

DOSSIÊ

# **A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E OPINIÃO PÚBLICA NO BRASIL: UMA TRANSIÇÃO NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)**

*THE RELATIONSHIP BETWEEN  
FOREIGN POLICY AND PUBLIC  
OPINION IN BRAZIL:  
A TRANSITION IN LULA'S  
ADMINISTRATIONS (2003-2010)*

Adriana Pilar Ferreira Albanus\* 

Henrique Carlos de Oliveira de Castro\*\* 

\* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil. University of Notre Dame, College of Arts and Letters, Department of Political Science, South Bend, IN, United States of America. E-mail: [aferreiz@nd.edu](mailto:aferreiz@nd.edu)

\*\* Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: [henrique@ufrgs.br](mailto:henrique@ufrgs.br)

## RESUMO

A política externa dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) apresentou uma ampliação de relações com a sociedade civil e a opinião pública? Tradicionalmente, esta relação, bem como o papel da opinião pública, ocupou um espaço reduzido nos debates em Relações Internacionais e Ciência Política no Brasil. Entretanto, a partir da redemocratização dos anos 1990, novos atores têm demandado participação nos assuntos externos, desafiando a concepção tradicional de insulamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Partindo da definição de política externa como também uma política pública, este artigo busca, com o uso de técnicas de análise bibliográfica e documental, verificar se a relação da política externa com a opinião pública e a sociedade civil apresentou mudanças durante os governos Lula. Além da introdução e da conclusão, este artigo se divide em quatro seções: uma discussão teórica sobre a relação entre política externa e opinião pública; uma breve descrição histórica desta relação no Brasil; os desafios enfrentados pelo MRE a partir da abertura política e econômica do Brasil nos anos 1990; e, por fim, a análise do período dos governos Lula.

**Palavras-chave:** Política Externa; Opinião Pública; Brasil; Sociedade Civil.

## ABSTRACT

*Is it possible to affirm that Lula da Silva's (2003–2010) foreign policy presented an increase in its relations with public opinion and civil society? Traditionally, it is known that this relationship, as well as the role of public opinion on government decisions, has a reduced space of discussion in the fields of International Relations and Political Science in Brazil. However, since the process of re-democratization in the 1990's, new actors have demanded more participation in foreign affairs, which represents a challenge for the traditional conception of insulation of the Department of Foreign Affairs (MRE). From the definition that foreign policy is also a public policy, this paper aims to verify, through the use of bibliographic and document analysis techniques, if the relationship between foreign policy and public opinion and civil society changed during Lula's years. This article has four parts in addition to its introduction and conclusion: a theoretical discussion about the relationship between foreign policy and public opinion; a brief historical description of this relationship in Brazil; the challenges faced by the MRE since the political and economic openness in the 1990's; and, finally, an analysis regarding Lula's Administrations (2003–2010).*

**Keywords:** Foreign Policy; Public Opinion; Brazil; Civil Society.

## INTRODUÇÃO

A relação entre política externa e opinião pública, tema relativamente recente no Brasil, apresenta um corpo teórico relevante em países como os Estados Unidos desde os anos 1950, com o trabalho fundamental de Gabriel Almond (1950) – *The American people and foreign policy*. Entre idas e vindas sobre a percepção acadêmica em torno do papel da opinião pública em temas internacionais, Page e Shapiro (1992) ocupam um lugar fundamental ao questionar a noção de que o público apresenta um comportamento irracional e instável, visão ainda corrente na área. Apesar da notada expansão, ainda são poucos os estudos sobre o tema nas Relações Internacionais no Brasil. Nesse sentido, é simbólico que haja somente um trabalho no Curso de Altos Estudos do Itamaraty que analisa a relação da política externa com a opinião pública (ALBANUS, 2018). Seja porque o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores (MRE) desincentive esse tipo de pesquisa, seja por uma tradição realista, há ainda espaço a ser explorado.

A interação entre política externa e opinião pública no Brasil demonstra um caráter mais ativo – e congruente –, particularmente até o início do regime militar, em 1964. Após, a tendência de insulamento burocrático (NUNES, 2010) do MRE, iniciada timidamente anos antes, aprofunda-se, com consequências até hoje. Com a redemocratização dos anos 1990, novos atores da sociedade civil demonstraram interesse por uma maior participação nos assuntos externos, o que representou novos desafios para o MRE. Como efeito, os processos de horizontalização e desinsulamento promovidos pelo Ministério iniciaram naquele período. Entretanto, o perfil ativo e o protagonismo elevado da política externa dos governos Lula (2003-2010) ampliaram o engajamento e atenção desses novos atores e da opinião pública. Assim, a pergunta deste artigo é: após décadas de insulamento burocrático do MRE, a política externa dos governos Lula ampliou as relações com a sociedade civil e a opinião pública?

Para responder tal questão, foi feita uma revisão crítica da literatura sobre opinião pública e política externa, um breve histórico desta relação do Império até o regime civil-militar de 1964, a identificação das respostas do MRE com a inserção de novos atores a partir da reabertura política nos anos 1990 e a verificação e análise do tema nos governos Lula. A pesquisa foi realizada com metodologia qualitativa: análise de documentos primários (relatórios oficiais, discursos e pronunciamentos, dados estatísticos econômicos e sociais do MRE e outras fontes oficiais) e secundários (artigos científicos, livros e monografias especializadas).

## POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA E O LUGAR DA OPINIÃO PÚBLICA

Para o *mainstream* das Relações Internacionais, a sociedade civil e a opinião pública são comumente omitidas nos cálculos de política externa, dada a centralidade do Estado no sistema internacional. Segundo o Realismo, a política externa é a busca dos interesses nacionais na relação com outros Estados, com primazia da segurança e

sobrevivência do Estado. Por tratar de objetivos de longo prazo do país (LIMA, 2000) e pelo caráter irracional e apaixonado da opinião pública, é necessário afastar a política externa da arena pública. Conforme Milani e Pinheiro (2013, p. 16), essa concepção “[...] logrou, por muitas décadas, motivar a construção de marcos interpretativos de estadistas, diplomatas, militares e, de certa forma, da própria sociedade no sentido de que a política externa seria um campo distante dos cidadãos.”

