saúde (PAPI E MEDEIROS, 2015).

Assim, há em execução três projetos de cooperação técnica em administração pública na América do Sul, conforme quadro a seguir:

Quadro 4: Projetos de Cooperação Técnica para Administração Pública em Execução

| País | Início | Fim | Projeto | Objetivo |
|----------|---------|---------|---|--|
| Suriname | 12/2011 | 12/2019 | Assistência Técnica em Apoio ao Fortalecimento Institucional do Banco Central do Suriname | O projeto visa contribuir para o fortalecimento institucional do Banco Central do Suriname (CBvS) por meio da realização de capacitação e do compartilhamento de experiências bem-sucedidas e melhores práticas do Banco Central do Brasil (BCB). |
| | 04/2012 | 12/2022 | Subprojeto de coordenação (CTPD) | Suportar despesas relacionadas com a coordenação de CTPD, em todos os seus aspectos, quer consultorias, diárias, passagens, missões, treinamento, material de consumo e permanente serviços de terceiros e outras, de forma a potencializar a execução da cooperação técnica prestada. |
| | 07/2013 | 07/2023 | Coordenação de CTPD | Suportar despesas relacionadas com a coordenação de CTPD, em todos os seus aspectos, quer consultorias, diárias, passagens, missões, treinamento, material de consumo e permanente serviços de terceiros e outras, de forma a potencializar a execução da cooperação técnica prestada. |

Fonte: ABC, 2019

Analisando-se o quadro acima, percebe-se que todos os projetos ainda em execução foram iniciados durante o governo Dilma e que possuem um viés técnico, de auxílio ao Banco Central de um dos países mais pobres do continente, bem como de coordenação dos projetos de cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

A partir da apresentação do cenário geral e atual das cooperações técnicas para a Administração Pública na América Latina, os próximos subcapítulos buscam entender suas variações dentro dos governos Lula, Dilma e Temer.

3.1.LULA: AUTONOMIA PELA DIVERSIFICAÇÃO

Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência da república, pela primeira vez, em 2003 dando forte importância à Política Externa e ao projeto de um país relevante no sistema internacional, mudando a sua ênfase, sem que houvesse uma ruptura significativa com os paradigmas históricos da política externa brasileira (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Esta mudança é percebida logo no primeiro mês de governo, no qual o presidente opta por participar tanto do Fórum Econômico Mundial, quanto do Fórum Social Mundial, demonstrando a importância de se incorporar o elemento de justiça social nas propostas econômicas e de construção de uma nova ordem mundial (AMORIM, 2005).

Desta forma, a literatura aponta que a política externa de Lula foi um reflexo das posições políticas do Partido dos Trabalhadores (PT), do qual Lula é membro fundador (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007). Isto significa dizer que Lula construiu sua estratégia de política externa, ao lado de uma equipe que viria lhe acompanhar durante o primeiro e o segundo mandatos: Celso Amorim, como Chanceler; Marco Aurélio Garcia, como assessor especial da presidência para assuntos internacionais e Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário das Relações Exteriores do MRE, e que esta foi pautada pela busca de coordenação política com países em desenvolvimento e emergentes, principalmente Rússia, Índia, China e África do Sul, e se focando na América do Sul, o que mostra alinhamento com as ideias do PT, de reorganização do sistema mundial (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Sendo um assunto caro ao presidente e ao seu partido, este deu um caráter fortemente pessoal e carismático à diplomacia. Também pautou os interesses da mesma sob uma ótica nacionalista que buscava prestígio internacional e contestava a hegemonia das potências mundiais, simbolizadas pelas nações membros do Conselho de Segurança da ONU (RICUPERO, 2010). Desta forma, a estratégia brasileira para a política externa passou a primar pela independência, pelo estímulo às alianças e arranjos, não se importando tanto com os resultados econômicos e comerciais das parcerias e pelo estilo crítico de se pensar o sistema internacional (RICUPERO, 2010). Vigevani e Cepaluni (2007, P.282) concordam ao afirmarem que: “Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras.”

Assim, na defesa de um sistema internacional que favoreça o equilíbrio e a multipolaridade (RICUPERO, 2010), nasce a principal estratégia de Lula para a política externa: a “Autonomia pela Diversificação”. Tal estratégia buscou reforçar a cooperação Sul-

Sul para equilibrar as relações com os países do Norte e, desta forma, aumentar o protagonismo internacional do Brasil (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Tais fatos ocorrem em meio a um cenário bastante promissor. Durante os anos do governo Lula (2003 – 2010), o Brasil estava vivendo a descoberta das reservas de petróleo do Pré- Sal, que viria aumentar a importância estratégica do país no sistema internacional, bem como a aceleração do crescimento, a estabilidade econômica frente à crise de 2008 e o reconhecimento internacional de suas políticas públicas de transferência de renda (RICUPERO, 2010).

Internacionalmente, o cenário também era animador: até 2008 a economia mundial vivia uma fase de expansão devido aos baixos juros e ao preço das commodities (RICUPERO, 2010). Em 2008, no entanto, a grande crise econômica mundial não afeta tanto os países emergentes, o que abre espaço para a emergência da China, bem como da substituição do G7 pelo G20 na coordenação da economia global e marca o advento dos BRICS (RICUPERO, 2010).

Cabe ressaltar que, para Lula, as relações diplomáticas com as potências do Norte, principalmente com os EUA, continuam importantes, porém, não são as únicas alternativas para atingir as metas diplomáticas e econômicas que o Brasil busca (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Ao longo de seus dois mandatos, Lula sofreu muitas críticas quanto à sua estratégia de política externa, de foco diferente. Uma das críticas vem do fato de o presidente considerar a China como uma economia de mercado, mesmo com a discordância da FIESP, o que demonstra, e reforça, uma das principais acusações quanto à estratégia: a de que o governo não ouvia determinados setores da sociedade civil para formular sua estratégia de política externa (VIGEVANI E CEPALUNI, 2007).

