

A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS NOVAS LIDERANÇAS POLÍTICAS REGIONAIS

Karina L. Pasquariello MARIANO¹
Marcelo Passini MARIANO²

■ **RESUMO:** Este artigo demarca a intensificação das pressões sobre as condições tradicionais de formulação e implementação das decisões no campo da política externa. A análise permite compreender melhor o aumento da tensão sobre as condições que garantem uma situação de continuidade e previsibilidade da atuação externa brasileira. Nesse sentido, o governo Lula não é a causa dessa pressão por mudança, mas sua lógica governamental contribui para intensificar e acelerar essas pressões.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Política Externa brasileira. Ministério das Relações Exteriores. Governo Lula.

Existe no Brasil uma tradição de tratar a política externa a partir de conceitos e pressupostos sobre uma continuidade histórica na ação diplomática, fundamentada na figura do próprio Ministério das Relações Exteriores. No entanto, tem crescido o debate sobre possíveis alterações após a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, fato esse que representa a chegada ao poder de uma nova elite política e, portanto, de novos interesses e nova base de sustentação.

Verifica-se assim uma situação interessante: diferentemente do que ocorre nos países como os Estados Unidos, onde a postura da política externa é associada às posições de membros do governo

¹ UNESP – Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras – Departamento de Antropologia, Política e Filosofia. Araraquara – SP – Brasil. 14800-901 – karina@fclar.unesp.br.

² CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo – SP – Brasil. 05002-070 – marcelopmariano@gmail.com.

e de seus grupos de apoio, no Brasil se aceita o suposto de que a política externa ultrapassa as mudanças de governos. Ao mesmo tempo, ocorrem discussões acaloradas sobre as especificidades da Política Externa do governo Lula, que representaria uma mudança em relação aos seus antecessores.

Essa situação indicaria uma mudança na maneira de formular e implementar a política externa brasileira? Ou ainda, representaria uma alteração nos interesses domésticos defendidos pela diplomacia ou uma alteração na cultura política do país? Essas perguntas são importantes para pensar esse problema e certamente fazem parte da resposta para esta análise, mas a questão central a nosso ver é outra.

A pergunta central é se isso resulta da especificidade do governo Lula ou se reflete pressões estruturais induzidas pela própria realidade política mundial e doméstica? Isto é, pressupomos que esse debate ocorre porque reflete uma mudança no padrão de atuação da política externa brasileira.

Ao assumir nesta análise o pressuposto de que há uma mudança, admitimos também que antes havia uma continuidade. Esta conclusão é corroborada por boa parte da literatura especializada sobre o desenvolvimento histórico da política externa do Brasil, que identifica a existência de elementos norteadores das decisões tomadas nesse campo. Amado Cervo (1994), por exemplo, os descreve como tradições³ que acompanham a história da política externa brasileira, capazes de sobreviver às mudanças de governo e às próprias alterações organizacionais do Estado.

Mesmo quando algumas interpretações acadêmicas apresentam paradigmas explicativos para a forma dominante da política externa de um determinado período histórico, ainda assim, verificamos que esses paradigmas contemplam e validam os princípios norteadores da atuação internacional do país. Um exemplo disso é a análise feita por Lessa (1998, p.29) a respeito do paradigma universalista presente na política externa brasileira, para a qual o “[...] universalismo que, juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da práxis diplomática brasileira”. Também é recorrente no discurso diplomático a idéia de que há valores que balizam a atuação internacional brasileira e justificam a defesa constante dos princípios que caracterizariam a sua singularidade.

³ Estamos nos referindo às tradições representadas pela orientação pacifista, a jurídicista e a pragmática (CERVO, 1994).

Ressaltamos que o reconhecimento da existência destes elementos norteadores é acompanhado da idéia de uma continuidade quase inerente ao comportamento brasileiro na arena internacional. O atributo “tradicional” reforça o reconhecimento de que a ação diplomática brasileira é singular e, ao mesmo tempo, dotada de um padrão geral capaz de se ajustar às circunstâncias dominantes de cada época. “Faz parte de nossa melhor tradição diplomática, desde a Independência, dar sentido realista à nossa política externa, recusando iniciativas de fácil fosforescência, e evitando guinadas bruscas de doutrina e de comportamento” (LAMPREIA, 1999)⁴.

Essa capacidade de adaptação contribui para a continuidade – que para diversos autores resulta da conduta adotada pelo corpo diplomático ao orientar-se segundo esses princípios, tradições e valores (CERVO, 1994; VAZ, 1999; SILVA, 2002; FAVERÃO, 2006) – e permite uma maior previsibilidade às análises sobre a política externa do Brasil. Isso não significa uma ausência de mudanças, mas implica afirmar que estas são variações dentro de um determinado espectro de possibilidades (VAZ, 1999).

A justificativa diplomática para a desvinculação da política externa das mudanças de governo fundamenta-se num discurso que ressalta o perigo e as conseqüências de possíveis escolhas equivocadas, resultantes dessas conjunturas governamentais. Com base nessa argumentação, se reforça, direta e indiretamente, a necessidade de existência, a eficiência e a manutenção de formuladores capazes de construir uma compreensão da política externa nacional que transcenda os governos.

Como já afirmamos, assumimos neste texto a premissa da existência de uma linha de continuidade na política externa brasileira, amplamente respaldada na bibliografia. Entretanto, esse entendimento aponta como causa principal a constante vigilância aos princípios defendidos pelos formuladores tradicionais, e esta seria a explicação central para a existência de um padrão no comportamento do Estado brasileiro no plano internacional. Neste ponto diferimos dessa linha de interpretação, pois pressupomos que a continuidade na condução das ações externas explica-se mais pela organização diplomática em si – enquanto corpo político

⁴ Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, em 04 de janeiro de 1999.

da estrutura estatal com grande capacidade de auto-reprodução, através dos procedimentos já institucionalizados de transferência de valores, formação e arregimentação – do que pelos princípios apontados anteriormente.

Entendemos ser possível e necessário questionar as reais causas dessa continuidade, sem duvidar da existência desta margem mais ou menos delimitada de atuação externa. Segundo Maria Regina S. de Lima (1994, 2005), a estabilidade da política externa brasileira é mais resultado de uma narrativa construída pela diplomacia e reforçada por importante parcela da academia brasileira que se dedica ao assunto, do que um dado da realidade. A mesma autora afirma que:

[...] o forte componente institucional na formação da política externa, que se apresenta no papel preponderante do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política ... não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo, o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo (LIMA, 2005, p.2).

Concordamos quanto ao “mito” de entender a política externa como uma política de Estado, inclusive sendo este um dos pontos centrais de influência sobre aqueles que analisam o tema. Apesar disso, é possível identificar na análise bibliográfica e empírica elementos que comprovam a existência da estabilidade da atuação internacional do Brasil. O corpo diplomático apropria-se deste fato da realidade para reforçar seu discurso político, mas a construção discursiva não tem importância de causalidade para a continuidade da política externa brasileira. Esta é mais um elemento constituinte da história do país do que uma construção subjetiva, mesmo que ainda não tenhamos compreendido adequadamente as reais causas desta característica singular.

Alguns estudos específicos sobre a política externa brasileira também demonstram que a tese da autonomia decisória do Itamaraty não é facilmente verificada às vezes, mas, mesmo assim, ressaltam a grande capacidade de influência do Itamaraty no processo de tomada de decisões e sua conseqüente capacidade de garantir uma relativa continuidade na formulação e na implementação da política externa. Em alguns casos, essa capacidade de influência extrapola a esfera de atuação

diplomática avançando sobre parcela das atribuições da política econômica nacional (FARIAS, 2006).

Singularidade da política externa brasileira: algumas explicações

O ponto central de nossa análise é o reconhecimento dessa singularidade da política externa brasileira, explicada com base em diferentes argumentos e supostos. Identificamos a seguir, brevemente, algumas explicações para esta singularidade. Este esforço se justifica pelo fato de que na história brasileira o Ministério das Relações Exteriores e o seu corpo de diplomatas ampliaram sua influência no desenvolvimento da própria estrutura estatal ao longo do tempo. Isto garantiu grande prerrogativa na condução da política externa brasileira e, também, do seu processo formulador (CHEIBUB, 1985).

Uma primeira explicação para tal singularidade fundamenta-se nas características do país e em sua localização no mundo, traduzindo-se pela idéia de potência média. Do ponto de vista analítico, entende-se a dinâmica das relações internacionais e a especificidade brasileira a partir da sua situação geográfica, suas principais características estruturais e os padrões de comportamento externo.