A partir do surgimento das pesquisas de Cultura Política e de Análise de Política Externa (APE) nos anos 1950 e da revisão do papel da opinião pública na década de 1970, a percepção da política externa como imune às agendas governamentais internas passa a ser questionada. Há a necessidade de “[...] abrir a caixa-preta do funcionamento do Estado brasileiro” (HOCHMAN, ARRETCHE e MARQUES, 2007, p. 14), e considerar o processo de formação da agenda, a escolha das alternativas de decisão e a implementação da política. Segundo Milani e Pinheiro (2013), o argumento de que definições do interesse nacional dependem do monopólio de uma instituição especializada ou de uma liderança carismática é cada vez menos convincente.

A política externa é produzida por complexas interações entre atores e instituições no âmbito doméstico, que partem de suas percepções dos constrangimentos e oportunidades originados no sistema internacional (FARIA, 2012). Para Milani e Pinheiro (2013), considerá-la como política pública significa não ser uma política de Estado, sujeita aos governos e, assim, a acordos, barganhas, coalizões e atores. Segundo Milza (2003), não há natural entre o externo e o interno, mas interações: todo ato de política externa possui um aspecto de política interna.

É considerando essa complexa interação de atores que, nesta pesquisa, o conceito de opinião pública, mais do que somente representar as atitudes e as preferências da população em assuntos políticos, inclui também como essas percepções são traduzidas e comunicadas pelos grupos de interesse: ou seja, adiciona-se aqui o papel da sociedade civil. Deste modo, observa-se não apenas o direcionamento do governo em uma maior abertura ao que pensa a população, mas sua interação com os grupos que os representam: seja por sua capacidade de pressão política nas agendas de interesse, seja pela atenção que recebem dos meios de comunicação. Em outras palavras, a opinião pública é o resultado do debate público entre grupos (GLYNN, 2018).

Assim, abre-se espaço para a caracterização da política externa como política pública e, portanto, de governo, ou seja, são “[...] as ações do governo e as intenções do governo que determinam essas ações” (COCHRAN et al., 2008, p. 01), cuja análise permite identificar o que se pretende e o que de fato se faz (SOUZA, 2007). Tal caracterização facilita distinguir, no processo de formulação de uma agenda, por que questões adquirem diferentes relevâncias e atenção da parte dos governos. A composição dessa agenda depende da ideologia, dos projetos políticos e partidários e da mobilização social, mas também das crises conjunturais e das oportunidades políticas (RUA, 2009). Deste modo, tal formulação pode ser afetada, segundo King (1973), por variáveis que incluem os ambientes físico e socioeconômico, a distribuição de poder na sociedade, as ideias e ideologias dominantes, as estruturas institucionais e o processo de tomada de decisão.

No Brasil, o debate da política externa como política pública inicia nos anos 1990, influenciado pela redemocratização e liberalização econômica, que aumentaram o interesse de outros atores políticos pela agenda internacional, resultando numa maior pluralização da política externa. Entretanto, as discussões foram consideravelmente pautadas por um elemento constitutivo do MRE que o diferenciaria dos outros ministérios: seu insulamento burocrático, ou seja, uma estratégia de ação dos Estados – através de um aparato administrativo racional e moderno – que objetiva separar a burocracia da sociedade e da própria política para garantir a isenção de suas ações e afastá-la das influências políticas – de curto prazo – e dos interesses individuais (FIGUEIRA, 2011). Edson Nunes (2010, p. 55), por sua vez, define o insulamento como um “[...] processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias, [...] que significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

A partir desta concepção de insulamento (um padrão institucional que regula as relações entre Estado e sociedade e afastar a última das decisões), observa-se que essa “gramática” presente na política brasileira influenciou como se dá o debate sobre política externa no país. Assim, o insulamento pode ajudar a explicar a escassez de estudos sobre a relação entre a opinião pública e a política externa no Brasil e a consideração da cultura política para a formulação ou implementação dessa política ou a sua relação com o que a população pensa.

Poucos autores se propuseram a discutir essa relação no país: Manzur (1999), de forma historiográfica, Faria (2008, 2012), que analisa o período mais atual, e também Rodrigues (2001), pela perspectiva da diplomacia. Há consenso sobre a lacuna de estudos sobre essa interação, denominada por Faria (2008) como uma “negligência” dos pesquisadores. Conforme Manzur (1999), a lacuna não implica inexistir essa relação, mas sim a falta de estudos sobre o tema. No entanto, as explicações para o isolamento institucional do Itamaraty são concentradas no histórico organizacional do Ministério, nas atribuições e responsabilidades dos Poderes Executivo e Legislativo em matéria constitucional e seus efeitos na sua interação, como se verá na próxima seção.

## BREVE HISTÓRICO SOBRE POLÍTICA EXTERNA E OPINIÃO PÚBLICA

Antes mesmo da existência de uma diplomacia estritamente brasileira, ou seja, ainda no período do Império, os temas internacionais eram constantemente discutidos no país (MANZUR, 1999). Como um exemplo, em 1826, instaurou-se no Brasil uma Assembleia Geral para debater política interna e externa para “[...] contribuir para o esclarecimento da opinião pública sobre os temas políticos” (MANZUR, 1999, p. 33). De fato, o governo imperial considerava a incipiente e mesmo restrita opinião pública na política externa na época.

Porém, é efetivamente na Primeira República (1889-1930) e, particularmente, a partir da gestão do Chanceler Rio Branco (1902-1912), que a opinião pública passa a receber uma especial atenção. Rio Branco acreditava que a política externa deveria

representar os anseios da população, e utilizou mesmo de propaganda para esclarecer as estratégias adotadas (MANZUR, 1999; RODRIGUES, 2001). Exemplo disso é a forma como Rio Branco fortaleceu relações com os EUA para atender aspirações da sociedade na época, mantendo laços com os países europeus ao considerar que parte da população ainda apoiava essa proximidade. Outro evento relevante foi a quebra da posição de neutralidade e entrada do Brasil na Primeira Guerra Mundial (1914-1919) em função de uma opinião pública inflamada após o torpedeamento de um navio mercante brasileiro pelos alemães (MANZUR, 1999).

Logo após a Revolução de 1930, Vargas passou a tentar conciliar correntes de opinião interna, orientando diretrizes de política externa para atender diferentes parcelas da população (MANZUR, 1999). A assinatura do tratado de comércio com os EUA, em 1935, é um exemplo, que originou um forte debate entre protecionismo e livre-cambismo, visando à mobilização da opinião pública (RODRIGUES, 2001). A partir do Estado Novo (1937-1945), a opinião pública perde espaços de liberdade e de expressão e inicia-se o insulamento burocrático de órgãos federais, incluindo o Itamaraty. Segundo Rodrigues (2001, p. 47), “[...] a informação, a livre imprensa e a opinião pública cederam lugar à propaganda, à censura e à imposição da opinião oficial”. Ainda assim, houve debate interno entre americanistas e pró-Eixo na política externa pendular em relação aos EUA e Alemanha, com mobilização da opinião pública, para a decisão do ingresso na Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ao lado dos Aliados (MANZUR, 1999).

