


As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira: política pública com objetivos permanentes e atualizados

The Tasks of Foreign Policy in the Brazilian Constitutional Order: public policy with permanent and conjunctural objectives

Oswaldo Quirino de Souza Filho¹ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n2.50751

Recebido em: 19/02/2020
Aprovado em: 19/07/2020

Resumo: A discussão acerca do estatuto particular ocupado pela política externa no conjunto de ações do Estado gerou numerosas publicações no Brasil, sem ter alcançado consenso. Pesquisadores, diplomatas e comentaristas dividem-se ao classificar aquela política como “política de Estado”, “política de governo” ou “política pública”, embora tendam a adotar a primeira alternativa. Diante disso, este artigo busca avançar conceitualmente em relação ao estado atual da compreensão a respeito do que seja “política externa” em termos abstratos e de quais tarefas ela cumpre. O artigo se vale, principalmente, da distinção teórica entre *policy*, *politics* e *polity* (COUTO; ARANTES, 2006), para defender o uso exclusivo do conceito de política pública (*policy*) na definição de política externa. Esse uso tem o mérito de inserir explicitamente a política externa na ordem constitucional brasileira e, assim, atribuir a ela tarefas vinculadas aos objetivos permanentes da comunidade política (*polity*) e aos objetivos conjunturais do governo que são resultado da competição política (*politics*).

Palavras-chave: Política Externa; Política Pública; Ordem Constitucional Brasileira.

Abstract: The debate concerning the particular status of foreign policy in the realm of public action has generated numerous publications in Brazil, without reaching consensus. Scholars, diplomats, and commentators are divided in classifying that policy as “State policy”, “government policy”, or “public policy”, although they tend to choose the first option. In the light of it, the article seeks to advance in analytical terms with respect to the current understanding of what foreign policy is from a theoretical point of view and of what tasks it performs. The article utilizes the distinction made between *policy*, *politics*, and *polity* (COUTO; ARANTES, 2006) in order to defend the exclusive use of the term

¹ Ministério das Relações Exteriores. E-mail: oqsf@hotmail.com

“public policy” when defining the concept of foreign policy. This use has the merits of explicitly grounding foreign policy on the Brazilian constitutional order and thus makes it possible to attribute to it tasks linked to permanent objectives of the political community (polity) and to the conjunctural objectives of government that result from the political competition (politics).

Keywords: Foreign Policy; Public Policy; Brazilian Constitutional Order.

“The cultivation of political understanding means that one becomes sensitized to the enormous complexities and drama of saying that the political order is the most comprehensive association and ultimately responsible for sustaining the physical, material, cultural, and moral life of its members” Sheldon Wolin

1. Introdução²

Uma das características mais evidentes do debate sobre política externa no Brasil é a falta de consenso quanto ao estatuto particular ocupado por essa política no conjunto de ações do Estado. Sintoma disso é a discussão sobre se a política externa seria uma “política de Estado”, uma “política de governo” ou uma “política pública”³. Diplomatas, acadêmicos e pesquisadores tendem a adotar a primeira alternativa, com justificativas variáveis. No centro do conceito “política de Estado” está a ideia segundo a qual alguns posicionamentos internacionais do Brasil devem ser respeitados na medida em que refletem uma continuidade⁴ no comportamento do país e que sempre agem no sentido de preservar o interesse nacional. A nosso ver, ao recorrer ao conceito para analisar decisões políticas, essa visão não favorece a necessária explicitação da conveniência de

² Agradeço aos pareceristas anônimos, ao meu colega Bernardo Andrade Faria e aos professores Haroldo Ramanzini Júnior, Rogério de Souza Farias e, em especial, Carlos R. S. Milani, por terem lido e comentado versões anteriores deste trabalho. Desnecessário dizer que a responsabilidade pelas ideias desenvolvidas aqui é unicamente minha.

* O artigo foi escrito a título pessoal e não representa as posições do Ministério das Relações Exteriores.

³ Lima (2000), Sanchez et al (2006), Faria (2008), Lafer (2014), Milani e Pinheiro (2013) e Milani (2015) são alguns exemplos de publicações que abordaram o problema.

⁴ Com efeito, a “continuidade” costuma ser uma das mais frequentes características atribuídas à política externa brasileira e ao que Celso Lafer (2014) chamou de “identidade internacional do Brasil”. De um lado, isso ocorre pela posição normativa (defendida, por exemplo, por San Tiago Dantas em discurso de 1962 [cf. FRANCO, 2007, p.161-162, p.170]) no sentido de que uma política externa deve refletir continuidade ao longo do tempo, de modo a ter credibilidade e boa reputação diante dos interlocutores internacionais. De outro, o argumento da continuidade consolidou-se pelo fato de ter a política externa gozado de certo consenso em suas linhas gerais mesmo em épocas de polarização política. Isso fica visível na análise de Celso Lafer (2014, p.21; p.103-104) acerca do discurso de 1984 de Tancredo Neves na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em que este externa sua concordância com a política externa levada a cabo pelo Itamaraty nos governos militares.

determinada medida e, no limite, concorre para uma certa ideia rígida de continuidade e restringe o campo de alternativas à disposição do Brasil.

Consequência pouco legítima de definir política externa como “de Estado” é a dificuldade que os governos podem encontrar, em sua atuação internacional, de realizar seu programa político. É a democracia que perde com o esquema “política externa” ergo “política de Estado”. Pois, diferentemente do que ocorre em outros campos salientes da ação pública, como saúde, educação e segurança, em que a agenda de governo do político eleito deve refletir a plataforma ideológica que foi sufragada pela população, no campo da política externa nenhuma mudança substancial parece merecer muita atenção, conforme a crítica de acadêmicos, analistas e diplomatas que intervêm no debate público. A posição em favor da ideia de “política de Estado”, diríamos, chega mesmo a constituir um “ponto de veto informal”⁵ à atuação internacional do Poder Executivo.

Segundo o argumento em defesa daquela visão, é a natureza particular da política externa que demanda prudência em lugar da inovação. São os chamados “interesses nacionais”, “de longo prazo” e “estratégicos” que deveriam sempre guiar as diretrizes de atuação de todos os governos que transitoriamente passam pelo comando do Estado. A existência objetiva desses interesses reclamaria cautela e deferência às concepções do passado, que, sempre quando observadas, renderam bons dividendos à posição internacional do Brasil. Os formuladores da política externa brasileira teriam assim não só um conjunto de objetivos dados pela condição natural do país, mas também uma mesma estratégia de atuação. Nesse sentido, bastaria ao governo incumbente valer-se da “continuidade” para seguir perseguindo aquelas metas e garantir um bom desempenho na agenda externa. Quer-nos parecer que o debate saudável e a defesa consistente de tomadas de decisão acabam sendo prejudicados pelo uso do conceito teoricamente impreciso de “política de Estado”, o qual, além disso, embasa concepção equivocada do que a política externa é e de quais tarefas ela cumpre.

⁵ Lijphart (2003) cunhou a expressão “ponto de veto” para referir-se aos freios e contrapesos institucionais, portanto formais, que configuram obstáculo à realização de determinada política decidida pelo Poder Executivo. Aqui, adaptamos seu conceito, ao qualificar de “informal” o “ponto de veto” que existiria, entre diversos atores da sociedade brasileira, a mudanças propostas na agenda externa do país, já que raramente são utilizados mecanismos formalmente previstos para se tentar bloquear políticas específicas nessa área, como formação de maiorias parlamentares, no caso do Legislativo, ou controle de legalidade, no caso do Judiciário. Nesse sentido, apesar de a engenharia constitucional brasileira conceder ao Presidente da República ampla latitude para executar sua agenda de governo (LIMONGI, 2008), talvez exista uma “estabilidade da política” externa no Brasil, expressão que Tsebelis (2005) utiliza para designar baixa capacidade do governo de modificar o *status quo*.

