



Do insulamento burocrático à interação com a sociedade: o Itamaraty na Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (2014)

Diogo Ives

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/ UERJ), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

O artigo aborda o processo de maior abertura do Ministério de Relações Exteriores do Brasil (Itamaraty) à interação social após a redemocratização e analisa seu envolvimento na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), em 2014. No evento, diplomatas interagiram, sobretudo, com representantes de comunidades brasileiras no exterior, a fim de formular diretrizes para consulados e embasar debates, no Congresso Nacional, sobre a Lei de Migração, aprovada em 2017. Descreve-se como a conferência aconteceu, por meio de observação participante, e se apresenta uma comparação entre as propostas finais da Comigrar e a Lei de Migração, por meio de análise de conteúdo. Aponta-se uma grande sintonia entre as demandas sociais coletadas na conferência e o conteúdo disposto na lei aprovada. Conclui-se que o envolvimento do Itamaraty na Comigrar foi ilustrativo de um processo de democratização da sua relação com a sociedade brasileira, mas que interações deste tipo precisam ser melhor institucionalizadas para não serem episódicas.

Palavras-chave: Itamaraty; insulamento burocrático; participação social; conferência nacional; migrações.



Del aislamiento burocrático a la interacción con la sociedad: Itamaraty en la Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (2014)

El artículo trata del proceso de apertura del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty) a la interacción social desde de la redemocratización y analiza su participación en la I Conferencia Nacional sobre Migraciones y Refugio (Comigrar), en 2014. En este evento, los diplomáticos interactuaron, sobre todo, con representantes de comunidades brasileñas en el exterior, con el fin de formular directrices para los consulados y apoyar debates en el Congreso Nacional sobre la Ley de Migración, aprobada finalmente en 2017. Se describe cómo ocurrió el evento, a través de observación participante, y se presenta una comparación entre las propuestas finales de la Comigrar y la nueva Ley de Migración, a través del análisis de contenido. El resultado muestra una gran sintonía entre las demandas sociales colectadas en la conferencia y la ley aprobada. Se concluye que la participación de Itamaraty en la Comigrar fue ilustrativa de una democratización de su relación con la sociedad, pero que interacciones de este tipo necesitan ser mejor institucionalizadas para que no sean episódicas.

Palabras clave: Itamaraty; aislamiento burocrático; participación social; conferencia nacional; migraciones.

From bureaucratic insulation to interaction with society: Itamaraty at the National Conference on Migration and Refuge (2014)

The paper discusses the process of openness of the Ministry of Foreign Affairs of Brazil (Itamaraty) to social interaction since the national re-democratization and analyzes its involvement in the I National Conference on Migration and Refuge (Comigrar), in 2014. At the event, diplomats interacted, above all, with representatives of Brazilian communities living abroad, in order to formulate guidelines for consulates and support parliamentary debates about a new Migration Law, finally approved in 2017. The paper describes, through participant observation, how the event happened and presents a comparison, through content analysis, between Comigrar's final proposals and the new Migration Law. The analysis shows a great convergence between the social demands gathered at the conference and the approved legislation. The paper concludes that Itamaraty's involvement in Comigrar was illustrative of a democratization of its relationship with Brazilian society, but that interactions of such kind need to be better institutionalized in order not to be episodic.

Keywords: Itamaraty; bureaucratic insulation; social participation; national conference; migrations.

1. INTRODUÇÃO

O modo como burocracias trabalham, interagem e influenciam decisões dentro do Estado é tema de pesquisa nas ciências sociais há décadas, em diversos países, e já levou à criação de modelos teóricos que tentam sintetizar este processo. No campo de estudos de Análise de Política Externa, o modelo produzido por Allinson e Hallperin (1972) foi paradigmático ao tomar o processo de tomada de decisão interburocrático nos Estados Unidos como objeto de investigação, até então pouco valorizado devido à hegemonia de premissas teóricas que assumiam um “Estado unitário” e um “interesse nacional” autoevidente, diante do qual pouco importariam disputas entre grupos com interesses variados dentro do aparelho estatal.

Por sua vez, interações entre a burocracia ligada à política externa e a sociedade civil são mais complexas de serem analisadas. Neste caso, faltariam duas características que Allison e Hallperin (1972) citam como fundamentais para o exame do comportamento burocrático: rotinas organizativas (as quais distribuem informações entre atores participantes e lhes fornecem opções de agência conhecidas previamente à interação) e valores compartilhados (os

quais facilitam percepções e respostas comuns dentro de uma equipe de trabalho habitual). As dificuldades aumentariam no caso de burocracias insuladas, cujas ações dentro do Estado são, por excelência, pouco transparentes.

No Brasil, estudos de Análise de Política Externa sobre comportamento burocrático tradicionalmente precisam levar em conta a particularidade de o Ministério das Relações Exteriores, conhecido como Itamaraty, ter sido um dos órgãos de Estado que mais cedo passou a operar em insulamento burocrático, reduzindo interferências de atores externos à carreira diplomática. Incumbido tanto de formular como implementar a política externa brasileira, o Itamaraty acostumou-se a se ver e a ser visto, ao longo do século 21, como agente único na realização das duas tarefas, sendo frequentemente autorizado pelo Presidente da República a exercer monopólio sobre suas atividades e contando com pouco interesse do Poder Legislativo em intervir no tema (Lima, 1994).

Todavia, com o fim da ditadura militar, surgiram reivindicações a favor do seu desinsulamento. Na academia, Lima (2000) afirmou pioneiramente a necessidade de se conceber a política externa como uma política pública, eliminar crenças da sua excepcionalidade diante de outros assuntos governamentais e submetê-la a todos os procedimentos de regulação legislativa e controle popular que são próprios de contextos democráticos. O crescimento de pressões deste tipo levou a que, efetivamente, o Itamaraty tivesse maior abertura ao diálogo com outras burocracias (Milani; Pinheiro, 2013) e com a sociedade (Lopes, 2011) nas últimas décadas.

O objetivo deste artigo é discutir teórica e empiricamente o processo de abertura do Itamaraty à interação social. A primeira seção a seguir faz uma revisão bibliográfica e se divide em três partes. A primeira subseção expõe teses que explicam o surgimento do insulamento burocrático no Brasil, enquanto a segunda elenca argumentos para superá-lo em direção à interação social, nos marcos de uma visão teórica que valoriza o Estado enquanto ente capaz de qualificar o bem-estar social em democracias e conter fundamentalismos de mercado. A terceira subseção explica brevemente as conferências nacionais de políticas públicas enquanto instrumentos emblemáticos de interação entre burocracias e grupos organizados da sociedade no Brasil do início do século 21.

