

ENTRE PERDAS E RESILIÊNCIAS

# O Itamaraty na política externa do governo Bolsonaro

Edição 175 | Brasil

por **Leticia Pinheiro e Leandro Wolpert dos Santos**

1 de fevereiro de 2022

compartilhar



visualização

O que antes eram ativos no universo da política externa brasileira, para o novo governo transformaram-se em passivos. Num exercício quase autofágico, capacidades estatais – ou seja, recursos de que dispunha o Estado para promover seus interesses no plano internacional – começaram a ser mobilizadas para extingui-las, em nome de uma alegada renovação

*“Amar o perdido/ deixa confundido/ este coração.*

*Nada pode o olvido/ contra o sem sentido/ apelo do Não.*

*As coisas tangíveis/ tornam-se insensíveis/ à palma da mão.*

*Mas as coisas findas,/ muito mais que lindas,/ essas ficarão.”*

(“Memória”, Carlos Drummond de Andrade)

No Brasil, algumas teses por muito tempo sustentaram projetos políticos e trabalhos acadêmicos. Entre elas, destacamos o alegado alto grau de autonomia do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – o Itamaraty – e o forte padrão de continuidade da política externa brasileira. Ainda que eventualmente ambas as assertivas tenham sido objeto de debates, com a posse de Jair Bolsonaro elas foram decididamente colocadas em xeque. Nas linhas que se seguem, exploramos algumas origens e implicações desse cenário.

Considerada uma das mais eficientes agências diplomáticas do mundo, sendo o elevado nível de profissionalismo de seus membros uma de suas principais razões, o Itamaraty conseguiu, ao longo da história da República, manter-se relativamente protegido das injunções políticas domésticas e construir uma narrativa diplomática de sucesso, traduzindo mudanças colocadas em prática nas diretrizes da política externa brasileira como continuidades, e permanências como mudanças, tudo em nome da credibilidade internacional e de interesses domésticos.

Foram muitos anos investindo em formação profissional de excelência, regras de admissão e progressão na carreira e práticas republicanas a constituírem suas capacidades diplomáticas. Estas foram fundamentais na defesa dos interesses do país em suas relações bilaterais e em fóruns multilaterais. Da mesma forma, essas capacidades contribuíram para que, mesmo em momentos de menor protagonismo presidencial, como nos governos de Itamar Franco e de Dilma Rousseff, o Brasil mantivesse presença ativa nos principais fóruns internacionais; e, quando esse protagonismo foi mais intenso, como nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, a competência da instituição serviu para que ela atuasse em harmonia com a

diplomacia presidencial, concedendo relevância ao país nos diversos tabuleiros de negociação internacional.

Embora nem sempre sozinho – por vezes em acordo, outras vezes em disputa com outras agências estatais, mas quase sempre vitorioso –, o Itamaraty também foi historicamente capaz de sustentar propostas, originárias ou densamente nutridas em suas divisões e repartições, as quais, com eficácia e legitimidade, lhe concederam crescente autoridade institucional e política e ajudaram a conceder grande prestígio e respeito internacional à nossa diplomacia.

Ao fim e ao cabo, o Itamaraty adquiriu, ao longo da República, os três atributos essenciais a dotá-lo de alta capacidade de formulação política: profissionalização de seus quadros e ampla prerrogativa institucional, além de usufruir de considerável delegação presidencial.<sup>1</sup>

Esses atributos foram se adensando ao longo do tempo e tornaram-se fundamentais para a constituição de uma política externa de elevada consistência, a despeito de algumas ambiguidades. Fosse mais afeita a um perfil cosmopolita, como em Collor de Mello e Fernando Henrique, fosse mais soberanista como em Ernesto Geisel e Lula, a política externa brasileira sempre se beneficiou dessas capacidades para sua formulação e efetivação.