Neste artigo, defenderemos que o uso desse termo e o raciocínio produzido por ele podem ser evitados uma vez que se considere a ordem constitucional brasileira no momento de definir a política externa. Para embasar nossa análise, vamos nos valer da distinção feita entre as três dimensões formadoras do que Couto e Arantes (2006, p.47) chamam de “política democrática” – a *policy*, a *politics* e a *polity* –, de modo a defender o uso exclusivo do conceito de política pública (*policy*)⁶ naquela definição. Tal distinção também será utilizada com o fim de vincular a política externa aos objetivos permanentes da comunidade política (*polity*) e aos objetivos conjunturais do governo que são resultado da competição política (*politics*). Como resultado, iremos demonstrar que, na verdade, o que é permanente e tem continuidade é um rol limitado de objetivos, os quais são enunciados pela parte da Constituição de 1988 que é incontroversa e consensual. Além de ser um instrumento para proteger esses interesses, a política externa também deve ser vista como um meio pelo qual o governo busca implementar sua agenda política, o que equivale a dizer que existe um espaço legítimo para a “definição política” (LIMA, 2010, p.401) de interesses conjunturais que são buscados no plano externo e que fazem parte do exercício de governar⁷.

Nesses termos, a primeira parte do artigo irá abordar os conceitos de *polity*, *policy* e *politics*, tal como elaborados por Couto e Arantes (2006), e propor um esquema analítico em que a política externa, embora se classifique como *policy*, guarda relação íntima com os outros dois conceitos. Em seguida, mostraremos como de fato essa relação ocorre, tomando como referência os temas de que cuida a política externa. Na terceira parte, buscaremos demonstrar o mérito de definir a política externa como política pública também a partir da teoria do Estado. Ao ressaltar que tal política, enquanto meio de exercício do poder político, não tem nenhum conteúdo pressuposto, demonstraremos os problemas do conceito “política de Estado”. Por fim, a conclusão servirá para realizar um balanço do texto e para apontar suas consequências para futuras agendas de pesquisa.

⁶ Parece-nos analiticamente muito útil situar a atividade do Ministério das Relações Exteriores e a política externa em si sob o conceito de “serviço público”, que pode adquirir variadas definições. Por exemplo: “atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração Pública, inserida no Executivo ... serviço público] refere-se a atividade prestacional, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva” (DI PIETRO, 2018, cap.4) ou “toda atividade exercida pelo Estado, através de seus Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para a realização direta ou indireta de suas finalidades” (DI PIETRO, 2018, cap.4).

⁷ Compartilhamos de três premissas de Hill (2003, p.79) sobre a política externa: 1) a política externa não se situa fora da “política normal”; 2) algumas formas de ação política podem ser efetivamente realizadas por meio dela em maior ou menor grau; e 3) longe de ser irrelevante, a política externa é uma das atividades mais críticas em que comunidades políticas, em especial as democráticas, se engajam.

2. As Três Dimensões da Política Democrática

Se parte do esforço de implementação do programa de governo é realizado mediante políticas públicas, e se a política externa é uma política pública, precisamos estabelecer alguns aspectos básicos da atividade de governo no Brasil antes de analisar essa política. Segundo Norberto Bobbio (2017), para bem compreender um governo, ou mesmo para estabelecer determinada forma de governo, duas perguntas decisivas têm de ser respondidas sobre sua constituição: quem governa e como governa. Numa concepção clássica do termo, a “constituição” da ordem política nada mais é que “o ordenamento de uma cidade quanto às suas diversas funções de governo ... e a constituição é o governo” (ARISTÓTELES, 1988, p.89, p.125). Considerada como governo, a constituição seria “em termos estruturais, a síntese da tensão entre a norma e a realidade, culminando na formação de uma ordem jurídica e política” (FARIA, 1978, p.50). Desse modo, existiria uma conexão, embora sempre imperfeita, entre normas e valores constitucionais que prescrevem a forma de governo, de um lado, e o governo propriamente dito (ou a constituição em si, em sentido aristotélico), de outro. É nesse sentido “forte” da palavra que falaremos da ordem constitucional brasileira e das tarefas que a política externa nela desempenha.

Parte essencial da resposta à questão “como governa?” é encontrada no modo de produção de decisões do Executivo federal. Couto e Arantes (2006) elaboraram uma referência analiticamente útil para analisar o problema e definir essa dimensão de governo. Ao buscarem “oferecer um modelo de análise capaz de explicar por que a Constituição de 1988 não adquiriu a estabilidade esperada e o país permaneceu numa espécie de agenda constituinte”, os autores desenvolveram o que chamaram de “Metodologia de Análise Constitucional” (MAC).

Segundo este modelo, a primeira dimensão estrutural da política democrática é a polity. Por ela definir a “estrutura paramétrica estável da política” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47) ou “os parâmetros da convivência poliárquica, a estrutura constitucional se alicerça sobre um indispensável consenso mínimo dos diversos atores políticos quanto aos seus aspectos centrais” (COUTO; ARANTES, 2006, p.46). Os dispositivos estabelecidos pela polity têm “caráter não controverso”, isto é:

não dizem respeito àquilo que a competição democrática tem como finalidades: (a) definir a ocupação dos postos de poder por um

determinado período e (b) definir quais políticas públicas serão implementadas num dado momento. Estes dois objetivos correspondem, portanto, a duas outras dimensões mais visíveis e perceptíveis no dia a dia das democracias do que a primeira: 1. A competição política por cargos e influência – *politics*; 2. A decisão sobre políticas governamentais – *policy* (COUTO; ARANTES, 2006, p.46).

Portanto, as três dimensões estruturais do regime democrático poliárquico são a *polity*, a *politics*, e a *policy*. Uma define o fundamento consensual mínimo do regime, a outra, as regras da competição política por poder e influência, e a terceira constitui as políticas públicas, que são a um só tempo “objetivo e decorrência do jogo político”. As decisões de *policy*, dizem os autores, “espera-se que sejam objeto de controvérsia, e não de consensos mínimos; por isso mesmo, decorrem das disputas políticas conjunturais” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47). O alcance da *policy* é determinado e parametrizado, assim como a própria competição política, pela estrutura da *polity*⁸.

Nesse marco, analisar os dispositivos constitucionais referentes à política externa, tomando-a como política pública ou *policy*, servirá para verificar de que maneira essa política se relaciona à *polity* e à *politics*, compondo as dimensões estruturantes do que Couto e Arantes (2008, p.46), amparados em Robert Dahl, chamaram de “política democrática”. Essa classificação, por sua vez, permitirá uma melhor compreensão sobre os meios (instrumentos) e os fins (objetivos) da atuação internacional do Brasil e uma definição mais completa do conceito de “política externa” como política pública.

Propomos assim uma outra via de análise para se pensar a política externa brasileira contemporânea, tendo a Constituição de 1988 como ponto de partida. Desse ângulo, o exame da ação governativa na área da política externa e a própria definição do que constitui essa política devem incluir as normas constitucionais que dão estabilidade e forma ao Estado (*polity*) e que fortemente condicionam a formulação e a execução da política exterior, bem como as dinâmicas pertencentes à esfera da *politics*, onde os mais

⁸ “Dada a função estruturante da *polity*, as normas constitucionais têm caráter soberano, razão pela qual não estão em princípio sujeitas à discussão democrática cotidiana, a qual balizam, resguardando direitos fundamentais e assegurando que a *politics* transcorra segundo parâmetros previsíveis e estáveis. Normativamente, correspondem a um momento inaugural, no qual se fundaria a *polity* e se iniciaria o jogo político (Ackerman, 1988). Em virtude disso, são protegidas contra modificações frequentes, sendo as regras para sua alteração bem mais exigentes do que as necessárias para alterar *policies*: *quorums* ampliados de votação, prazos deliberativos dilatados, poder de veto conferido a diversos atores institucionais, consultas populares obrigatórias e, no limite, vedação total a quaisquer mudanças por emendas constitucionais pela legislatura ordinária, requerendo-se nesse caso a realização de uma nova Assembléa Constituinte.” (COUTO; ARANTES, 2006, p.47).

variados atores que disputam influência e poder buscam realizar seus objetivos. Tal proposição também leva naturalmente em direção à tese de que é necessário situar aquele exame no campo das políticas públicas.

