

Contra a corrente: treze idéias fora do lugar (VI)

Paulo Roberto de Almeida
(pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org)

(*continuação da Quinta, e penúltima, Parte; ver:*)

12. Nossa diplomacia é altamente capacitada e profissional, reconhecida pelos seus dotes de excelência.

Talvez, ou certamente, mas atitudes auto-congratatórias raramente são benéficas do ponto de vista da manutenção da qualidade do serviço.

Parece haver um consenso, dentro e fora da carreira diplomática, de que o serviço exterior brasileiro, em especial o seu estamento diplomático, apresenta traços e padrões de funcionamento institucional que o colocam num patamar de alta qualidade, em todo caso bem superior quando visto comparativamente a outras categorias profissionais do serviço público em seu conjunto. Duas atitudes podem resultar dessa “constatação” – de certa forma algo impressionista, uma vez que não se conhecem estudos de avaliação comparada dotados de uma certa confiabilidade científica – quanto ao padrão esperado do serviço diplomático: ele poderia ser visto como resultando de “condições excepcionais” no quadro da sociedade brasileira ou deve ser considerado como uma “situação normal” de uma estrutura burocrática típica da organização do Estado contemporâneo.

Sempre existiu essa distinção superior do serviço diplomático brasileiro? Talvez sim, mas as percepções devem ter mudado bastante ao longo da história administrativa brasileira. No Império, os escalões superiores da burocracia eram inevitavelmente recrutados, até por sistemas de cooptação ou compadrio, dentre os filhos da elite, uma reduzida fração da sociedade que detinha os meios materiais de dominação (econômica, política, intelectual). Na história republicana, o mérito passou a fazer parte dos métodos de recrutamento para o serviço público, mas o serviço diplomático continuou a selecionar seus integrantes dentre os mais afortunados filhos da elite, compreensivelmente dotados das qualidades esperadas de um diplomata: educação refinada, conhecimento de línguas estrangeiras, bom *pedigree* de modo geral.

A democratização do Estado brasileiro a partir da era populista ampliou de certa forma a base do recrutamento, o que de certa forma foi acompanhado da “mediocrização”

das instituições públicas: parlamento, corporações estatais e sobretudo as escolas públicas sofreram o impacto dessa ampliação de oportunidades, deixando de ser o refúgio e o ambiente natural de atuação das camadas médias e alta e passando a incorporar representantes dos chamados estratos “subalternos” da sociedade. As disfunções acumuladas desde então modificaram substancialmente o padrão de funcionamento dessas agências públicas e as qualidades intrínsecas de seus integrantes, mas não parecem ter diminuído a capacitação do estamento diplomático.

Na fase autoritária do Estado brasileiro, algumas categorias preservaram ou ampliaram esse padrão de qualidade (real ou percebido, não importa agora), confirmando aliás a suposta “excepcionalidade” do serviço diplomático, que foi de certa forma preservado e até insulado de “contaminações” políticas e logrou conformar sua profissionalização e dedicação às lides exclusivamente diplomáticas. Junto com algumas outras poucas categorias que também se distinguiram na burocracia pública, a diplomacia emergiu dessa fase ostentando a já referida classificação de excelência, sem dúvida merecida, na medida em que ela preservou, junto com a impessoalidade geral da maior parte dos procedimentos de seleção, o alto padrão de recrutamento que sempre foi o seu desde tempos recuados. Menos dinástica – ou endogâmica – do que foi até um passado ainda recente (talvez até o Rio de Janeiro, o que para o Itamaraty significa meados dos anos 1970), a burocracia diplomática abriu-se como nunca aos talentos, consolidando esse padrão superior que constitui sua marca distintiva no serviço público numa situação de transição para um novo tipo de Estado ainda não de todo definido.

Os diplomatas são, reconhecidamente, melhores do que a média do serviço público brasileiro e os diplomatas brasileiros são, sim, melhores do que seus contrapartes regionais e até mesmo do que vários outros estamentos similares ou equivalentes – em alguns existe mais “osmose” ou menos exclusividade do que no Brasil – de países mais avançados. Dito isto, alerte-se também para o fato de que a manutenção dessa qualidade só pode ser assegurada pelo aperfeiçoamento constante dos métodos de recrutamento e de seleção para a carreira e pela continuidade dos programas de formação e de treinamento da mão-de-obra assim mobilizada. Em outros termos, não há porque se encerrar numa redoma de auto-satisfação congratulatória e continuar achando que a excelência é um dado “natural” da diplomacia, quando na verdade ela é o resultado de esforços contínuos

que devem ser objeto de perseverança em vários níveis de organização do serviço. Não apenas os exames de entrada, mas as avaliações de meio de caminho e a disponibilidade de estímulos adequados à formação contínua – dentro e fora da carreira – devem continuar apoiando os programas de “controle de qualidade” do serviço diplomático do Brasil.