Cabe ressaltar, no entanto, que as políticas domésticas de transferência de renda bem sucedidas tornaram as atenções do mundo para o Brasil, que passou a ser cada vez mais requisitado para compartilhar tais políticas, através das cooperações (MILANI, 2017). Desta forma, tem-se que durante o governo Lula foram iniciados 26 projetos de CTPD na área de administração pública para a América do Sul, conforme quadro a seguir.

Quadro 5: Projetos de Cooperação Técnica para Administração Pública Durante o Governo Lula

| País | Início | Fim | Projeto | Objetivo |
|-----------|---------|---------|--|--|
| | 04/2003 | 04/2004 | Proyecto Sistema Electronico de Contrataciones Estatales | - |
| Equador | 11/2005 | 12/2005 | Missão de Prospecção para Elaboração de Projetos de Cooperação Técnica nas áreas de Microfinanças e Reestruturação de Bancos Públicos entre o Brasil e o Equador. | - |
| | 05/2006 | 05/2008 | Sistema Eletrônico de Contratação de Estatais | |
| Uruguai | 08/2006 | 09/2006 | Missão de especialistas uruguaios ao Brasil para visita técnica na área de inclusão digital. | |
| | 08/2006 | 09/2006 | Capacitação de Diplomatas Sul-Americanos na Área de Cooperação Técnica. | |
| Uruguai | 09/2006 | 10/2006 | Missão de detalhamento de projetos nas áreas de Agricultura e Pecuária, Educação, Governo Eletrônico, Formação Profissional, Saúde, Cultura, Meio Ambiente e Pequenas Empresas no âmbito do Programa de Cooperação Técnica Brasil e Uruguai. | |
| | 12/2006 | 12/2006 | Capacitação em Solução de Controversias na OMC | |
| Equador | 03/2007 | 03/2007 | Missão de Detalhamento de Novos Projetos de Cooperação Técnica entre Brasil e Equador. | Ampliar e fortalecer o Programa de Cooperação Técnica Bilateral Brasil-Equador, com ênfase nos setores de agropecuária, saúde, governança eletrônica e desenvolvimento social. |
| Equador | 11/2007 | 11/2007 | Visita Técnica à Escola Nacional de Administração Pública – Conhecimento da Experiência Brasileira em Escolas de Administração Pública. | Possibilitar a representantes da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Equador conhecimento da experiência brasileira em escolas de administração pública, com vistas à criação de uma "Escola de Governo" no Equador. |
| Equador | 03/2008 | 04/2008 | Apoio ao Fortalecimento do Processo de Planejamento, Formulação, Aprovação e Avaliação das Prioridades do Governo Equatoriano: Fortalecimento do Sistema de Compras Públicas e Planejamento Orçamentário – Atividade Preliminar | Contribuir para a implementação do sistema nacional de compras públicas do Equador e o fortalecimento dos processos de planificação, formulação e aprovação orçamentária. |
| Argentina | 07/2008 | 08/2009 | Interoperabilidade de Governo Eletrônico | Contribuir para a harmonização dos marcos de interoperabilidade de governo eletrônico do Brasil e da Argentina, bem como para a capacitação de agentes envolvidos na temática em ambos os países |
| Equador | 08/2008 | 09/2008 | Participação de Técnicos Equatorianos no “Congresso Internacional Sociedade e Governo Eletrônico – CONSEGI” | |
| Venezuela | 08/2008 | 10/2008 | Participação de Técnicos Venezuelanos no “Congresso Internacional Sociedade e Governo Eletrônico – CONSEGI” | |
| Paraguai | 11/2008 | 01/2009 | Participação de Técnicos Paraguaio no “Congresso Internacional de Software Livre para a gestão pública – Free Software Rio 2008” | |
| Bolívia | 12/2008 | 11/2010 | Apoio ao Programa Multisetorial Desnutrição Zero | O objetivo do projeto é apoiar o Programa Multisetorial Desnutrição Zero na Bolívia. |
| Paraguai | 04/2009 | 06/2009 | Missão de elaboração e acompanhamento de projetos de cooperação técnica entre Brasil e Paraguai | |
| Uruguai | 05/2009 | 08/2009 | Missão para assinatura, negociação e elaboração de projetos de cooperação em educação, saúde e meio ambiente com o Uruguai | |
| Colômbia | 05/2009 | 07/2009 | Participação de representantes brasileiros na VI Reunião do GT de Cooperação Brasil-Colômbia | A presente atividade isolada visa elaborar novos projetos de cooperação técnica nas áreas de meio ambiente, agricultura, saúde, proteção à |