3. A Relação da Política Externa com as Dimensões Estruturantes da “Política Democrática” Brasileira

Na Constituição de 1988, o primeiro grupo de dispositivos relevantes para nossa investigação é encontrado no Título I – Dos Princípios Fundamentais, em seu Artigo 4º. Neste artigo, o constituinte originário incluiu, pela primeira vez na história constitucional brasileira, uma norma destinada a regular somente os princípios constitucionais⁹ que devem orientar a conduta externa da República Federativa do Brasil (CHRISTOFOLLO, 2019, pp.39-128). Esses princípios “balizam as ações da Presidência da República e, em especial, do Ministério das Relações Exteriores como o ente que executa a ação e vocaliza a opinião do país no exterior” (CHRISTOFOLLO, 2019, p.39)¹⁰.

Devido ao seu pertencimento ao Título I, pode-se afirmar, seguindo a Metodologia de Análise Constitucional (COUTO; ARANTES, 2006), que os dispositivos principiológicos têm em seu escopo temas que são essencialmente ligados às dimensões da *polity* e da *policy*. Isso porque, dada sua natureza geral, indeterminada e abstrata, os princípios formam as bases mínimas do consenso democrático sobre o qual se (re)fundou o Estado (*polity*) brasileiro pós-1988 (CHRISTOFOLLO, 2019, p.40)¹¹. São, portanto, essencialmente não controversos. Segundo Christofolo, tais princípios funcionam como fundamentos e ápice normativo do ordenamento jurídico, e todas as demais normas

⁹ Textualmente: Art.4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional; II- prevalência dos direitos humanos; III – autodeterminação dos povos; IV – não intervenção; V – igualdade entre os Estados; VI – defesa da paz; VII – solução pacífica dos conflitos; VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X – concessão de asilo político. Parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

¹⁰ Como nota Christofolo (2019, p.2), os princípios do mencionado artigo têm uma dupla natureza jurídica: “quanto à forma, são princípios de direito constitucional; quanto à matéria regulada, são de direito internacional público”. Essa relação entre direito constitucional e direito internacional vem sendo cada vez mais abordada por juristas e internacionalistas e caracteriza um processo que se convencionou chamar “internacionalização do direito constitucional” (cf. LAFER, 2015).

¹¹ “Da perspectiva formal, os princípios constitucionais de relações internacionais se enquadram entre os ‘princípios político-constitucionais’ que revelam decisões gerais e fundamentais tomadas pelo constituinte em relação à conformação do sistema jurídico brasileiro” (CHRISTOFOLLO, 2019.p.41).

inscritas no ordenamento guardam relação de dependência lógico-jurídica com eles (CHRISTOFOLO, 2019, p.18).

Em segundo lugar, eles ligam-se à *policy* porque são diretrizes orientadoras de conduta, servindo de guia para a tomada de decisões nos casos concretos, para as diversas políticas públicas. Celso Lafer argumenta que os princípios constitucionais operam como uma *vis directiva*, teleológica, a qual necessariamente detém uma exigência de realização e eficácia no plano factual (LAFER, 2015; CHRISTOFOLO, 2019, p.22). Da mesma forma, Lafer (2015) defende que os princípios podem também desempenhar função importante no aprofundamento do regime democrático brasileiro, pois oferecem critérios para o exercício da fiscalização e do controle da política externa por meio da opinião pública, princípio ativo da cidadania numa democracia.

Em termos de competências presidenciais em política exterior, a parte relevante do texto constitucional é o Capítulo II – Do Poder Executivo. Diz o texto do Artigo 84 que compete privativamente ao Presidente da República:

VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX – decretar o estado de defesa ...; XIX – declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele ...; XX – celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional.

Provavelmente¹², as ações desenvolvidas pelo MRE derivam sua constitucionalidade do Artigo 84, VIII, e do Artigo 21, I, segundo os quais compete ao Presidente da República (chefe da União) “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”. Nesse conceito de largo alcance, são abrangidas atividades as mais variadas. Vale a pena citar na integralidade o Art. 1º do Anexo I do Decreto 9.683, de 9 de janeiro de 2019, que define a área de competência do MRE:

I – assistência direta e imediata ao Presidente da República nas relações com Estados estrangeiros e com organizações internacionais; II – política internacional; III – relações diplomáticas e serviços consulares;

¹² Dizemos “provavelmente” pois o Decreto presidencial de número 9.683, de 9 de janeiro de 2019, que reestrutura o MRE e em cujo anexo se dispõe sobre as suas competências, diz apenas que o presidente decreta o que se segue com base no “art. 84, caput, inciso VI, alínea ‘a’ da Constituição”, dispositivo que cuida somente da competência privativa do presidente de organizar o funcionamento da administração federal, e nada diz sobre sua competência em matéria de política externa (art. 84, VIII, e art. 21, I).

IV – participação em negociações comerciais, econômicas, financeiras, técnicas e culturais com Estados estrangeiros e com organizações internacionais, em articulação com os demais órgãos competentes; V – programas de cooperação internacional; VI – apoio a delegações, a comitivas e a representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais; VII – apoio ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República no planejamento e coordenação de deslocamentos presidenciais no exterior; VIII – coordenação das atividades desenvolvidas pelas assessorias internacionais dos órgãos e das entidades da administração pública federal; IX – promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do País, em coordenação com as políticas governamentais de comércio exterior, incluída a supervisão do Serviço Social Autônomo da Agência Brasileira de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e a presidência do Conselho Deliberativo da Apex-Brasil.

Em comparação com os princípios previstos pelo artigo 4º, a classificação desses temas sob os conceitos de *polity* e *policy* é mais complicada. Em sua obra *Guerra e Paz entre as Nações*, Raymond Aron (2002, p.128-131) assinala que os objetivos eternos do Estado, dos quais também a política externa cuidava, eram a segurança (enquanto posse do espaço), a potência (relação de força favorável, dada principalmente pelo número de súditos) e a glória (conceito relacionado ao prestígio e ao plano das ideias). Parece que foi sobretudo por essas dimensões que se conferiu àquela política, com pouca precisão conceitual, o título de “política de Estado”, pois ela agia em domínios altamente sensíveis em cuja causa estavam a sobrevivência, a integridade territorial do Estado e a reputação do soberano. Em outras palavras, estava em risco a comunidade política, na forma como ela é, hoje, nas democracias constitucionais, definida pelos dispositivos da Constituição que tratam de *polity*. No caso concreto do Brasil enquanto comunidade política, seria equivalente a afirmar que a política externa tratava de temas que punham em risco a própria definição que a Constituição de 1988 (ou, no sentido aristotélico, a constituição em si) dá ao Estado brasileiro em seu Artigo 1º e, portanto, fundador: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”. Igualmente, a política externa era responsável por garantir que os “fundamentos”¹³ do Estado, elencados no mesmo artigo – em especial a soberania –, fossem devidamente resguardados. Para

¹³ Conforme definido no Art. 1º: “[...] I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.”

utilizar a conceituação típica da Teoria de Relações Internacionais, ela tratava principalmente da “alta política” (*high politics*).