Uma burocracia acomodada, ou apenas satisfeita de suas realizações costumeiras, é uma burocracia esclerosada ou receptiva à estagnação do *déjà vu*: para escapar da gaiola de ferro weberiana, a diplomacia brasileira precisa continuar sabendo se renovar em cada um dos escalões em que ela se divide. Ela deve, sobretudo, ser capaz de abrir-se aos talentos e méritos do desempenho funcional dos estratos mais jovens, relativamente aos velhos padrões da hierarquia e da disciplina, consagrados em décadas e décadas de profissionalização institucional. Não menos importante, no quadro mais amplo do Estado brasileiro, seria preservá-la de uma indesejada e indesejável politização de seus critérios próprios de avaliação, assim como da importação puramente política nas tarefas de representação exterior, que exigem uma certa competência técnica e uma sensibilidade propriamente diplomática.

13. A ação diplomática brasileira deve servir ao processo de desenvolvimento nacional.

Sem dúvida, mas não se deve fazê-la cumprir objetivos que não são os seus.

O processo de desenvolvimento, até porque o Brasil não se classifica de outro modo a não ser como “país em desenvolvimento”, constitui verdadeira obsessão nacional, desde o início da era Vargas pelo menos, quando nos descobrimos “subdesenvolvidos” ou de toda forma dotados de poucas condições para disputar posições de poder e prestígio com as potências militares e econômicas que davam (e continuam dando) as cartas no sistema internacional. Essa noção está em parte associada ao conceito de “poder nacional”, que tem conhecidas e notórias manifestações militares que, em outras épocas, já denotaram uma pouco saudável inclinação pela aquisição, em curto prazo, dos meios elementares de afirmação nacional – poder militar, *tout court* – em detrimento da mais consistente formação educacional da população (cujos resultados são mais lentos).

Essa sensação de “inferioridade” no plano internacional tem motivado as várias elites que ocuparam posições de comando no país nas últimas décadas a buscar o atalho cômodo ou a via rápida em direção ao “Santo Graal” do desenvolvimento econômico, tido como condição indispensável – e ele certamente o é – para a afirmação do Brasil no chamado concerto de nações. Trata-se não apenas do passaporte para a modernidade – e o Brasil sempre foi receptivo às “modas” estrangeiras, identificadas com o padrão dito moderno de civilização – mas também do remédio milagre para algumas de nossas taras mais persistentes, como os baixos padrões de civilidade, de respeito aos direitos humanos e a anomia relativa das instituições públicas.

Daí decorre, infelizmente ao meu ver, uma tendência quase secular a tentar buscar no estrangeiro as raízes explicativas e as soluções prontas aos nossos velhos problemas de subdesenvolvimento (sem dúvida alguma material, mas também institucional e de certa forma “mental”), como se ele pudesse ser equacionado dispensando-se suas fontes e tratamento domésticos. Essa inclinação é notoriamente mais manifesta na área do financiamento público – tradicionalmente voltado para a contratação de empréstimos externos, em lugar de um esforço correspondente, até compreensível em virtude de conhecidas limitações, em direção da poupança nacional – mas ela também comparece em outras áreas de organização do Estado e da própria sociedade.

No terreno que nos concerne mais de perto, é até natural que o Brasil seja pensado e “diagnosticado” com base em comparações implícitas e até mesmo explícitas com outros países do sistema internacional, uma vez que a diplomacia representa o campo objetivo da interface externa da Nação. Os instrumentos conceituais da diplomacia não são diferentes daqueles utilizados nas ciências humanas de modo geral, fortemente embasados nas analogias e nas comparações entre processos dinâmicos ou estados de situação das unidades de análise, neste caso os Estados soberanos (ou mesmo os sistemas econômicos nacionais ou dos esquemas de integração).

