

Opinião

Como democratizar a política externa?

A África do Sul aponta um caminho para ampliar o número de vozes na formulação da política exterior

Por Carlos R. S. Milani e Pablo Rezende Saturnino Braga

Os Diálogos sobre Política Externa, organizados durante duas semanas a partir de 26 de fevereiro de 2014, e o anúncio da confecção do primeiro Livro Branco da Política Externa foram momentos importantes no processo de abertura do Itamaraty às demandas de participação da sociedade civil, de setores diversos do mundo empresarial e sindical, dos movimentos sociais, de intelectuais e pesquisadores universitários.

Os Diálogos tiveram por objeto inúmeros temas internacionais e inseriram a política externa na esfera pública de discussão, em alinhamento com a hipótese de que o insulamento burocrático de qualquer agência do Estado democrático enfraquece sua própria capacidade de formulação e gestão de políticas governamentais. Um passo decisivo na institucionalização das relações entre atores institucionais e não governamentais no campo da política externa seria a criação do Conselho Nacional de Política Externa Brasileira, o Conpeb.

Entre os muitos modelos institucionais disponíveis, ressalta-se o *South African Council in International Relations* (Sacoir), cujos avanços foram relatados em sessão especial no Comitê sobre Comércio e Relações Internacionais no Parlamento sul-africano, no âmbito do *National Council of Provinces*, na Cidade do Cabo, no dia 18 de fevereiro de 2015. Durante a sessão, o representante do *Department of International Relations and Cooperation* (Dirco), equivalente ao Itamaraty na África do Sul, apresentou a previsão de estabelecimento do Conselho ainda para o ano de 2015.

Em 2011, o Dirco criou o Sacoir, cujo objetivo precípua é gerar debate público sobre a formulação da política externa sul-africana. Segundo o Dirco, o Conselho busca atender aos requisitos da capítulo 7 do Plano Nacional de Desenvolvimento da África do Sul, que menciona a criação de oportunidades de cooperação para solucionar os problemas da pobreza, da desigualdade e do desenvolvimento. De acordo com o *State of the Nation Address*, discurso em que Jacob Zuma abriu as atividades legislativas de 2015, “o governo vai engajar o empresariado, sindicatos e outros parceiros sociais na busca de soluções”.

O Conselho será composto por membros da academia, do empresariado, da sociedade civil e do mundo sindical. Apesar da previsão inicial de 25 membros, o Dirco limitou o número a vinte, sendo cinco representantes da academia, cinco do empresariado, sete da sociedade civil e três dos sindicatos. Os nomes ainda são sigilosos e serão aprovados pelo ministro de Estado, porém foi aberto em 2011 processo seletivo com publicação em 5 jornais de circulação nacional, e o Dirco recebeu 275 candidaturas.

A lista dos candidatos que será repassada ao gabinete do ministro foi selecionada no encontro do *Executive Management Committee* do Dirco. Os membros do Conselho terão contrato de 3 anos e serão remunerados de acordo com o *Public Finance Management Act*. O orçamento previsto para a Sacoir em 2015 é de 1.837.875,00 rands sul-africanos, aproximadamente 455 mil reais, segundo a cotação atual. O Sacoir vai operar sob o guarda-chuva institucional do Dirco, como um secretariado, que na prática será um órgão de consulta. A previsão é que ocorram duas sessões plenárias por ano, dois encontros de grupos de trabalho e também que seja organizado um simpósio para discutir questões-chave de política externa com interlocutores domésticos e externos. O simpósio receberá o nome de *Johnny Makhathini Dialogue Forum*, em homenagem ao diretor de relações internacionais do Congresso Nacional Africano morto no exílio, na Zâmbia, em 1988.