Esse tipo de enfoque considera que as potências médias priorizam a construção de coalizões nas arenas multilaterais como forma de diminuir o poder relativo das grandes potências, o que explica a necessidade de aceitarem a construção destas organizações internacionais. No entanto, no nível regional buscam aumentar sua capacidade de influenciar as nações menores, gerando zonas de influência regional com o objetivo de diminuir as possibilidades de atuação direta e indireta de outras potências (SENNE, 2001; MARQUES, 2005).

A idéia de potência média, além de contribuir para a construção de um arcabouço analítico que ajuda na compreensão da atuação internacional do Brasil, também diz respeito à forma como a imagem do país é construída e reconstruída no chamado imaginário nacional.

Em estudo realizado por Marques (2005) sobre a imagem internacional brasileira de potência média no período do governo Fernando Henrique Cardoso, verificou-se que a própria diplomacia,

através de seus discursos e atuação nas arenas multilaterais, considera e reforça essa idéia. O resultado dessa postura não se resume a um esforço de auto-identificação perante os outros atores internacionais, mas revela também a absorção desta idéia por parte das elites brasileiras.

A reiteração dessa visão, tanto interna quanto externamente, reforçaria as opções que buscam aumentar a capacidade de influência brasileira no sistema internacional, fortalecendo a idéia de que isso resultaria em um aumento das margens de ação externa, com o estabelecimento de seu papel de mediador.

Essa busca por maior influência internacional não é exclusiva do corpo diplomático brasileiro, mas se estende através do tempo sendo compartilhada pelas elites, esperando obter com essa postura o reconhecimento e aceitação internacional enquanto uma liderança regional (LIMA, 2005).

Segundo Marques (2005), a elite brasileira, além de compartilhar da aceitação dessa imagem do Brasil como potência média, sustenta-se na capacidade diplomática nacional em difundir internacionalmente essa percepção, o que justificaria até a tentativa de alcançar um assento no Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas). Este autor afirma ainda que

[...] embora o país apresente uma extensão territorial continental, reservas de recursos naturais e um mercado consumidor potencial e relativamente grande, o Brasil não manifesta força militar relevante ou presença considerável no comércio mundial. Contudo, o entendimento brasileiro do país como potência média sustenta-se na força das idéias e das percepções para influenciar as decisões no sistema internacional (MARQUES, 2005, p.110).

Esse é um dos desafios do atual contexto, pois se tornou cada vez mais árdua a tarefa de manter intacta essa percepção. Não se trata somente de garantir um reconhecimento histórico da contribuição da diplomacia para o desenvolvimento do Estado brasileiro, mas o de poder reforçar essa relação contemporaneamente em um ambiente de aumento e diversificação de demandas externas, e também de crescente interesse por parte de atores domésticos em acompanhar, opinar e influir nas decisões e posturas governamentais brasileiras a respeito de assuntos internacionais.

Para esta abordagem as origens da importância da diplomacia na história do país remontam à própria formação da sociedade brasileira, na qual o Estado precede e tem grande protagonismo na construção nacional. Neste processo, o peso assumido pela burocracia estatal na sociedade brasileira é considerado como um dos fatores determinantes, tendo a diplomacia um papel de destaque, enquanto corpo político-administrativo (DANESE, 1999; LAFER, 2004).

Essa coincidência entre Estado e nacionalidade contribuiu para o desempenho diplomático na defesa dos interesses estatais e, simultaneamente, a própria atuação externa alimentou a formação do que hoje é chamada de nação brasileira (DANESE, 1999). Acentua-se assim o amplo reconhecimento de que, tradicionalmente, o Ministério das Relações Exteriores exerce um papel central na formulação e na implementação da política externa brasileira, influenciando diretamente nas linhas e estratégias seguidas pelo governo no plano internacional. No entanto, esse tipo de explicação vai um pouco além, sobrevalorizando o papel desempenhado pela diplomacia.

Como exemplo deste certo exagero, podemos citar o período do Império e seu destaque diplomático com relação à sua vizinhança, principalmente na construção de condições futuras para a consolidação de suas fronteiras, o que ocorreu definitivamente durante a Primeira República e mais especificamente sob a gestão do Barão de Rio Branco como ministro de Relações Exteriores. Essa supremacia resultou principalmente da estabilidade e da coesão da elite imperial, e nem tanto da presença marcante de um corpo diplomático estatal mais desenvolvido (CHEIBUB, 1985).

Se a funcionalidade do corpo diplomático para a formação do Estado brasileiro durante o Império foi relativa, ao mesmo tempo, pode-se afirmar que esta ganhou força gradativamente com a consolidação das fronteiras nacionais através da ação diplomática no período Rio Branco (1902-1912), aumentando seu prestígio enquanto estrutura burocrática estatal entendida como eficiente e necessária.

Apesar da grande importância atribuída à figura do Barão de Rio Branco e suas qualidades pessoais com repercussão não somente no período sob sua direção, mas se prolongando através dos anos, não podemos deixar de ressaltar que sua gestão perpassou quatro governos – Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca – coincidindo com o auge do

período representando pela produção de café, sendo beneficiado indiretamente pela reforma financeira implementada por Campos Sales e por um período de estabilidade institucional (BUENO; CERVO, 1986). Estava, portanto, gerenciando o interesse nacional que, nesta época, se confundia com os interesses do setor agro-exportador dominante.

Alguns estudos acadêmicos minimizam o papel da diplomacia na formação do Estado brasileiro, mas por outro lado, o discurso diplomático está repleto de afirmações que o acentuam e, em determinados momentos, identificam a ligação com as forças dominantes em diferentes etapas da história brasileira, como nas palavras do Embaixador Rubens Barbosa (1996, p.71): “A diplomacia brasileira tem uma forte tradição de continuidade e previsibilidade, mantida há mais de um século graças ao profissionalismo dos seus quadros e legitimidade que lhe tem sido tradicionalmente conferida pelo consenso das forças partidárias internas”.

Outra explicação, que nos parece ser a mais interessante, sustenta-se na análise das características institucionais do processo decisório e do desenvolvimento do corpo diplomático através dos anos, fortalecendo-se enquanto uma agência singular na estrutura burocrática estatal brasileira.

Neste caso, é interessante notar que, a despeito do Ministério das Relações Exteriores contar com o reconhecimento de sua importância, ao mesmo tempo, ele não foi objeto de análises mais aprofundadas sobre o seu funcionamento institucional. Uma das explorações mais bem realizadas neste sentido se deu em meados dos anos 1980, com a pesquisa realizada por Zairo Cheibub (1984). Há, portanto, uma grande demanda por estudos que abordem os impactos sofridos pela organização como resultado do processo de democratização, o avanço da globalização, o surgimento dos novos atores domésticos interessados nos assuntos internacionais e a abertura brasileira ao mercado internacional.

Neste tipo de explicação, é comum que o primeiro esforço concentre-se nas características institucionais da diplomacia. O corpo diplomático possui uma localização específica na estrutura estatal, com capacidade institucional de manter-se como um grupo homogêneo e diferenciado do restante das agências burocráticas (ARBILLA, 2000).

A partir do processo de redemocratização ocorreram avanços expressivos na diplomacia presidencial, no entanto, o

corpo diplomático garantiu a importância de sua presença na formulação e na implementação decisória em matéria de política externa. O simples fato das nomeações para embaixadores serem quase totalmente compostas por membros provenientes da estrutura diplomática demonstra que a corporação consegue difundir a imagem de possuir uma capacidade técnica específica imprescindível à atividade de representação externa.

Essa opinião não se concentra somente na presidência da República, mas extrapola para setores como a comunidade intelectual e a classe política. Neste último caso, a constatação reflete-se na aparente falta de interesse dos políticos em ocupar cargos no Ministério das Relações Exteriores como resultado de uma percepção de que as questões externas estão muito distantes das questões de interesse do eleitorado (ARBILLA, 2000).

Diferentemente da maioria dos países, nenhum cargo da estrutura do Ministério das Relações Exteriores, além do de Ministro de Estado e do de Consultor Jurídico, pode ser preenchido por não-diplomatas. Apesar disso, o Presidente da República dispõe da faculdade de indicar para o cargo de Embaixador pessoas de sua confiança que não sejam membros da carreira diplomática. A quase totalidade dos Embaixadores do Brasil, no entanto, é escolhida entre funcionários de carreira. Atualmente ocupam funções no exterior apenas dois embaixadores políticos (UNESCO e Cuba). Esse é um dos aspectos essenciais da tradição de estabilidade e de profissionalismo do serviço diplomático brasileiro (CORRÊA, 1999).