Na sequência, a segunda seção do artigo foca no Itamaraty e se divide em duas partes. A primeira subseção explica a trajetória histórica deste ministério à luz dos processos de insulamento e desinsulamento, com destaque, no último caso, para ações relacionadas ao tema de migrações. Por sua vez, a segunda subseção apresenta um estudo de caso sobre o envolvimento do Itamaraty na I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), realizada em 2014, e suas consequências em matéria legal. Neste evento, demandas da sociedade civil foram coletadas por diferentes órgãos do Executivo nacional para embasar a formulação de políticas públicas para populações migrantes e refugiadas, bem como para subsidiar discussões, então em andamento no Congresso Nacional, sobre a Lei de Migração, que seria sancionada em 2017. O método de

pesquisa é duplo: contou com a observação participante do autor durante a conferência e com uma análise comparada do conteúdo do caderno final de propostas da Comigrar e do texto final da Lei de Migração, no que se refere aos temas que envolveram a atuação do Itamaraty na conferência. As considerações finais do artigo avaliam os desafios do desinsulamento do órgão no atual Governo de Lula 3, iniciado em 2023, após anos de paralisia e retrocesso nesse processo.

2. GÊNESE E ESGOTAMENTO DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO

Conforme Abrucio, Pedrotti e Pó (2010), no Brasil, medidas institucionais para tornar uma parte dos funcionários do Estado mais dotada de conhecimento profissional e menos dependente de relações pessoais com políticos foram impulsionadas no Governo Vargas, a partir dos anos 1930, e aprofundadas nas décadas seguintes, sobretudo durante a Ditadura Militar. Entre as medidas, estava o insulamento burocrático, através do qual alguns setores da administração estatal são escolhidos para serem compostos por profissionais especializados e concursados, enquanto outros permanecem mais vulneráveis à prática de indicações políticas. Uma preocupação com o atraso econômico de um Brasil agrário em relação a países industrializados justificava tais medidas da elite política que havia passado a dirigir o Executivo federal. Construir um setor industrial em território nacional requeria reduzir a hegemonia da elite econômica agroexportadora no interior do Estado, onde a ligação direta com funcionários públicos garantia que as políticas tomadas em economia atendessem suas preferências.

Nem todo o aparelho estatal, porém, poderia ser insulado, levando à preferência por insulamentos. Ao adotarem uma política econômica de cunho desenvolvimentista, sucessivos governos brasileiros depararam-se com o que Geddes (1994) chama de “dilema do político” no momento de decidir sobre a distribuição de cargos: ou os destinavam a profissionais com conhecimento técnico, capazes de executar o projeto industrial, ou os entregavam a aliados políticos, fiadores da estabilidade institucional (ou, mais comumente hoje, da governabilidade). A escolha entre os dois caminhos sempre resultava na opção que, a juízo do governante (entendido como um sujeito racional autointeressado), maximizasse o sucesso da sua carreira política. Empregar técnicos geraria uma melhor administração no longo prazo e poderia levar à continuidade no poder do indivíduo ou da sua coalizão partidária com base no apoio social dos beneficiados pela industrialização urbana. Por outro lado, indicar aliados sem conhecimento especializado poderia gerar uma administração de pior qualidade, na percepção da população, porém aumentava apoios de curto prazo necessários a um governo no dia a dia do mundo político, em que a troca de favores facilita a conquista de interesses.

Diante deste dilema, o insulamento burocrático surgiu, ainda segundo Guedes (1994), como uma solução de meio-termo: dava autonomia ao governante diante de interesses privados, mas apenas em poucos setores, considerados estratégicos ao projeto industrializante. Trata-se de uma estratégia, na visão da autora, oferecida por regimes democráticos modernos,

que permitem que líderes políticos se afastem, em alguma medida, de grupos econômicos dominantes para atender necessidades de um eleitorado urbano que crescia com a inclusão de setores da população anteriormente marginalizados da vida política.

Além de ter um impacto na carreira de governantes, Siknikk (1993) acrescenta que o insulamento burocrático contribuiu para aumentar a capacidade de ação do Estado para além do governo que inicialmente criava um órgão insulado. A autora compara as ações tomadas em relação à burocratização do serviço público pelo governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), no Brasil, e de Arturo Frondizi (1958-1962), na Argentina. Aponta que Kubitschek se valeu de instituições insuladas herdadas e criou novos insulamentos para reforçar diretrizes do desenvolvimentismo lançado por Vargas. Por sua vez, Frondizi herdou instituições de Estado pouco sólidas, valeu-se amplamente da distribuição de cargos em troca de apoios políticos e nomeou apenas alguns aliados pessoais para gerenciar políticas nacionalistas de petróleo e investimento externo. Enquanto Kubitschek teve êxito em concluir um mandato no qual avançou o projeto industrial brasileiro, Frondizi foi deposto por um golpe militar que descontinuou uma linha de política econômica semelhante na Argentina.

Siknikk (1993, p. 4) conclui que, para ser eficaz a um desenvolvimentismo de longo prazo, “certas condições fundamentais, como a existência de instituições especializadas, sólidas e duradouras, relativamente isoladas do jogo político (...), podem constituir um aporte significativo para o êxito de políticas econômicas” (Siknikk, 1993, p. 45). Assim como Guedes (1994), a autora não trata a blindagem de parte da burocracia a pressões políticas como um prejuízo à democracia, naquele contexto de meados do século 20.

Evans (1993) segue na mesma linha das duas autoras e entende que o desenvolvimentismo exigia certo grau de autonomia do Estado em relação à sociedade. O autor pondera que o Estado desenvolvimentista não deixa de ter cargos distribuídos para amigos da liderança política e correr o risco de corrupção, porém avalia que a industrialização é uma transformação estrutural positiva que cria bens coletivos e que supera o Estado predatório, de base eminentemente rural. Este último teria os dois defeitos mencionados sem produzir um resultado benéfico à maioria da população. Em termos weberianos, o Estado predatório seria patrimonialista, ao passo que o Estado desenvolvimentista seria racionalizado. Exemplos bem-sucedidos do segundo tipo ideal, ainda segundo o autor, existiriam no Japão, em Taiwan e na Coreia do Sul, enquanto os Estados de Brasil e Índia seriam casos que misturaram os dois tipos.

Embora saliente que os exemplos bem-sucedidos dependeram de conjunturas econômicas e geopolíticas, Evans (1997) avalia que um projeto industrial sempre exige previsibilidade e, para tanto, requer uma porção da burocracia com recrutamento meritocrático e recompensas de carreira de longo prazo. Esses dois requisitos produziram o que o autor chama de coerência corporativa, isto é, a capacidade de o Estado resistir não apenas às elites com outros interesses, mas também aos interesses dos próprios burocratas. Para o autor, a capacidade do que o Estado

pode administrar deve ser tratada como um bem escasso, pois a expansão insensata de suas incumbências, muitas vezes desejada por burocratas, geraria um declínio de desempenho que minaria sua legitimidade com o tempo.