| | | | | |
|--------------|---------|---------|---|--|
| | | | | propriedade industrial, energia e turismo, com vistas ao fortalecimento dos recursos humanos da administração pública da Colômbia. |
| | 08/2009 | 10/2009 | Missão de Especialistas Brasileiros para Detalhamento de Projetos de Cooperação | Missão de especialistas brasileiros para detalhamento de projetos de cooperação técnica. |
| Colômbia | 11/2009 | 02/2010 | Visita de delegação colombiana ao Brasil para aprovação final e assinatura de projetos de cooperação. | A atividade visa a visita da delegação da Colômbia ao Brasil para assinatura dos projetos de cooperação nas áreas de energia, agricultura, pesquisa agrícola e hidrologia. |
| Paraguai | 11/2009 | 12/2012 | "Transparência E Desenvolvimento Da Capacidade Dos Governos Locais" | Consolidar proposta de projeto Projeto de Cooperação Trilateral Brasil Japão em Benefício do Paraguai na área de "Transparência e Desenvolvimento da Capacidade dos Governos Locais" |
| Paraguai | 02/2010 | 04/2010 | Missão de Prospecção para a Reformulação do Projeto Apoio ao Fortalecimento do Gabinete Civil da Presidência da República do Paraguai | A atividade isolada foi desenvolvida para apresentar ao Diretor de Tecnologia do Ministério do Interior do Paraguai os programas desenvolvidos pela Companhia de Informática do Paraná (CELEPAR): (i) Sistema de Identificação Civil, CIV, para a emissão de cédulas de identidade; e (ii) Sistema de Registro Policial, SRP, para o cadastro de detentos. |
| Paraguai | 03/2010 | 12/2012 | Fortalecimento Da Transparência E Desenvolvimento Da Capacidade Dos Governos Locais | Projeto voltado para apoio a 6 municípios do Paraguai por meio da capacitação de servidores municipais em técnicas desenvolvidas pelo IMAP de Curitiba de administração Pública, gestão e prestação de serviços a população. |
| MERCOSUL | 09/2010 | 12/2010 | Reunião de Coordenadores Nacionais do SGT 10 do MERCOSUL | Esta Atividade tem como objetivo apoiar a vinda de dois colaboradores paraguaios para uma reunião preparatória sobre relações do trabalho e previdência social com coordenadores nacionais dos quatro países do MERCOSUL, que será realizada em São Paulo - SP, no próximo dia 17 de setembro. |
| Paraguai | 09/2010 | 12/2010 | Missão técnica para identificação e elaboração de projeto de cooperação técnica com órgãos de assessoria jurídica | Prestar apoio técnico ao Governo paraguaio visando à elaboração de proposta de cooperação técnica que contribua para o aperfeiçoamento do processo de elaboração normativa e assessoria jurídica ao chefe do governo. |
| Peru | 11/2010 | 11/2010 | Missão para participação na Comissão Viceministerial de Integração Fronteiriça | O objetivo desta atividade isolada é viabilizar a participação na reunião da Comissão Viceministerial de Integração Fronteiriça entre Brasil e Peru. |
| Colômbia | 12/2010 | 02/2011 | Missão Técnica para Identificação e Elaboração de Projeto de Cooperação Técnica com Órgãos de Assessoria Jurídica. | A Atividade Isolada teve por objetivo permitir a realização de reuniões técnicas, em Bogotá, entre representantes das Assessorias Jurídicas da Presidência da República de ambos os países. Durante os encontros, avançou-se na discussão acerca de futuro projeto de cooperação que permita intercâmbio de conhecimentos sobre processos de elaboração de atos jurídicos por parte dos Presidentes da República e de métodos de assessoramento que contribuam para aproximar as necessidades do poder Legislativo às restrições do Poder Executivo. |
| Total | | | 26 projetos | |

Fonte: ABC, 2019

A partir da análise do quadro acima, percebe-se que a autonomia pela diversificação se faz presente também na estratégia voltada para as cooperações, pois, somente em um tipo de cooperação, trabalhou-se com oito países diferentes. Além disto, tem-se que, das cooperações

firmadas durante este governo, duas foram no campo jurídico, duas foram de capacitações, sete foram sobre governo eletrônico e novas tecnologias, um foi no campo financeiro, outro foi de apoio ao programa de combate a desnutrição da Bolívia, um foi sobre integração fronteiriça, sete foram para fortalecimento de relações e detalhamento de projetos, um foi uma reunião de coordenadores do Mercosul, quatro foram sobre gestão pública, focando-se na transparência, e um foi uma visita técnica à ENAP.

Este grande número de cooperações, de países cooperados e de diferentes temas de projetos, vai de encontro à política exterior de Lula, marcada pelas relações com um número maior de países que seus antecessores, buscando levar temas sociais, como o combate à fome, ao centro das discussões internacionais. Também é importante ressaltar o projeto de cooperação na área da transparência, visto que, o tema ganhou grande importância durante o governo Lula, vide o fortalecimento da Controladoria Geral da União.

Desta forma, a teoria de Putnam (1988) que defende que a política externa está interligada à política interna, pois uma influencia na outra, se faz importante para o entendimento dos fatos, pois, percebe-se, a partir do quadro acima, que os projetos executados durante o governo Lula buscaram refletir sua política interna, como uma forma de leva-la para o exterior, de forma a defender seu novo projeto de governo.

A partir do exposto sobre as CTPD executadas durante os dois governos Lula, parte-se para a análise acerca do tema no governo Dilma, buscando entender se, houveram mudanças ou se, de fato, o Itamaraty permaneceu insulado.

3.2 DILMA: CONTINUIDADE OU MUDANÇAS?

Dilma Rousseff, então ministra da Casa-Civil e responsável pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) durante o governo Lula, é eleita para o cargo de Presidente do Brasil em 2010. A mesma viria a ser reeleita para o cargo nas eleições de 2014. Durante a campanha, Lula apoiou abertamente Dilma, o que levou à uma ideia de que o novo governo seria marcado por traços de continuidade, especialmente em sua política externa (OLIVEIRA E SILVEIRA, 2015).

Soma-se a isto, o fato de boa parte da burocracia do MRE ter sido mantida no novo governo, vide a manutenção de Marco Aurélio Garcia no cargo de assessor especial da presidência para assuntos internacionais e do núcleo de diplomatas alinhados ideologicamente com o governo e, mais precisamente, com a política externa focada nas relações sul – sul do

governo Lula, os chamados autonomistas, em altos cargos dentro do MRE (SARAIVA, 2014; OLIVEIRA E SILVEIRA, 2015).

Desta forma, com o advento de Dilma ao poder, Antônio Patriota, diplomata de carreira e, então Secretário Geral do MRE, assume o posto de chanceler tendo como mote a manutenção do que se chamou “multipolaridade benigna”, ou seja, o reconhecimento de que o poder não está mais nas mãos apenas de uma ou duas potências, mas sim de uma estrutura multipolar (BRICS, 2011). A gestão do chanceler também é marcada pela manutenção das relações Sul – Sul estabelecidas no governo Lula, mas retomando as relações com as ditas potências tradicionais (EUA e União Europeia) e pela forte defesa dos direitos humanos, tema caro à presidenta (BRICS, 2011). Também compõem os objetivos de política externa do governo o desenvolvimento através da diversificação de parceiros (vide a multipolaridade já citada) e a afirmação do país como líder regional (CORNETET, 2014).

Se, em uma primeira vista, os objetivos e diretrizes da política externa brasileira permaneceram as mesmas do governo Lula, o mesmo não se pode dizer da forma como a política externa foi conduzida. Ao contrário de Lula, Dilma não lançou mão da chamada Diplomacia Presidencial (CORNETET, 2014; SARAIVA, 2014) e adotou uma postura impessoal com relação ao tema (BRICS, 2011), o que pode ser avaliado a partir de uma rápida análise acerca das viagens presidenciais, que diminuíram em 55% se comparadas ao segundo governo Lula (CORNETET, 2014).