Na evolução histórica da diplomacia brasileira, Cheibub (1985) identifica um fortalecimento crescente do Itamaraty no processo de formação do Estado, com maior autonomia na formulação e condução da política externa. Esse processo tem início com o surgimento do modelo de administração pública racional-burocrático no governo federal, nos anos 1930, como resposta ao patrimonialismo vigente. A distribuição de cargos pelos governantes e a fraca distinção entre bens públicos e interesses privados implicavam baixo grau de profissionalização do corpo diplomático, que era representativo de uma estrita classe dirigente (CHEIBUB, 1985; FIGUEIRA, 2011).

Segundo Cheibub (1985), com a reforma, o Itamaraty obtém uma importante transformação organizacional, que acelerou as tendências de centralização e autonomização nos assuntos de política externa. São criados os concursos públicos e a valorização de meritocracia nas carreiras, ênfase nos processos, hierarquização, tecnicidade, neutralidade política, racionalização dos métodos e outros avanços modernizantes que buscavam refletir a nova estrutura de poder baseada na burguesia industrial (FIGUEIRA, 2011). No MRE, essas transformações podem ser vistas na fusão dos serviços exteriores e principalmente na criação do Instituto Rio Branco (IRBr), em 1945, considerado a academia diplomática brasileira. O IRBr possui como principal função a seleção e formação dos membros da carreira, servindo, segundo Cheibub (1985), para neutralizar a heterogeneidade de formação e origem social acarretada pelo recrutamento do Estado em concursos públicos.

Tais medidas diferenciaram o MRE em relação a outras burocracias do Estado e também auxiliaram para o compartilhamento de valores, aspirações e responsabilidades entre seus membros, fomentando a coesão interna e um alto *esprit de corps* – em outras palavras, reforçando a autonomia e o insulamento do MRE nos assuntos de política

externa. Deste modo, segundo Figueira (2011), essas medidas tornaram o corpo diplomático respeitado e forte em relação às demais burocracias e, como efeito, menos sujeito a interferências externas, como a nomeação de profissionais externos ao seu quadro funcional.

O período que se segue, de 1945 a 1964, e principalmente após a gestão de Eurico Dutra (1946-1950), é considerado por Rodrigues (2001) e Manzur (1999) um momento de grande mobilização e discussão de temas de política externa pela opinião pública. No segundo governo Vargas (1951-1954), o debate entre “entreguistas” e “nacionalistas” pautou de consideravelmente a formulação e decisões da política externa. A assinatura do Acordo Militar com os EUA, em 1952, e as relações com a Argentina são exemplos do debate de temas internacionais pela população.

Os autores acima encontram um aprofundamento da identificação da opinião pública como componente relevante para a gestão política durante a gestão de Juscelino Kubistchek (1956-1961), que incentivava debates sobre os temas internacionais nos diferentes espaços da sociedade civil. Como ilustração da sensibilidade de Kubitschek com a opinião pública, a decisão pelo rompimento com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1959, deu-se muito em resposta às demandas manifestas da população (RODRIGUES, 2001). Já nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), com a Política Externa Independente (PEI), temos uma opinião pública que discute com maior competência temas internacionais e incentivos do governo em popularizar e aproximar a política externa da população: a Aliança para o Progresso, o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, em 1961, e o apoio brasileiro à Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1962, foram amplamente discutidos pela opinião pública nacional (MANZUR, 1999; RODRIGUES, 2001).

A partir da década de 1950, o modelo de administração pública baseado na racionalização e na burocratização do MRE passa ser questionado e criticado em função da alta hierarquia e centralidade nas instituições, o que acarretava uma paralisia decisória, lentidão nos processos e má atendimento ao cidadão. As primeiras tentativas de mudança iniciaram-se na gestão de Juscelino Kubitschek – que almejou um maior intercâmbio interministerial e participação da sociedade civil na tomada de decisão – e, posteriormente, nos regimes militares, a fim de promover a descentralização administrativa e horizontalização de poder. Entretanto, essas iniciativas não apresentaram resultados satisfatórios na administração direta – ministérios, por exemplo –, devido, principalmente, à resistência das burocracias a mudanças (FIGUEIRA, 2011).

Nunes (2010) aponta o aprofundamento do insulamento burocrático durante a ditadura civil-militar (1964-1985). Na visão de Rodrigues (2001), o Itamaraty aproveitou-se desse momento em que a opinião pública foi tolhida em sua formação e expressão. Com efeito, a opinião oficial e da censura prévia durante esses anos reduziram o espaço da opinião pública nessas agendas. Ainda conforme Rodrigues (2001, p. 65), com “[...] a imprensa tolhida e o Congresso sob liberdade vigiada, com a máquina de propaganda

em funcionamento, não havia como a opinião [...] transformar-se em impulsos de natureza política”. Ainda assim, temas como a aproximação com os países árabes, a denúncia do acordo de cooperação militar com os EUA e o acordo nuclear com a Alemanha fomentaram algum debate interno.

Assim, o MRE foi uma exceção pela relativa autonomia concedida ao longo da ditadura civil-militar (RODRIGUES, 2001). Durante a década de 1970, foram criados mais dois cursos no IRBr para a formação de diplomatas, que, segundo Cheibub (1985), se assemelha ao treinamento dos militares. Nesse momento, o MRE busca ter um papel mais decisivo no cenário nacional e na formulação das decisões internacionais do país (CHEIBUB, 1985). O autor explica o espaço conferido ao Itamaraty pelos militares pelo alto profissionalismo e credibilidade do corpo diplomático e mesmo pela proximidade de ambas as formações. Torna-se comum a comparação entre diplomatas e militares, considerados pelo senso comum exemplos de carreiras de Estado, disciplinadas, hierarquizadas e autocentradas. Assim, o período militar influenciou consideravelmente o padrão de comportamento do MRE na produção da política externa, que reverbera para os dias atuais. Essas questões serão abordadas na seção a seguir.