Por sua vez, Nunes (1997) assume que o insulamento burocrático foi uma evolução na história brasileira, porém é mais crítico quanto aos seus efeitos para a cultura política do país. O autor parte do entendimento de que a tentativa de se imitar trajetórias de outras sociedades capitalistas produziu, no Brasil, a coexistência de quatro gramáticas políticas, isto é, padrões de relação entre Estado e sociedade. Em polos opostos, estariam o clientelismo e o universalismo de procedimentos. O primeiro tipo, existente desde a origem do Brasil, consistiria em intensos laços pessoais ligando líderes e subordinados, desde o compadrio à proteção política. As relações entre os indivíduos, inclusive dentro do Estado, seriam personalizadas e com expectativa de retornos futuros. Em compensação, o segundo tipo, típico de sociedades com Estados racionalizados e territorialmente universais, corresponderia a um padrão de instituições e de ação social baseada na impessoalidade de tratamento. As trocas entre indivíduos não dependeriam de relações pessoais nem de contrapartidas futuras para se efetivarem.

Entre os polos desse *continuum*, estariam as gramáticas políticas do corporativismo e do insulamento burocrático, ainda segundo Nunes (1997). Ambas desafiarão o clientelismo em nome de uma maior racionalidade, porém não alcançariam o universalismo de procedimentos, na medida em que discriminariam os indivíduos, ao invés de tratá-los como iguais. O corporativismo, formalizado em leis, procuraria incorporar ao Estado a relação entre líderes e subordinados do mundo do trabalho privado, não a fim de equalizá-la, mas, sim, de controlá-la, para inibir a manifestação da luta de classes. Por sua vez, o insulamento burocrático teria o objetivo principal de reduzir a chegada de demandas populares ao Estado, não em nome da impessoalidade, mas sim para facilitar o atendimento de interesses de atores externos selecionados.

Para além destas avaliações publicadas nos anos 1990, a tese de que a burocracia funciona melhor quando trabalha sob pouca interferência de atores externos ainda encontra ressonância atualmente. Por exemplo, Souza e Fontanelli (2017) entendem que a burocracia é uma capacidade de Estado cuja qualidade aumenta conforme seus profissionais estejam livres de influências externas, bem como tenham condições de recrutamento meritocrático, carreiras de longo prazo com premiações, regras para contratação e demissão, promoção interna para posições mais elevadas, perfis tanto de generalistas quanto de especialistas e controle do seu trabalho através de normas legais e administrativas.

Com base nessas condições, a autora e o autor formulam o Índice de Qualidade Burocrática, composto por quatro medidas: forma de admissão, educação/qualificação, promoção interna e *accountability* (entendida como demissões após o devido processo administrativo). Por meio da sua aplicação ao quadro de funcionários do Executivo federal brasileiro, Souza e Fontanelli (2017) avaliam que, nos vinte anos anteriores, um sistema de patronagem com algumas ilhas de

excelência foi substituído por um sistema meritocrático e competitivo, o que teria significado um fortalecimento da democracia no país.

2.1 Redemocratização e contenção do neoliberalismo

A ideia de que burocracias precisam estar isoladas da sociedade para atuarem bem passou a ser mais problematizada a partir dos anos 1990, quando o Brasil e outros países da América Latina passavam por processos de redemocratização e crises de dívida externa. As décadas de ditadura militar haviam revelado o lado mais perigoso de aparatos estatais pouco transparentes, na forma de prisões arbitrárias, torturas e assassinatos, por vezes contando com cooperação internacional (como na Operação Condor). Por sua vez, a crise econômica abriu espaço para a ascensão de autoridades políticas neoliberais. Em nome de uma gestão eficiente, estas autoridades pautavam-se pelo ideal de um Estado mínimo, que deixa de intervir na economia, afasta-se do desenvolvimentismo e promove a abertura da economia nacional a fluxos de bens e recursos estrangeiros.

Nesse novo contexto, nos termos de Loureiro, Olivieri e Martes (2010), acadêmicos(as) passaram a apontar uma crescente politização da burocracia (burocratas reforçando seu papel nas decisões políticas), acompanhada de uma burocratização da política (políticos fundamentando suas decisões cada vez mais com argumentos considerados técnicos, isto é, oriundos de um conhecimento especializado). O insulamento burocrático começou a ser interpretado como produtor de uma privatização do aparelho do Estado, na medida em que excluía partidos políticos, Congresso e demandas populares dos rumos da nova política econômica, em favor de segmentos profissionais selecionados. A ampla autonomia decisória e a pouca transparência de burocracias insuladas produziam decisões que, frequentemente, beneficiavam minorias empresariais do setor financeiro e produtivo.

Críticos se afastaram de apologias ao insulamento burocrático do passado e procuraram repensá-lo, na busca por uma alternativa ao projeto neoliberal que se valia destes órgãos blindados para desmontar o Estado desenvolvimentista com mais rapidez. Bresser-Pereira (2010), quando mais próximo da defesa de um neodesenvolvimentismo, expõe tal crítica da seguinte forma:

Em uma democracia, a tese burocrática de que a burocracia pública é uma mera executora profissional das decisões tomadas pelos políticos eleitos não faz sentido, como também não o faz a tese autoritária, retomada pelo neoliberalismo, de que aos “técnicos” deve ser assegurada ampla autonomia para tomar decisões, já que os políticos não são confiáveis. A tese burocrática não se sustenta porque os burocratas públicos jamais foram meros executores; eles sempre foram parceiros dos políticos eleitos no processo de tomada de decisão. [...] Quanto à visão oposta, [...] é uma tese que só faz sentido quando são os próprios políticos que decidem delegar uma parte de sua autoridade por motivos de ordem prática. Na democracia, porém, essa

delegação deve se limitar à execução das políticas públicas; sua definição cabe sempre aos políticos eleitos, em cooperação com os burocratas públicos, ouvida a sociedade (Bresser-Pereira, 2010, p. 8).

Uma série de autoras(es) passou a destacar a importância para um governo, quando a fim de construir um Estado alternativo ao neoliberal, de manter mobilizadas coalizões de apoio na sociedade, de forma institucionalizada, para aumentar sua governabilidade e, assim, estreitar as margens de ação de grupos de interesse neoliberais no Executivo e no Legislativo. Repetto (2004), por exemplo, parte da definição de capacidade estatal como tudo aquilo que permite dar expressão concreta aos valores sociais que o Estado deseja implementar. O autor distingue dois tipos gerais de capacidades: as administrativas e as políticas. Enquanto as primeiras diriam respeito ao aparelho estatal (como capacidade de recrutar burocracia, de criar instituições e de garantir ordem pública), as segundas seriam aquelas que os membros do Estado utilizam para interagir entre si e com outros agentes sociais, receber suas demandas e negociar decisões.

Ainda segundo Repetto (2004), a finalidade primordial das capacidades políticas do Estado é garantir a governabilidade, que dependeria tanto da relação entre agentes estatais de diversas áreas (entre funcionários do Executivo, entre membros do Executivo e do Legislativo, ou entre integrantes do governo federal e de um governo estadual, por exemplo), como da relação destes com a sociedade civil (indivíduos, associações, empresas). Na operação dessas capacidades políticas, segundo Coppedge (2001 *apud* Repetto, 2004), importariam quais atores são reconhecidos como importantes para a governabilidade, que táticas utilizam para negociar e de que forma as decisões são concretizadas, variáveis estas que mudam conforme o contexto político de um país. No caso de um Estado que busca resistir ao livre mercado e promover políticas sociais democratizantes, ter uma governabilidade construída na interação com grupos representativos das parcelas mais pobres e vulneráveis da sociedade seria fundamental (Repetto, 2004).