Esse ponto diz respeito às capacidades do corpo diplomático, ao longo dos anos, em se fortalecer enquanto uma agência destacada na estrutura estatal brasileira, referindo-se a algo que é intrínseco à organização burocrática: a busca de auto-reprodução. Esta representa um elemento básico da explicação sobre a eficiência em transmitir valores para os seus membros, ou seja, conseguir com que os indivíduos aceitos na organização incorporem os princípios valorativos, as relações de autoridade, os papéis previamente definidos, enfim, tudo aquilo que faz esse indivíduo se autodefinir enquanto membro deste agrupamento. Para isso diversos mecanismos são empregados: desde a simples arregimentação até a adoção de procedimentos, vistos como verdadeiros ritos de passagem, que consolidam a aceitação de papéis e a legitimação das relações de autoridade.

O Itamaraty é uma divisão administrativa do Estado que desenvolveu internamente mecanismos de identificação que permitem a seus membros diferenciarem-se dos demais integrantes da estrutura estatal nacional e, mais amplamente, do restante da sociedade. Para isso, não bastou apenas o reconhecimento de seus próprios membros, mas o dos atores que se encontram fora da própria corporação, reforçando a percepção de que se trata de um fato da realidade que caracteriza a diplomacia brasileira enquanto tal. As pesquisas recentes que avaliam a percepção das elites e dos públicos de massa sobre essa questão parecem validar esse argumento (SOUZA, 2002; HOLZHACKER, 2006).

O rigoroso processo de arregimentação e os cursos realizados para o ingresso na carreira diplomática, nas palavras de Cheibub (1985, p.128), “[...] têm sido a forma através da qual o Itamaraty consegue neutralizar a heterogeneização crescente dos seus quadros e manter um alto grau de coesão e um *sprit de corps* bem desenvolvido entre seus membros”.

Um outro aspecto relativo a essa capacidade de auto-reprodução centra-se em sua adaptabilidade às mudanças de governo e de regime político, como bem demonstrado no período militar sob o governo Castelo Branco, quando a instituição aceitou momentaneamente as novas diretrizes governamentais, afastando-se da formulação da política exterior e “[...] trocou sua dignidade por sua integridade para evitar a caça às bruxas que surgia em outras agências” (PINHEIRO, 2004, p.22). Após o fim do período Castelo Branco, a corporação ganhou gradativamente a confiança do núcleo governamental, atingindo seu ápice durante o Governo Geisel com a implementação do que veio a ser chamado de “pragmatismo responsável” na política externa brasileira.

Essa capacidade adaptativa não se refere somente às mudanças governamentais, mas também às novas idéias trazidas por novos integrantes. A corporação demonstrou grande capacidade de moldar novos conceitos aos princípios, diretrizes e valores que a instituição tradicionalmente busca manter como forma de sustentar a idéia de continuidade, ou, nas palavras de Arbilla (2000, p.346), a “aparência de continuidade”, a partir dos mecanismos institucionais construídos ao longo dos anos.

Nessa organização as inovações têm maiores chances de se institucionalizar quando são provenientes do Poder Executivo. No entanto, também existem dificuldades para compor os quadros representativos das mudanças de governo na própria estrutura

do Ministério de Relações Exteriores, indicando que muitas vezes a orientação presidencial busca sua adaptação aproveitando-se das divisões internas da corporação diplomática (ARBILLA, 2000).

No que se refere ao espírito de corpo do Itamaraty – ou sentimento de identificação enquanto grupo diferenciado e presente no interior da estrutura estatal brasileira –, este se iniciou no período da gestão Rio Branco e seguiu reforçando-se até o primeiro governo de Getúlio Vargas, com o desenvolvimento da organização e de sua expansão burocrática (BUENO, 2002). Letícia Pinheiro (2004) afirma que o Barão de Rio Branco, enquanto artífice da construção deste espírito corporativo, reeditou uma realidade já existente no período Imperial quando o recrutamento dos novos integrantes realizava-se nas famílias da elite que nutriam relações profundas com a política oficial ou com o setor militar. Assim, havia uma preocupação com a padronização da origem social dos novos membros a fim de garantir maior coesão no interior da organização.

Os processos de construção de identidade de grupo não se baseiam somente no desenvolvimento dos mecanismos de auto-identificação, usando igualmente a capacidade de criar as condições para que seus membros sejam percebidos pelos demais atores enquanto um grupo específico e, neste caso, o reconhecimento da comunidade internacional é essencial. Ao analisar a política externa durante o período militar Shiguenoli Miyamoto e Williams Gonçalves (2000, p.191) reforçam a idéia de que

[...] o que se deve pensar no intercâmbio do Brasil com o resto da comunidade internacional é a existência de uma instituição burocratizada, hierarquizada, que mantém através da formação de um corpo altamente preparado, uma tradição de dezenas de anos em assuntos diplomáticos.

Dentre as interpretações que buscam entender a política externa brasileira a partir das suas relações com a estrutura política e institucional está aquela que se baseia na constatação do insulamento burocrático da diplomacia, que mais do que uma constatação debruça-se, entre outras coisas, sobre as repercussões desta característica sobre as decisões tomadas, seus efeitos sobre a ampliação do debate das questões externas, as possibilidades de controle em um ambiente democrático e,

também, a legitimidade do processo decisório (LIMA, 1994, 2000; VIEIRA, 2001; PINHEIRO, 2004; OLIVEIRA, 2005).

Essa característica singular resultou, entre outros fatores, em um relativo isolamento na forma como o debate sobre as questões internacionais foi conduzido pela diplomacia, havendo ainda pouco intercâmbio de informações com o restante da sociedade (PINHEIRO, 2004).

As características insulares do Itamaraty possuem origens estruturais importantes que permitem sua especialização, eficiência e também um distanciamento da política doméstica, além da pouca interação com outros setores componentes da sociedade brasileira. O resultado mais evidente é o diminuto debate existente na opinião pública acerca das questões internacionais e sobre a forma como a diplomacia conduz essas negociações (LIMA, 2000; PINHEIRO, 2004; CERQUEIRA, 2005). Do ponto de vista estrutural podemos descrever ao menos três fatores predominantes.

O primeiro é a restrição dos canais institucionalizados de participação política e controle da política externa. Conseqüentemente, há limitações na incorporação de novas idéias e interesses na pauta de discussão, restringindo a capacidade real de influenciar a gestão das relações exteriores do Brasil a um pequeno número de pessoas (VIEIRA, 2001). A inadequação dos mecanismos institucionais que viabilizariam a expressão dos grupos de interesses não se restringe somente aos diversos setores da sociedade civil, mas também a outras esferas governamentais.

As críticas sobre a insuficiência de canais formais ou informais, que viabilizem a ampliação do leque de atores e interesses na agenda da política externa brasileira, e também o seu controle democrático, são corroboradas por recente estudo a respeito das percepções das elites e dos públicos de massa sobre o tema (HOLZHACKER, 2006). Apesar do reconhecimento de um avanço neste sentido, ao menos nos últimos anos, a percepção geral é que as possibilidades reais de interação com os formuladores tradicionais da pauta brasileira de relações exteriores ainda são muito reduzidas e, mesmo quando há essa oportunidade, os resultados limitam-se a informar as opções existentes e as escolhas realizadas. Dependendo do tema e do interesse do corpo diplomático pode haver maior ou menor abertura à participação.

Em recente estudo que abordou a aceleração ou bloqueio da tramitação de projetos de lei, durante o primeiro governo de Lula

da Silva, relacionados às negociações comerciais internacionais e especificamente à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), percebeu-se a utilização por parte do Poder Executivo dos mecanismos existentes para influenciar a tramitação da pauta do Legislativo. Assim, parece haver forte correspondência entre as medidas com o objetivo de controlar o debate legislativo e os interesses publicamente manifestados pelo Itamaraty, seja em seus discursos ou nas posições tomadas nessas grandes negociações. Portanto, no que se refere ao controle da política externa brasileira, se verifica uma capacidade ampliada de ação autônoma da diplomacia, onde instrumentos democráticos de controle ainda são pouco desenvolvidos (OLIVEIRA, 2005).

O mesmo poderia ser dito no período dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, quando esta autonomia se manteve e a capacidade de influência da diplomacia além da esfera dos temas externos foi importante. Como regra geral, o sistema político brasileiro permite ao Poder Executivo gerenciar a agenda internacional mantendo o papel central da diplomacia estatal, enquanto o Poder Legislativo ainda manifesta o costume de abster-se da sua capacidade decisória evitando contrariar acordos aprovados pela presidência da República (CERQUEIRA, 2005; MARIANO, 2001).