Em épocas passadas, portanto, em que a interdependência entre os Estados não era tão pronunciada e as matérias objeto de atuação interestatal eram mais limitadas, as tarefas do governo não abrangiam tantos domínios. Com efeito, cuidava-se basicamente da segurança, da manutenção das fronteiras, da arrecadação de impostos e da imposição do comando soberano, o que Roberto Romano (2014, p.48) qualificou de “soberania sobre corpos e mentes que define o Estado moderno nos seus três monopólios essenciais: da norma jurídica, da força física e dos impostos”. E o destino da *polity*, da comunidade política como um todo, estava intimamente ligado ao que era ou não decidido em termos de política exterior.

Segundo Maria Regina Soares de Lima (2000), no entanto, o domínio de atuação da política exterior não somente se ampliou como também se aprofundou em escala inédita no último século. O duplo processo de liberalização política e econômica dos anos 90, ademais, retirou das mãos do Estado boa parte do monopólio sobre os dossiês internacionais e contribuiu para que as relações exteriores se tornassem mais transparentes, mais sujeitas ao controle democrático e mais abertas à participação de outros atores, como a sociedade civil, as empresas transnacionais, as ONGs e os grupos de interesse. Da mesma forma, no passado, os temas de alta política, concentrados nas mãos de poucos decisores, não tinham, conforme a autora, tantos impactos distributivos, de modo que seus efeitos eram distribuídos de maneira relativamente homogênea sobre o Estado brasileiro¹⁴. À medida que as relações exteriores se tornavam mais complexas, a atuação do Brasil em determinadas agendas fomentou crescentemente aquele tipo de impacto, em que grupos específicos eram mais afetados do que outros. Em decorrência, foi dado estímulo a que os atores afetados se engajassem no plano internacional e fizessem sentir sua presença em matérias em que a diplomacia brasileira representava os interesses nacionais. Também isso contribuiu para que a ideia de “política de Estado” fosse aos poucos contestada.

A consequência mais relevante desse amplo processo para nosso argumento é o crescente número de temas que foram acolhidos pela agenda de política externa no curso

¹⁴ Vale notar que Farias e Ramanzini (2013) reúnem evidências substanciais para argumentar contrariamente à ideia do monopólio decisório do MRE e da ausência de impactos distributivos de medidas de política externa já desde o início do século XX, ao menos na área de negociações comerciais.

do último século, que se refletem no artigo citado do Decreto 9.683. São tópicos em que frequentemente não se verifica uma *disputa* efetiva de poder entre dois ou mais Estados, como era o caso na maior parte da agenda mais limitada da alta política. Nem sempre que uma nação atue no plano externo ela estará se engajando em política internacional, por exemplo, “ao intercambiar mercadorias e serviços com outros povos, ao cooperar com outras nações na obtenção de auxílio para catástrofes naturais, ou quando promove a disseminação de realizações culturais pelo mundo afora” (MORGENTHAU, 2003, p.50). O que não quer dizer, naturalmente, que relações de poder não possam se constituir em torno desses temas. O ponto chave é que tais medidas envolvem invariavelmente a tomada de decisão pelos governos e a mobilização de recursos de ordem variada no plano externo, de maneira que se poderia dizer que estão sendo emitidos atos de política externa. Tais atos também dispõem sobre toda uma gama de matérias altamente díspares e cujo tratamento em política exterior encontra seu correspondente puramente doméstico na forma de políticas públicas dos demais Ministérios que compõem o Poder Executivo. Numa palavra, são matérias reguladas por políticas públicas.

Parece assim razoável argumentar que também a política externa é política pública. Mas não pelo fato de, hoje, tratar de outros temas além de alta política, pois não é o seu âmbito de atuação o que a define enquanto conceito e atividade política. Existe de comum em todos os usos dessa política aquilo que Raymond Aron (2002, p.72) teorizou como a “unidade da política externa”, amparado na tese clausewitziana da unidade entre os elementos contraditórios da guerra e os outros interesses humanos: “this unity lies in the concept that war is only a branch of political activity; that it is in no sense autonomous” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.731). Para Clausewitz, em sua tese sobre a subordinação da guerra à política e como instrumento de condução dos assuntos do Estado, “policy is the guiding intelligence and war only the instrument” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.733). Clausewitz defende que “the aim of policy is to unify and reconcile all aspects of internal administration as well as of spiritual values [...]” (CLAUSEWITZ, 1993 [1830], p.733). Aron se vale dessa análise para definir a “unidade da política externa”, que seria composta pela diplomacia e pela estratégia, e deteria também uma unidade que é dada pelo poder político que a organiza e a implementa. Ela não pode ser “de Estado” ou de “governo”, ela é apenas política pública a serviço dos objetivos nacionais, estes, sim, como veremos, de Estado ou de governo.

4. As Tarefas da Política Externa na Ordem Constitucional Brasileira

A nosso ver, a Constituição de 1988 abriu amplo espaço para que o Estado atue no plano internacional em vários eixos e sem maiores constrações, observados os princípios do artigo 4º. Parte importante dos âmbitos de atuação do MRE nada tem de especial que os diferencie qualitativamente, por exemplo, daqueles dos outros ministérios, como o da Economia, o da Educação, da Saúde, entre outros. Considerada a definição constitucional a respeito da distribuição e do exercício da competência sobre política exterior, tampouco há algo que distinga o MRE dos outros Ministérios. Do ponto de vista da atuação do governo, então, não existem motivos para que se aborde a produção de decisões do MRE como “atos” ou “políticas de Estado”, e não, simplesmente, como política pública. Talvez seja um marcador importante o fato de que nem norte-americanos, nem europeus, nem hispano-americanos utilizam o termo em seus respectivos idiomas.

Além disso, no âmbito doméstico, não é comum que os Ministérios acima comparados ao MRE julguem que façam “política de Estado”. Na opinião pública, da mesma forma, as ações levadas adiante nessas áreas são vistas sob uma “ótica controversa”, na terminologia de Couto e Arantes (2006), evidenciando que a competição política interfere nelas radicalmente, pois governo e oposição discordam das prioridades e das preferências escolhidas pelo adversário na gestão dos negócios públicos. É o campo tradicional do que os autores chamaram de *policy*, que está a todo tempo sujeito às vicissitudes da *politics*. Trata-se das políticas públicas, que surgem de complexos processos decisórios dentro do próprio governo e entre governo e outros atores públicos e tem a finalidade de levar adiante a concretização de metas políticas.

Também é frequente se dizer que determinada política, em especial educacional, de defesa ou de ciência e tecnologia, é uma “política de Estado”, na medida em que seriam medidas pensadas para o “longo prazo” e para o desenvolvimento do país. Outra referência presente quando se utiliza o termo é feita à continuidade de uma mesma política através de sucessivos governos, com ou sem alternância ideológica entre estes. Por exemplo, o documento “Por uma Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação: contribuições da ABC para os candidatos à presidência do Brasil” (2014), elaborado pela Academia Brasileira de Ciências não define o que o conceito significa, mas relaciona-o à ideia de continuidade: “a evolução da ciência brasileira decorreu de uma política de Estado que fez investimentos continuados na formação de recursos humanos para o

ensino superior e na produção e apropriação nacional dos novos conhecimentos” (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2014, p.9). Mais comumente, se aduz que política externa e política de defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015; OLIVEIRA, 2006) são os exemplos clássicos de “política de Estado”, e suas carreiras, também, seriam “carreiras de Estado”. A nosso ver, no entanto, isso denota uma inconsistência conceitual, embora a ideia de “carreira de Estado” faça sentido¹⁵.

