

## TEXTO 2

# REFLEXÕES SOBRE A DIPLOMACIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Gustavo Westmann \*

**Resumo:** Em que consiste a atividade diplomática? Como a nova ordem global tem alterado sua dinâmica? O que significa informar, negociar e representar nos dias de hoje? Quais as prioridades da política externa brasileira para os próximos anos? Como o Brasil deverá posicionar-se na arena global? Com o objetivo de aprofundar o debate sobre o papel da diplomacia em tempos de globalização, seus principais desafios e como o Brasil deverá adequar-se à nova realidade, o presente artigo contempla uma abordagem abrangente e transversal, sem apego a estruturas tradicionais de pesquisa, que busca demonstrar a interdisciplinaridade do tema e a dimensão histórica do momento em que vivemos, apresentando opiniões e sugestões sempre que pertinentes.

**Palavras-chave:** Diplomacia; globalização, política externa.

121

A diplomacia como conhecemos nos dias de hoje remete suas origens ao século XVII, quando os chamados Acordos de Vestfália determinaram a criação do Estado moderno e do princípio de territorialidade. Desde então, a diplomacia desenvolveu-se para atender a diferentes interesses nacionais, buscando a promoção do entendimento entre povos e a solução pacífica de controvérsias.

Mas em que consiste, de fato, a atividade diplomática? Em linhas gerais, pode-se dizer que ela representa um dos elementos centrais da política externa, influenciando o processo decisório e oferecendo as ferramentas necessárias para seu planejamento e execução, por meio da atuação de diplomatas.

Tradicionalmente, as funções essenciais de um diplomata resumem-se a informar, negociar e representar. E a história demonstra que tiveram muito êxito nestas

---

\* Diplomata, mestre em diplomacia e em política internacional. E-mail: guswestmann@hotmail.com

atividades ao longo dos séculos. Basta lembrarmos de nomes como Metternich, Talleyrand ou o famoso Barão de Rio Branco.

No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, é o órgão responsável por auxiliar a Presidência da República na formulação e execução da política externa. O Serviço Exterior Brasileiro é formado por um corpo de servidores organizados em carreiras bem definidas e hierarquizadas, compostas de diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria. O Brasil é um raro caso no qual a quase totalidade dos cargos diplomáticos são ocupados por quadros de carreira.

Hoje, contudo, parece que a diplomacia está passando por um período de grave crise e indefinições, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. A proliferação de conflitos armados, o agravamento da questão migratória, os fracassos em negociações multilaterais na OMC, a incapacidade da ONU para atender à multiplicação de demandas globais e as crises internas em diferentes chancelarias mundo afora são apenas alguns reflexos desta realidade.

Em grande parte, tais indefinições derivam das rápidas e recentes transformações que o mundo está vivenciando, as quais ainda não puderam ser amplamente compreendidas, e que geram desafios de nova magnitude, que transcendem os modelos tradicionais de Estado-Nação e prática diplomática.

Afinal, o que significa informar, negociar e representar nos dias de hoje?

Qualquer pessoa interessada na situação da Síria, por exemplo, poderá entrar no Google e obter, em segundos, milhares de informações atualizadas, sem qualquer necessidade do apoio de diplomatas. Se alguém pretende fazer negócios em outro país, basta enviar diretamente alguns emails para potenciais interlocutores, ignorando por completo as estruturas de suporte governamental, como ocorria no passado. Atualmente, qualquer ministério, instituição, organização não-governamental, empresário ou cidadão pode fazer política externa e diplomacia. E, mesmo sem perceber, muitas vezes o fazem mais do que muitos diplomatas.

A importância do diplomata como “informador”, contudo, não deve ser de todo desprezada, já que, beneficiado por redes de contatos e estruturas de apoio em diferentes países, tem ele condições singulares para produzir análises críticas e

desenvolver reflexões que, se bem elaboradas, ultrapassam em muito meras reproduções de notícias das mídias locais.