No entanto, capacidades estatais não são eternas: assim como foram gradualmente erigidas, também podem ser extintas e, nesse caso, de modo muito mais rápido e radical. Desde 2019, vimos testemunhando inúmeras incursões contra algumas de suas propriedades. O que antes eram ativos no universo da política externa brasileira, para o novo governo transformaram-se em passivos. Em consequência, deu-se início a um processo de erosão de alicerces institucionais que permitiam a manutenção de inúmeras diretrizes consolidadas da atuação internacional do país. Num exercício quase autofágico, capacidades estatais, ou

seja, recursos profissionais e materiais de que dispunha o Estado brasileiro para promover seus interesses no plano internacional, começaram a ser mobilizadas para extingui-las, em nome de uma alegada renovação da política externa. Assim, internamente no Itamaraty, deu-se início a reformas, substituição de pessoal e mesmo uma política de desprestígio de seus membros, como um meio de atingir os alegados novos objetivos de política externa.<sup>2</sup>

Uma das primeiras mudanças na organização interna do ministério foi a Medida Provisória n. 870/2019, assinada pelo presidente Bolsonaro no dia 1º de janeiro e convertida na Lei n. 13.844 em junho de 2019, abrindo a possibilidade de que pessoas de fora da carreira diplomática assumissem cargos de chefia na instituição. Apesar de não confirmar essa possibilidade, o Decreto n. 9.683, de 9 de janeiro de 2019, que estabelece a estrutura regimental do MRE, flexibilizou os requisitos de quase todos os cargos no Itamaraty, possibilitando que jovens diplomatas assumam postos de direção mais cedo. Além disso, permitiu o acesso de servidores não pertencentes ao MRE aos cargos de assessor especial do ministro de Estado, possibilidade essa não aventada na antiga estrutura regimental do Itamaraty.

Outra medida adotada foi a criação da Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania, que incorporou temas e competências outrora pertencentes a outras secretarias, a exemplo da antiga Subsecretaria Geral do Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, que deixou de existir. Essa iniciativa esteve longe de ser fortuita e se coadunava perfeitamente com as críticas do então chanceler Ernesto Araújo ao que ele intitulava de “globalismo” na ordem internacional.



O chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, e o secretário de Estado dos Estados Unidos, Mike Pompeo, durante entrevista coletiva no Palácio do Itamaraty. (Foto: Marcelo Camargo/ Agência Brasil)

A questão do meio ambiente merece especial atenção. Com a nova estrutura regimental, não só o tema perdeu o status de secretaria no interior do MRE, como também a antiga Divisão de Mudanças Climáticas deixou de existir. Essa divisão era responsável, entre outras atribuições, por representar o governo brasileiro em fóruns internacionais, bem como contribuir para a harmonização entre as políticas nacionais e os compromissos ambientais assumidos pelo país.

Em substituição à Subsecretaria Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros, criou-se a Secretaria de Política Externa Comercial e Econômica, que reúne departamentos antes inexistentes, como o Departamento de Promoção do Agronegócio, sinalizando a maior influência da agroindústria na diplomacia brasileira. A Subsecretaria Geral de América Latina e do Caribe também foi extinta e suas atribuições foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas, na qual foi criado um departamento exclusivo para os Estados Unidos. Assim como a Secretaria de Soberania Nacional e Cidadania,

a extinção da Subsecretaria Geral da América Latina e do Caribe e a criação de um departamento exclusivo para as relações bilaterais com os Estados Unidos espelhavam claramente as novas diretrizes que o governo Bolsonaro pretendia conferir à política externa brasileira, priorizando a potência hegemônica em detrimento do aprofundamento das relações com os vizinhos sul-americanos.

Ademais, a delegação presidencial ao ministério de assuntos de política externa foi reduzida. Curiosamente, porém, nesse caso não foi ao presidente que se transferiram as competências, como se poderia esperar. Destituído de discernimento político a respeito da área – e possuidor tão somente de percepções de natureza ideológica –, o presidente empoderou um de seus filhos, o deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) e o assessor especial para Assuntos de Política Externa, Filipe Martins, ambos inspirados nas orientações de Olavo de Carvalho, que se tornaram voz ativa na definição de preferências na área. A Ernesto Araújo restou o lamentável papel de garoto-propaganda das ideias do governo por meio de seus enfáticos e enfadonhos discursos e entrevistas antiglobalistas.

Com o passar dos meses e com o acúmulo de mal-entendidos, pendências e problemas na agenda internacional do país, vimos governadores, congressistas, chefes de outras pastas e o vice-presidente tomarem a frente de negociações com interlocutores externos a fim de defender interesses consolidados do país e/ou dirimir crises motivadas por declarações preconceituosas e decisões equivocadas tomadas pelo governo. A título de exemplo, em março de 2020, Rodrigo Maia e Antonio Anastasia, então presidente da Câmara dos Deputados e vice-presidente do Senado Federal, respectivamente, tiveram de enviar cartas e notas oficiais de retratação a autoridades chinesas para contornar o mal-estar diplomático criado por ataques gratuitos de Eduardo Bolsonaro culpabilizando Pequim pela disseminação global da Covid-19. No ano seguinte, Maia e ministros de outras pastas

tiveram de socorrer Araújo, extremamente desgastado perante os interlocutores chineses, na tarefa de entabular conversações diplomáticas com vistas a agilizar a entrega de insumos produzidos na China para a produção de vacinas no Brasil.