A posição em defesa do conceito de “política de Estado”, como apontamos na introdução, é compartilhada por um amplo espectro de estudiosos da política externa, em publicações de formato variado, desde pesquisas acadêmicas a comentários em jornais. Segundo o Embaixador Rubens Barbosa (2015), quem provavelmente leva o argumento mais longe, “a política externa independe de governos, porque é uma política de Estado”. Paulo Roberto de Almeida (2016), diplomata de carreira, diz que políticas de Estado

são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado ... e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo custo benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Na avaliação de Carlos Milani (2015, p.60), pesquisador especialista na matéria, a política externa é

uma política sui generis: ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo.

Carlos Aurelio Pimenta de Faria (2008, p.81) diz que “o Itamaraty encara a política externa principalmente como política de Estado”¹, algo que seria explicado, entre outros fatores, pelo “baixo grau de politização da política externa do país, pelo menos até o final da década de 1980” (FARIA, 2008, p.81).

¹⁵ Isso porque são carreiras que só existem no âmbito do Estado, como a diplomática e a militar, são exigidas pela sua natureza, estão ligadas à sua fundação e à consolidação de sua independência e são indissociáveis dele. Não comportam, propriamente, uma “escolha” do governante.

Já há cerca de 20 anos, porém, esforços têm sido envidados em direção a uma conceituação mais precisa da “política externa” enquanto *policy* ou “política pública”.

Em artigo de título sugestivo – “Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização como Política Pública” –, Carlos Milani e Letícia Pinheiro falam de uma “reconfiguração da política externa brasileira” a partir das transformações que apontamos tanto na agenda exterior quanto nos atores que influem nas relações internacionais do Brasil. Os autores afirmam que era comum referir-se à política externa como “política de Estado” porque seria “relativamente imune a mudanças e a ingerências das agendas governamentais, e isso em grande parte devido ao profissionalismo, às capacidades de negociação do Itamaraty e à sua relativa autonomia na definição das agendas da PEB” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.19).

Registrando contribuições recentes na academia brasileira que militam a favor de sua tese da “reconfiguração da PEB” – como estudos sobre atuação do Legislativo e da distribuição das competências constitucionais do Executivo, bem como sobre a atuação internacional de outros Ministérios –, os pesquisadores dizem que

Uma convergência que nos parece transversal às pesquisas acima citadas é a necessidade de se considerar a política externa como política pública, ou seja, o Estado e o governo em ação no plano internacional. Isso implica considerar que o governo é uma instituição do Estado – sem dúvida, a principal delas – e que são os governos os produtores de políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.21).

Nota-se, portanto, que na última década a academia brasileira vem tentando ultrapassar o debate “política de Estado” vs. “política de governo”, de modo a alcançar maior precisão conceitual para a política externa. Estamos de pleno acordo com os autores citados em defender que o termo “política pública” é o que melhor define aquela política.

É com seu uso do conceito de “política de Estado” que discordamos. Para os pesquisadores, o processo que chamam de “reconfiguração da PEB” levou a que se deixe de associar política exterior com as teses do Realismo clássico em relações internacionais, segundo as quais o Estado age sempre com referência ao conceito de “interesse nacional” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23). Historicamente, este conceito foi teorizado para substituir a noção de “interesse do príncipe”, dando vazão à ideia de que o Estado foi desenvolvendo objetivos atribuíveis à nação como um todo e que sua ação beneficiaria a sociedade inteiramente, e não grupos particulares (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.23).

Uma política de determinado governo, ainda, pode, com o tempo, ser incorporada por diferentes governos, tornando-se, assim, política de Estado, na visão de Milani e Pinheiro.

Considerando a teoria do Estado, no entanto, não faz sentido dizer que uma política é “de Estado” ou “de governo”. Necessariamente, todos os governos que chegarem ao comando do Estado realizarão, de uma forma ou de outra, um programa de política externa, o que deve ser explicado como sendo uma decorrência da natureza do Estado e das funções básicas que a sua liderança executa. Analisando a origem do poder político e as razões da existência do Estado, Bernard Chantebout escreve que

Toda sociedade se acha confrontada, no curso de sua história, por um certo número de desafios que podem ser de natureza bastante variada: riscos de invasão, perigo de fome, necessidade de desenvolvimento industrial [...]. Para lidar com esses desafios, a sociedade deve recorrer a certas técnicas ou a certos valores: o perigo de invasão não pode ser conjurado senão pela técnica militar, o risco de fome não será controlado exceto pelo crescimento da produção agrícola, a necessidade de industrialização não poderá ser satisfeita a não ser com investimentos em massa... (CHANTEBOUT, 1982, p.7).

A esses “desafios” básicos da vida estatal aduziríamos, então, a necessidade de relacionar-se, sob diversos aspectos, com o mundo exterior, em que outras potências juridicamente iguais, soberanas, reconhecidas ou não, também deliberam de modo legítimo sobre um espaço territorial e em domínios que afetam as dinâmicas domésticas ou intracomunitárias de outros entes estatais. A política externa passa a ser organizada, portanto, a partir de um incentivo estrutural, dado pela multiplicidade política constitutiva e definidora do sistema em que se relacionam os Estados¹⁶. Embora este incentivo seja marcadamente diferente daquele que leva à conformação de políticas como a agrícola ou a industrial, nada nele faz com que o núcleo ontológico da política externa seja ele próprio diferente daquele das outras políticas¹⁷. Todas são formas de utilização do poder político, que também é “o poder de organizar a sociedade em função dos fins que a ela são atribuídos” (CHANTEBOUT, 1982, p.8). O que nos reconduz, uma vez mais, ao conceito central de constituição, enquanto “ordenação das instituições de governo”¹⁸ (WALDRON, 2016, p.26).

¹⁶ Em outro trabalho (SOUZA FILHO, 2019), partimos desse postulado trivial da multiplicidade para sustentar a tese de que o reconhecimento do “Outro” constitui o fundamento da política internacional.

¹⁷ É relevante aqui remeter a um dos conceitos de “serviço público” que citamos (nota 5), que supõe a ideia de que “o poder público propicia algo necessário à vida coletiva”. Precisamente, atuar em política externa é uma dessas necessidades da vida coletiva.

¹⁸ Tradução nossa.

De um lado, essa conclusão pertenceria mais propriamente ao campo da “teoria do Estado” do que a considerações sobre se uma política em si, isto é, como uma “técnica de Estado”¹⁹, *statecraft*²⁰ ou política pública, seria estratégica ou de longo prazo. O conteúdo dessa política pode sem dúvida ser interpretado nesses termos, mas isso nada quer dizer a respeito do estatuto particular da política enquanto meio de ação pública. Em outras palavras, o conceito de política externa é independente do conteúdo que ela possa vir a assumir²¹. Ou, como diz Clausewitz (1993, p.733), “*policy is nothing in itself; it is simply the trustee for all these interests against other states*”. De outro lado, recordando que havíamos situado o conceito de “política externa” como algo intimamente relacionado à ideia de serviço público²², diríamos que ela também tem que ver com as funções sociais que o Estado assumiu no último século, em que passou a ser provedor de serviços à população. Desse ponto de vista, a “política externa” é uma política, em primeiro lugar, que é exigida pela própria natureza do agregado político que é o Estado, o qual enfrenta o dado inegável do relacionamento com outros atores semelhantes, e, em segundo, é um meio pelo qual o Estado realiza atos em favor dos cidadãos vivendo sob sua jurisdição.