O segundo fator refere-se à forma como a relativa autonomia do Itamaraty é operada. A conclusão geral é que no sistema presidencial brasileiro há uma relação direta entre a relativa autonomia gozada pelo Itamaraty e a autorização recebida pela figura presidencial. Lima (1994) descreve que a variação se dá no estilo presidencial para conceder essa autorização que pode ser por delegação, como no período do governo Médici, ou por afinidade de posições entre a presidência e o corpo diplomático, como no período dos governos Geisel e Sarney, podendo inclusive concluir sobre a existência de uma maior autonomia em momentos de autoritarismo do que de democracia, tendo em vista o papel que pode ser desempenhado pelo Poder Legislativo em um ambiente de abertura política.

Segundo Marques (2005), em geral, a política externa acaba expressando as concepções geradas pela diplomacia estatal, tendo posteriormente a aprovação presidencial. Isso não significa ausência de oposição, mas sim que esta tende a ser pontual e a não se manifestar com relação aos objetivos mais gerais.

O terceiro fator estrutural concentra-se nas características dominantes da cultura política nacional e da legitimação obtida pelo corpo diplomático em relação às suas atividades. Já abordamos anteriormente a tendência geral de abdicação do Poder Legislativo em relação às questões internacionais e a dificuldade sentida pelos setores sociais organizados em participar das discussões e influenciar a tomada de decisões.

Alguns autores reforçam como resultado desse modo de funcionar o estabelecimento de uma percepção de consenso interno baseado na idéia da existência de um interesse nacional unitário (LIMA, 1994, 2000; VIEIRA, 2001), para o qual a diplomacia cumpriria um papel legítimo por meio da constante vigilância de defesa e promoção desse interesse geral.

É importante notar que as relações institucionais presentes no sistema político brasileiro e a forma como são encaminhadas as questões internacionais acompanham uma cultura política que delimita essa realidade como legítima, na qual a idéia da existência de uma agência estatal especializada para o tratamento destas questões assume o atributo de tradicional, reforçando o caráter de continuidade descrito anteriormente.

Além dos fatores estruturais acima apontados, é importante lembrar que isoladamente estes não seriam suficientes para o fortalecimento da autonomia diplomática e o seu relativo insulamento⁵ das questões domésticas. Também devem ser considerados os fatores conjunturais, representados pela especificidade dos temas que ao longo do tempo compõem a agenda internacional brasileira e os impactos internos provenientes das conseqüências das escolhas externas. Neste sentido, os efeitos da abertura econômica dos anos 1990 e o avanço do processo de globalização, tendem a distribuir os impactos sobre diversos setores sociais, fazendo com que as probabilidades de politização da política externa aumentem (LIMA, 2000).

Em estudo realizado sobre a atuação do Brasil nas negociações do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), relativo ao período de 1947 a 1993, Farias (2006) constatou que neste caso em particular, outras agências tiveram uma importante atuação influenciando diretamente na formulação da política externa brasileira e, conseqüentemente, diminuindo a liberdade do Itamaraty em administrar essas questões.

⁵ Apesar da tese do insulamento burocrático ter um bom respaldo na bibliografia especializada, é importante notar que em alguns momentos esse relação não é tão automática.

No entanto, em um estudo realizado sobre o contencioso a respeito da Informática entre Brasil e Estados Unidos durante os anos 1980, Tullo Vigevani (1995) demonstra as limitações da autonomia dos atores domésticos participantes da formação da política externa neste caso em particular, que assumiram uma postura defensiva diante das fortes pressões externas e dos interesses organizados fora do âmbito de influência doméstica.

Entendemos que o trabalho de Farias (2006) não é suficiente para invalidar a tese do insulamento burocrático porque, inclusive, não era esse o seu objetivo. Contudo, suas considerações somadas às conclusões de Vigevani (1995) demonstram que o processo decisório sobre política externa no Brasil é por demais complexo e ainda pouco estudado, exigindo pesquisas empíricas sobre momentos específicos de sua formulação e de sua implementação, como forma de se estabelecerem as relações de causalidade existentes no âmbito da atuação externa do país.

Esse aspecto é um dos mais problemáticos na atualidade, pois diversas condições para esse tipo de explicação continuam sendo válidas, como a capacidade de arregimentação e a manutenção de um espírito de corpo, mas existem fortes pressões, que dificultam a manutenção dessa capacidade de adaptação à velocidade das mudanças mundiais e na sociedade brasileira, por conseguinte, limitam a manutenção da característica de insulamento burocrático.

A singularidade brasileira e as pressões por mudança

Um aspecto que devemos ressaltar refere-se à crescente tensão entre a conhecida continuidade da política externa brasileira e a nova realidade marcada pela intensificação de pressões resultantes do contexto doméstico, principalmente com a redemocratização brasileira, e das alterações no sistema internacional a partir do final da Guerra-Fria.

Essas pressões com origens diversas afetam diretamente a diplomacia. Embora nosso objetivo não seja explorar profundamente esse assunto, abordá-lo é importante porque expõe alguns fatores que contribuem para essa nova realidade na qual surgem outros atores com intenção de influir na formulação da agenda externa brasileira. Contraditoriamente, o Ministério das Relações Exteriores insiste em reforçar em seu discurso a

idéia de que sua atuação está respaldada socialmente e, portanto, não haveria razões para tensões.

Apesar dessa postura ser parcialmente sustentada pela tradição histórica, a nova realidade evidencia uma tendência de aumento das pressões e, conseqüentemente, das tensões entre a diplomacia brasileira e os novos atores que não reivindicam apenas a adoção de uma determinada postura ou política por parte do Estado – o que justificaria o apoio social à atuação do Itamaraty –, mas uma intervenção real no seu processo decisório. A pressão não está tanto no tipo de política formulada, mas na forma como esta é elaborada.

De um lado temos o questionamento não da qualidade ou capacidade do corpo diplomático brasileiro para elaborar a política externa do país, mas da perspectiva de dialogar com a sociedade e com os diversos atores nela presentes – não restritos apenas pelos limites territoriais, estando muitas vezes fortemente articulados com movimentos transnacionais. Isto implica num outro aspecto: essa mudança na postura desses novos atores representa um desafio às tradicionais noções de soberania e legitimidade do Estado, que tem seu poder diminuído porque a “[...] expansão das forças transnacionais reduz o controle que cada governo pode exercer sobre as atividades de seus cidadãos e dos outros povos” (HELD; MCGREW, 2001, p.34-35).

Dentro desta nova realidade marcada pela globalização, a crescente interdependência questiona a legitimidade e a soberania ao diminuir a capacidade dos Estados de oferecerem bens e serviços às suas populações sem apelar para a cooperação internacional (KRASNER, 2000). Essas mudanças promovem alterações importantes no comportamento e nas funções do Estado como um todo, e não apenas no que se refere à formulação de sua política externa, o que por sua vez apresenta implicações no funcionamento do sistema internacional.

A nova realidade produz um movimento de transformação nos Estados que cria um novo cenário, no qual coexistem duas tendências ou dimensões de articulação e funcionamento dos governos nacionais: uma voltada para a lógica subnacional e outra para a transnacional.

É possível distinguir também duas fontes de pressão sobre os Estados: uma originada pelo sistema internacional e outra proveniente dos próprios aspectos domésticos dos países. Nos dois casos, essas pressões estão associadas ao fenômeno da

globalização que gerou conseqüências tanto sobre as relações entre os Estados como destes com suas sociedades. Já as pressões oriundas do plano interno estão ligadas a processos históricos específicos e à institucionalidade resultantes destes.

Quando utilizamos na análise o termo “globalização”, abrimos espaço para intenso debate acerca de seu significado e de suas características centrais. Nossa intenção não é discutir esse fenômeno e nem tampouco chegar a uma definição específica. Utilizaremos este conceito para indicar dois fatos importantes: não obstante a globalização ser um fenômeno mundial, seus impactos são locais e regionais, provocando mudanças que se desenvolvem de diferentes formas e com intensidade variada entre os atores do sistema internacional; em segundo lugar, assumimos que ela gera mudanças estruturais na organização social moderna e nas relações de poder nas regiões e entre estas.

Desde essas perspectivas, concordamos com a percepção de David Held e Anthony McGrew (2001, p.13) de que a globalização representa uma “mudança ou transformação na escala da organização social que liga comunidades distantes e amplia o alcance das relações de poder nas grandes regiões e continentes do mundo”.

O fenômeno da globalização tem relação direta e dinâmica com a lógica das pressões tanto do sistema internacional – especialmente dos novos atores – como na relação entre Estado e Sociedade, ao transformar o contexto e as condições da interação e da organização social e ao levar a um novo ordenamento das relações entre território e espaço socioeconômico e político.