Outra inflexão percebida foi a diminuição do orçamento do MRE, bem como de uma drástica oferta de vagas para o CACD: de 430 no segundo governo Lula, para apenas 104 no primeiro governo Dilma (CORNETET, 2014), sendo apenas 18 no ano de 2014, o menor número em mais de 20 anos (SARAIVA, 2014).

Tal fato é justificado pelo conturbado cenário internacional e doméstico que permearam os dois mandatos da presidenta. Cervo e Lessa (2014) explicam estas conjunturas. Segundo o estudo apresentado pelos autores, até 2010 o Brasil nutria no exterior uma imagem de país emergente e dinâmico, porém, isto estava profundamente ligado à estabilidade econômica e política, bem como uma política externa assertiva, que soube ler o cenário internacional, durante os governos Lula. Dilma, em sua postura de administradora falhou em não dialogar com a sociedade e não apresentar novas ideias para um cenário internacional permeado pela diminuição da procura por commodities (CERVO E LESSA, 2014).

Assim, a economia se retraiu e o governo não apresentou novas estratégias para o comércio exterior, nem mesmo conversou com os industriários para ouvir novas ideias

(CERVO E LESSA, 2014). Internamente, o governo da presidenta é marcado pelo crescimento da máquina pública, o que diminuiu a eficiência e os indicadores econômicos do país, levando à uma grande desconfiança por parte dos investidores domésticos e internacionais (CERVO E LESSA, 2014). Soma-se a isto as manifestações de 2013, o protagonismo de China e Rússia dentro dos BRICS, a Primavera Árabe, que forçou uma ruptura com as políticas que vinham sido desenvolvidas para o Oriente Médio, os altos gastos com os megaeventos esportivos de 2014 e 2016 e o sistema político de coalizão partidária, que desloca facilmente a governabilidade e faz com que partidos e indivíduos consigam tirar proveito próprio da política (CERVO E LESSA, 2014).

A coalizão partidária permeia todo o governo Dilma, pois, sua candidatura só se torna viável com a coligação entre PT, partido da presidenta, e PMDB, partido de seu vice, Michel Temer, e sigla com maior número de filiados (CORNETET, 2014). Neste conturbado cenário, Dilma sofre um processo de impeachment, em 2016, e vê seu vice assumir o poder, o que será tratado no próximo capítulo.

Após apresentação da conjuntura internacional e doméstica que marcaram os dois governos Dilma, parte-se para uma análise mais específica de sua política externa. Não há um consenso na literatura sobre o tema, se houve uma continuidade às estratégias internacionais adotadas por Lula, ou se houveram rupturas (OLIVEIRA E SILVEIRA, 2015), a única ideia que permeia diferentes textos é a de retração da PEB, bem como do abandono da estratégia “ativa e altiva” de Amorim e da adoção de uma postura mais reativa (SARAIVA, 2014). Pautasso e Adam (2014) complementam a autora ao afirmarem que o governo Dilma apresentou mais continuidade que mudanças em relação ao governo Lula, o que os autores chamam de *autonomismo com diferenças de ênfase*.

Desta forma, tem-se que os dois mandatos foram permeados pela consolidação da UNASUL, fortalecimento ao MERCOSUL e continuidade a CELAC, demonstrando um foco na América Latina (OLIVEIRA ESILVEIRA, 2015). Também há uma maior presença em organismos internacionais multilaterais, uma defesa da integração sul –americana e a criação do banco dos BRICS, que foi ameaçada pelo acordo bilateral assinado entre China e Rússia em 2014 (CERVO E LESSA, 2014).

Há também duas propostas divergentes para a América Latina convivendo e competindo: a Aliança Bolivariana para a América (ALBA) e a Aliança do Pacífico, uma representando ideais esquerdistas e a outra representando o neoliberalismo, com uma vertente

de direita (OLIVEIRA E SILVEIRA, 2015). Tal fato se torna preocupante no momento em que o Brasil assiste a aproximação do Paraguai com a Aliança do Pacífico.

Isto ocorre, pois, em 2012, em decorrência do processo de impeachment do então presidente Fernando Lugo, o Paraguai é suspenso do Mercosul por desrespeitar a cláusula de democracia do bloco. Em contrapartida, mesmo sem a ratificação por parte do Senado Paraguaio, o Bloco aceita a Venezuela e passa a tê-la como país-membro (CERVO e LESSA, 2014).

Em 2013, outro episódio marca negativamente a política externa de Dilma e Patriota: o auxílio prestado pelo encarregado de negócios Eduardo Saboia ao senador boliviano Roger Molina para que esta conseguisse sair de seu exílio na embaixada brasileira em La Paz em direção ao Brasil (OLIVEIRA e SILVEIRA, 2015). Tal fato culminou com a demissão de Patriota e sua substituição pelo então embaixador do Brasil na ONU, Luiz Alberto Figueiredo (CORNETET, 2014).

Segundo Israel e Simões (2013), tal fato não alterou os rumos da política externa, pois, a mesma continuaria em segundo plano, dado os problemas internos enfrentados pela presidenta, bem como seu foco na reeleição e na campanha de 2014.

Desta forma, percebe-se que durante os dois mandatos a presidenta volta sua atenção para a esfera doméstica (SARAIVA, 2014), o que pode ser explicado sob a luz dos estudos de Putnam (1988), que indicam que as esferas doméstica e interna da política são interligadas, sendo que uma influencia a outra. Neste caso, o governo precisou voltar-se para a política doméstica, relegando a política externa para um segundo plano.

Curiosamente, em meio as dificuldades enfrentadas por Dilma frente aos cenários internacional e doméstico e à sua política externa de viés reativo, as cooperações técnicas com países da América do Sul apresentaram um aumento em relação ao governo Lula: no primeiro mandato de Lula foram estabelecidos apenas 71 projetos pela ABC, sendo 70% concluídos até 2006 (ultimo ano de seu primeiro mandato). Em período equivalente, de 2011 à 2014 (primeiro mandato Dilma), foram estabelecidos 260 projetos, sendo 82% destes finalizados (OLIVEIRA E SILVEIRA, 2015). O foco dos projetos de cooperação técnica durante o primeiro mandato de Dilma foram os projetos ligados à área da Defesa, que totalizaram 140 projetos (OLIVEIRA E SILVEIRA, 2015).