No que se refere ao aspecto negociador, apesar de os Estados, e seus diplomatas, continuarem como atores centrais nos grandes debates internacionais, há muito tempo deixaram de ser os únicos nesse papel. À multiplicação de atores na arena global somou-se o alargamento dos temas tratados e a conseqüente ampliação da agenda negociadora. Gradativamente, a regulação da coexistência entre Estados expandiu-se para a discussão de questões ambientais, financeiras, jurídicas e sociais, que exigem cada vez mais conhecimentos técnicos específicos e o deslocamento de especialistas para participar das principais reuniões.

Nesse novo contexto, os diplomatas ainda contam com a vantagem de transitar com segurança e habilidade nos ambientes negociadores, de conhecer suas regras não-escritas e de falar outros idiomas. Contudo, diante de novas demandas técnicas, que dependem de “experts” para serem encaminhadas, isso deixou de ser suficiente. Diplomatas, em geral, não são especialistas, uma questão que precisa ser discutida nos dias de hoje. Para tornar a situação ainda mais complexa, muitas das negociações atualmente em pauta transcendem a própria lógica tradicional dos Estados, fora da qual a diplomacia ainda está aprendendo a se movimentar.

Antigamente, as chancelarias podiam se dar ao luxo de esperar passivamente que outros atores interessados em questões internacionais fossem a elas pedir ajuda. Hoje, diferentemente, quase todas as grandes instituições e empresas possuem setores que se ocupam de relações internacionais, cabendo aos diplomatas coordenar essa multiplicação de atividades de maneira pró-ativa e coerente, conciliando interesses, reduzindo custos e otimizando resultados.

Representação talvez seja a função diplomática menos abalada pela nova ordem global, embora também mereça ser objeto de críticas. Embaixadas e Consulados continuam sendo importantes pontos de referência para indivíduos e empresas no exterior, incluindo-se turistas, técnicos, estudantes, professores, cientistas e jornalistas. Outros pontos de referência, no entanto, começam a se multiplicar. Costumava-se dizer que as Embaixadas e seus diplomatas eram a primeira imagem de seus países no exterior. Atualmente, um único cidadão ou uma empresa podem alterar, em poucos minutos, toda a imagem de um país.

Os corpos diplomáticos, em sua maioria, pelas próprias especificidades e dificuldades que suas carreiras impõem, ainda tendem a viver muito fechados entre si, em pequenas “sociedade de corte”, o que não mais se justifica. A representação, em plena era global, deve transcender círculos elitistas e meramente institucionais, para atingir um número cada vez maior de interlocutores, que constituirão o verdadeiro motor do processo de integração nas próximas décadas.

Isso não significa que a diplomacia tenha deixado de ser importante. Muito pelo contrário. A imagem distorcida dos diplomatas com seus “punhos de renda”<sup>1</sup>, embora ainda possa fazer algum sentido, demonstra grande falta de conhecimento sobre a real importância da diplomacia e dos benefícios que uma política externa bem estruturada pode trazer a diferentes sociedades e à humanidade como um todo.

No caso do Brasil, por exemplo, as decisões de aprofundar a integração com os países da América do Sul, de assumir papel de protagonismo no G20, de eleger candidatos brasileiros para as Direções-Gerais da FAO e da OMC e mesmo de sediar conferências internacionais como a Rio+20 foram decisões consistentes de política externa que trouxeram benefícios incontestáveis para o País.

Ao negociar acordos comerciais e de investimentos, diplomatas abrem oportunidades de mercado com impactos concretos nas economias nacionais e na criação de empregos, mesmo que muitas vezes não sejam contabilizados. Por conhecerem diferentes idiomas, culturas e interlocutores, além de estarem *in loco*, os diplomatas estão sempre entre os primeiros a atuar em situações de catástrofes naturais, emergências humanitárias e crises políticas. Sem nossos diplomatas, as fronteiras do Brasil não seriam as mesmas, o País estaria fora das grandes negociações políticas e comerciais da atualidade, não faríamos parte do MERCOSUL, da Unasul, do BRICS<sup>2</sup> e, muito possivelmente, não teríamos nos tornado um ator global.