## **DESAFIOS DA REDEMOCRATIZAÇÃO E OS NOVOS ATORES**

O período pós-redemocratização, a partir de 1988, é de uma manutenção da autonomia e centralidade da condução do MRE na definição e tomada de decisão da política externa. De fato, a mobilização e interesse da opinião pública, tão presentes no período de 1945 a 1964, não foram resgatados. Ainda, o comando das Forças Armadas, fortemente autorreferenciadas, passou a ser feito por civis a partir da Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999; no Itamaraty, por sua vez, a escolha de Chanceler fora da carreira causa desconforto e reação dos diplomatas, dado o insulamento do órgão. Os processos de redemocratização política e liberalização econômica, decorrentes de uma conjuntura interna e externa do pós-Guerra Fria e do surgimento de novas agendas internacionais, impactaram a vida nacional e intensificaram a demanda de atores governamentais e não-governamentais por participação nos assuntos externos, o que implicou uma readaptação do Itamaraty.

A década de 1990 trouxe desafios internos e externos que impactaram as esferas política, econômica, social e, também, institucional do país. O final da Guerra Fria e a percepção da vitória neoliberal e dos EUA como a superpotência hegemônica, a aceleração da globalização, as reformas do Consenso de Washington, o aumento dos fluxos financeiros e da regionalização fizeram com que grande parte dos países se adequassem aos novos padrões políticos para fazerem parte desta nova ordem. Ao mesmo tempo, amplia-se a agenda internacional – antes limitada a questões de segurança – com a introdução de temas como meio ambiente, direitos humanos, pobreza e crime organizado (FIGUEIRA, 2011), tratados também no âmbito interno das nações.

O Brasil, que vinha de um processo de crise e desgaste do modelo desenvolvimentista e do regime militar na década de 1980, não se excluiu dessa onda internacional de

reformas. Os principais efeitos da conjuntura externa fizeram-se sentir, no país, pela redemocratização e pela abertura econômica e adoção do modelo neoliberal, com importantes reflexos em todas as esferas nacionais. Segundo Lima (2000, p. 265), nesse período, foi possível observar “[...] processos de reforma institucional abrangentes que não se restringem ao campo econômico, mas alcançam as próprias instituições de governo e um leque variado de políticas públicas”.

Conforme a autora, outros efeitos relevantes dos processos de liberalização política e abertura econômica são: descompressão das demandas sociais em direção ao sistema político, maior politização do processo de formação de políticas públicas e ampliação do controle popular sobre o processo legislativo (LIMA, 2000, p. 266). A abertura econômica implica a retirada de uma proteção pública prévia e a exposição das empresas à competição do mercado internacional. Assim, é possível identificar uma ampliação da interdependência entre o ambiente doméstico e o internacional (FIGUEIRA, 2011), afetando diretamente o cotidiano dos cidadãos, das empresas e das instituições.

Tal ampliação da interdependência nos anos 1990 desafiou o processo tradicional de formulação da política externa, haja vista o maior impacto distributivo doméstico da participação no comércio internacional e das decisões tomadas em negociações externas, além da considerável exposição dessas questões ao escrutínio público (LIMA, 2000). Tais transformações têm demandado um processo de produção de política externa mais poroso, plural e democrático – para fins de legitimidade – e mesmo a superação do insulamento burocrático do Itamaraty no processo decisório (FARIA, 2012). Ademais, há no Brasil uma forte expansão e consolidação da área de Relações Internacionais e do interesse pelo conhecimento específico desses temas, impulsionando a formação de profissionais capacitados (VISENTINI, 2005). Conforme Milani e Pinheiro (2013, p. 15), a demanda reprimida por participação nos assuntos internacionais expressou-se “de forma cada vez mais densa e institucionalizada”, fomentando, assim, a atuação de diversos atores (empresas, ONGs, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos municipais ou estaduais, entre outros).

Fernando Henrique Cardoso (FHC), então Chanceler das Relações Exteriores (1992–1993) no governo Itamar Franco, ao observar as transformações da década de 1990, defendia o aperfeiçoamento da máquina do Itamaraty para se adaptar a essa era de mudanças (CASTRO, 2009). Tal percepção se refletiu, desta forma, no terceiro ciclo de reformas do Estado para um modelo de gestão gerencial e uma tentativa de implementá-lo no MRE. Essa terceira geração somente seria reiniciada a partir do primeiro governo de FHC, em 1995, como resposta ao processo de crise do Estado e do esgotamento do padrão administrativo burocrático-racional no período. A percepção do governo era de que, para contornar o problema da crise fiscal, da intervenção estatal na economia e do seu aparato, seria necessário aumentar a eficiência e qualidade nos serviços prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995). Esse novo modelo, chamado “gerencial”, buscava tornar a administração mais ágil e flexível, com ênfase na eficiência, redução de custos, além da participação e controle social.

Assim, na gestão FHC, o planejamento e reorganização da reforma promoveram uma nova arquitetura organizacional com agências reguladoras, executivas e organizações sociais; novos instrumentos de gestão, com programas de inovação e qualidade; valorização do servidor, com políticas renovadas de recursos humanos; e modernização tecnológica, visando maior transparência e melhor atendimento ao cidadão e ao setor privado (FIGUEIRA, 2011). Entretanto, cabe destacar que, apesar do sucesso do impulso em termos de planejamento e reorganização, a etapa posterior de implementação encontra-se, ainda, paralisada.

Para Figueira (2011), uma justificativa para o entrave seria a resistência burocrática em realizar mudanças significativas na sua atuação. Em função disso, no caso do MRE, os impactos da reforma para um novo modelo de administração pública foram limitados em termos da estrutura decisória, mas apresentaram consequências internas na instituição, que buscou atualizar-se. Permaneceram muitas características do modelo burocrático, presentes ainda nos governos Lula (FIGUEIRA, 2011). Neste aspecto, observa-se a manutenção de uma estrutura nos padrões da gestão anterior, ou seja, em relação à “[...] organização interna de suas repartições e ao relacionamento entre os diversos patamares hierárquicos intraburocráticos, o Ministério preserva uma absoluta centralização decisória na figura do ministro de Estado e do secretário-geral” (FIGUEIRA, 2011, p. 131).