Ademais, quanto aos projetos de cooperação técnica para países em desenvolvimento (CTPD) para a área de administração pública voltados para a América do Sul, foram iniciados

12 projetos, 14 a menos que seu antecessor, Lula, sendo todos em seu primeiro mandato e tendo um percentual de 85% destes finalizados, conforme tabela a seguir:

Quadro 6: Projetos de Cooperação Técnica em Administração Pública na América do Sul Criados no Governo

Dilma

| País | Início | Fim | Projeto | Objetivo |
|----------|---------|---------|---|---|
| Paraguai | 01/2011 | 02/2011 | Capacitação de técnicos paraguaios em ferramentas de governo eletrônico - Fase II | Capacitar técnicos do Governo paraguaio no uso e desenvolvimento em ferramentas livres de comunicação e de portais |
| Equador | 01/2011 | 12/2011 | Missão Multidisciplinar para Elaboração de Projetos de Cooperação Técnica | Elaborar e detalhar novos projetos de cooperação técnica no âmbito do Programa de Cooperação Brasil-Equador, nas áreas de fortalecimento institucional e modernização do estado, inclusão social, agropecuária e saúde. |
| Paraguai | 01/2011 | 03/2011 | Capacitação de técnicos paraguaios em ferramentas de governo eletrônico - Fase III | Capacitar técnicos do Governo paraguaio no uso e desenvolvimento em ferramentas livres de comunicação e de portais |
| | 04/2011 | 04/2012 | Missão de Prospecção de Projetos de Cooperação Técnica ao Estado do Paraná | Apoiar a assinatura de protocolo de intenções entre a ABC e o CODESUL, contribuindo de forma sustentável com o desenvolvimento local, em suas esferas econômicas e sociais. |
| CLAD | 09/2011 | 01/2012 | Curso Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-Americano | Transferir para representantes dos países ibero-americanos, no âmbito da Escola Ibero-Americana de Administração e Políticas Públicas coordenada pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), conhecimentos e experiências sobre a realidade e os desafios do planejamento como parte do ciclo de gestão estratégica. |
| Suriname | 09/2011 | 03/2012 | Missões de Cooperação Técnica na Área de Gestão Bancária entre os Bancos centrais do Brasil e do Suriname | Contribuir para o fortalecimento institucional do Banco Central do Suriname (CBvS) pela capacitação e pelo compartilhamento de experiências bem-sucedidas e melhores práticas do Banco Central do Brasil (BCB). |
| Paraguai | 12/2011 | 03/2012 | Capacitação de Técnicos Paraguaios em Ferramentas de mensageria Expresso | A atividade isolada visa a capacitação para uso e desenvolvimento na ferramenta livre EXPRESSO, que auxiliará o Governo Paraguaio na modernização do setor público, sem que para tal seja necessário aplicar grande volume de recursos financeiros. |
| Suriname | 12/2012 | 12/2019 | Assistência Técnica em Apoio ao Fortalecimento Institucional ao Banco Central do Suriname | O projeto visa contribuir para o fortalecimento institucional do Banco Central do Suriname (CBvS) por meio da realização de capacitação e do compartilhamento de experiências bem-sucedidas e melhores práticas do Banco Central do Brasil (BCB). |
| UNASUL | 03/2012 | 03/2013 | Cooperação em Observação e Acompanhamento Eleitoral | Contribuir à definição dos critérios que guiarão as missões de observação e acompanhamento dos processos eleitorais realizadas pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) |
| | 04/2012 | 12/2022 | Subprojeto de Coordenação (CTPD) | Suportar despesas relacionadas com a coordenação de CTPD, em todos os seus aspectos, quer consultorias, diárias, passagens, missões, treinamento, material de consumo e permanente serviços de terceiros e outras, de forma a potencializar a execução da cooperação técnica prestada. |
| Suriname | 05/2012 | 12/2012 | Participação do Suriname no V Fórum Ministerial de Desenvolvimento | Participar da “V Fórum Ministerial de Desenvolvimento” . |
| | 07/2013 | 07/2023 | Coordenação de CTPD | Suportar despesas relacionadas com a coordenação de CTPD, em todos os seus aspectos, quer consultorias, diárias, passagens, missões, treinamento, material de consumo e permanente serviços de terceiros e outras, de forma a |

| | | | | |
|--------------|--|--|--------------------|--|
| | | | | potencializar a execução da cooperação técnica prestada. |
| Total | | | 12 projetos | |

Fonte: ABC, 2019

A partir da análise do quadro, percebe-se que as CPTD na área de administração pública para a América do Sul realizadas durante do governo Dilma nem sempre foram bilaterais, tiveram uma diversificação de países e de instituições como receptores e se voltaram não tanto para as políticas sociais de transferência de renda, conforme no Governo Lula, mas sim para um viés mais técnico, como a ajuda ao BC de Suriname, o curso de planejamento estratégico para países ibero –americanos, bem como a transferência de ferramentas de governo digital para o governo paraguaio. Tais fatos estão em consonância com a retração do papel brasileiro no cenário internacional, antes admirado por suas políticas públicas de transferência de renda (ABC, 2017), mas refletem a estratégia do governo Dilma em investir em áreas de gestão.

Após a análise da conjuntura de política externa do governo Dilma, bem como de suas ações de CTPD na área de administração pública para a América do Sul, o próximo capítulo buscará entender se o Governo Temer manteve as políticas da presidenta ou apresentou inflexões.

3.3 TEMER E A “NOVA POLÍTICA EXTERNA”

Michel Temer foi eleito em 2010 e reeleito em 2014 para o cargo de vice- presidente na chapa de Dilma Rousseff. Em meados do segundo mandato, o partido do vice – presidente, o MDB, lança o documento “Ponte para o Futuro”, no qual expressa diferenças com as políticas promovidas pelo governo Dilma e sugere soluções para os problemas enfrentados pelo país à época (MDB, 2015).