Não assumimos aqui a idéia de um enfraquecimento dos Estados como atores internacionais em conseqüência da globalização. Trata-se de uma reformulação do papel do Estado, promovida a partir dos efeitos gerados por esse fenômeno, que traz para o âmbito nacional novos desafios e nova lógica de funcionamento. Reconhecemos, no entanto, que o atual cenário globalizado apresenta novos requisitos aos Estados-nação, pois diminui sua capacidade de responder isoladamente aos desafios do sistema internacional e de prover bens e serviços a sua população sem contar com a cooperação internacional (HABERMAS, 1995; KEOHANE; NYE, 1989; KRASNER, 2000; SASSEN, 2001). O pressuposto deste trabalho, portanto, é que o Estado ganha novos contornos para os quais os conceitos de soberania e de legitimidade adquirem novos significados, e isto

tem impacto relevante na própria maneira de formular a política externa no caso brasileiro.

O primeiro ponto a ser destacado nessa nova lógica do Estado é que este não pode ser considerado como um ente isolado no sistema internacional, ou seja, os Estados e as suas respectivas sociedades estão cada vez mais inseridos em sistemas e redes mundiais de interação, gerando mudanças estruturais na organização social moderna que, por sua vez, levam ao reordenamento das relações de poder. O Estado moderno como corpo político isolado, formado por governantes e governados, com plena jurisdição sobre um território demarcado – incluindo-se nesta jurisdição o direito ao monopólio da força coercitiva – e com legitimidade baseada no consentimento de seus cidadãos, cede lugar a uma nova forma ou lógica de poder, na qual as decisões políticas são permeadas e influenciadas por redes transnacionais.

Assumimos, por conseguinte, que as relações entre os Estados no sistema internacional são cada vez mais marcadas pela noção de interdependência⁶ que, enquanto conceito de relações internacionais, refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, efeitos estes resultantes de transações internacionais e que dependerão dos custos associados a eles: onde há reciprocidade nos custos dos efeitos das transações (ainda que não necessariamente simétricos), há interdependência. Este aspecto é muito importante, pois quando isto não ocorre temos apenas interconectividade.

O que nos interessa assinalar com o conceito de interdependência é que este tipo de relacionamento entre Estados limitaria a autonomia política de cada um, sem ameaçar sua soberania formal, uma vez que uma das atribuições da nação soberana é justamente a adesão a acordos internacionais. É preciso ressaltar que a participação nesses acordos implica necessariamente a aceitação por parte do Estado de uma redução, ainda que parcial, de sua própria liberdade de ação, tendo como contrapartida limitações similares para seus parceiros.

Dado o fato de que o fenômeno da interdependência limita parcialmente a autonomia dos Estados, é possível sustentar que

⁶ Embora o termo interdependência não tenha sido elaborado por Keohane e Nye, ele foi amplamente utilizado por estes autores que inovaram ao teorizar esse problema de forma mais organizada e efetiva, buscando demonstrar como a interdependência afeta o mundo político e o comportamento dos Estados.

o resultado disso é uma restrição na capacidade governamental de controlar e responder aos eventos de seu interesse. Ao mesmo tempo, a interdependência também influencia e altera os interesses nacionais, que passam a pressionar as esferas governamentais em busca de sua satisfação (MORAVCSIK, 1994).

Esta influência promovida pela interdependência é, às vezes, utilizada por lideranças políticas ou tomadores de decisão para consolidar ou reforçar seu posicionamento. Quando as pressões domésticas confrontam suas posições ou pressionam por mudanças, estes alegam que o sistema internacional globalizado e interdependente é um fato ao qual a política e os grupos de interesse domésticos deveriam se adequar, e não como algo resultante da própria política. Contraditoriamente, este fenômeno intensificou as interações sociais transnacionais e estimulou o surgimento dos chamados novos atores internacionais que passaram a ter uma influência crescente neste cenário globalizado, assim como nas pressões sobre os próprios Estados, conscientes de sua dificuldade de lidar de forma autônoma com essa nova realidade porque são menos capazes de responder às demandas provenientes tanto de suas sociedades como do sistema internacional.

Como efeito da globalização e da intensificação do fenômeno da interdependência temos um processo de modificação ou alteração no comportamento dos Estados, evidenciado na forma como estes procuram responder a esse novo desafio. Esta resposta se dá em dois planos ou dimensões: uma subnacional e outra transnacional. Na primeira, o Estado transfere novas responsabilidades para as instâncias governamentais subnacionais (como governos estaduais e prefeituras, no caso do Brasil) e, de certa forma, impulsiona novos padrões de comportamento nesses atores, ainda que isto ocorra de forma não intencional. Na dimensão transnacional, os Estados fortalecem as articulações intergovernamentais.

Tendência transnacional

A articulação intergovernamental é instrumentalizada pelos Estados para minimizar sua incapacidade de lidar isoladamente com as pressões geradas pelo novo cenário mundial. Assim, a

cooperação seria uma maneira de diminuir sua vulnerabilidade perante essa realidade, ainda que signifique a perda parcial de sua autonomia porque se reconhece que os problemas políticos já não podem ser solucionados satisfatoriamente sem a cooperação com outras nações ou mesmo com outros agentes não-estatais (KEOHANE; NYE, 1984).

Esta afirmação é corroborada pelo aumento significativo no número de instituições, de regimes e de ONGs (Organizações Não-Governamentais) internacionais que surgiram no final do século XX, como também pelo aumento de atividades nos foros internacionais de formulação de políticas.

A solução, portanto, estaria em capacitar a ação política para acompanhar o ritmo da globalização, seguindo a lógica de articulações em redes e de sistemas auto-regulados, como no caso da adoção de regimes supranacionais que transcendam os limites do Estado-nação (como a União Européia). Esta mudança os tornaria capazes de agilizar a ação política, imprimindo-lhe um ritmo semelhante ao da globalização das redes e sistemas auto-regulados (HABERMAS, 1995).

Nessa dimensão transnacional de mudança, o Estado assume mais intensamente o papel de instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional e de meio para a acomodação de decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais (HERZ, 1999).

A mudança promovida pela globalização não está apenas na perda relativa de controle do Estado sobre as movimentações econômicas e financeiras, mas, sobretudo, no fato de que este fenômeno dilui as fronteiras entre o doméstico e o internacional, devido ao crescimento das redes mundiais de interdependência. Como resultado desse movimento, as decisões políticas são permeadas e influenciadas por redes transnacionais que evidenciam a fragilidade desse modelo de Estado neste novo cenário.

[...] à medida que a interdependência se acelera e adensa, as relações entre as diversas redes ganham importância. Há mais interconexões entre elas. Conseqüentemente, os efeitos sistêmicos – nos quais pequenas perturbações numa área podem se alastrar por todo o sistema – passam a ser mais importantes (NYE, 2002, p.148).

À medida que a globalização e a intensificação da interdependência diminuíram os instrumentos políticos à disposição dos Estados, reduziram os mecanismos de controle sobre as atividades dentro e fora de suas fronteiras, tornando-as mais permeáveis ao crescimento das interações transnacionais. Para dar conta dessa nova realidade, os Estados necessitam colaboração internacional para executar algumas atividades e responsabilidades; conseqüentemente, tiveram que aumentar a cooperação política com outros países, assim como aprofundar os arranjos multilaterais como forma de criar mecanismos para controlar os efeitos negativos dessas conexões transnacionais.

Tal fragilidade reflete-se na perda de poder e de legitimidade dos governantes perante seus cidadãos, questionando sua relevância no processo de desenvolvimento da sociedade e como um instrumento de segurança e garantia. Percebe-se por toda parte, claro que com intensidades variadas, um crescente descontentamento e desencantamento das sociedades em relação à atuação estatal: para aqueles que são excluídos no processo de globalização, o Estado tornou-se uma entidade alheia, distante e indiferente; para os incluídos, algo obsoleto, pesado e desnecessário.

A globalização desestrutura a relação Estado-Sociedade a partir da “[...] intensificação das relações mundiais que ligam localidades distantes, de tal maneira que os acontecimentos locais são moldados por eventos que estão a muitos quilômetros de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991 apud HABERMAS, 1995, p.98). David Held e Anthony McGrew (2001) apontam corretamente que a globalização promoveu uma mudança cognitiva, na qual a população conscientiza-se de que os acontecimentos distantes podem afetar os destinos locais, e que o inverso também é verdadeiro.

A situação desafiadora perante o novo contexto internacional não foi diferente para os países da América Latina. Por um lado, eles tinham – e ainda têm – a preocupação de superar sua evidente posição de marginalização política desde a Guerra Fria e, ao mesmo tempo, necessitam criar estratégias de inserção bem-sucedida neste cenário globalizado, atendendo às diversas pressões e demandas provenientes da sociedade e seus grupos organizados, muitas vezes influenciados por suas relações transnacionais.