---

<sup>1</sup> A expressão faz alusão a um romance escrito por Edgar Telles Ribeiro, também diplomata, chamado: *O punho e a renda*.

<sup>2</sup> BRICS é um acrônimo que se refere ao agrupamento político-diplomático entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A sigla foi cunhada em 2001, em estudo intitulado *Building Better Global Economic BRICs*, e, originalmente, não contava com a participação da África do Sul.

A coordenação entre Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) iniciou-se de maneira informal em 2006, com reunião de trabalho à margem da abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. A primeira reunião formal de Chanceleres do BRIC foi realizada em 18 de maio de 2008, em Ecaterimburgo, na Rússia. Em 14 de abril de 2011, o "S" foi oficialmente adicionado à sigla BRIC para formar o BRICS, após a admissão da África do Sul ao grupo. Atualmente, os países do BRICS compreendem cerca de 42% da população

Com o objetivo de aprofundar a discussão sobre desafios pelos quais a atividade diplomática vem passando, as páginas a seguir serão divididas em duas breves reflexões. A primeira será dedicada a uma análise estrutural das transformações que o mundo está enfrentando e seus impactos nos modelos tradicionais de Estado-Nação e política externa, que ainda condicionam a atividade diplomática. A segunda terá como foco os principais desafios para a política externa e a diplomacia brasileiras nos próximos anos.

### **A velocidade das transformações pelas quais o mundo vem passando**

125

Durante a Copa do Mundo de 1970, os brasileiros criaram um hino que dizia: “90 milhões em ação, para frente Brasil, salve a seleção”, referindo-se a seus 90 milhões de nacionais. 44 anos depois, enquanto o País organizava a Copa do Mundo de 2014, sua população já passava de 200 milhões. Se no mundo habitava cerca de 1 bilhão de indivíduos em 1800, nos anos 2000 esse número chegou a 7 bilhões. Apenas entre 1961 e 2011, foi acrescentado à população mundial um contingente maior do que em todo o período evolutivo anterior, e estima-se que, até 2050, esta tendência exponencial será mantida.

No mesmo período, teve início umas das mais importantes revoluções da história evolutiva humana, com implicações, *inter alia*, no meio ambiente, na saúde, em questões de segurança, na multiplicação da riqueza e na própria organização do espaço: a revolução das tecnologias de informação e comunicação, acompanhada pela emergência da era digital.

Meios de comunicação mais eficientes e o advento dos computadores e da internet permitiram que distâncias encolhessem e que o tempo fosse relativizado. Redes transnacionais superaram as barreiras geográficas, e a informação começou a circular com velocidade quase instantânea, por todos os cantos do planeta. Hoje, a internet já

---

mundial e 25% da extensão territorial da Terra, produzem mais de 20% do PIB mundial e respondem por 17% do comércio global.

Desde a sua criação, o BRICS tem expandido suas atividades em duas principais vertentes: (i) a coordenação em reuniões e organismos internacionais; e (ii) a construção de uma agenda de cooperação multissetorial entre seus membros.

tem cerca de 2,5 bilhões de usuários; em 1990, eles representavam menos de 1% da população mundial<sup>3</sup>.

Para facilitar os deslocamentos em massa dos indivíduos pelo território, aviões permitiram superar montanhas e oceanos a mais de 900 km horários, 10 vezes mais velozes do que os trens do final do século XIX. Ferrovias e estradas expandiram-se, interconectando regiões cada vez mais distantes, e os navios em circulação se multiplicaram, bem como os carros, que, em 1904, eram 60 mil, contra 84,1 milhões produzidos apenas em 2012<sup>4</sup>.

Somente entre 1960 e 2010, o produto interno bruto mundial aumentou de menos de US\$ 3 trilhões para quase US\$ 65 trilhões. O comércio internacional seguiu o mesmo caminho, refletindo a crescente interdependência do sistema produtivo global e a internacionalização da produção. Em 1948, o total mundial de exportações de mercadorias foi de US\$ 59 bilhões, contra US\$ 1,8 trilhões em 1983 e US\$ 18 trilhões em 2012<sup>5</sup>.