Essa incessante destruição de capacidades diplomáticas essenciais para a produção e sustentação de políticas fez crer (almejar, talvez?) aos setores de oposição que as novas diretrizes de política externa não teriam fôlego e apoio institucional fundamentais para sobreviver por muito tempo. Afinal, não teriam sido as capacidades diplomáticas acumuladas ao longo da história os elementos necessários (ainda que não suficientes) para a formulação e sustentação das diretrizes da política externa brasileira? Se afirmativo, ao serem enfraquecidas, não seriam eficientes o bastante, portanto, para colaborar com a formulação e com a preservação das novas políticas.

Ao examinarmos o assunto mais de perto, entretanto, há pelo menos dois cenários possíveis, com elementos de esperança, mas também de pessimismo.

Por um lado, desde 2019 muitas das decisões de política externa primaram mais por seu caráter de dissolução do que de construção de novas diretrizes, para o que capacidades diplomáticas robustas só são necessárias no momento do desmonte e, assim mesmo, desde que sucumbam junto com ele. Em outras palavras, se foi necessário enfraquecer as capacidades diplomáticas que poderiam oferecer resistências e se nada do mesmo nível foi colocado em seu lugar para tornar sustentáveis as eventuais novas diretrizes, o mal feito não teria vida longa.

Esse é o caso da decisão de abdicar do tratamento especial e diferenciado de que o Brasil goza na Organização Mundial do Comércio (OMC) na qualidade de país em desenvolvimento em troca do apoio norte-americano à candidatura à

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Apesar da repercussão gerada, a medida é válida apenas para as negociações atuais e futuras, não afetando o que fora acordado anteriormente e ainda está em vigor. Ou seja, não traz implicações imediatas. Na seara ambiental, apesar das bravatas e ameaças da campanha eleitoral, o governo foi demovido da ideia de abandonar o Acordo de Paris. O mesmo ocorreu durante a pandemia de Covid-19, quando o Brasil decidiu permanecer na Organização Mundial da Saúde (OMS) após Bolsonaro flertar com a possibilidade de acompanhar a iniciativa de Trump de retirar-se da entidade. Outros exemplos incluem a não concretização da mudança da embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém e a manutenção de relações econômicas pujantes com a China, em que pese todo o desgaste diplomático com Pequim criado pela ala ideológica do governo durante a pandemia.

Formados para servir ao Estado, independentemente do governo no poder, e capacitados na arte de produzir argumentos que subsidiem e fortaleçam as políticas propostas, nossos e nossas diplomatas nada puderam fazer contra “o sem sentido apelo do Não”. Melhor dizendo, tiveram de fazer seu trabalho em defesa, por exemplo, de narrativas conservadoras no plano de valores e costumes que o governo Bolsonaro busca disseminar em alguns organismos multilaterais, em particular no campo dos direitos humanos.<sup>3</sup>

Enfim, se por um lado a resiliente formação profissional de excelência da diplomacia brasileira vem sendo mobilizada em favor de medidas de “apequenamento” do país em sua inserção internacional e de uma narrativa conservadora em vários fóruns internacionais, a memória institucional, o acervo de ideias acumulado ao longo das últimas quatro ou cinco décadas e o discernimento político de grande parte de nossos/as diplomatas também nos fazem crer que, apesar dos reveses, nem tudo se perderá, quem sabe tornando real o



desejo do poeta de que *as coisas muito mais que lindas, essas ficarão.*

**Leticia Pinheiro e Leandro Wolpert dos Santos** são do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

1 Octavio Amorim Neto e Andrés Malamud, “The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2015” [A capacidade de fazer política dos ministros de Relações Exteriores em regimes presidenciais: um estudo da Argentina, Brasil e México, 1946-2015], *Latin American Research Review*, v.54, n.4, 2019, p.812-833.

2 Ernesto Araújo, “Discurso do ministro Ernesto Araújo durante a cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores”, Brasília, 2 jan. 2019. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, a.46, n.124, 2019, p.12-20.

3 Disponível em:<https://chutandoaescada.com.br/2020/02/25/chute-149-jamil/>.