Por sua vez, Boschi e Gaitán (2016) avaliam que novas arenas de negociação e participação, quando devidamente institucionalizadas, representam uma ampliação da democracia e constituem vantagens comparativas de desenvolvimento que um país tem em relação a outro no sistema internacional. Estas vantagens institucionais “estão fundamentalmente ligadas ao papel do Estado no sentido da geração de capacidades para formulação, implementação e, ao mesmo tempo, criação de coalizões de apoio para uma agenda de desenvolvimento” (Boschi; Gaitán, 2016, p. 510). Os autores defendem que políticas de bem-estar social, no século 21, devem incluir políticas industriais que equilibrem avanço tecnológico e sustentabilidade ambiental, para o que capacidades estatais, como a burocracia, não deixaram de ser essenciais, mas cuja utilização deve ser diferente à que predominou no século 20.

No mesmo sentido, Lima (2000) entende que a captura do Estado por indivíduos e grupos com agendas contrárias ao bem-estar social, dotados de imensos recursos para avançá-las, é melhor combatida por meio de uma maior democratização do acesso da população à formulação de políticas públicas sediada no Estado. Nas palavras da autora:

[A democratização das relações políticas] induz à descompressão das demandas da sociedade sobre o sistema político, à politização do processo de formação de políticas públicas e à redistribuição dos direitos de propriedade sobre o processo decisório na direção da ampliação do controle popular sobre o processo legislativo. A liberalização econômica, contudo, implica a retirada da proteção pública prévia, a exposição dos agentes à competição do mercado e uma redefinição dos direitos de propriedade da esfera pública para o mercado. Aquilo que anteriormente era objeto da decisão e alocação pública, a partir do voto da maioria, passa a ser decidido agora no mercado (Lima, 2000, p. 265-266).

Essas concepções afastam-se do entendimento neoliberal de que a única alternativa ao clientelismo político brasileiro, no século 21, seria o insulamento de instituições do Estado (quando não eliminadas) a atores externos a elas. Em vez disso, sustenta-se, em suma, que práticas patrimonialistas e privatistas podem ser melhor coibidas com uma maior abertura do interior estatal à interação com a sociedade, em uma época na qual o nível educacional e a capacidade de ação organizada desta sociedade tornaram-se maiores do que eram em meados do século 20 e, portanto, mais capazes de apoiar e pautar um projeto econômico orientado pela democracia.

2.2 Desinsulamento e conferências nacionais

Uma vontade política de aumentar a interação da burocracia com a sociedade civil para a formulação de políticas públicas ganhou força nos primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), tendo como principal expressão as conferências nacionais de políticas públicas. Embora ocorressem desde 1941, Pogrebinschi e Santos (2011) avaliam que foi durante as primeiras gestões de Lula que estes eventos se tornaram mais frequentes, amplos (envolvendo um maior número de pessoas), abrangentes (abarcando uma diversidade maior de temas) e inclusivos (congregando atores sociais mais heterogêneos). A autora e o autor definem as conferências do seguinte modo:

As conferências nacionais consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. São convocadas pelo Poder Executivo através de seus ministérios e secretarias, organizadas tematicamente, e contam, em regra, com a participação paritária de representantes do governo e da sociedade civil. As conferências nacionais são usualmente precedidas por etapas municipais, estaduais ou regionais, e os resultados agregados das deliberações ocorridas nestes momentos são objeto de deliberação na conferência nacional, da qual participam delegados das etapas anteriores e da qual resulta um documento final contendo diretrizes para a formulação de políticas públicas na área objeto da conferência (Pogrebinschi; Santos, 2010, p. 261-262).

Pogrebinschi e Santos (2011) defendem, ainda, que as conferências nacionais dos Governos Lula 1 e 2 fortaleceram a democracia representativa, na medida em que, em primeiro lugar, permitiram um maior envolvimento da população de todo o território brasileiro na gestão da

coisa pública para além dos períodos eleitorais; em segundo lugar, dependeram de convocação do Executivo nacional, que assim cancelava seu funcionamento; e, em terceiro lugar, tiveram suas deliberações acolhidas pelo Congresso Nacional com alta probabilidade de virarem leis em um espaço relativamente curto de tempo, conforme evidenciam a partir de dados empíricos. Pogrebinski e Santos (2011, p. 265) concluem que as conferências foram “expressões de uma mudança na natureza da democracia representativa, em que seu grau de legitimidade aumenta mediante o seu aprofundamento, e suas instituições se fortalecem através de seu redesenho”.

Outra consequência benéfica das conferências, segundo Avritzer (2013), foi facilitar a interlocução da burocracia com setores da sociedade que, via de regra, não conseguem cumprir os requisitos exigidos para a participarem de concursos públicos e se integrarem à burocracia do Estado. As exigências da meritocracia por vezes tornam os aparelhos estatais pouco heterogêneos na sua composição, reduzindo assim a variedade de perspectivas sociais que podem contribuir para a formulação de uma política pública. O oposto ocorre em uma conferência. O autor destaca o perfil de indivíduos que mais participaram das conferências nacionais feitas nos dois primeiros governos Lula e a popularidade desses eventos com base em uma pesquisa feita, em 2011, pela empresa Vox Populi em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais:

O Governo Lula realizou, entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais, das quais participaram 6,5% da população brasileira. Além da participação deste contingente próximo de 10 milhões de pessoas (ou excluídas as crianças, 6 milhões de adultos), 41,8% dos respondentes da pesquisa afirmaram ter ouvido falar das conferências nacionais. Por último, vale a pena salientar o perfil dos participantes nas conferências nacionais: a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 a 4 salários mínimos (SMs) em 52,2% dos casos (Avritzer, 2013, p. 12-13).

As conferências nacionais continuaram sendo práticas correntes nos governos de Dilma Rousseff (2011-2015). Entre elas, em 2014, foi realizada a I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar), na cidade de São Paulo, de 30 de maio a 1º de julho. As etapas anteriores à nacional – conferências presenciais nos níveis municipal e estadual, conferências virtuais e conferências livres¹ – tiveram início em 2013. Todo o processo da Comigrar foi coordenado pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Trabalho e Emprego, com a finalidade de angariar propostas da sociedade civil para a construção de uma política pública destinada a atender imigrantes e refugiados vivendo no Brasil, assim como emigrantes brasileiros morando em outros países. O evento foi ilustrativo de um processo lento e não-linear de desinsulamento do Itamaraty a partir da redemocratização, conforme explicamos na seção seguinte.