Em poucas décadas, acontecimentos locais passaram a influenciar eventos distantes e a ser por eles modelados, gerando ameaças e desafios nunca antes vistos. Para regular a realidade emergente, novos atores juntaram-se a estadistas e diplomatas na formulação da agenda internacional e temas antes restritos à coexistência pacífica entre soberanias expandiram-se para a supervisão, regulação e modelagem ativa das condições de bem-estar de toda a humanidade.

Na ausência de um substantivo corpo de normas e princípios de direito internacional que pudessem atender às novas demandas, multiplicaram-se os acordos bilaterais e multilaterais, e os chamados princípios gerais de direito reconhecidos pelas “nações civilizadas” ganharam renovada importância. Contratos internacionais e outros tipos de transações e práticas de agências administrativas internacionais, empresas, organizações não-governamentais e mesmo indivíduos começaram a definir novas práticas, a estabelecer valores globais e a vincular decisões nos mais diversos setores, da economia aos direitos humanos.

---

<sup>3</sup> Banco Mundial, Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2013.

<sup>4</sup> In: <http://www.transportepress.com/site/o-mundo-produziu-84-141-209-veiculos-em-2012>.

<sup>5</sup> In: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2013\\_e/its13\\_world\\_trade\\_dev\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its13_world_trade_dev_e.pdf).

Gradativamente, as atividades e funções dos Estados e outros grupos sociais começaram a fundir-se em instituições internacionais permanentes, sustentadas por acordos de grande complexidade. Essas instituições expressam propósitos e funções próprias e, quanto mais se consolidam, mais se emancipam dos interesses que as estabeleceram, desenvolvendo uma personalidade moral e legal por si próprias<sup>6</sup>.

Conforme temas antes limitados ao campo do direito privado tornaram-se preocupações centrais de direito internacional, foi surgindo, ainda que de maneira embrionária, a percepção de que vivemos em um mundo indivisível e orgânico, com ameaças e desafios que a todos podem afetar, independentemente de etnia, gênero ou nacionalidade, os quais apenas poderão ser solucionados por verdadeiros esforços globais.

Se as novas demandas exigem amplos movimentos de cooperação internacional para serem atendidas, deverá ser construído, por conseguinte, crescente consenso em torno de objetivos globais, compartilhados por uma sociedade internacional que não mais se justifica simplesmente a partir dos Estados.

Os principais sistemas culturais do mundo são compatíveis com a observância de um mínimo de condições de coexistência, em termos de diplomacia tradicional. Resta que seus formuladores de política externa conscientizem-se, o mais rapidamente possível, sobre os esforços necessários para atender às novas, e cada vez mais rápidas, demandas globais de integração.

É nesse inédito e complexo contexto que se insere a necessidade de redefinição do escopo e dos propósitos da política externa e da diplomacia brasileiras.

### **Os novos desafios para a política externa e a diplomacia brasileiras**

A diplomacia brasileira sempre foi considerada uma referência mundial, por sua habilidade negociadora e qualidade de seus funcionários. Sem qualquer demérito aos nossos grandes diplomatas do passado, no entanto, foi apenas nas últimas décadas que o Brasil assumiu definitivamente um papel de ator global, podendo influenciar os rumos dos mais importantes temas da agenda internacional.

---

<sup>6</sup> Amaral Junior, Alberto, *Introdução ao Direito Internacional Público*. Ed. Atlas, São Paulo, 2008.

Em que pese a ativa participação brasileira na criação da ONU e do G77, na fundação do Estado de Israel, nas negociações sobre desarmamento ou nos processos de independência na África, até o recente processo de democratização os temas centrais da política externa brasileira, de maneira muito simplificada, giraram em torno da liderança geopolítica na América do Sul, do alinhamento ou não com os Estados Unidos, da atração de investimentos e empréstimos estrangeiros, da gestão das dívidas e da participação em organismos internacionais.