Para refinar ainda mais essa análise, é preciso repensar o conceito de interesse nacional. Qualquer governante reavalia e redefine constantemente o que considera interesse nacional diante de, no mínimo, dois dados básicos: os diferentes marcos estruturais e conjunturais do sistema internacional, e os diferentes marcos estruturais e conjunturais domésticos. O conceito de “enfoque interativo” da política externa, tal como definido por Lima (1994), é altamente relevante nesse sentido: novos desafios internacionais, conjugados ao jogo democrático da política doméstica, podem oferecer oportunidades de ação a partir de definições atualizadas de interesse. Mais uma vez, revela-se com isso que, caso classifiquemos a política externa como “política de Estado”, estaremos também ignorando um componente fundamental da ação de governar, que é a

¹⁹ O conceito é de Gunter Frankenberg (2018, p.15): “A expressão ‘técnica de Estado’ designa, de modo geral, a forma como o poder político é exercido. Ela abrange a totalidade dos procedimentos, normas e princípios, formas de conhecimento e competências, estratégias, táticas e cálculos operacionalizados por atores e instituições”.

²⁰ Conforme Baldwin (1985), “*statecraft* foi tradicionalmente definido como a arte de conduzir os negócios do Estado” (p.8). Numa definição tão ampla, é certo, não seria difícil incluir o conceito de política externa.

²¹ Adaptamos essa formulação com base em Baldwin (1985). Ao analisar o conceito de *statecraft*, o autor diz ser necessária uma concepção dos instrumentos de *policy* que seja independente das condições causais que determinam o sucesso dessa política, a saber, as bases de poder que servem a ela (BALDWIN, 1985, p.24).

²² Ver supra, nota 5.

necessidade sempre renovada de “escolher”. Portanto, política externa é política pública, é resultado de uma escolha, entre diversas outras, que pode ser feita pelo governo. Deve-se retirar dela qualquer conteúdo fixo (pressuposto pelo atributo “de Estado”) e, assim, reconduzi-la ao conjunto de técnicas disponíveis ao poder político constitucional.

Essa análise estaria de acordo com o que dizem Milani e Pinheiro em outro trecho daquele mesmo artigo de 2013. É provável que estivessem argumentando na direção que Milani adotaria em 2015, conforme citado, segundo a qual a política externa é *sui generis* – política de Estado e política pública. Levando adiante seu argumento, escrevem que “Estudar a política externa como política pública implica, metodologicamente, portanto, procurar ‘entender como e por que os governos optam por determinadas ações, concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p.25). Na nossa avaliação, essa citação conduz inequivocamente ao conceito de *policy*, tal como desenvolvido por Couto e Arantes, e põe em questão a plausibilidade de atribuir o título de “política de Estado” à política externa.

Todo processo de formulação de política pública, como assinala Capella (2018, p.9), inclui pelo menos duas fases: definição de agenda e definição de alternativas. E a toda etapa de formulação segue, necessariamente, uma etapa de “definição” – a etapa decisória. E “a definição das alternativas”, como lembra a autora com frase de Schattschneider “é o instrumento supremo do poder” (apud CAPELLA, 2018, p.10). Portanto, parece então que os autores que qualificavam a política externa como “de Estado” estavam mirando nos temas de que ela trata, e não naquilo que ela efetivamente é: uma política pública que funciona como instrumento de poder a ser empregado na definição e na implementação de políticas específicas dentro de um universo de rumos possíveis.²³ Nesse mesmo sentido, Lima (2010, p.402-403) defende uma “definição

²³ O mesmo poderia ser dito, nesse sentido, com relação a outra política. Tomemos o caso do Banco Central e da política monetária. Sola, Garman e Marques (2002) mostraram como a instituição atuou de maneira altamente *política* nos anos 1990, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. O poder do Banco Central foi utilizado na renegociação das dívidas dos estados, de modo que estes, para terem seus passivos federalizados, precisaram abrir mão do poder de endividar-se e fazer política monetária mediante os bancos estaduais. Ou seja, uma instituição que, hoje em dia, é vista, por muitos, sob uma ótica quase incontroversa e que detém um mandato claro – zelar pela estabilidade do poder de compra da moeda e pela solidez do sistema financeiro nacional – adquiriu essa reputação “a-política” somente há pouco mais de vinte anos. Poucas políticas atualmente gozam de maior consenso do que a perseguição de metas de inflação, a ponto de se discutir uma “autonomia formal” da Autoridade Monetária, o que teria o mérito de restringir ainda mais a possibilidade de uso político, entendido como *partidário*, da política monetária. Mas não se vê o termo “política de Estado” sendo aplicado àquela política ou ao mandato geral do órgão. Igualmente,

política do Estado” dos objetivos internacionais do Brasil com base na “subordinação constitucional” das políticas externas e de defesa, que prestam, ao fim e ao cabo, um serviço público. Definição política que, para a autora, seria o “resultado das escolhas eleitorais da comunidade política, em processos os mais inclusivos possíveis, dos responsáveis pela condução da política internacional” (LIMA, 2010, p.403).

O equívoco fundamental da utilização do termo “política de Estado” deve-se, portanto, à desconsideração de que a política externa é apenas um instrumento de exercício do poder político, não cabendo a ela qualquer conteúdo apriorístico. Ao utilizar o qualificativo “de Estado”, está-se atribuindo tal conteúdo àquilo que é um meio a serviço de uma comunidade política e de seus interesses. A política externa não é, ao mesmo tempo, “de Estado” e “de governo”. Ela é uma política pública que tem, entre suas tarefas, a proteção de interesses permanentes, constitucionais, bem como a perseguição de objetivos de governo, cujo conteúdo é definido pela liderança democrática eleita.

Esclarecido esse marco teórico, podemos analisar sob outro ponto de vista os temas e os domínios de atuação da política externa.

Dada a natureza do Estado – pelo menos o constitucional –, podemos admitir que ele seja conducente não só a determinadas “funções” ou “tarefas” permanentes, que se impõem por conta dos “desafios” de que fala Bernard Chantebout, mas também a número limitado de *objetivos* permanentes. Considerar a ordem constitucional brasileira também tem o mérito de esclarecer esse ponto. Quando a Carta Magna, em seu artigo 1º, estabelece o conceito de República Federativa do Brasil e os fundamentos dessa República, ela está atribuindo aos governantes o dever permanente de defender “os laços indissolúveis” entre os entes federados e: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e V – o pluralismo político. Nesse sentido, a busca incessante da proteção desses fundamentos pode, de fato, ser interpretada como um *interesse nacional*. Isso, sem dúvida, é incontroverso. É *polity*. Assim, àquele *interesse nacional atualizado* pelo ato de “escolher” do governante seria acrescido o *interesse nacional permanente*, que é dado pela parte do texto constitucional que é consensual e incontroversa.²⁴ Aqui o qualificativo “de Estado” pode, de fato, fazer

mudadas as circunstâncias, outro direcionamento da política monetária poderia ser adotado para defender aquele mandato ou, mesmo, modificá-lo.

²⁴ Assim, teriam fundamento tanto a tese “objetivista” quanto a tese “subjetivista” acerca do interesse nacional. Invariavelmente, para todos os governos existiriam no Brasil interesses “objetivos”, que aparecem sob a forma de valores e fundamentos constitucionais indispensáveis à ideia de República Federativa do

sentido, na medida em que a Constituição obriga todos os governantes que chegam ao poder a perseguir esses interesses, que são indissociáveis da República Federativa do Brasil ou do Estado brasileiro. São eles interesses permanentes ou interesses de Estado, impostos pela ordem constitucional brasileira.

Pelo mencionado duplo objetivo que é perseguido pela política externa, o escopo temático sob responsabilidade do MRE torna-se muito amplo. Com efeito, nele acabam confinando temas de *polity* e temas que entraram na agenda de políticas públicas pela função social que o Estado assumiu. Quer dizer, a política externa é, do ponto de vista ontológico, sempre uma política pública, da qual o governo faz uso. Mas sua atuação pode tocar temas afetos à estrutura paramétrica e consensual do Estado brasileiro (*polity*) e aqueles ligados à noção de Estado como provedor de serviços à população, em que a *politics* desempenha papel crítico. A particularidade da política externa como “política pública” se refere não ao que ela é, mas às funções que ela deve cumprir – suas “tarefas constitucionais”²⁵.