Ainda assim, é possível identificar que a “era de mudanças” passou a influenciar a atuação do Itamaraty pelo surgimento de maior pressão de atores externos quanto ao seu insulamento, originando o que alguns autores definem como a “horizontalização” da política externa (FARIA, 2012). Entretanto, observa-se um paradoxo entre o aumento da porosidade institucional e conexão com agentes estatais e não-estatais, e a preservação de uma rígida estrutura funcional e hierárquica (FIGUEIRA, 2011). Segundo Faria (2012), a ampliação da abertura institucional e a demanda reprimida dos novos atores refletiram-se em uma busca do MRE por maior coordenação em âmbito intragovernamental e intergovernamental – no Executivo, com ministérios, agências e Congresso Nacional; e com os governos subnacionais, respectivamente – e por cooperação com entes da sociedade civil. Esses processos serão abordados na próxima seção, com ênfase nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010).

## **OS GOVERNOS LULA: A CONEXÃO COM A SOCIEDADE CIVIL E A OPINIÃO PÚBLICA**

O processo de horizontalização da política externa brasileira, que na gestão FHC teve um importante passo inicial e, também, um enfoque social, nos governos Lula apresentou um aprofundamento ainda maior. As razões para tal expansão vão desde o contexto de inflação controlada, menor vulnerabilidade e aumento da estabilidade macroeconômica do país – que permitiram maior proatividade no plano internacional – até o objetivo de reforma social e de uma política externa “[...] orientada para uma perspectiva humanista” e “[...] como um instrumento do desenvolvimento nacional” (BRASIL, 2003a). Assim, a conjunção desses fatores demandou um esforço maior de

conexão do Estado com os atores sociais, subnacionais e do próprio governo, e também demandou mudanças internas ao Itamaraty como um fator necessário para garantir a implementação dos projetos nacionais.

No âmbito intragovernamental, observam-se os mecanismos utilizados pelo Itamaraty a fim de uma melhor concertação entre os atores e agências no âmbito interno do Estado. Para Faria (2012), o presidente, apesar de concentrar o poder na sua figura pelo Executivo, delega aos ministros a tarefa de execução das políticas, de integração dos departamentos e de busca de apoio político no Congresso, ou seja, de coordenação intragovernamental. Porém, o autor evidencia que, em termos de política externa, as transformações citadas anteriormente impulsionaram a “horizontalização” dessa agenda com a proliferação de secretarias, diretorias ou agências em temas internacionais nos demais ministérios, de comissões interministeriais com a participação do Itamaraty ou, simplesmente, da competência ampliada do Executivo como um todo – não somente do MRE – na formulação e implementação da política externa.

Neste aspecto, o surgimento das novas agendas internacionais influenciou de modo a sobrepor as competências, exigindo interação entre os ministérios na coordenação e execução de estratégias, ou seja, um diálogo mais estreito entre as burocracias a fim de definir as posições do Brasil nas diferentes agendas externas (FIGUEIRA, 2011). Deste modo, segundo Milani e Pinheiro (2013, p. 27), o que se observa é que, “[...] se antes era possível falar de uma concentração desses assuntos na agenda do Itamaraty, hoje os temas de política externa, por serem mais diversificados, povoam as atividades de outros ministérios e agências de governo, em um novo arranjo institucional”, o que denota um certo desencapsulamento do Ministério das Relações Exteriores.

Na gestão Lula, segundo Faria (2012), os 23 ministérios – salvo MRE e Ministério da Integração Nacional – tinham secretarias, diretorias ou assessorias de assuntos internacionais. Como exemplo, nos setores de Agricultura, Saúde, Educação e Segurança Pública, que, segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BRASIL, 2017), concentraram 57% dos projetos de cooperação Sul-Sul entre os anos 2000 e 2014, a atuação dos ministérios responsáveis em conjunto com o Itamaraty foi fundamental para a implementação desses projetos. Outra questão importante apontada por Figueira (2011) foi o aumento das comissões interministeriais com participação do MRE, que, no período pós-redemocratização, respondia a, aproximadamente, 44,7% do total das comissões formadas.

No nível intergovernamental, Faria (2012) indica que, a partir de 1988, há um crescente ativismo dos municípios, capitais e estados brasileiros no campo internacional – com acordos de cooperação em temas econômicos ou culturais – o que, segundo alguns autores, é percebido com receio pelo Itamaraty pela descentralização da autoridade na formulação dessa política. Segundo Lima, “[...] a economia global estimula a criação de redes de intercâmbio entre cidades e estados de diferentes países. A formação dessas novas redes federativas questiona a tradição constitucional latino-americana calcada na maior autonomia do Executivo na condução da política externa” (LIMA, 2000, p. 287).

As respostas do MRE às demandas dos governos subnacionais fortaleceram-se na gestão FHC com a criação de assessorias federativas e escritórios regionais, e também foram aprofundadas nos governos Lula. Tais gestões unificaram as estruturas de interação do Itamaraty com esses atores para assessorá-los e respaldá-los em matéria internacional, mas, ao mesmo tempo, para manter o processo de identificação do interesse nacional. Segundo Vigevani (2006, p. 132), entretanto, “[...] a preocupação do governo central com a relação entre as questões federativas e a ação internacional pareceu ampliar-se no governo Lula, atingindo o núcleo da administração”. Exemplos foram a criação da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), em 2003, a Subchefia de Assuntos Federativos, em 2004, e a tentativa de aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional denominada PEC da paradiplomacia<sup>1</sup>. Ainda assim, Faria (2012) afirma que a adaptação institucional para incluir as instâncias regionais ainda é frágil, já que a ação autônoma dos governos subnacionais é submetida ao Itamaraty, que, por sua vez, oferece uma cooperação supervisionada e tutelada.

O último nível abordado por Faria (2012), a cooperação do Itamaraty com a sociedade civil, é mais um elemento que indica o desinsulamento da instituição na autonomia decisória de formulação da política externa. Trata-se de cooperação pois, segundo o autor, os entes sociais possuem sua autonomia formal, não compartilhada com o MRE, diferentemente do âmbito intragovernamental e intergovernamental, por exemplo.

Para alcançar seus objetivos no âmbito externo, o Itamaraty, segundo Castro (2009, p. 263), cada vez mais procura “[...] auscultar os interesses de toda a sociedade para a definição dos rumos da política externa do país”. O Chanceler Celso Amorim (BRASIL, 2004a), em discurso, diz que “[...] este governo foi o primeiro que, além de ouvir outros políticos, outros ministros ou a classe empresarial, dedicou-se a ouvir também os sindicatos, a sociedade civil, de maneira intensa”. Essa percepção influenciou, igualmente, o MRE, que passou a incluir tais atores em diferentes pautas de discussão para identificar os posicionamentos e estratégias do Brasil em âmbito internacional. Assim, na visão do ministro Amorim,

A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais - trabalhadores, empresários, intelectuais - e entidades da sociedade civil. (BRASIL, 2003b).