Em 2001, quando Jim O'Neil cunhou o termo BRIC, na época ainda sem contar a África do Sul, a letra B do acrônimo foi recebida com reticência por investidores e outros países. Poucos anos depois, o Brasil representava a sétima economia do planeta, o motor da integração regional e agente determinante nas negociações globais sobre comércio, agricultura, meio ambiente e segurança alimentar.

A sucessão dos governos de FHC e Lula permitiu grandes avanços no processo de consolidação democrática, acompanhados por um salto de qualidade nunca antes visto na história do País. Economicamente estável e com as principais variáveis macroeconômicas controladas, foi possível implementar políticas sociais inovadoras e elevar à classe média cerca de 40 milhões de pessoas. A escolaridade da população aumentou, e o Brasil saiu do Mapa da Fome<sup>7</sup>.

Essas condições, somadas a um contexto internacional favorável para os países emergentes, criaram o cenário ideal para a reestruturação do modelo de inserção do País na arena global. Ao constatar que o Brasil é grande demais para ficar de fora do complexo jogo de forças mundial, mas ainda pequeno para nele “brincar sozinho”, a gestão do Ministro Celso Amorim, sob orientação do Presidente Lula, teve o mérito de identificar uma geometria variável de poder geográfico, que permitiu ao País diversificar sua agenda, formar novas alianças e participar das principais decisões globais.

Não obstante os indiscutíveis avanços realizados, as crises internacionais dos últimos anos, a aparente falta interesse do Governo Dilma por política externa e o atraso de reformas estruturais no País desmascararam vícios do passado e revelaram a persistência de importantes desafios a superar, a começar pela definição de um planejamento estratégico de longo prazo para a agenda internacional brasileira. A

---

<sup>7</sup> FAO, O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, 2014.

atual sensação de falta de rumos de nossa diplomacia, e da política externa como um todo, é o reflexo mais imediato desta realidade.

Afinal, quais as prioridades do Brasil para os próximos anos? Como o País pretende afirmar sua inserção na nova ordem global? Qual o papel que pretende assumir? Qual imagem quer passar? Quais serão os maiores desafios a superar? Tudo indica que as respostas para essas questões ainda não foram encontradas.

Em 2015, a política externa brasileira desenvolveu-se num contexto econômico internacional de baixo crescimento e em ambiente político marcado por grandes desafios, que colocaram em evidência a indefinição do País sobre seu posicionamento em relação a temas de maior relevância na agenda global.

Sob o impacto da Parceria Transpacífica, renovaram-se críticas à aposta brasileira no multilateralismo para a discussão de temas comerciais e agrícolas. O Itamaraty alega que, para contornar as assimetrias de poder e tendo em conta que não dependemos de um único mercado, uma rodada de negociações como a Rodada de Doha da OMC é a escolha racional do Governo brasileiro. O setor privado, contudo, parece não compartilhar plenamente esta posição e vem realizando gestões para promover a gradual retomada, e ampliação, de negociações em âmbito bilateral.

A ratificação do Acordo de Cooperação em Defesa e do Acordo sobre Intercâmbio de Informação Confidencial com os EUA permitiu lançar as bases para facilitar o processo de autorização da exportação de tecnologias avançadas para o Brasil. Na Ásia, foi adotado o Plano de Ação Conjunta 2015-2021 com a China, e teve início o processo de adesão ao Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura.

A dificuldade brasileira em definir linhas de ação concretas para seus principais parceiros europeus impediu avanços bilaterais significativos no continente. As negociações do Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia, por outro lado, entraram em momento crucial, com a conclusão da oferta do MERCOSUL e a expectativa de um posicionamento do lado europeu.

América do Sul e África mantiveram-se na pauta de prioridades do Brasil, embora, na prática, o País continue carente de novas diretrizes para ambas regiões. No primeiro caso, a indefinição sobre a situação da Venezuela e a crise econômica da Argentina, bem como a retração dos investimentos brasileiros no desenvolvimento regional impediram o aprofundamento da integração. No segundo caso, a drástica redução do

orçamento destinado à cooperação internacional brasileira prejudicou de maneira significativa projetos em andamento e fez com que o País cedesse espaço para outras economias interessadas na região.