Em meio à negativa de Dilma e do PT em aceitar tais propostas e colocá-las em prática, frente ao cenário internacional desafiador e às dificuldades de interlocução com o parlamento, emerge o processo de impeachment da presidenta, que culmina com a ascensão de Temer ao cargo de presidente em 2016 (SILVA, 2019).

Esta troca de governo traz a tona uma nova proposta de Estado, pautada por reformas de viés ortodoxo que buscam a estabilização da economia brasileira, tais como a reforma trabalhista e a chamada “PEC do Teto”, na qual os gastos do governo ficam congelados por

20 anos (SILVA, 2019). Tal governo também é marcado pelo complicado cenário internacional marcado pela eleição de Trump, nos EUA, pelo processo de Brexit e pelo desaquecimento da economia chinesa, que culminou em uma queda no comércio de commodities (SILVA, 2019).

O novo cenário internacional, em conjunto com a diferente estratégia de política interna, culminam com inflexões na política externa brasileira, fato esperado, pois, segundo Putnam (1988), a política interna e a política externa são interligadas e uma influencia a outra. Desta forma, a política de externa de Temer não fica longe do viés econômico de seu governo e passa a priorizar relações de trocas comerciais que possam favorecer o Brasil, apesar de ter sido relegada à um segundo plano (SILVA, 2019).

Estas inflexões levam ao que o próprio governo chamou de “Nova Política Externa”, que manteve as prioridades dos últimos governos, porém, as mudaram de orientação (MIRANDA, 2019). Assim, o MRE durante governo Temer é marcado pela gestão de dois chanceleres: José Serra, de 2016 até o seu pedido de demissão em março de 2017 (MIRANDA, 2019), e Aloysio Nunes, até o final do governo. Ambos os chanceleres eram senadores eleitos pelo PSDB paulista, quebrando a tradição dos mais de vinte anos tendo um diplomata de carreira na chefia do Itamaraty (MIRANDA, 2019), que rechaçavam a ideia de uma política externa ligada a ideologia (MIRANDA, 2019), embora esta afirmação nunca tenha sido esclarecida.

Cabe também ressaltar que Serra era o candidato virtual a presidente nas eleições de 2018 e, que se utilizou do cargo de chanceler como uma oportunidade de visibilidade e de consolidação de sua candidatura (MIRANDA, 2019), por isto, em seu mandato as questões econômicas e comerciais lhe foram tão caras (CASARÕES, 2016).

Logo que assume, Serra pauta sua “Nova Política Externa” em dez diretrizes de ação, sendo elas: a desideologização; democracia e direitos humanos; meio ambiente; multilateralismo político e comercial; iniciativas de comércio; negociações comerciais; América Latina (fora do eixo mercosulino); parceiros tradicionais; novos parceiros; e aumento da produtividade e competitividade (CASARÕES, 2016). Tais diretrizes não são exatamente novas, visto que, algumas delas são extremamente tradicionais dentro da matriz de política externa brasileira, tais como: democracia e direitos humanos, meio ambiente e multilateralismo (CASARÕES, 2016).

Outra peculiaridade destas diretrizes é a busca pela desideologização da política externa brasileira em contrapartida à adoção de temas tradicionalmente pautados pelo PSDB,

partido dos dois chanceleres do governo: as iniciativas de comércio, negociações comerciais e o aumento da produtividade (CASARÕES, 2016). Aqui, é importante ressaltar que a literatura aponta a busca pela desideologização como uma ideologia por si só, pois, não adotar nenhuma ideologia, se torna uma.

Outra movimentação importante foi a transferência da APEX, órgão de promoção comercial do governo, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) para a estrutura do MRE, indo ao encontro da política externa com viés econômico de Temer (CASARÕES, 2016). Este movimento visou ampliar a coordenação na área de promoção comercial.

O viés econômico também se fez presente nas relações internacionais, pois, percebeu-se que o cenário internacional estava migrando para acordos bilaterais, para tanto, decidiu-se pelo afastamento da OMC e a busca por relações bilaterais, principalmente com a Argentina, através da criação do Mecanismo de Coordenação de Política Bilateral (SILVA, 2019), o que Dilma já havia começado a fazer, vide acordo de livre comércio com o Uruguai, em 2015 (CASARÕES, 2016).

Além disto, Temer buscou dar um novo foco ao BRICS, saindo da ideologia Sul-Sul e buscando o fortalecimento das relações comerciais entre os países membros do bloco (SILVA, 2019). O mesmo foi feito com a África (SILVA, 2019) e com a América do Sul, que passa a ser o foco de política externa do governo (MIRANDA, 2019). Fato que pode ser observado a partir da análise das viagens internacionais feitas pelo presidente: 9 para América do Sul, 5 para os BRICS e 3 para os EUA, totalizando 27 viagens (SILVA, 2019).

Com isto, a ABC também sofre mudanças. Como meio de se adequar à “Nova Política Externa”, sua atuação é revista e seu foco passa a ser a oferta de serviços na América Latina e na África, visando a promoção do comércio com estas regiões (SILVA, 2019). Além disto, a cooperação humanitária, que antes era realizada por diversos ministérios e organizações, tais como o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social, passa a ser coordenada pela ABC (ABC, 2019).

A partir do cenário de política externa do governo Temer, volta-se às ações de cooperação técnica para administração pública por ele implementadas durante seu mandato, como meio de se entender as variações que ocorreram durante o governo.