Como resposta à situação, os países latino-americanos adotaram uma estratégia padronizada, seguindo um plano comum apesar de aplicado de forma diferenciada: na esfera política optaram pela democratização dos regimes; na econômica, adotaram um receituário neoliberal marcado por um novo papel para o Estado e pela liberalização econômica (para nações como o Brasil, isso representou abandonar a sua política de desenvolvimento baseada no protecionismo e na substituição de importações); e no âmbito internacional, impulsionar projetos de integração regional e reforçar sua participação nas instâncias multilaterais.

Nossa explicação para esse comportamento se fundamenta em três aspectos: a estrutura estatal dos países da América Latina estava sendo fortemente questionada, especialmente pela ausência de democracia e de canais de influência dos diversos grupos sociais organizados; a estratégia de desenvolvimento baseada no protecionismo e no mercado interno estava em contradição com a nova realidade internacional marcada pelo aumento da interdependência; e, finalmente, a desarticulação política entre esses países fragilizou suas posições nos foros internacionais.

Tendência subnacional

O que chamamos neste artigo de Tendência Transnacional é uma mudança nestes Estados para responder a alguns desafios: adaptação às pressões e necessidades promovidas pela interdependência e a busca por novos comportamentos no plano internacional – participação em acordos e instituições multilaterais – para fortalecer suas estratégias de inserção internacional. Por outro lado, a Tendência Subnacional refere-se centralmente ao problema da reformulação estatal frente aos processos de redemocratização latino-americanos e ao abandono do modelo de desenvolvimento fundamentado na forte intervenção estatal.

Saskia Sassen (2001) afirma que tanto a soberania como a territorialidade são categorias que estão sendo reconstituídas e deslocadas para âmbitos institucionais fora do Estado e do território nacional. Portanto, vivenciaríamos uma descentralização da soberania e uma desnacionalização do território, no referente ao âmbito institucional.

A descentralização da soberania resulta em parte dessa mudança no papel do Estado a partir da nova realidade. Alguns autores – como Castells (1999), por exemplo – indicam que para compensar o desequilíbrio provocado por essas exigências contraditórias entre a operacionalidade global e a legitimidade nacional, os Estados implementariam um esforço de descentralização voltado para os governos não-centrais⁷, sejam eles locais ou regionais, que em princípio apresentariam maior capacidade de intervenção, apesar de contarem com menos recursos que o Estado para controlar os fluxos globais.

Esse processo de descentralização segue a lógica de uma rede complexa de conexão entre o local e o global, na qual identidades e interesses estão conectados com as instituições políticas, dentro de uma articulação de distintos níveis institucionais, tendo o governo central como ponto de coordenação dos nós dessa rede que nada mais são do que governos não-centrais que apresentam maior capacidade de adaptação para negociar com os fluxos globais (CASTELLS, 1999).

Ao mesmo tempo, permitem melhor *accountability* porque os cidadãos têm maior capacidade de controle político cotidiano no plano local e um pouco menos no regional do que no nacional – especialmente em países com grandes dimensões territoriais como no caso do Brasil. Assim, a gestão da tensão entre o local e o global ocorreria por meio de um processo de redistribuição de atribuições e recursos, complementada por mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis institucionais.

A nova realidade pressiona estes governos não-centrais ou subnacionais para que se articulem nacional e transnacionalmente, tal como ocorre com os governos centrais, a fim de manter sua capacidade de resposta às pressões e demandas, ou seja, para garantir sua governabilidade perante as novas funções que lhes foram repassadas. Isso pode ser percebido nas mudanças institucionais ocorridas nas políticas de saúde, educação e até mesmo no debate em torno da reforma fiscal. Mas permanece um certo silêncio quando se trata da política externa.

Essas novas atribuições impelem os governos subnacionais a estabelecer estratégias próprias de inserção internacional,

⁷ Chamamos de governos não-centrais aqueles atores governamentais que não fazem parte do governo do Estado-Nação. São os governos de cidades, estados, províncias, regiões, isto é, de instâncias governamentais subnacionais.

o que ocasiona tensões com o sistema de governança vigente, quando este limita este tipo de atuação. A participação direta dos governos não-centrais no plano internacional modifica e pode desestabilizar a divisão de atribuições estabelecida constitucionalmente gerando um conflito entre o governo central e as demais unidades governamentais dependendo das regras institucionais de cada país, que estabelecem maior ou menor grau de autonomia a essas instâncias.

Por todo ello, los gobiernos nacionales ponen más énfasis en la competitividad nacional y menos en el equilibrio regional, dejando que este vacío lo llenen los gobiernos subestatales. Este declive en la función mediadora de los Estados expone a las regiones más directamente a los efectos de la economía global, y les fuerza a buscar oportunidades para actuar dentro de él así como dentro de los emergentes regímenes transnacionales (KEATING, 2000, p.14).

Esse diálogo entre o governo federal brasileiro e os subnacionais, no que se refere à formulação da política externa, ainda é um fenômeno relativamente recente e nem sempre muito claro. Este novo papel das instâncias governamentais subnacionais se contrapõe à tendência centralizadora que restringe o grau de autonomia do sistema estadual e municipal. Além disso, há uma dificuldade legal: a Constituição brasileira – assim como a de muitos países – determina que apenas o governo central possui a prerrogativa de fazer política externa. Assim sendo, as instâncias governamentais não-centrais ficariam subordinadas e deveriam criar mecanismos domésticos para influenciar as decisões no campo diplomático.

À medida que os Estados se tornam mais permeáveis às interações transnacionais, outras instâncias governamentais assumem novas posturas e papéis. Neste cenário, os governos subnacionais ganham maior relevância no campo das relações internacionais. Isto é, existiriam dois estímulos básicos para a maior intervenção dos governos não-centrais no cenário internacional: o próprio comportamento do Estado que se altera e o adensamento e proliferação de estruturas internacionais em que essas instâncias participam.

Os governos subnacionais são apenas um novo tipo de ator presente no sistema internacional, que está cada vez mais permeado de vários atores não governamentais, apesar de

manter os Estados como os atores centrais. São eles: empresas multinacionais, Organizações Não-Governamentais (ONGs), movimentos sociais transnacionais, associações, redes etc.

Estes novos atores pressionam por participar da formulação da política externa brasileira porque ampliaram a sua atuação também no plano internacional, claro que com intensidade variável e de diferentes modos: funções de coordenação, articulação, negociação, mobilização e indução dos agentes envolvidos. Por exemplo, há a partir dos anos 1990 um maior interesse por parte dos governos não-centrais nesses processos decisórios porque reconhecem que os impactos das decisões tomadas no âmbito federal são locais; portanto, participar e influenciar a política externa são passos importantes para essas instâncias subnacionais se afirmarem no novo cenário.

A pressão por intervir no processo decisório da política externa brasileira está ligada diretamente às reivindicações de democratização do Estado brasileiro e da reestruturação de suas instituições no sentido de incorporar de forma mais efetiva a sociedade e seus interesses no processo decisório.

Democracia: representação e participação

Não discutiremos de forma aprofundada a transição democrática na América Latina, pois o processo de redemocratização em si não é uma questão central em nossa análise. No entanto, ressaltamos que as pressões externas – especialmente as geradas pela globalização – juntamente com alguns fatores internos promoveram e estimularam uma mudança no sentido da democratização dessas nações. Mais do que isso, o processo de transição democrática ocorreu num momento marcado pela influência de uma perspectiva ideológica que orientou a reforma do Estado nessas nações, voltada para a adequação do mesmo à nova realidade internacional e às demandas dos grupos sociais organizados.

Este processo de democratização tem uma característica importante que o diferencia de outras ondas de democratização, como a ocorrida no pós-Segunda Guerra Mundial, cujas premissas centravam-se na relação entre os responsáveis pelas decisões políticas e os que as recebem, ou seja, entre cidadãos eleitores e seus governantes dentro de uma percepção da

democracia fundamentada na questão da representatividade, o que pressupõe um sistema isolado no qual as mudanças são explicadas centralmente tendo como referência as estruturas internas e a dinâmica das sociedades nacionais. No limite, é uma visão de democracia fundamentada na interação de forças operando exclusivamente no plano do Estado-nação que estaria imune às pressões externas (HELD, 1991).

Tal percepção de democracia está associada à tradição liberal, que pressupõe a soberania e autonomia do Estado, enquanto um “controle sobre o seu próprio destino, sujeitando-se apenas a compromissos que deve assumir e a limites impostos pelos atores, agências e forças operando nos seus limites territoriais” (HELD, 1991, p.150). O ponto que nos interessa discutir aqui é justamente que este isolamento da democracia em relação ao sistema internacional é questionado pela nova realidade marcada pela globalização, que traz para o interior do Estado um novo padrão de interconexões e novos desafios a serem por ele enfrentados.