Um dos temas da agenda internacional brasileira que mais ganhou forças no ano foi o dos BRICS, com a aprovação de tratados que criaram o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas. As negociações sobre mudança do clima contaram com participação decisiva do Brasil para o Acordo de Paris, da mesma forma que a adoção da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável; José Graziano da Silva foi reeleito Diretor-Geral da FAO; e o País manteve a liderança na missão de paz no Haiti e participação ativa na do Líbano.

\*

Nos próximos anos, um dos maiores desafios para os formuladores de política externa no Brasil será convencer a Presidência, o Congresso Nacional e a sociedade civil de que política externa é realmente importante e pode trazer benefícios concretos para a sociedade como um todo.

A gestão da Presidente Dilma Rousseff revelou-se, até então, pouco exitosa nesta área. Sem a devida prioridade à agenda internacional, o Brasil assistiu ao enfraquecimento de processos e negociações que vinham sendo conduzidos com sucesso há anos e ao enfraquecimento do papel do Itamaraty.

Nesse cenário, com a carência de objetivos bem definidos e coordenação entre os diversos atores envolvidos em seu processo decisório, a política externa brasileira corre o risco de ser rebaixada a situação incompatível com a grandeza do País. Isto já se reflete na dramática situação orçamentária de nossa chancelaria, cujo orçamento não passa de 0,1% do total da União, e continua sendo contingenciado. Embaixadas não conseguem pagar contas, diplomatas atrasam aluguéis e organismos internacionais não recebem as contribuições devidas.

De modo a contornar esta situação, será indispensável que o Itamaraty estabeleça diálogo cada vez mais franco e direto com as instituições, a mídia e a sociedade civil

brasileiras e envolva-se ativamente no complexo jogo de política interna, tanto para justificar sua importância, como a da própria agenda externa do País.

A melhoria do nível de instrução de nossa população, associada à revolução das tecnologias de informação e de comunicação, possibilitou que a política externa virasse efetivamente um assunto de política interna. No Brasil de hoje, todos podem ter interesses e opiniões sobre a política comercial para a Argentina, a imigração de haitianos e sírios para o País ou as acusações de violação de direitos humanos na Venezuela, ainda que, por vezes, baseadas em informações superficiais da grande mídia. Quanto antes conseguirmos aceitar essa realidade, maiores serão nossas chances de sucesso no cenário internacional e seus benefícios para a sociedade.

Também caberá à chancelaria brasileira garantir os recursos necessários para o devido exercício da atividade diplomática e a implementação de sua agenda negociadora. Negociações bilaterais e multilaterais podem sofrer graves impactos se não houver diplomatas suficientes e qualificados para defender os interesses do País, e Embaixadas sub-lotadas, além de terem o desempenho de suas funções prejudicado, podem passar uma imagem negativa, causando mais danos do que se não existissem.

Para lograr tais objetivos, será preciso definir com maior clareza as prioridades de política externa do País e elaborar um planejamento estratégico consistente, cuidadosamente articulado entre os diferentes atores com interesses na agenda internacional.

Caso pretenda assumir o papel de verdadeiro *global player*, o Brasil terá que se posicionar de maneira mais assertiva em temas de grande interesse mundial. Historicamente, a diplomacia brasileira foi orientada para uma postura sempre conciliatória e moderada, que muitas vezes confundiu-se com “ficar em cima do muro”. Hoje, a posição de destaque do País exige declarações firmes sobre o conflito no Oriente Médio, a ascensão do Estado Islâmico ou a instabilidade em países vizinhos. No plano regional, será necessário definir até que ponto estamos dispostos a impulsionar o processo de integração. Nada simboliza melhor a perda de dinamismo da política externa brasileira do que a apatia de nossa política regional. Se a região for realmente identificada como prioridade, será indispensável disponibilizar novos recursos para ampliar a infraestrutura sul-americana, a cooperação com países menos desenvolvidos, o arcabouço institucional do MERCOSUL e a dinamização do comércio.