¹As conferências livres não eram organizadas pelo Estado, mas sim por um grupo de pessoas ou uma ONG, desde que atuantes em temas migratórios. Assim como nos outros tipos de conferências, propostas e delegações das conferências livres foram enviadas à etapa nacional.

3. ITAMARATY: DO INSULAMENTO À INTERAÇÃO DENTRO E FORA DO ESTADO

A trajetória do Itamaraty é exemplar das mudanças por que passou o debate sobre insulamento burocrático no Brasil. Cheibub (1985) interpreta que o órgão passou por três momentos de construção institucional desde a independência nacional. De 1822 ao final do século 19, passou pelo Período Patrimonial, no qual os diplomatas eram oriundos apenas das famílias mais ricas e próximas do poder político, as quais muitas vezes custeavam os gastos nas missões do exterior, em flagrante patrimonialismo. Durante a chancelaria do Barão do Rio Branco (1902-1912), houve o Momento Carismático, marcado pelo personalismo e centralismo do ministro, que não alterou o método de recrutamento e enfraqueceu uma estrutura institucional que já não era muito sólida. A partir do final da década de 1910 em diante, passou a vigor o Período Burocrático-Racional, no qual o ministério passou por reformas (sobretudo nos anos varguistas) com base nos princípios weberianos da meritocracia, da estruturação de carreiras e da padronização de serviços. A realização de concursos de admissão, na terceira fase, fez o extrato social de origem dos diplomatas mudar lentamente, bem como resultou na entrada de especialistas dispostos a pensar a diplomacia mais substancialmente na sua respectiva área, como economistas (Cheibub, 1985).

Esta mudança no perfil da burocracia era estratégica para o avanço da industrialização brasileira. Cervo (2007) avalia que, entre os anos 1930 e 1980, vigorou, na política externa, o paradigma de Estado desenvolvimentista, no qual a inserção internacional do Brasil orientava-se pela busca de mercados, capitais e tecnologias que aprofundassem o processo industrial. Tratava-se de uma superação do paradigma do Estado agroexportador, nos termos do autor, no qual a agroexportação era a atividade econômica predominante, de modo que a política externa priorizava uma relação de complementariedade comercial com países industrializados, para os quais o Brasil exportava produtos primários e dos quais importava manufaturas.

Ao longo do tempo, a profissionalização do corpo diplomático fortaleceu a elite do Itamaraty diante de outras elites burocráticas no trato da política externa, conferindo-lhe ampla autonomia na sua elaboração e implementação (Cheibub, 1985). Contudo, a crise do modelo desenvolvimentista desestabilizou o racionalismo burocrático. Milani e Pinheiro (2013) apontam que o Itamaraty passou por uma desconstrução ao longo das décadas de 1980 e 1990. Em meio à facilitação da comunicação eletrônica e da globalização, outras pastas do Executivo nacional e até de entes subnacionais passaram a fazer ações por conta própria no plano externo, ao passo que diplomatas foram alocados em outras agências governamentais para lidar com os mais diversos assuntos. Essa nova realidade enfraqueceu uma narrativa sustentada pelo próprio Itamaraty, até então, de que o Estado deveria demonstrar um consenso interno quando interage com o sistema internacional e, com isso, evitar que a política externa seja palco de disputas, interesses e discontinuidades (Milani; Pinheiro, 2013).

Para além da relação intra-Estado, o diálogo do Itamaraty com a sociedade civil também aumentou. Lopes (2011) aponta que um seminário público promovido pelo ministério, em 1993, produziu, pela primeira vez, um documento final que previa a criação de um mecanismo institucionalizado de interlocução continuada entre os *stakeholders* da política externa, como burocracias do Estado dos três níveis federativos, o Congresso Nacional e algumas entidades e personalidades representativas da sociedade. Contudo, a ideia nunca se concretizou nos anos 1990. O que prevaleceu posteriormente, nos primeiros governos Lula, foram encontros regulares *ad hoc* com prefeitos, técnicos de cidades, líderes de movimentos sociais e acadêmicos, inclusive em Conferências Nacionais sobre Política Externa e Política Internacional (Lopes, 2011).

Por sua vez, no governo de Dilma Rousseff, este processo *ad hoc* de interação do Itamaraty com a sociedade também ocorreu. Em 2014, a participação do ministério na I Comigrar foi um caso concreto de diálogo com a sociedade civil organizada para a elaboração de uma política pública e uma legislação que contemplassem interesses de comunidades de brasileiros vivendo no exterior e de retornados ao país.

O envolvimento do Itamaraty nesse tema se inseria em uma trajetória de medidas tomadas pelo Estado brasileiro em relação aos emigrantes brasileiros havia 20 anos. Segundo Reis (2011), o Governo Cardoso criou, em 1995, o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, que deu origem aos consulados itinerantes, cujo objetivo era atender regiões nas quais a presença brasileira vinha crescendo. Em 2002, ocorreu, em Lisboa, o I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior, onde os participantes formularam o Documento de Lisboa com demandas ao Estado brasileiro. Por sua vez, no Governo Lula, emigrados brasileiros organizaram o I Encontro de Lideranças Brasileiras nos Estados Unidos, na cidade de Boston, em 2005, onde também produziram um documento final pedindo maior atenção do Estado brasileiro. Em 2006, uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre emigração recomendou, ao Congresso Nacional, que adotasse disposições contidas nas declarações de Lisboa e Boston. No mesmo ano, o Itamaraty criou a Subsecretaria-Geral para as Comunidades Brasileiras no Exterior. Em 2008, o ministério realizou a I Conferência de Brasileiros no Mundo, repetida em 2009 e 2010. Neste último ano, também começou a funcionar o Conselho de Representantes Brasileiros no Exterior (CRBE), com representantes de distintos continentes e de caráter consultivo para o Itamaraty (Reis, 2011).

No final do Governo Lula, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de uma nova lei para reger a vida dos estrangeiros no país, em substituição ao Estatuto dos Estrangeiros, criado em 1980, durante a ditadura militar. A lei antiga tinha o sentido primordial de complicar a entrada, dificultar a permanência e facilitar a saída de estrangeiros, dado o receio de militares com o envolvimento de indivíduos de fora do Brasil nas atividades políticas domésticas. A nova lei, por sua vez, almejava tratar o tema a partir da lente dos direitos humanos. A discussão legislativa sobre o assunto avançou para o Governo Dilma e passou a abarcar as comunidades brasileiras no exterior, ampliando o foco inicial de estrangeiros para migrantes

em geral (imigrantes, emigrantes e refugiados). Foi em meio a esse contexto que a I Comigrar aconteceu, em 2014.

3.1 A participação do Itamaraty na I Comigrar e suas consequências

O objetivo da I Comigrar era reunir aportes para fomentar os debates em torno do projeto de lei que tramitava no Congresso, bem como embasar a construção de uma política pública e de um plano nacional para migrações e refúgio pelo Poder Executivo. Em termos práticos, a etapa nacional devia discutir as ideias advindas das 202 conferências preparatórias (23 governamentais, 9 virtuais e 170 livres). Cerca de 5 mil pessoas participaram destas etapas anteriores, e 2.640 propostas foram elaboradas. Os órgãos coordenadores da Comigrar reuniram e sintetizaram os milhares de propostas em um caderno único, que apresentava 44 itens para debate na reunião nacional. Cabia aos delegados nacionais apreciá-los e, posteriormente, aprová-los como estavam ou adicionar novos pontos, além de incluir novas propostas.