O mesmo critério poderia ser utilizado para analisar a política externa de outros países. É interessante, por exemplo, a maneira como Helmut Schmidt, em seu livro de memórias *Man and Powers* (1990, p.19), defende a existência de um interesse permanente da “nação alemã” de voltar a viver sob um mesmo Estado e manter a identidade nacional. No entanto, dada a partição da Europa, Schmidt afirma que nos anos 1970 essa unidade não poderia ser alcançada contra os interesses da URSS. Devido à escassez de recursos de poder para República Federal Alemã naquele contexto, alguma acomodação era necessária. Porém, continua o chanceler alemão

Bonn cannot accommodate the Soviet Union to such an extent that its social order comes under Russian-Soviet influence. The liberty and dignity of the individual on the one hand, the social and governmental order based on the principle of freedom on the other – to preserve these must, in the end, be the predominant objective of any West German government (SCHMIDT, 1990, p.19).

Brasil. Da mesma forma, todos os governos, numa democracia, atuam conforme as mudanças demandadas pela população e pelas transformações históricas de natureza múltipla, de modo que há sempre um novo interesse subjetivo, formado por “um conjunto pluralista de preferências subjetivas que mudam todas as vezes os requerimentos e aspirações da comunidade nacional” (SCOREL, 1986).

²⁵ O autor agradece a Carlos Milani por ter cedido o uso da expressão.

Nota-se que existia então, ao mesmo tempo, um conjunto de interesses sobre os quais nenhum governo alemão estava disposto a transigir. Porém, foram muito distintas as estratégias utilizadas pelos diferentes grupos políticos que assumiram a direção do país para lidar com a URSS e para proteger aqueles interesses. Basta lembrar que a “Doutrina Hallstein” da democracia-cristã durou mais de 10 anos, entre 1955 e 1969, para depois ser substituída pela *Östpolitik* dos social-democratas, todos comprometidos, embora em níveis diferentes, com a unidade alemã. Não seria razoável afirmar, diante disso, que os alemães “mudaram” sua “política de Estado” ou, então, que não detinham uma.

Outro exemplo para ilustrar nosso argumento pode ser encontrado no documento central de planejamento estratégico dos EUA na Guerra Fria, a Diretiva Presidencial NSC-68 (DANNER, 1997, p.3). Nela, postula-se que

The fundamental purpose of the United States is laid down in the Preamble to the Constitution: ‘... to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity’. In essence, the fundamental purpose is to assure the integrity and vitality of our free society, which is founded upon the dignity and worth of the individual. (DREW, 1994, p.39).

É pouco comum encontrar um documento de política externa que estabeleça de modo tão claro os propósitos de um Estado. Estão aí declarados os interesses permanentes dos Estados Unidos. Todas suas estratégias de política externa, quaisquer que venham a ser, terão como elemento integrador e unificador esses propósitos políticos objetivos.

Dessa forma, o que de fato é objeto de disputa são as diferentes concepções políticas que atribuem ao seu programa maior capacidade de salvaguardar aquilo que chamamos de interesse permanente e definir e salvaguardar o interesse atualizado. Ou seja, os diferentes governos sempre deverão agir em vista dos interesses nacionais, com a finalidade de preservar a *polity* e de realizar seu programa político. Ao mesmo tempo, as escolhas de *policy* que farão para obter esse resultado serão sempre objeto de controvérsia e disputa na forma da *politics*.

Em sua palestra na Escola Superior de Guerra em 1974, o Ministro Azeredo da Silveira afirmou que “a política externa é a projeção da síntese dos interesses nacionais no plano internacional” (2018, p.325). Do nosso ponto de vista, essa *síntese* corresponderia ao projeto de política exterior determinado pelas lideranças políticas do país, no bojo de ampla discussão pública e democrática, de maneira a perseguir a

somatória de interesses objetivos e atualizados. No caso brasileiro, dificilmente algum grupo que governe o país, seja qual for sua ideologia política, negará que seu projeto fortaleça a soberania nacional, reforce a cidadania ou proteja a dignidade humana. Mas é esperado e natural que haja discordâncias em torno de como fazer isso entre o governo e oposição.

Diríamos que, na visão dos diferentes governos, a sua plataforma de política exterior contribui para realizar o interesse nacional, o permanente e o atualizado, e a mesma coisa poderia ser dita com relação à sua política de saúde, de segurança e de meio ambiente. O objetivo da política externa é a realização do interesse da *polity*; ela visa ao bem da *polity*, mas, ontologicamente, ela é política pública. Toda política pública específica terá um componente ideológico, um conteúdo que é estabelecido por aqueles que a formulam. Mas ela não transforma, estruturalmente, a *polity*, a comunidade política, pois esta é definida pelos artigos constitucionais que apontamos. Nesse marco, o Ministério das Relações Exteriores, como operador do governo na área de política externa, põe em prática as políticas públicas definidas pela dinâmica formadora da ordem constitucional brasileira. Tem-se o conjunto: política pública, comunidade política e competição política.

Em síntese, finalizaremos essa seção esquematizando a seguinte modelagem sobre a atuação do Ministério das Relações Exteriores:

1. O governo, isto é, o Poder Executivo federal, governa; ele, à frente do Estado, tem o mandamento constitucional, político e jurídico, para implementar suas políticas públicas de acordo com sua plataforma eleitoral;
2. O presidente eleito, Chefe do Executivo, governa com suporte dos seus Ministros, que, por sua vez, comandam os diferentes Ministérios; para cada Ministério, o presidente detém uma agenda de governo;
3. Os ministérios são unidades administrativas responsáveis por uma área de política pública, que se organizam a partir de “desafios” que se apresentam às comunidades políticas; entre estes desafios está o relacionamento com o exterior;

4. Desse ponto de vista, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) é um “órgão de soberania”²⁶ do Poder Executivo, dotado de responsabilidade primária para tratar de temas internacionais; para este Ministério, assim como para os demais, as diretrizes do Presidente têm de balizar as escolhas de política pública;

5. O MRE, enquanto órgão da Administração Pública Direta responsável por uma área de governo, realiza uma tarefa constitucional, que é a de formular e executar a política externa;

6. Com base nessa competência, escolhas são realizadas sobre temas que podem ser ligados ao interesse nacional permanente – aqueles protegidos pelo artigo 1º da Constituição de 1988 – e sobre temas ligados ao interesse nacional atualizado, relacionados à competição política e ao papel do Estado como provedor de bens e serviços públicos.

5. Conclusão

A discussão política de governo vs. política de Estado parece estar caminhando para uma síntese. Não encontramos argumentos convincentes para seguir sustentando que há algo no termo “política de Estado” que avalize seu uso para qualificar o que o Estado faz tendo em vista afetar, alterar ou influenciar suas relações internacionais.

O conceito mais preciso de “política pública” parece elevar a discussão sobre política externa a um patamar superior ao que esta se encontrava com o conceito “política de Estado”. No mínimo, parece-nos fomentar o debate e obrigar aqueles que defendem uma ou outra decisão a elaborar mais seriamente o argumento em sua defesa, não bastando o qualificativo “de Estado” para tanto. Serve, também, para situá-la no coração da ordem política brasileira – a Constituição de 1988 –, bem como no centro do processo político do qual decorrem invariavelmente todas as decisões que influenciam a vida dos brasileiros. É nesse esquema conceitual que falamos sobre “as tarefas da política externa na ordem constitucional brasileira”. Enquanto instrumento a disposição do poder nacional, suas tarefas são a de proteger e realizar os interesses nacionais permanentes e atualizados. Desde que respeite os princípios e parâmetros da política democrática brasileira, existe ampla legitimidade para tanto.