A única certeza que temos é que o Brasil é o único país na América do Sul com condições de articular e aprofundar o processo de integração.

Na esfera multilateral, a atuação do País junto a instituições internacionais poderá ser reforçada, não apenas por meio de seus quadros diplomáticos e órgãos de governo, mas igualmente pelo apoio à presença de funcionários brasileiros nas estruturas de governança que as regem. Da mesma forma, caberá ao Brasil levar adiante a estratégia de reformulá-las, incluindo-se o Conselho de Segurança das Nações Unidas, cenário em que poderá servir como importante elemento de equilíbrio.

O mundo não pode mais depender de um seleto grupo de países para decidir o futuro de vastas regiões e da própria humanidade, e o Brasil não pode esquivar-se de suas responsabilidades com o resto do mundo, independente de eventuais momentos de instabilidade interna. A crise política e econômica pela qual o País está passando pouco altera a dinâmica das relações internacionais ou das instituições globais, cabendo a nossas lideranças renovar, e aprofundar, a estratégia brasileira de atuação nos principais foros decisórios mundiais.

Nos próximos anos, as decisões de política externa também deverão afetar cada vez mais profundamente a economia doméstica, podendo, ou não, trazer benefícios concretos para a sociedade brasileira. A escolha da OMC como foro privilegiado para a discussão de assuntos comerciais e agrícolas fez muito sentido nas últimas décadas, mas a atual imobilidade do órgão exige que essa orientação seja complementada por novos acordos bilaterais de livre-comércio e a diversificação de parceiros, com destaque para os membros do BRICS e do continente asiático em geral.

Evidentemente, em um País com tantas dificuldades para fazer política industrial, é difícil identificar setores prioritários a defender e aqueles em que é preciso ceder. A nova ordem global oferece, contudo, condições singulares para que países emergentes possam dar um inigualável salto de desenvolvimento, ao abrir janelas de oportunidades que não durarão muito tempo.

A inclinação agrícola do País não pode ser negada, mas as novas possibilidades de inserção qualitativa no comércio mundial exigem a ampliação dos debates internos sobre a agregação de valor à pauta exportadora, a competitividade nacional e as vantagens que se podem obter do mercado global, o que dependerá, inclusive, de uma

participação mais ativa dos formuladores de política externa nas discussões econômicas internas.

Aprimorar a coordenação entre os atores do sistema comercial brasileiro será, desta forma, essencial para a formação de posições negociadoras, identificação de novos mercados, prospecção de financiamentos internacionais para projetos de infraestrutura, energia, inovação e pesquisa, bem como para discutir o processo de atração de imigrantes qualificados, em paralelo ao desenvolvimento de estruturas de apoio humanitário.

A promoção da “marca-país”<sup>8</sup> é outro importante desafio de política externa e diplomacia a afrontar nos próximos anos, embora ainda seja pouco compreendido no Brasil. Se, por um lado, existe um clima externo favorável de aceitação do Brasil, nem sempre essa avaliação positiva reflete-se no conhecimento sobre o País ou estende-se para seus produtos. Nossa imagem continua muito associada a estereótipos tradicionais como samba, carnaval, praia, futebol e beleza feminina. Raramente é associada à qualidade de um produto nacional, à tecnologia, aos avanços do País ou a um espírito empreendedor.

Associar a imagem externa do Brasil à modernidade e transformação, a produtos de alta qualidade, a tecnologias avançadas e à sustentabilidade seguramente contribuirá para consolidar uma imagem positiva do Brasil junto aos seus parceiros globais, mas dependerá de esforços conjuntos nas áreas da cultura, comércio, turismo e imprensa. Os Jogos Olímpicos de 2016 poderão servir como grande oportunidade para fortalecer a imagem do Brasil, da mesma forma que a ampliação da agenda cultural, educacional e turística das representações do País no exterior.