A característica deste processo de democratização latino-americano que nos interessa destacar é que a noção de democracia que o fundamenta está relacionada com a idéia de participação. Não basta criar canais de representação, pois os atores sociais querem espaços formais para intervir diretamente nos processos decisórios, acompanhando as negociações e a tomada de decisão. Compartilhamos neste ponto com a visão de Held (1991) de que o Estado democrático assume um novo perfil num mundo crescentemente interdependente.

Há uma demanda crescente por participação nas sociedades latino-americanas e por mudanças institucionais que permitam um maior acesso destas ao processo decisório, assim como a criação de mecanismos que garantam o diálogo, o acesso às informações e os mecanismos de controle externo sobre a ação do Estado. O Brasil segue essa mesma tendência apesar de sua realidade contrastar com a questão da ampliação da sua agenda internacional, mas não se pode negar um aumento nas pressões no sentido de aprimorar tanto as instituições democráticas nacionais, como em melhorar as condições de participação e controle sobre as escolhas no tocante à política externa.

Este aspecto é fundamental em nossa argumentação porque evidencia o distanciamento da lógica de formulação da política externa brasileira com relação às novas demandas democráticas.

Embora reconhecamos que o Itamaraty estabeleceu canais de diálogo com a sociedade ao longo do tempo, ele ainda não foi capaz de abrir espaços relevantes de participação – como demonstra a relativa continuidade da política externa brasileira. Isto porque países com um sistema político caracterizado por uma democracia pluralista consolidada, em geral, apresentam significativa dificuldade em manter uma mesma linha de atuação externa durante um longo período de tempo, visto que é necessário lidar com uma maior complexidade resultante da grande diversidade de interesses no jogo político doméstico e, assim, adaptar suas ações externas ao atendimento dos anseios internos (DEUTSCH, 1982).

Ainda assim, o Ministério das Relações Exteriores brasileiro aprimorou os canais de diálogo com a sociedade, o que é indispensável por três razões fundamentais (duas delas são evidentes): a necessidade crescente de que a política externa reflita mais fielmente os interesses da população e de que o Itamaraty preste conta com regularidade de suas políticas e ações. A terceira razão é menos óbvia, mas de fundamental importância: é o respaldo da sociedade que legitima e fortalece as posições de negociação brasileiras nos mais diversos temas internacionais. “A preservação dos interesses do País no relacionamento com os demais Estados será tanto mais defensável quanto mais respaldadas internamente forem as posições adotadas pelo Itamaraty” (BARROS, 1998, p.23).

A dificuldade da diplomacia brasileira em abrir espaços para a participação de novos atores é um dos principais pontos de pressão hoje sobre o Estado. De uma forma ou de outra, nas demais esferas da administração pública federal essa intervenção social está de alguma maneira equacionada, seja por meio do Congresso Nacional ou pela criação de instâncias específicas para incorporar estes novos atores.

Especificidade do governo Lula ou pressões estruturais?

Nossa análise demonstra que a manutenção da singularidade da política externa brasileira depende do atendimento de certas condições, principalmente da capacidade da diplomacia ministerial em absorver e responder às pressões de forma a garantir a chamada continuidade. Ao mesmo tempo, notamos

que há uma crescente incapacidade do corpo diplomático em lidar com essas pressões, não por um problema de qualificação ou preparo de seus quadros, mas pelo aumento significativo e pelo tipo de demandas que hoje estão colocadas em pauta.

Ainda é cedo para afirmar que esta situação representará uma reestruturação da esfera diplomática e uma reformulação da política externa brasileira. O que ela aponta de fato é que o Itamaraty não manteria sua lógica de ação sem implementar alguma mudança real ou contar com alguma alteração no próprio sistema que justifique a manutenção da situação. Sendo assim, podemos vislumbrar três cenários possíveis para essa situação.

No primeiro deles, um contexto internacional favorável reforçaria a necessidade de uma intervenção externa profissionalizada e justificaria um maior insulamento na formulação da política externa brasileira. Neste cenário supomos um aumento de questões conflituosas de curto prazo, cujo tratamento adequado dependeria da eficiência das ações tomadas, havendo uma oportunidade para ressaltar as funções e o prestígio da corporação.

Um contexto internacional mais tenso ou conflituoso não é o único elemento que poderia gerar este primeiro cenário. Existem outros fatores que também impulsionaram essa consolidação da singularidade. De um lado, podem surgir novas questões, que possibilitem uma ação compensadora e que demandem uma maior atenção do Itamaraty, abrindo espaço para acomodar as pressões por participação em outras esferas da política externa. Por exemplo, a obtenção por parte do Brasil de uma cadeira como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Por outro lado, a diplomacia pode recompor sua capacidade de cristalizar paradigmas vinculados a objetivos econômicos importantes para o desenvolvimento brasileiro. Analisando a história da ação diplomática no Brasil é possível verificar que quando a política externa consegue defender e expandir os interesses econômicos brasileiros, capazes de alimentar um processo de desenvolvimento econômico significativo, ela reforça o seu papel de instância burocrática altamente qualificada, assim como a necessidade de manter suas funções e consolidar o seu prestígio.

Num cenário intermediário, e talvez mais provável, essas pressões permitirão um aumento no número de agências governamentais envolvidas na dinâmica da política externa,

com a criação de espaços para a participação de outros atores domésticos e da opinião pública. Nesta situação, o Itamaraty sofreria uma restrição na sua capacidade de influenciar os diversos temas envolvidos na política externa brasileira, mas sem perder o reconhecimento da especificidade e qualificação dessa corporação em determinados assuntos.

Esta seria uma situação na qual a capacidade de acomodação dessa instituição passaria por uma ampliação dos canais de participação e, portanto, por uma modificação na sua forma de elaborar a política externa em determinados assuntos.

Um terceiro e último cenário seria o de uma perda acentuada na capacidade de adaptação da corporação diplomática, levando a um forte questionamento sobre a sua validade e importância. Seria uma situação de total reestruturação na qual as tradições e princípios poderiam se alterar. Esta seria uma situação limite e muito improvável, especialmente porque a principal característica da singularidade na política externa brasileira está na sua previsibilidade sustentada por uma forte linha de continuidade.

Aceitamos, neste trabalho, o argumento que correlaciona esta continuidade e a atenção dada pela corporação diplomática para manter os elementos que lhe atribuem caráter de tradição, como a defesa dos princípios e valores estabelecidos no decorrer do tempo. Também supomos a relação existente entre a tradição, ou sua expressão na idéia de continuidade, e a legitimidade obtida pela diplomacia.

Sendo assim, tornam-se evidentes os esforços do corpo diplomático para manter sua capacidade de adaptação frente às novas circunstâncias e, conseqüentemente, seu poder decisório. Essa empreitada verifica-se de diferentes maneiras, por exemplo, na adaptação do discurso, na preocupação em justificar-se perante a imprensa quando uma decisão é criticada ou, principalmente, no exercício de sua prerrogativa no momento de implementação das decisões previamente formuladas.

Ressaltamos, portanto, que se há um movimento de mudança na formulação da política externa brasileira, ele é estrutural e não conjuntural. Isto é, resulta das pressões geradas tanto pelo sistema internacional como pela esfera doméstica (influenciada pelas suas interconexões regionais e mundiais), especialmente pelas mudanças decorrentes do processo de democratização no Brasil que expandiu e reforçou as demandas por maior

participação no processo decisório, independentemente de qual seja o governo.

Ainda não é possível afirmar que esta realidade se alterou, sendo mais correto abordar a questão delimitando a existência de um período de transição, tornando mais fácil o entendimento da dificuldade analítica que caracteriza claramente o estudo da política externa brasileira atualmente. O fator transitório marca a passagem de uma situação anterior razoavelmente bem definida, para uma futura situação ainda desconhecida. Assim, as abordagens possíveis sobre a atuação externa brasileira da atualidade lidam com a tentativa de compreensão dessas tendências.

O governo Lula é apenas uma parte dessas pressões por mudança e isoladamente não explica a reação presente no debate sobre a política externa brasileira que está fortemente marcado pela dimensão ideológica. Este é fruto do momento pelo qual os atores estão passando, com modificações nas suas condições reais e a incerteza sobre o futuro que altera as expectativas. Se antes a singularidade da política externa conseguia orientá-las, nos dias de hoje essa capacidade é questionada.