²⁶ Como bem esclarece Magalhães (1995, p.26), “[As] funções do Estado são exercidas pelos chamados órgãos da soberania que, de acordo com as regras constitucionais desse Estado, têm competências diversas e, entre estas, a competência para conduzir atividades externas”.

Considerados os argumentos que discutimos no decorrer do texto, estaríamos também diante da possibilidade de explorar novas agendas de pesquisa na área de política externa. Seria interessante, por exemplo, tentar aferir o quanto de importância governos específicos atribuíram à realização de sua agenda internacional para finalidades políticas diversas, desde ganhos de influência, legitimação interna, transformação social, econômica e política, etc. Ressaltar a natureza precisa de política pública da política externa também tem o mérito de incentivar estudos sobre a possibilidade de utilizar “indicadores” para aferir desempenho da política exterior, similarmente ao que é feito em outras áreas do serviço público. Seria altamente relevante considerar também que toda política pública obedece a um processo complexo de identificação de problemas, formulação, execução e controle. Questões como organização institucional para política exterior, métodos para elaboração e acompanhamento de políticas no campo internacional, controle interno e externo, concentração ou distribuição de competências devem ganhar mais atenção no Brasil.

Referências

Academia Brasileira de Ciências (2014). *Por uma Política de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação: contribuições da ABC para os candidatos à Presidência do Brasil*. Rio de Janeiro. Recuperado de <http://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/doc-6760.pdf>.

Almeida, P.R (2016). Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias. *Instituto Millenium*. Recuperado de <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>.

Aristóteles (1988). *Política* (M. Gama Kury, Trad.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Aron, R. (2002). *Paz e Guerra entre as Nações* (S. Bath, Trad.) Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

Azeredo da Silveira, A. F. (2018). Pródromos do Pragmatismo Responsável. In R. Faria, S.E. Moreira Lima (Orgs.). *A Palavra dos Chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012)*. Brasília: FUNAG, p.325-350.

Badin, M. R. S., & França, C. L. F. (2010). A Inserção Internacional do Poder Executivo Federal Brasileiro. *Análises e Propostas*. Nº 40.

Baldwin, D. A. (1985). *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.

Barbosa, R. (2015). FHC e Lula, políticas externas divergentes. *Folha de São Paulo*. Ilustríssima. São Paulo, 29, nov. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/11/1711638-fhc-e-lula-politicas-externas-divergentes.shtml>.

Bobbio, N. (2017). *Teoria das Formas de Governo* (L. Henriques, Trad.) São Paulo: Edipro.

Capella, A. (2018). *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Chantebout, B. (1982). *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Paris: Armand Colin.

Christofolo, J.E. (2019). *Princípios Constitucionais de relações internacionais: significado, alcance e aplicação*. Belo Horizonte: Del Rey.

Clausewitz, C. V. (1993). *On War* (M. Howard, & P. Paret, Trans.). New York: Everyman's Library.

Couto, C., & Arantes, R. (2006). *RBCS*. Vol.21, No 61.

Coutro, C. (2019). *Sistema de Governo e Políticas Públicas*. Brasília: Enap.

Danner, M. (1997). Marooned in the Cold War: America, the Alliance, and the Quest for a Vanished World. *World Policy Journal*, Vol. 14, No. 3. pp. 1-23. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40209538>.

Decreto Nº 9683, de 9 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Recuperado de http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/58549274/do1-2019-01-10-decreto-n-9-683-de-9-de-janeiro-de-2019-58549021.

DREW, S. N. (Ed.). (1994). *NSC-68: Forging the Strategy of Containment*. With Analyses by Paul H. Nitze. Washington DC: National Defense University Press Publications.

Scorel, L. (1986). O Conceito de “Interesse Nacional” e a Responsabilidade de Diplomacia Brasileira. *Revista Da Faculdade De Direito, Universidade De São Paulo*, 81, p.151-161.

Faria, C. A. (2008). Opinião Pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2), p. 80-97. doi: 10.1590/S0034-73292008000200006.

Faria, J. E. (1978). *Poder e Legitimidade: introdução à política do direito*. São Paulo: Perspectiva.

Franco, A. C. (Org.). (2007). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Frankenberg, G. (2018). *Técnica de Estado: perspectivas sobre o Estado de direito e o estado de exceção* (G. Mendes, Trad.). São Paulo: Editora Unesp.

Hill, C. (2011). What is to be done? Foreign policy as a site for political action. *International Affairs* 79, 2, p.233-255.

Lafer, C. (2014). *A Identidade Internacional do Brasil: passado, presente e futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lafer, C. (2015). Apontamentos sobre a Internacionalização do Direito Constitucional Brasileiro. In Lafer, C. *Filosofia e Teoria Geral do Direito: Um percurso no Século XXI*. Volume 3. São Paulo: Editora Atlas S.A., p.3-31.

Lei 13884. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm.

Lima, M. R. S. (2000). “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, vol. 22, no. 2.

Lima, M. R. S. (1994). Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*. Vol. 1, No 2.

Lima, M. R. S. (2010). Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In Jobim, N., Etchegoyen, S. W., & Alsina, J. P. (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Limongi, F. (2008). O Poder Executivo na Constituição de 1988. In Brandão, G. M., Ridenti, M., & Oliven, R. *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. Rio de Janeiro: ANPOCS.

Lijphart, A. (2003). *Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 países*. Tradução: Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Magalhães, J. C (1995). *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Bertrand Editora.

Milani, C. R. S. (2015). Política Externa é Política Pública?. *Insight Inteligência*. Rio de Janeiro), v. XVIII, p. 56-75.

Pietro, M. S. Z. (2018). Di. *Direito Administrativo*. 31ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

“Política de Defesa é política de Estado”, diz Ministro Jacques Wagner (2015). Recuperado de <https://www.defesa.gov.br/noticias/15890-politica-de-defesa-e-politica-de-estado-diz-ministro-jacques-wagner>.

Morgenthau, H. J. (2003). *Política Entre as Nações*. Tradução de Oswaldo Biato. São Paulo: IPRI/Funag.

Oliveira, E. R. (2006). Considerações políticas sobre a Defesa Nacional. *Com Ciência - Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, SBPC.

Pinheiro, L., & Milani, C. R. S. (2013) *Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, janeiro/junho, p. 11-41. Doi: 10.1590/S0102-85292013000100001.

Ramanzini, H., & Faria, R. (2015). Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. *Rev. Bras. Polít. Int.* 58 (2): 5-22. doi: 10.1590/0034-7329201500201.

Romano, R. (2014). *Razão de Estado e Outros Estados da Razão*. São Paulo: Perspectiva.

Sanchez, M. R. (2006). Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 27, p. 125-143.

Schmidt, H. (1990). *Man and Powers*. Perspectives on Politics. London: Jonathan Cape.

Sola, L., Garman, C., & Marques, M. (2002) "Banco Central, autoridade política e governabilidade democrática". In Sola, L., Kugelmas, E., & Whitehead, L. (orgs.). *Banco Central - autoridade política e democratização: um equilíbrio delicado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

Souza Filho, O. Q. (2019). O Reconhecimento da Alteridade como Fundamento da Política Internacional: uma interpretação levinasiana. In Alves, M., & Oliveira, Paulo. (Orgs.). *Relações Internacionais: outros olhares*. Itajaí: Univali, p. 13-36.

Tsebelis, G. (1995). Processo Decisório em Sistemas Políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117.

Waldron, J. (2016) *Political Political Theory: essays on institutions*. Cambridge: Harvard University Press.

Wolin, S. (1969) Political Theory as Vocation. *he American Political Science Review*, Vol. 63, No. 4, p. 1062-1082. doi: 10.2307/1955072