A conferência nacional foi dividida em seis áreas temáticas, cabendo ao Itamaraty coordenar a atividade de uma delas, chamada de Brasileiros no Exterior e Retornados². Participamos do grupo de trabalho que tratou desta área na qualidade de integrante do Grupo de Assessoria a Imigrantes e Refugiados (Gaire), que presta assessoria jurídica gratuita a esses dois tipos de público quando são residentes no Rio Grande do Sul. O Gaire é vinculado ao Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (Saju) da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Quem estava à frente do grupo de trabalho sobre brasileiros no exterior e retornados era a diretora do Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior (DCB/MRE), Ministra Luiza Ribeiro Lopes, auxiliada por mais três diplomatas. Além destes membros do Itamaraty, fizeram parte das discussões mais 34 pessoas ou delegados: 16 representantes de comunidades brasileiras de diferentes países (Japão, Estados Unidos, Paraguai, Portugal, Inglaterra, Suíça, Itália, Espanha, Alemanha e Suriname), cinco membros de entidades civis, cinco professores e pesquisadores, quatro representantes de outros órgãos do Executivo (Ministério da Educação, Secretaria dos Direitos Humanos, Defensoria Pública da União e Governo do Estado de Goiás), três membros de instituições católicas e um representante de organização intergovernamental (Organização Internacional para as Migrações).

Para este grupo de trabalho, havia quatro itens do caderno único de propostas da Comigrar que deviam ser discutidos. Resumidamente, estes itens eram: 1) qualificar e ampliar a

²Uma área podia tratar de mais de um tópico, sendo cada tópico discutido em um grupo de trabalho diferente. As outras cinco áreas e seus tópicos eram: Área 1) Igualdade de direitos; marco legal nacional e gestão pública para migrações e refúgio; marco legal internacional, atuação pública e cooperação multilateral; Área 2) Serviços locais; capacitação de agentes públicos e da sociedade civil; produção, gestão e acesso à informação; Área 3) Procedimentos operacionais em programas e serviços públicos; Área 4) Inclusão produtiva, empreendedorismo e qualificação para o mundo do trabalho; saúde; assistência social; educação; Área 5) Violação de direitos, responsabilização, proteção e prevenção; cultura e interculturalidade; participação social e debate público. A área 6 incluía apenas o grupo de trabalho sobre brasileiros no exterior e retornados.

atuação das representações diplomáticas brasileiras para ampla e efetiva proteção e promoção de direitos dos brasileiros no exterior; 2) criar políticas, programas e núcleos de apoio voltados aos brasileiros que retornam ao Brasil após longos períodos de residência no exterior; 3) desenvolver e implementar programas de apoio aos artistas e produtores culturais residentes no exterior; e 4) promover o empreendedorismo de brasileiros no exterior (Comigrar, 2014a).

Ao longo dos debates, foram feitas oito recomendações ao item 1, quatro recomendações ao item 2, seis recomendações ao item 3 e quatro recomendações ao item 4. Além disso, foram aprovadas 95 novas propostas, com base tanto nas discussões do evento, quanto de demandas oriundas de consultas públicas que o Itamaraty havia feito no exterior previamente. Estas novas propostas foram divididas por temas: 29 eram sobre educação e cultura; 18 sobre trabalho, capacitação, empreendedorismo e atividades de comércio exterior; 12 sobre saúde, apoio social-psicológico e gênero; oito sobre o estabelecimento de estruturas de apoio a migrantes brasileiros; seis sobre associativismo; seis sobre remessas, questões bancárias e contração de financiamento; seis sobre ações de caráter geral; cinco sobre previdência social; três sobre questões consulares; e duas sobre questões tributárias. Todos esses itens, somados aos demais produzidos pelos outros 14 grupos de trabalho da conferência nacional, foram reunidos em um caderno final de propostas (Comigrar, 2014b).

Apesar desses resultados, um plano e uma política para migrações e refúgio não se concretizaram nos anos seguintes. Por outro lado, o debate legislativo sobre uma nova lei sobre migrações avançou para o Governo de Michel Temer (2016-2018), no qual foi concluído. A sanção da nova lei pelo então Presidente da República ocorreu em 24 de maio de 2017. O texto público da lei (Brasil, 2017) permite que se faça uma comparação com o caderno final de propostas da Comigrar (2014b), a fim de avaliar se as demandas da conferência tiveram acolhimento no Congresso e foram incorporadas à norma. No que nos interessa no presente artigo, uma breve análise comparada dos conteúdos dos dois documentos permite verificar se as demandas apresentadas pela sociedade ao Estado encontraram espaço na legislação.

A leitura da Lei nº. 13.445 evidencia que tanto brasileiros que vivem no exterior quanto retornados aparecem no texto, com mais destaque para o primeiro grupo. No capítulo I, o artigo 3º dispõe os princípios e as diretrizes que devem guiar a política migratória brasileira, tendo sido o inciso XIX dedicado a expressar a “proteção do brasileiro no exterior”. Por sua vez, o capítulo VII da lei é integralmente referente ao emigrante, sendo dividido em duas seções: “das políticas públicas para os emigrantes” (art. 77) e “dos direitos do emigrante” (art. 78 a 80). O Quadro 1, a seguir, expõe os *caputs* e incisos destes artigos, assim como algumas propostas do caderno final da Comigrar (2014b) que expressam sintonia com eles:

Quadro 1 – Comparação entre a Lei de Migração e as propostas finais da I Comigrar