Conforme Faria (2012), houve uma sensível ampliação da diplomacia pública na gestão Lula, não somente em relação à imagem do Brasil no exterior, mas também à divulgação interna da política externa. De fato, os princípios da política externa desse governo nortearam o modo de interação do Itamaraty com a sociedade civil e, igualmente, sua proximidade com a opinião pública. As principais pautas foram: as reformulações internas ao Itamaraty; a cooperação nos temas de direitos humanos, meio ambiente, assuntos comerciais; e a ampliação da participação institucional da

<sup>1</sup> A proposta visava oferecer suporte constitucional para as federações e municípios no desenvolvimento de suas estratégias e cooperação técnica internacional (MILANI e RIBEIRO, 2011).

sociedade civil em organismos regionais. Grande parte das agendas de cooperação com esses atores possui uma estreita relação e continuidade com o desenvolvido ao longo da gestão FHC, muitas originadas nesse período. Ainda assim, além do aprofundamento dos mecanismos de cooperação, observa-se que há elementos de inovação promovidos no governo Lula (analisados a seguir).

O interesse pela participação de representantes da sociedade civil nas discussões sobre política externa e as novas reformulações internas ao Itamaraty foram impulsionados nos governos Lula, através da diplomacia pública e da presidencial. Acerca da primeira, tornou-se comum o presidente, o ministro e outras autoridades do Itamaraty utilizarem a mídia impressa para “[...] explicitar motivações, compartilhar percepções e sensibilizar o público doméstico quanto às oportunidades e constrangimentos do momento, em busca de respaldo e legitimidade” (FARIA, 2012, p. 338). De acordo com Castro (2009, p. 264), o Chanceler Amorim concedeu diversas entrevistas a redes de televisão e publicou vários artigos na mídia nacional e internacional para “[...] esclarecer a opinião pública sobre as posições nas negociações internacionais”. Como exemplo, nos anos 2003 e 2004, a média anual de entrevistas e artigos publicados pelo ministro nos meios de comunicação nacionais foi de 32,5 (FARIA, 2012).

Entende-se por diplomacia presidencial quando o mandatário extrapola os limites de uma ação meramente protocolar, agindo de forma mais autônoma e independente (DANESE, 1999). Esse instrumento foi fortemente utilizado pelo ex-presidente Lula ao longo de seus governos, ultrapassando, inclusive, o ex-presidente FHC. Tal atuação de Lula, apesar das críticas quanto à perda de centralidade do Itamaraty nas decisões, foi percebida positivamente na instituição e pela opinião pública por ser uma ferramenta eficaz para a política externa para ampliar a diplomacia tradicional através da capacidade de mobilização dos mandatários (DANESE, 2009). Além disso, confere maior visibilidade à atuação dos governos, amplia a discussão pública e o interesse da sociedade pelos eventos internacionais. Lula desenvolveu, portanto, uma intensa agenda internacional como porta-voz dos projetos do governo (VISENTINI, 2013). Assim, uma das formas de dimensionar a diplomacia presidencial está no número de viagens internacionais realizadas pelo mandatário: este realizou 205 viagens para 85 países (CORNETET, 2014); FHC, por sua vez, fez 96 viagens para 44 países.

Como exemplos de reformas internas do MRE para responder à pressão de atores sociais e ampliar a relação com a opinião pública, podemos citar a criação de um canal no YouTube para aproximar os usuários da política externa brasileira e das atividades do Itamaraty e o reforço do papel da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) como um meio de popularização dessa política e das relações internacionais (FARIA, 2012). Castro (2009) afirma que, de acordo com o Itamaraty, a FUNAG também teve um papel importante na obtenção de informações que poderiam colaborar para a formulação da política externa ao promover diversos seminários e congressos com vários segmentos sociais e com a área acadêmica.

Outro exemplo das mudanças na estrutura interna foi o redimensionamento do Itamaraty com políticas afirmativas, a ampliação do número de diplomatas, além da

disponibilização do material preparatório no site da FUNAG. Um total de 654 vagas foram criadas para o corpo diplomático na gestão Lula, em comparação com as 218 criadas no período FHC, o que denota o aumento significativo e a profundidade dessas reformas (BRASIL, 2014). Observou-se também a continuidade do programa de ação afirmativa para afrodescendentes, lançado em 2002, na gestão FHC, com concessão de bolsas de estudo para auxiliar o preparo para o concurso de admissão à carreira diplomática. Essa ação é vista pelo governo como uma forma de aumentar a representatividade do corpo diplomático, diante do caráter plural da sociedade brasileira.

Assim, o surgimento das novas agendas internacionais e a redemocratização tornaram a sociedade brasileira mais aberta à discussão desses temas, que, por sua vez, influenciaram a ação externa dos entes federados e a formação de políticas públicas domésticas. Deste modo, o Itamaraty busca intensificar seus mecanismos de cooperação com a sociedade civil principalmente em três agendas: os direitos humanos, o meio ambiente e os temas comerciais.

Acerca do primeiro, foi possível observar que a gestão de Lula centrou seus esforços no cumprimento dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) e, especialmente, no combate à fome e à miséria – principal bandeira do governo. A principal forma de interação<sup>2</sup> entre o MRE e a sociedade civil se deu através de um diálogo para identificar soluções conjuntas, fiscalizar as medidas do governo e realizar propostas para a implementação de novas políticas voltadas à resolução dessas agendas. A cooperação vislumbrou a busca de formas de financiamento para o desenvolvimento – com participação da iniciativa privada –, a realização de consultas à sociedade civil para a atualização do Plano Nacional de Direitos Humanos e a organização de relatórios conjuntos – do Itamaraty, demais ministérios e a sociedade – para reforçar a posição brasileira internacionalmente. Outras pautas relevantes no âmbito dos direitos humanos e que contaram com a participação conjunta desses atores foram a erradicação do trabalho infantil e do trabalho forçado, a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo, entre outros.