O último, e não menos complexo, desafio que merece destaque reside na necessidade de reestruturação do próprio Ministério das Relações Exteriores, que há muitos anos não passa por verdadeiras reformas. O contexto interno favorável e os avanços da gestão Amorim-Samuel Pinheiro Guimarães permitiram adiar este debate por quase

---

<sup>8</sup> “Marca-país” é um conceito utilizado em marketing e comunicação para referir-se aos valores intangíveis da reputação e da imagem de um país. Para determinar tais valores, são considerados aspectos múltiplos, como seus produtos, turismo, cultura, esportes, empresas e instituições.

No Brasil, o conceito “marca-país” ainda é tratado apenas como um logotipo aplicado aos produtos e às campanhas de incentivo ao turismo e à exportação. Uma maneira ainda superficial de se olhar para um tema que interessa não apenas aos setores de negócios e turismo, mas a todos os cidadãos brasileiros.

uma década, mas conforme as novas dinâmicas das relações internacionais e da política interna colocaram em xeque as próprias funções essenciais do Itamaraty, tornou-se inevitável retomar as discussões para a modernização de seus arcaicos procedimentos, sistemas de gestão e estruturas organizacionais.

Um primeiro ajuste necessário é a implementação da reforma administrativa do Ministério. Diplomatas, em geral, têm pouca experiência com as áreas de administração, contabilidade e gestão de pessoas. Contudo, em uma instituição hierárquica, historicamente gerida de maneira personalista, e na qual o poder de definir remoções, promoções e cargos de confiança tem papel relevante, não será nada fácil transferir para as mãos de especialistas a prerrogativa dos diplomatas de administrar sua “própria casa”.

Outra reforma urgente a ser realizada é a da sua estrutura organizacional. À medida que se foi ampliando o número de diplomatas brasileiros, criaram-se novas vagas e divisões para acomodar embaixadores e mesmo jovens secretários. Sem aparente planejamento estratégico na condução desses esforços, hoje vemos uma grande colcha de retalhos, que não mais reflete os interesses e as necessidades da agenda externa do País.

O acesso à carreira tem-se democratizado, mas também resta muito a fazer nesse sentido. Apenas um quarto dos diplomatas brasileiros são mulheres e o número de negros não passa de poucas dezenas. Por outro lado, a participação de novas classes sociais entre os quadros do Itamaraty já começa a ser notada, em discussões e questionamentos sobre sua tradicional dinâmica interna e adequação às demandas que se multiplicam.

Convém destacar, por fim, a necessidade de discutir novas estratégias e propósitos para a academia diplomática brasileira, conhecida como Instituto Rio Branco, que poderia ser transformada em um verdadeiro *think-tank*, bem como para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a qual perdeu prestígio no Governo Dilma e, se não forem tomadas providências de curto prazo, poderá sair do comando do Ministério das Relações Exteriores.

## **Considerações Finais**

Praticamente todos os temas abordados nas páginas anteriores poderiam ser, por si só, objetos de discussão e detalhamento em artigos separados.

As reflexões apresentadas, no entanto, tiveram como objetivo introduzir, ainda que de forma generalista, um novo tipo de debate sobre o papel da diplomacia em tempos de globalização, seus principais desafios e como o Brasil deverá adequar-se à realidade emergente.

Para atingir tal escopo, não foi utilizado nenhum modelo formal ou estrutura tradicional de pesquisa. Ao contrário, buscou-se discutir a dimensão dos atuais desafios de diplomacia e política externa por meio de abordagens abrangentes e transversais, que permitissem um relativo diálogo interdisciplinar.

Embora ainda não exista estrutura conceitual ou institucional que permita acomodar plenamente as demandas que emergiram no final do século XX, hoje é possível dizer que o mundo em que vivemos consiste em uma totalidade integrada e intrinsecamente dinâmica, cujas propriedades não podem ser reduzidas ao somatório de unidades menores e independentes. Quando ele é dividido em elementos isolados, suas propriedades sistêmicas se perdem. Os formuladores de política externa que primeiro conseguirem desenvolver, com base nessa realidade, novos modelos de inserção na ordem global, serão aqueles que trarão os maiores benefícios para as sociedades que representam e para a população mundial como um todo.