Assim, tem-se que entre os anos 2016 e 2018, foram criados três projetos de cooperação em administração pública, conforme quadro a seguir:

Quadro 7: Projetos de Cooperação Técnica em Administração Pública na América do Sul Criados no Governo Temer

| País | Início | Fim | Projeto | Objetivo |
|--------------|---------|---------|--|--|
| Suriname | 09/2017 | 08/2019 | Fortalecimento do combate à Leishmaniose no Suriname | Baixar os custos do tratamento da doença |
| Suriname | 06/2018 | 08/2018 | Visita técnica para fortalecimento da gestão em cooperação Sul-Sul do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Suriname | Realizar capacitação em gestão da cooperação Sul-Sul para técnicos do BUZA |
| Suriname | 06/2018 | 08/2018 | Cooperação técnica entre Instituto Rio Branco (IRBr) e Instituto Diplomático do Suriname (SDI) | Apoiar tecnicamente o fortalecimento institucional do Instituto Diplomático do Suriname (SDI). |
| Total | | | 3 projetos | |

Fonte: ABC, 2019

A partir do quadro acima, percebe –se a diminuição dos projetos de cooperação técnica do tipo bilateral Sul-Sul (CSS) de administração pública na América do Sul. Além disto, pode-se verificar que todos os projetos possuem um único país receptor, o Suriname, e que possuem por objetivos ajudar no combate à Leishmaniose no país vizinho e fomentar a gestão dos órgãos que lidam com as relações exteriores e com os negócios internacionais.

Percebe – se, com estes projetos, que o foco do governo Temer como um todo em economia e, mais especificamente, seu direcionamento econômico às relações exteriores do país, buscando fomentar as exportações brasileiras se fazem presentes.

Desta forma, nota-se a grande diferença entre os focos de política externa dos três governos, bem como da interferência que isto trouxe nas ações dos mesmo, neste trabalho representadas pelas CTPD na área de administração pública para a América do Sul: se durante o governo Lula foram realizados 26 projetos, em oito países diferentes e com propostas e diretrizes completamente diferentes, o natural seria que o governo Dilma mantivesse este ritmo, por se tratar de um governo com mesmo viés ideológico e do mesmo partido. O que se percebeu, no entanto, foi a diminuição do número de projetos (12), bem como do número de países auxiliados (3) e uma mudança no foco dos projetos: todos tiveram um viés mais técnico, como o auxílio prestado ao Banco Central do Suriname e a Observação nas Eleições dos países membros da UNASUL.

De Dilma para Temer a mudança foi ainda mais drástica, apesar de se tratar de um governo provisório e de curta duração, Temer lançou apenas três projetos de CTPD na área, todos com o Suriname e voltados para a promoção comercial. Tais fatos denotam que o MRE já não é mais tão insulado quanto se pensava e voltam às atenções para as futuras ações dos novos governos, bem como de Bolsonaro, eleito em 2018, mas que ainda não apresentou nenhum projeto na área estudada por este trabalho, mas que já realizou alterações na

burocracia da ABC, transferindo a responsabilidade sobre os projetos de cooperação social de volta para os ministérios (ABC, 2019)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como meio de se responder a pergunta – problema que guiou este estudo, organizou – se a pesquisa a partir de um objetivo geral e três objetivos específicos. O objetivo geral desta pesquisa se pautou em entender a variação estratégica e operacional da Política Externa Brasileira de acordo com o projeto político de cada um dos três governos estudados, utilizando como variável de medida os projetos em cooperação técnica entre países em desenvolvimento.

Desta forma, nota-se que cada um dos três governos imprimiu características próprias em suas estratégias de Política Externa, tais como a diplomacia presidencial e as alianças Sul – Sul de Lula, o distanciamento e cenário conturbado de Dilma, e o viés econômico de Temer. Cada uma destas características e projetos de Estado influenciou no desenvolvimento da política externa brasileira, o que pode ser percebido através das políticas de cooperação técnica para administração pública com foco América Latina, variável de análise deste estudo.

Durante os anos 2003 a 2018, foram iniciados 41 projetos do tipo e, percebeu-se, ao longo deste estudo que houveram variações de objetivos nas cooperações, alterando, assim, seu viés estratégico. Desta forma, durante seus dois mandatos, Lula executou 26 projetos de CTPD no campo de administração pública para a América Latina, mantendo sua estratégia de diversificação de parcerias, foi o governante que cooperou com o maior número de países: oito. Além disto, seus projetos pareciam não ter um foco específico: se compartilhou projetos nas áreas de programas sociais, como o apoio ao programa boliviano contra a desnutrição e, na área de gestão pública, como no projeto de fortalecimento do órgão de transparência de prefeituras Paraguias e na implementação do sistema nacional de compras equatoriano.

Dilma, por sua vez, implementou 12 projetos, sendo três destes de longo prazo, ou seja, ainda não finalizados. Os projetos apresentados durante o governo Dilma apresentaram uma redução no número de países participantes: passou –se de 8 para 3, além de duas organizações internacionais. Além disto, os projetos apresentados durante este governo focaram –se no acompanhamento eleitoral de determinados países, mantendo o foco da presidenta em uma política externa pautada pela defesa dos direitos humanos, e no auxílio econômico a países como o Suriname, um dos mais pobres do continente, visto que, foram realizadas diversas atividades entre o banco central brasileiro e o de Suriname.

Em seu curto mandato, Temer reformulou a estrutura da ABC passando a responsabilidade das cooperações sociais para dentro do guarda-chuva da agência. Seu foco de política externa parece não ter sido as cooperações, visto que, apenas três foram iniciadas em seu governo, todos já encerrados e todos para um único país: o Suriname. Além do foco específico em um país, seus três projetos possuíram foco econômico, tais como o projeto que visava exportar medicação brasileira para o tratamento da leishmaniose e os dois projetos de reformulação do Banco Central de Suriname, reforçando a estratégia do presidente em focar sua estratégia para a PEB neste campo.

Desta forma, pode notar-se que, assim como a formulação da política externa brasileira, as CTPD também apresentam grandes variações entre os três governos, todos em sintonia com seus respectivos projetos de Estado. Tal fato condiz com a hipótese deste estudo que indica que o Itamaraty não está mais tão insulado, vide as oscilações encontradas neste campo e no sentido estratégico de cada projeto de política externa.

Em virtude dos argumentos apresentados, entende-se que a presente pesquisa pode propor um novo viés de estudo para um tema tão caro ao campo de públicas: o insulamento burocrático. Desta forma, optou-se por estudar tal fenômeno a partir de exemplos práticos, tais como as CTPD, que espelham as estratégias de política externa de um governante, o que torna a pesquisa relevante no meio acadêmico.