Em que medida a Sacoir vai gerar debate público sobre a formulação da política externa é um resposta que demanda o pleno funcionamento desse mecanismo institucional. Seu monitoramento em muito interessa os estudiosos da política externa brasileira. Entre outros, um fator que merece destaque é o entendimento do Dirco de que os diversos setores atuantes no campo podem contribuir para a construção da diversidade de “interesses nacionais”. Não se trata de perda de agenda para o Dirco, mas se trata da busca do diálogo com vários atores, tendo em vista as crescentes demandas por maior transparência do processo decisório. Essa abertura ao diálogo e às consultas é uma tendência das democracias contemporâneas que, se for rechaçada pelas chancelarias, pode gerar crises de legitimidade e questionamentos sobre a eficácia do aparato administrativo da diplomacia nacional.

Devemos entender as razões desse projeto sul-africano. As dificuldades da política externa da África do Sul atingiram seu ápice na atual gestão do presidente Jacob Zuma, que ascendeu ao poder em 2009, principalmente por atitudes que não se coadunam com as expectativas criadas sobre a atuação sul-africana no campo dos

direitos humanos. Após o famigerado regime de segregação racial, esperava-se que a África do Sul se posicionasse como país de vanguarda na defesa dos direitos humanos, percepção que foi aflorada pela celebrado artigo de Nelson Mandela no periódico *Foreign Affairs* em 1993. Todavia, alguns episódios revelaram-se verdadeiras frustrações dessas expectativas. A negação, por três vezes, do visto para a visita do Dalai Lama à África do Sul criou indagações sobre as reais prioridades da política externa sul-africana: agradar ao principal parceiro comercial, a China, ou ser intransigente na defesa dos direitos humanos? Além disso, o maior protagonismo da África do Sul em organismos multilaterais do sistema ONU, como a participação do país no Conselho de Direitos Humanos e seus dois mandatos como membro não-permanente do Conselho de Segurança, potencializou as contradições entre interesses estratégicos e a promoção dos direitos humanos.

Controvérsias em votos da África do Sul em crises no Zimbábue, Suazilândia, Madagascar, República Democrática do Congo, Burundi, Birmânia e Líbia demonstraram, para alguns analistas sul-africanos, o afastamento da política externa baseada nos direitos humanos. Um olhar histórico e mais profundo sobre o tema demonstra, no entanto, que a legitimidade da política externa sul-africana tem suas raízes na diplomacia de libertação do Congresso Nacional Africano (CNA), operada pelo partido quando no exílio durante o *Apartheid*. Muitos governos que apoiaram o CNA durante o regime segregacionista são hoje governos acusados de violações dos direitos humanos, como Cuba, Líbia e Zimbábue. Como definir as prioridades em termos plurais e democráticos? Como estabelecer um equilíbrio entre os interesses estratégicos e as normas de direitos humanos (ou de meio ambiente)?

A efetivação do Sacoir nesse ano é uma resposta da África do Sul às críticas quanto às ambiguidades de sua política externa. Isso demonstra que há setores dentro do Dirco cientes de que a medida estratégica para elucidar sua crise de legitimidade é criação de mecanismos de participação política que propiciem maior transparência do processo decisório. Com a criação do Sacoir, a tendência é que a consulta se amplie sem que haja perda de agência ou capacidade de coordenação pelo Dirco. O processo decisório deve, assim, democratizar-se, mas não em detrimento da função das instituições políticas. O governo da África do Sul parece perceber a urgência de mudanças diante dos questionamentos sobre a legitimidade de sua atuação internacional. Do outro lado do Atlântico, chega ao Brasil um dos muitos exemplos de inovações institucionais no campo da política externa. O Brasil seguirá o exemplo de

seu parceiro do grupo Brics? O Itamaraty entenderá a relevância de medidas institucionais que propiciem maior escrutínio público e transparência ao processo de formulação da política externa brasileira?

Carlos R. S. Milani é professor e pesquisador do IESP-UERJ e membro do [GR-RI](#); Pablo Rezende Saturnino Braga é doutorando em Ciência Política no IESP-UERJ