De fato, constata-se que a política externa do governo Lula continua fortalecendo e atendendo aos interesses das elites produtivas dominantes. Como indica Maria Regina Soares de Lima (2006, p.27):

Certamente, o grau de continuidade de qualquer política externa é razoável em vista de sua natureza como questão de Estado e por envolver longos processos de negociação que podem perdurar por mais de uma década. Nas últimas eleições presidenciais, porém, a política externa foi alçada à condição de tema partidário, introduzida pela candidatura da oposição. De modo geral, as críticas concentraram-se na necessidade de se abandonar os arroubos terceiro-mundistas do governo Lula e se retornar às relações com os países desenvolvidos, em particular Estados Unidos e União Européia.

O curioso é que na orientação externa do atual governo não se encontram indícios de um afastamento com relação nem a uns nem à outra, até porque a estrutura diversificada do relacionamento econômico externo não aconselharia uma concentração em qualquer um dos grandes parceiros.

Então qual seria a razão para o acalorado debate em torno da política externa do governo Lula?

Sem dúvida o governo Lula deu novos direcionamentos à política externa. São notáveis a intensificação da cooperação com os países da América do Sul, principalmente em projetos de infraestrutura; a defesa pela expansão do Mercosul, incorporando novos países, mas sem significar um aprofundamento nos compromissos ou nas disciplinas que os processos de integração naturalmente exigem; as negociações comerciais e políticas encaminhadas em diversas frentes – formação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), cooperação com Israel, países Árabes e da África –; a intensificação das relações com países de língua portuguesa; etc.

Ao mesmo tempo, o governo petista reforça sua atuação nos espaços multilaterais, envolvendo não só o comércio, mas também os demais temas que compõem a agenda internacional. Isto pode ser verificado nas experiências como a presença brasileira no Haiti, a busca por maior influência na OMC (Organização Mundial do Comércio) através da coalizão do G-20, ou na ONU com o estreitamento de posições com os países do G-4 (Alemanha, Índia e Japão) em torno de uma reforma no Conselho de Segurança.

Mas o ponto que acalora o debate não é tanto esse direcionamento da política externa e sim o fato de refletir uma mudança de grupo que está no poder. Como apontam Vigevani, Ramanzini Junior e Correia (2008), há na América Latina a emergência de grupos sociais que não tiveram acesso ao Estado ou quando o tiveram isto ocorreu de forma limitada. De modo que em alguns países, os novos governos são formados ou estão fortemente apoiados nos interesses desses grupos emergentes que estão disputando a influência na política externa com as elites tradicionais.

A resposta, portanto, está no fato de que o governo Lula representa uma importante modificação na composição governamental e, por isso mesmo, o debate é mais uma expressão do aumento da competitividade em torno da disputa do núcleo do poder nacional, já que existe uma nova força política envolvida no processo democrático.

Ou seja, o governo Lula não é a causa dessa pressão por mudança, embora sua lógica governamental tenha contribuído para intensificar e acelerar essas pressões. Ele criou uma

conjuntura favorável para evidenciar uma tendência anterior que ganhou força com a mudança governamental, no sentido de influir no processo de formulação e implementação da política externa brasileira.

ÉPOCA – Durante a campanha presidencial, o senhor subiu várias vezes no palanque do presidente Lula. Não foi uma politização indevida da política externa?

AMORIM – O fato de eu ter origem diplomática não quer dizer que não tenha uma sensibilidade política nem que não possa defender um projeto político ao qual a política externa está muito ligada. Há uma percepção de que o Itamaraty seria uma espécie de Banco Central independente da diplomacia. Mas não é assim. Política externa é política. Tem certos princípios que são permanentes. Mas a maneira de operacionalizá-los com ações é política (AMORIM, 2006).

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. The formulation of Brazilian foreign policy and the new regional political leaders. *Perspectivas*, São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008.

■ **ABSTRACT:** *This article discusses the rising of demands to change the traditional conditions of making decisions in the Brazilian foreign policy. The analysis allows understanding the increase of the tension on the conditions that guarantee continuity and previsibility of the Brazilian external performance. Finally, it examines that Lula's government isn't the reason of this pressure, but how its governmental logical contributes to rise and speed up these tensions.*

■ **KEYWORDS:** *Brazilian foreign policy Itamaraty. Ministry of External Relations. Lula's government.*

Referências

AMORIM, C. Chávez tem o estilo dele. O nosso é outro. [dez. 2006]. Entrevistadores: Guilherme Evelin e Marcelo Musa Cavallari. *Época*, São Paulo, edição 552, 17 dez. 2006.

ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas Argentina e Brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.337-386, 2000.

BARBOSA, R. A. O lugar do Brasil no Mundo. *Política Externa*, São Paulo, v.5, n.2, p.69-82, 1996.

BARROS, S. do R. A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.19-28, 1998.

BUENO, C. Transição do Período Vargas (1930-1945): continuidade, equidistância, realinhamento. In: CERVO, A. L.; BUENO, C. (Org). *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002, p.245-257.

BUENO, C.; CERVO, A. *A política externa brasileira: 1822-1985*. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

CASTELLS, M. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, v.1-3.

CERQUEIRA, R. *Diários do príncipe: imprensa e política externa no governo Cardoso (1995-2002)*. 2005. 127f. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 2005.

CERVO, A. L. Tendências da política exterior do Brasil. In: CERVO, A. L. (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1994. p.25-58.

CHEIBUB, Z. B. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty*. 1984. 140f. Dissertação (Mestrado)-Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

_____. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, Rio de Janeiro, v.28, n.1, p.113-128, 1985.

CORRÊA, L. F. de S. O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.42, n.1, p.5-29, 1999.

DANESE, S. F. A Diplomacia no processo de formação nacional do Brasil. *Política Externa*, São Paulo, v.8, n.1, p.98-117, 1999.

DEUTSCH, K. W. *Análise das relações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 1982.

FARIAS, R. de S. Do palácio dos Arcos para Esplanada: o processo decisório da participação brasileira no GATT. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30, 2006, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2006, p. 246-246.

FAVERÃO, G. de M. *Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional*. 2006. 226f. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2006.

HABERMAS, J. O estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, ed.43, p.87-101, nov. 1995.

HELD, D. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. *Lua Nova*, São Paulo, n.23, p.145-194, 1991.

HELD, D.; MCGREW, A. *Prós e contras da globalização*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

HERZ, M. A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.21, n.2, p.259-289, jul./dez. 1999.

HOLZHACKER, D. O. *Atitudes e percepções das elites e da população sobre a política externa brasileira nos anos 90*. 2006. 233f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Ed.). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000. p.11-28.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.

_____. *After hegemony*. Princenton: Princenton University Press, 1984.

KRASNER, S. D. Compromising Westphalia. In: HELD, D.; MCGREW, A. *The global transformation reader*. Cambridge: Polity Press, 2000. p.124-135.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAMPREIA, L. F. *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia por Ocasião da Posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa*. 04 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br/disclampreia.htm>>. Acesso em: 27 jan. 2008.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.41, p.29-41, 1998. Número especial.

LIMA, M. R. S. de. Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula. *Carta Capital*, São Paulo, ano XIII, n.425, p.56-58, 27 dez. 2006.

_____. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política exterior brasileña. *América Latina Internacional*, Buenos Aires, v.1 n.2, p.27-46, outono-invierno 1994.

_____. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.22, n.2, p.265-303, jul./dez. 2000.

_____. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano XIX, n.82, p.4-19, jan./mar. 2005.

MARIANO, K. L. P. *Integração regional do Cone Sul: os partidos políticos e as centrais sindicais do Brasil*. 2001. 293f. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.

MARQUES, S. F. *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média*. 2005. 120f. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

MIYAMOTO, S.; GONÇALVES, W. da S. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira: 1930-1990: prioridades, atores e políticas*. São Paulo: Annablume; USP: NUPRI, 2000. v.4, p.176-213.

MORACVSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In: BULMER, S.; ANDREW, S. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994, p. 473-524.

NYE, J. S. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

OLIVEIRA, H. A. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PINHEIRO, L. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004.

SASSEN, S. *Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2001.

SENNES, R. U. *Brasil, México e Índia na Rodada Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança da ONU: um estudo sobre os países intermediários*. 2001. 275f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

SILVA, C. E. L. Política e comércio exterior. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002, p.295-330.

SOUZA, A. *Agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VAZ, A. C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.42, n.2, p.52-80, 1999.

VIEIRA, M. A. M. de C. Idéias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90. *Contexto Internacional*, v.23, n.2, Rio de Janeiro, p.245-293, 2001.

VIGEVANI, T. *O contencioso Brasil x Estados Unidos da informática: uma análise sobre formulação da política exterior*. São Paulo: Alfa Omega: EDUSP, 1995.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H.; CORREIA, R. A. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Novas*

lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul.
São Paulo: Ed. Unesp, 2008. p.83-115.