Lei de Migração (2017)	Propostas da Comigrar (2014)
<p>Art. 77. As políticas públicas para os emigrantes observarão os seguintes princípios e diretrizes:</p> <p>I - proteção e prestação de assistência consular por meio das representações do Brasil no exterior;</p>	<p>15.1 Qualificar e ampliar a atuação das representações diplomáticas brasileiras para ampla e efetiva proteção e promoção de direitos dos brasileiros nestas localidades por meio do fortalecimento da assistência consular e jurídica internacional a brasileiros residentes no exterior (...).</p>
<p>II - promoção de condições de vida digna, por meio, entre outros, da facilitação do registro consular e da prestação de serviços consulares relativos às áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social e cultura;</p>	<p>14) Apoiar a criação de Pontos de Cultura internacionais no exterior.</p> <p>15) Destinar 50% das verbas culturais das Embaixadas/ Consulados Brasileiros no exterior a produtores/artistas brasileiros locais.</p> <p>22) Oferecimento de cursos de idiomas estrangeiros, conforme o país, gratuitamente aos migrantes, com o apoio dos Postos Consulares do Brasil no exterior.</p> <p>35) Capacitações periódicas dos agentes consulares sobre o trabalho escravo e tráfico de pessoas, não só nas fronteiras.</p>
<p>III - promoção de estudos e pesquisas sobre os emigrantes e as comunidades de brasileiros no exterior, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas;</p>	<p>80) Criar um Centro de Atendimento do Emigrante no Brasil para constituição de um banco de dados sobre os fluxos de migração.</p>
<p>IV - atuação diplomática, nos âmbitos bilateral, regional e multilateral, em defesa dos direitos do emigrante brasileiro, conforme o direito internacional;</p>	<p>24) Identificação de oportunidades de celebração de acordos bilaterais na área de educação, revalidação de qualificações em nível médio e superior.</p> <p>28) Acordos bilaterais relacionados às crianças migrantes não documentadas.</p> <p>41) Negociar acordo que torne obrigatório aos planos de saúde no Brasil o reconhecimento do tempo de seguro de saúde pago no exterior como forma de encurtar ou evitar carências quando a pessoa se inscrever em novo plano no Brasil.</p> <p>75) Inclusão, nos futuros acordos internacionais de previdência social, da possibilidade de o brasileiro no exterior optar pela contribuição no Brasil, no país de acolhimento ou em ambos os países.</p>
<p>V - ação governamental integrada, com a participação de órgãos do governo com atuação nas áreas temáticas mencionadas nos incisos I, II, III e IV, visando a assistir as comunidades brasileiras no exterior;</p>	<p>15.3) Desenvolver e implementar programas de apoio aos artistas e produtores culturais residentes no exterior.</p> <p>15.4) Promover empreendedorismo de brasileiros no exterior por meio da criação de incubadoras de negócios, serviços de consultoria, linhas de crédito, cursos profissionalizantes e de qualificação para os migrantes brasileiros no exterior.</p> <p>74) Prever meios de permitir ao brasileiro contribuir para a Previdência Social brasileira a partir do exterior.</p>

Lei de Migração (2017)	Propostas da Comigrar (2014)
VI - esforço permanente de desburocratização, atualização e modernização do sistema de atendimento, com o objetivo de aprimorar a assistência ao emigrante.	42) Estimular os Conselhos de Cidadãos e lideranças brasileiras no exterior a encaminharem os brasileiros para os serviços sociais, educacionais, de saúde, etc., nos países de acolhimento (exterior). 43) Reconhecimento e certificação das associações brasileiras no exterior, de modo a permitir que o governo brasileiro e os governos estrangeiros lhes deem maior apoio. 44) Permitir que CNPJ também esteja disponível para associações brasileiras no exterior.
Art. 78. Todo emigrante que decida retornar ao Brasil com ânimo de residência poderá introduzir no País, com isenção de direitos de importação e de taxas aduaneiras, os bens novos ou usados que um viajante, em compatibilidade com as circunstâncias de sua viagem, puder destinar para seu uso ou consumo pessoal e profissional, sempre que, por sua quantidade, natureza ou variedade, não permitam presumir importação ou exportação com fins comerciais ou industriais.	15.2) Criar políticas, programas e núcleos de apoio voltados aos brasileiros que retornam ao Brasil após longos períodos de residência no exterior para facilitar sua reinserção socioeconômica, cultural e afetiva ao país (...). 69) Reduzir os impostos para a transferência das poupanças dos brasileiros no exterior ao Brasil, quando haja retorno definitivo. 71) Criar linhas de crédito, com juros reduzidos, para os brasileiros retornados, bem como oferecimento de subsídios para custeio dos custos do retorno.
Art. 79. Em caso de ameaça à paz social e à ordem pública por grave ou iminente instabilidade institucional ou de calamidade de grande proporção na natureza, deverá ser prestada especial assistência ao emigrante pelas representações brasileiras no exterior.	---
Art. 80. O tripulante brasileiro contratado por embarcação ou armadora estrangeira, de cabotagem ou a longo curso e com sede ou filial no Brasil, que explore economicamente o mar territorial e a costa brasileira terá direito a seguro a cargo do contratante, válido para todo o período da contratação, conforme o disposto no Registro de Embarcações Brasileiras (REB), contra acidente de trabalho, invalidez total ou parcial e morte, sem prejuízo de benefícios de apólice mais favorável vigente no exterior.	---

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei nº. 13.445 (Brasil, 2017) e no caderno final de propostas da Comigrar (2014b).

Percebe-se que a nova Lei de Migração converge amplamente com o conteúdo de demandas do grupo de trabalho coordenado pelo Itamaraty na etapa nacional da I Comigrar. O artigo 77, dedicado especialmente ao tema dos emigrantes, sintetiza, ao longo de seis incisos, temas de 16 propostas reunidas ao longo da conferência. Por sua vez, o artigo 78, sobre retornados, é representativo de três demandas registradas no evento. Finalmente, o artigo 79, sobre proteção no exterior em caso de calamidade pública, e o artigo 80, sobre tripulantes contratados por empresas estrangeiras, contemplam direitos que não estavam presentes no caderno final de

propostas da Comigrar (2014b), ampliando mecanismos de proteção social a partir dos debates parlamentares subsequentes. Embora a seção sobre brasileiros no exterior e retornados do referido caderno contenha mais de 100 itens propostos, eles frequentemente apresentam um nível de detalhamento que não caberia a uma lei abrigar em sua integralidade, sendo úteis, mais bem, para guiar o Executivo na elaboração de políticas públicas com base em pedidos bastante específicos do público-alvo.

Infere-se, a partir do que foi efetivamente contemplado na lei, que houve um processo exitoso de interação do ministério tanto com distintos atores da sociedade civil vivendo no Brasil e fora dele, quanto com outros órgãos do Estado, nos marcos da perspectiva teórica que defende o desinsulamento do aparelho estatal para fortalecer a democracia no século 21. Essa interação foi capaz de sintetizar e aprovar entendimentos comuns que, presume-se, ajudaram a subsidiar o texto de uma nova lei federal, na qual as migrações passaram a ser pautadas por uma perspectiva de respeito aos direitos humanos, em detrimento de uma lógica de segurança nacional que permeava a lei anterior, elaborada durante a ditadura militar. O episódio foi ilustrativo, assim, da maior abertura à interação social de um órgão tradicionalmente hermético no século 20. As funções dos consulados brasileiros, sobretudo, foram postas em debate por atores externos ao Itamaraty, em interlocução transparente com representantes do próprio ministério.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços no desinsulamento do Itamaraty ao longo das primeiras décadas após o fim da ditadura militar, no qual procuramos situar a I Comigrar como um exemplo, a história brasileira recente desautoriza qualquer suposição de progresso ininterrupto. Por um lado, se o Itamaraty conseguiu cumprir um papel positivo neste sentido na I Comigrar, o mesmo não aconteceu no evento “Diálogos sobre Política Externa”, um ciclo de debates organizado na sede do ministério, entre fevereiro e abril de 2014, que reuniu mais de 300 representantes dos setores público e privado com a finalidade de lançar um Livro Branco da Política Externa, que exporia objetivos para a atuação da diplomacia brasileira. Tal documento nunca foi publicado, representando um fracasso do processo de interação no governo Dilma.