Para o meio ambiente, questões como a mudança climática, o desenvolvimento sustentável e a proteção à biodiversidade foram as principais pautas que demandaram interação do Itamaraty com a sociedade civil, assim como nos direitos humanos. Destacaram-se a III Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, a MOP3, e a IV Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, a COP8, realizadas em 2006. O MRE buscou dialogar com representantes da sociedade civil e governamentais para a formulação e legitimação de posições a serem defendidas pelo Brasil através da organização de comissões preparatórias desses atores. Segundo o Ministério (BRASIL, 2006), tratou-se de um processo intenso para construir a posição brasileira nessas discussões, contando com a participação dos 130 membros da delegação que assessoraram os negociadores do Itamaraty.

Os temas comerciais obtiveram a maior parte da atenção do governo, sendo possível observar uma busca intensa do Itamaraty por cooperação com a iniciativa privada e o

<sup>2</sup> Informações encontradas no periódico *Resenha de Política Exterior* divulgado pelo MRE (BRASIL, 2004c, 2006, 2008b).

empresariado brasileiro, estabelecendo importantes canais de diálogo em diferentes esferas da atuação do Brasil na economia internacional. Segundo Cervo e Bueno (2011), tal enfoque se justifica pelos objetivos dos governos Lula em formar empresas fortes e capazes de competir em uma escala global, com apoio do Estado e auxílio financeiro de instituições como o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco do Brasil. Assim, agregou-se à política externa a estratégia de internacionalização das empresas brasileiras como uma de suas prioridades (CERVO e BUENO, 2011).

De acordo com Faria (2012), o Itamaraty aproximou-se a segmentos do setor empresarial, buscando parcerias seletivas para ampliar a inserção externa do Brasil. Nesse aspecto, tanto na prospecção de acordos bilaterais de comércio com outros países quanto na busca de oportunidades de internacionalização, o empresariado brasileiro estabeleceu um elo com o MRE para debater as posições e as estratégias negociadoras do Brasil e as novas possibilidades de projetos e parcerias em âmbito internacional. Assim, a partir de 2005, o crescimento médio dos investimentos diretos brasileiros no exterior foi de 14% ao ano, e, em 2007, o Brasil se tornou o segundo investidor externo entre os emergentes, com 108 bilhões de dólares (CERVO e BUENO, 2011). Segundo Amorim,

[...] o diálogo com o setor privado e com todas as forças políticas e sociais do país tem sido uma diretriz do Ministério das Relações Exteriores desde 10 de janeiro de 2003. [...] Assim, atribuímos prioridade à interlocução com aqueles que se valerão das oportunidades de negócios, que darão forma aos investimentos e porão em uso as novas tecnologias. (BRASIL, 2004b, não paginado).

O último mecanismo de cooperação com a sociedade civil identificado foi a ampliação da presença institucional da sociedade em organismos regionais. O principal exemplo deste foi a criação, no âmbito do Mercosul, do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), da Rede Mercosul Cidadã, além do Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo como ambientes de participação e consultas internas entre a sociedade civil, movimentos sociais e os governos dos Estados-partes. Conforme discursado por Lula, “[...] a participação crescente do cidadão na discussão dos rumos do Bloco sinaliza o amadurecimento político de nossas instituições comuns” (BRASIL, 2008a, 2004, 2004c).

Por fim, foi possível identificar ao longo desta seção que as transformações domésticas e externas na década de 1990 – pelas reformas políticas e econômicas e pela ascensão de novas agendas internacionais – e a maior estabilidade conferida nos anos 2000, ampliaram consideravelmente o interesse e a pressão de atores não-governamentais por uma maior participação nos assuntos de política externa. Além disso, a fim de alcançar os objetivos de ampliar a inserção internacional do Brasil no mundo, o governo também necessitaria do engajamento e participação desses atores para implementar esses projetos. Ou seja, observa-se o surgimento de um ambiente externo e interno propício para o aumento dessa interação entre governo e opinião pública.

Como resposta, o Itamaraty promoveu algumas reformulações internas a fim de conceder certa horizontalização ao processo decisório. Nesse sentido, enquanto

a diplomacia pública e a presidencial fomentaram o interesse da opinião pública nos assuntos internacionais, a criação de mecanismos institucionais viabilizou a cooperação com os grupos da sociedade civil, agora mais atuante e demandante nos temas de meio ambiente, comércio e direitos humanos. Observou-se, deste modo, no governo Lula, que o aumento da interconexão e do diálogo entre esses atores promoveu a percepção do desencapsulamento do MRE, conferindo-lhe legitimidade e representatividade em sua atuação.

Entretanto, cabe observar que o MRE ainda concentra relativa autonomia decisória em termos da formulação da política externa, apesar da sua maior porosidade e “desinsulamento”, com a emergência dos novos atores. Como observado anteriormente, o processo de insulamento e de criação de um *esprit de corps*, iniciados na década de 1930, sobreviveram a variadas tentativas de reformulação e mesmo encontraram um ambiente propício para seu fortalecimento durante os regimes militares. Deste modo, é notável a manutenção de uma resistência interna ao Itamaraty a essas mudanças. Assim, questiona-se até que ponto os mecanismos de cooperação e coordenação limitaram-se apenas a legitimar a atuação do MRE no exterior, diante de um paradoxo de refletir um debate interno, mas não considerar efetivamente as demandas dos atores sociais. De qualquer modo, o que foi aqui observado mostra-se como um importante processo de democratização das relações internacionais do Brasil, fortalecendo sua inserção externa pela maior legitimidade.

## CONCLUSÃO

Voltamos à pergunta inicial: a política externa dos governos Lula apresentou ampliação de relações com a sociedade civil e a opinião pública? Sim, concluímos que houve um aumento considerável das iniciativas do MRE para abarcar uma crescente demanda por participação e atenção da sociedade civil nos assuntos externos. E isso se deu não somente como reflexo do maior interesse desses novos atores e da sociedade em geral, mas como uma transformação que, ao que tudo indica, também é consequência de um maior protagonismo e ativismo da política externa do período – a qual é extensamente abordada pela literatura brasileira.

Nesse sentido, para além das medidas de horizontalização interministerial e com os entes subnacionais, as iniciativas de abertura para a sociedade civil, ainda que no formato de cooperação tutelada, conforme apontado por Faria (2012), foram ampliadas tanto no sentido qualitativo quanto no quantitativo. Dentre estas, a expansão da diplomacia pública direcionada ao público interno representou uma das maiores inovações: pela criação de canais de comunicação abertos com a sociedade – como o canal no YouTube – bem como pelo maior esforço de divulgação dos interesses e estratégias de política externa através de artigos em mídia impressa e entrevistas para redes de televisão afim de ampliar o interesse da população sobre os temas internacionais. Destaca-se também a criação de mecanismos de diálogo e consulta aos representantes da sociedade civil em assuntos sensíveis, como os de direitos

humanos, meio ambiente e a agenda comercial – considerados tradicionais na política externa brasileira. A promoção de espaços de interlocução também contribuiu para a identificação de soluções conjuntas, a formulação da posição brasileira a ser adotada no exterior, a organização de relatórios de avaliação e fiscalização do governo, e mesmo a discussão das estratégias negociadoras do país em âmbito comercial. Embora tenha havido mudanças anteriores, podemos afirmar que foram mais relevantes nos governos Lula.