A partir dos resultados obtidos, verifica-se que o estudo sofreu certas restrições que acabaram por limitar seus achados. Um exemplo disto é a disponibilização de dados da ABC, que, em sua biblioteca on-line, não disponibiliza todos os relatórios anuais e trienais e o baixo número de estudos acerca da agência disponíveis.

Ademais, sugere-se que futuros estudos sobre o tema continuem a comparação entre os projetos de CTPD em diferentes regiões do mundo e em diferentes áreas e com governantes mais recentes, tais como Bolsonaro.

Desta forma, finaliza-se o estudo que permitiu medir o insulamento burocrático do MRE a partir de uma parte da política externa de cada governo, seus projetos de CTPD no campo de administração pública para a América do Sul.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas. In: ABRUCIO, Fernando Luiz et al. **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI**. 1ª. ed. São Paulo: FGV, 2011. p. 27-73.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br>> Acesso em: 15/06/2019.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **RELATÓRIO DE ATIVIDADES 2017**. Brasília, 2018.

AMORIM, Celso. **Política Externa do Governo Lula: Os Dois Primeiros Anos**. Rio de Janeiro: OPSA, 2005.

BRESSER PEREIRA. Disponível em: < www.bresserpereira.org.br> Acesso em: 01/06/2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública na Construção do Brasil**, 2008. Disponível em: < www.bresserpereira.org.br> . Acesso em: 15 set. 2019.

BRICS. **As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”** BRICS Monitor, 2011.

BOAVENTURA, Edvaldo M. **Metodologia da Pesquisa: Monografia, Dissertação e Tese**. São Paulo: Atlas, 2004.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. **A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional**. Conjuntura Austral: Porto Alegre, 2016.

CASTRO, Flavio Mendes de Oliveira. **1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty**. Brasília: FUNAG, 2009. Disponível em: funag.gov.br. Acesso em: 1 jun. 2019.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: IPEA. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: ., 2018. Cap. 2. p. 59-83.

CHANG, Ha-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)**. Revista Brasileira de Política Internacional, 2014.

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

CORNETET, João Marcelo Conte. **A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade**. Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 5, n. 24, jun. 2014.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial : história e crítica**. 2. ed. Brasília: Funag, 2017. 641 p. (Coleção Relações Internacionais). Disponível em: <http://funag.gov.br>. Acesso em: 01 jun. 2019.

ESTEVES, Paulo; MAIA, Fernando Neves da Costa; ABREU, Aline; NIV, Amir; ASSUNÇÃO, Manaíra. **BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan**. Rio de Janeiro: BRICS Policy Center, 2011.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria - Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: Ufrj, 1999. 401 p.

EVANS, Peter B.; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOPCOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 393 p. Disponível em: <<https://books.google.com.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.311-355, jan. 12.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1989.

GOBO, Karla. **O Ministério das Relações Exteriores pelos seus atores: uma análise sobre o insulamento burocrático**. ANPOCS, Paper apresentado no ST 16 da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais: Grupos Dirigentes e Estruturas de Poder, Caxambu-MG, 2010

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e Contexto Brasileiro**: Esboço de uma Teoria Geral da Administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

IANONI, Marcus. **Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático**. Revista de Economia Política, Rio de Janeiro, v. 33, n. 4, p.577-597, out. 2013. Disponível em: <<http://www.rep.org.br>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

IPEA. **COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: 2005-2009**. Brasília, 2010.

IPEA. **COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: 2010**. Brasília, 2013.

IPEA. **COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: 2011-2013**. Brasília, 2016.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions: Two Approaches**, 1988. Disponível em: < www.jstor.org > . Acesso em: 10 out. 2019.

LIMA, Rodolfo de Camargo. **Burocratas, Burocracia e Política: O Ministério das Relações Exteriores, um Perfil**. 2015. 80 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

LIMA, Rodolfo de Camargo; OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes de. **Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 5, p.797-821, set. 2018.

MDB. **Ponte Para o Futuro**. [S. l.], 2015. Disponível em: www.fundacaoulysses.org.br. Acesso em: 9 nov. 2019.

MILANI, Carlos R. S.. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: ABC, 2017. 224 p. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 01 jun. 2019.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.11-41, jan. 2013.

MILANI, Carlos R. S., et all. **Atlas da Política Externa Brasileira**.Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social.Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MIRANDA, Samir. A “Nova Política Externa” de Temer para a América do Sul. Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 10, n. 51, p. 126-138, jul. 2019.

NUNES, Edson. **A Gramatica Política do Brasil - Clientelismo, Corporativismo e Insulamento Burocrático**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Guilherme; SILVEIRA, Isadora. **De Lula a Dilma: Mudança ou Continuidade na Política Externa para a América do Sul?** Revista de Estudos Internacionais, vol.6, nº 2, 2015.

PAPI, Luciana Pazini; MEDEIROS, Klei. **Agenda Social na Política Externa do Governo Lula: Os Casos da Cooperação Internacional Prestados Pelo MDS e Pela ABC.** Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 6, n. 30, p.75-100, jun. 2015.

PAUTASSO, Diego; ADAM, Gabriel. **A Política da Política Externa Brasileira: Novamente entre Autonomia e Alinhamento na Eleição de 2014.** Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 5, n. 25, ago. 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**

PUTNAM, Robert D.. **Diplomacia E Política Doméstica: A Lógica Dos Jogos De Dois Níveis.** Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

RICUPERO, Rubens. **À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível.** Revista Novos Estudos, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras?** Revista Relações Internacionais, Dez. 2014.

SENHORAS, Eloi Martins. **A autonomia relativa do Itamaraty diante de deslizes e desgastes diplomáticos.** Mundorama, Boa Vista, p.1-5, 31 ago. 2013. Disponível em: <mundorama.net>. Acesso em: 01 jun. 2019.

SILVA, Álvaro Vicente Costa. **A Política Externa do Governo Michel Temer (2016-2018): Mudanças para a Legitimidade? Um Teste da Teoria de Charles Hermann.** Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 10, n.49, p. 23-41, jan. 2019.

VIGEVANI, Túlio; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.273-335, jul. 2007.