Entretanto, o mesmo governo tentou dar um passo na institucionalização maior da relação entre Estado e sociedade por meio do Decreto nº 8.243, publicado em 2014, na esteira dos protestos nacionais de rua de junho de 2013. A medida criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que seriam concretizados por meio de nove tipos de espaço de interlocução: conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselho, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social. Também era prevista a constituição da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial que ficaria responsável por coordenar as pautas de movimentos

sociais e os ministérios adequados. O órgão coordenador do SNPS seria a Secretaria-Geral da Presidência da República.

No debate que o decreto ensejou, pesquisadoras e pesquisadores de política externa pleitearam a criação de um Conselho de Política Externa Brasileira (CONPEB), que tornaria regular o diálogo do Itamaraty com a sociedade (GR-RI, 2014). No entanto, o decreto acabou sendo rejeitado pelo Congresso Nacional ainda em 2014, ano eleitoral de grande tensão política. Por sua vez, no Governo de Michel Temer, a pauta da interação Estado-sociedade retrocedeu e foi reduzida a medidas para institucionalizar o *lobby* no Brasil, a partir do entendimento de que este seria uma atividade importante para a formulação de políticas públicas e, portanto, merecedora de transparência (Nascimento, 2018).

Conforme avalia Faria (2017) naquela época, passadas três décadas desde a abertura democrática, ainda careciam, no Brasil, uma institucionalização da abertura do Itamaraty à sociedade e um aprofundamento da democratização desta política pública. A autora, diplomata de carreira, aponta que os processos de abertura social do ministério ainda eram suscetíveis a mudanças nas equipes de órgãos do Executivo, iniciativas voluntaristas de chefias dentro do Itamaraty e falta de financiamento para participação social.

Na sequência, o Governo Bolsonaro (2019-2022) salientou ainda mais a fragilidade do processo de desinsulamento do Itamaraty, ao evidenciar que a sua captura por minorias ainda é plenamente possível. A política externa do período foi marcada por um personalismo acentuado do Presidente da República, não perseguia a construção de bens coletivos e era tratada como um instrumento para a perpetuação do chefe do Executivo no poder (Lima; Albuquerque, 2022). O ministro encarregado de liderar o Itamaraty, entre janeiro de 2019 e março de 2021, foi Ernesto Araújo, diplomata de carreira que transformou o ministério em uma caixa de ressonância de ideias da extrema-direita transnacional, representativa de uma porção radicalizada da sociedade brasileira (Albuquerque; Ives, 2019).

Atualmente, retomar a abertura do Estado à participação social e regularizar esta interação, inclusive na política externa, é uma tarefa que convém ao atual contexto brasileiro de reconstrução nacional. O caminho para se superar a debilidade democrática experimentada nos últimos anos passa pela institucionalização dos processos de interação entre o Itamaraty e a sociedade, superando o caráter *ad hoc* que ainda têm. A política externa, outrora tema de poucas *constituencies*, tornou-se objeto crescente de polarização social, na medida em que trata de temas que se tornaram alvos de desinformação virtual promovida pela extrema-direita, como a ONU, os direitos humanos, as mudanças climáticas, a vacinação e os governos de esquerda. Combater distorções da realidade, qualificar os argumentos e organizar um debate amplo, republicano, transparente e constante sobre a política externa brasileira exigem a superação de um insulamento burocrático que, mais que anacrônico, mostra-se perigoso para a democracia hoje.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Marianna; IVES, Diogo. ABC do Jair: o novo léxico da política externa brasileira. **Boletim OPSA**, v. 3, p. 6-14, jul. 2019.

ALLISON, Graham; HALLPERIN, Morton. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, Vol. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations (Spring, 1972), p. 40-79. <<https://doi.org/10.2307/2010559>>.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flávio. A recuperação do papel do Estado no capitalismo globalizado. IN: GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato. **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: IPEA, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm>. Acesso em 25 de fev. de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Prefácio. In: LOUREIRO, Fernando Luiz; ABRUCIO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CERVO, Amado. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. I, 28, n. 1, 1985. Disponível em <<https://dados.iesp.uerj.br/es/artigos/?id=299>> .

COMIGRAR. **Caderno de propostas**. 2014a. Disponível em: <<http://www.participa.br/comigrar/etapa-nacional>>. Acesso em 25 de fev. de 2018.

COMIGRAR. **Caderno de propostas pós-etapa nacional**. 2014b. Disponível em <<http://www.participa.br/comigrar/destaques/caderno-final-de-propostas-da-comigrar>>. Acesso em 25 de fev. de 2018.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, abr. 1993, <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>>.

FARIA, Vanessa Dolce. **Política externa e participação social: trajetória e perspectivas**. Brasília: FUNAG, 2017.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma: building State capacities in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1994.

GR-RI (GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS). Conselho Nacional de Política Externa fortalecerá o Itamaraty. **Carta Capital**. Publicado em 10 de set. de 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>>. Acesso em 2 de fev. de 2017.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira**. Cadernos do IPRI, Brasília, n. 11, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, v. 22, n° 2, p. 265-303, jul./dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. A foreign policy oriented toward personal interests: an analysis of Bolsonaro's approach to multilateralism. **Latin American Policy**, Volume13, Issue 2, November 2022, pages 389-404, <<https://doi.org/10.1111/lamp.12275>>.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2011, v. 54, n. 1, p. 67-86. <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000100005>>.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES; Ana Cristina Braga. Introdução. In: LOUREIRA, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia; ABRUCIO, Fernando Luiz (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, 2013, v. 35, n. 1, p.11-41.

NASCIMENTO, Barbara. Ministério do Trabalho reconhece lobby como ocupação. **O Globo**. Publicado em 19 de fev. de 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/ministerio-do-trabalho-reconhece-lobby-como-ocupacao-22411977>>. Acesso em 2 de fev. de 2018.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: insulamento e clientelismo burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados**, v. 54, n° 3, 2011, p. 259-305. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000300002>>

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina**. Banco Interamericano de Desarrollo, 2004, serie de documentos de trabajo I-52.

REIS, Rossana Rocha. A política do Brasil para as migrações internacionais. **Contexto Internacional**, 2011, v. 33, n° 1, p. 47-69. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>>

SIKNIKK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. **Desarrollo Económico**, v. 32, n°128, 1993. <<https://doi.org/10.2307/3467177>>.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flávio. **Rethinking the concept and the measurement of bureaucratic capacity**. 9º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, ALACIP, 2017. Disponível em: <<https://alacip.org/cong17/gi8-12csouza-9c.pdf>>.

Diogo Ives

 <https://orcid.org/0000-0002-4349-4413>

Doutor em Ciência Política pelo IESP e Pesquisador de pós-doutorado (com bolsa da FAPERJ) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

diogoives@gmail.com