Não é possível afirmar que essa mudança implique uma alteração da mentalidade de longo prazo do Itamaraty ou que esse aumento da interação entre governo e opinião pública se restrinja a uma política de governo – dada a descontinuidade de muitas dessas iniciativas nos governos subsequentes. No entanto, as mudanças realizadas na condução da política externa brasileira nos últimos anos permitem concluir que se trata de um avanço na interação desta política com a sociedade. Conforme abordado acima, há ainda um amplo espaço de pesquisa sobre opinião pública e política externa no Brasil, em seus diferentes períodos e temáticas. Em particular, pesquisas posteriores, de caráter comparado referente aos governos Dilma Rousseff (2011-ago/2016), Michel Temer (set/2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atual) também podem trazer contribuições importantes para as áreas de Relações Internacionais e Ciência Política.

---

#### **SOBRE OS AUTORES**

ADRIANA PILAR FERREIRA ALBANUS; Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e doutoranda em Ciência Política pela University of Notre Dame (EUA). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais e especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas pela UFRGS, e bacharel em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing. É pesquisadora do World Values Survey Brasil.

HENRIQUE CARLOS DE OLIVEIRA DE CASTRO: Doutor em Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do curso de Relações Internacionais da UFRGS. Foi Brazilian Fulbright Distinguished Chair in Democracy and Human Development no Kellogg Institute, University of Notre Dame (EUA) e professor convidado na École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris (França). Membro do Grupo de Trabalho Values 20 (V20). Pesquisador principal e diretor nacional para o Brasil da Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey Brasil). Bolsista de Produtividade em Pesquisa nível 2 do CNPq.

## REFERÊNCIAS

1. ALBANUS, Adriana Pilar F. *Cultura política, política externa e congruência: uma análise sobre os governos Lula (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
2. ALMOND, Gabriel. *The American people and foreign policy*. Estados Unidos: Praeger, 1950.
3. BRASIL. Agência Brasileira de Cooperação – ABC. *Classificação da cooperação Sul-Sul por segmento (2000-2014)*. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Gestao/ClassificacaoSegmento>>. Acesso em: 07 fev. 2016.
4. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Anuário do Instituto Rio Branco*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2014.
5. BRASIL. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados*. San Miguel de Tucumán, 2008a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/20-mandato/2008/01-07-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-de-cupula-dos-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados/view>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
6. BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 102, 2008b. Disponível em: <[https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N102\\_1Sem\\_2008.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N102_1Sem_2008.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.
7. BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 98, 2006. Disponível em: <[https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N98\\_1Sem\\_2006.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N98_1Sem_2006.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.
8. BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 95, 2004. Disponível em: <[https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N95\\_2Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.
9. BRASIL. *Discurso do ministro Celso Amorim por ocasião da Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília, 26 out. 2004a. Disponível em: <<https://bit.ly/2RFBANY>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
10. BRASIL. *Palestra do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Federação de Indústrias de Minas Gerais*. Belo Horizonte, 4 maio 2004b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7625-palestra-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-federacao-de-industrias-de-minas-gerais>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
11. BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 94, 2004c. Disponível em: <[https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N94\\_1Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N94_1Sem_2004.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.
12. BRASIL. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional, em 1 de janeiro de 2003*. Brasília, 01 jan. 2003a. Disponível em: <<https://bit.ly/2VzDDnZ>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
13. BRASIL. *Discurso proferido pelo embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores*. Brasília, jan. 2003b. Disponível em: <<https://bit.ly/3a90ETT>>. Acesso em: 16 jan. 2017.
14. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Exposition of motives for the Administrative Constitutional Amendment*. Brasília, 11 ago. 1995.
15. CASTRO, Flávio Mendes de O. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
16. CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.
17. CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
18. COCHRAN, Clarke E. et al. *American public policy: an introduction*. 9. ed. Belmont: Wadsworth Publishing, 2008.
19. CORNETET, João Marcelo C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. DOI: 10.22456/2178-8839.47628
20. DANESE, Sérgio. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
21. DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
22. FARIA, Carlos A. 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*, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012. DOI: 10.1590/S0102-85292012000100009
23. FARIA, Carlos A. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008. DOI: 10.1590/S0034-73292008000200006
24. FIGUEIRA, Ariane C. R. *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1.
25. GLYNN, Carroll et al. *Public opinion*. Nova Iorque: Taylor and Francis, 2018.

26. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.
27. KING, Anthony. Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis: part III. *British Journal of Political Science*, v.3, n.4, p. 409-423, 1973. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/193470>>. Acesso em: 22 ago. 2022.
28. LIMA, Maria Regina de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
29. MANZUR, Tânia Maria P. G. Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 1, 1999. DOI: 10.1590/S0034-73291999000100002
- 30.
31. MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100001
32. MILANI, Carlos R. S.; RIBEIRO, Maria Clotilde M. International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, v. 8, n. 1, 2011. DOI: 10.1590/S1807-76922011000100003
33. MILZA, Pierre. Política interna e política externa. In: REMOND, René (Org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 365-401.
34. NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
35. PAGE, Benjamin; SHAPIRO, Robert. *The rational public: fifty years of trends in American's policy preferences*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
36. RODRIGUES, Pedro Luiz. *O Itamaraty e a opinião pública no Brasil*. 2001. Dissertação (XLII Curso de Altos Estudos) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2001.
37. RUA, Maria da Graça. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2009.
38. SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 20-45.
39. VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, 2006. DOI: 10.1590/S0102-69092006000300010
40. VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
41. VISENTINI, Paulo Fagundes. A evolução da produção intelectual e dos estudos acadêmicos de relações internacionais no Brasil. In: CÉRVO, Amado; SARAIVA, José Flávio. *O crescimento das relações internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005. p. 17-31.

Submissão em: 22 jul. 2022

Aceito em: 16 ago. 2022.