Como o Brasil importou, até bem recentemente, o essencial de sua teoria social e das metodologias científicas que são consumidas ou utilizadas nos *establishments* universitários, parece também “normal” que muito da conceitualização explicativa do “subdesenvolvimento” existente se faça com base nesses instrumentos e modelos explicativos estrangeiros. Afinal de contas, é muito mais “chic” e refinado analisar uma

prosaica figura humana da paisagem nacional – digamos um rústico garimpeiro de selvas pouco devassadas – com um ferramental analítico extraído diretamente de Foucault do que se desgastar numa pesquisa de terreno ou na leitura de carcomidos papéis de algum arquivo público. Mas, ainda que aos trancos e barrancos, a “substituição de importações” também se fez no campo das ciências sociais, e o Brasil estaria hoje em condições de pensar os atos e fatos de seu subdesenvolvimento com base numa análise própria de sua situação atual – e suas raízes estruturais –, não a partir de um reflexo mimético do que se pensa constituir as razões aparentes do sucesso de outros povos e sociedades.

Em mais de uma ocasião, nas últimas décadas e épocas de “desenvolvimentismo galopante”, já se ouviu que a diplomacia brasileira também deveria participar do processo de desenvolvimento do País, trazendo reflexões ou mesmo contribuindo diretamente com esse esforço a partir de sua atuação no exterior. Certamente que uma das mais nobres – e não menos pragmáticas – funções da diplomacia (ao lado das atribuições tradicionais da informação, representação e negociação) vem a ser a mobilização de recursos externos para as tarefas internas de aumento do bem-estar nacional: abertura de novos mercados aos produtos nacionais, identificação de tecnologias apropriadas às nossas características produtivas, captação de investimentos diretos, melhoria das condições de financiamento externo, intensificação da cooperação técnica e científica, enfim, estímulo geral a todo e qualquer tipo de intercâmbio que contribua com o tão esperado objetivo da promoção do desenvolvimento econômico e social do País.

Isso de certa forma vem sendo feito, praticamente desde o surgimento do Estado independente, como já tive a ocasião de explicitar em meu trabalho de pesquisa histórica *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil* (São Paulo-Brasília: Funag-Senac, 2001). O que porém se pretende, quando se coloca o objetivo “desenvolvimentista” também para a diplomacia, é engajá-la mais diretamente na tarefa de encontrar aquele “atalho cômodo” ou aquela “via rápida” em direção ao “Santo Graal” do desenvolvimento econômico, o que pode parecer razoável do ponto de vista do senso comum, mas correndo aqui o risco de incorrer em pelo menos duas disfunções, uma analítica, outra processual.

A distorção analítica consistiria em atribuir à diplomacia o encargo de “definir”, dentre o emaranhado de experiências nacionais de desenvolvimento econômico – sempre excepcionais e únicas do ponto de vista do processo histórico, não custa relembrar –, as

“receitas” mais apropriadas às características nacionais para serem “transplantadas” ou pelo menos aproveitadas nos esforços domésticos com essa intenção. Em alguns casos chega-se até mesmo a falar de um “modelo” qualquer de desenvolvimento, assim como o Brasil da fase do “milagre” – em plena era militar – também já serviu de modelo ou de receita para alguns países asiáticos que ainda não tinham começado sua arrancada industrializadora. Passemos por cima, nesta análise forçosamente rápida, do fato de que tais modelos são simplesmente “irreprodutíveis”, na medida em que representam uma espécie de consolidação teórica, *a posteriori* e necessariamente generalista, de algo que deu certo em algum lugar, em condições talvez excepcionais, não sendo portanto suscetíveis de constituir um guia para a administração de um outro processo nacional, em outras circunstâncias e outra época.

Como esses modelos ou receitas isolam um ou dois fatores ditos “causacionais”, na ausência efetiva ou na impossibilidade prática de ser capturado ou reproduzido todo o contexto ambiental daquele processo específico de desenvolvimento, corre-se o risco de apontar soluções (aparentemente) “certas” para situações e épocas erradas, ou pelo menos não correspondentes às reais necessidades da sociedade receptora. Nessas condições, considero que atribuir à diplomacia a tarefa de “pensar” o processo de desenvolvimento nacional pode ser tão inócuo como nocivo à condução independente desse processo no Brasil, na medida em que ela poderia estar induzindo à adoção de políticas ineficientes ou desadaptadas ao contexto nacional.

Do ponto de vista processual, por outro lado, não se pode pedir à diplomacia mais do que ela está normalmente habilitada a fazer, ou seja, defender os interesses nacionais em função de diretrizes claras, que normalmente são estabelecidas pelo poder político. Seus métodos e técnicas são conhecidos e operados com razoável maestria pelos “técnicos” encarregados institucionalmente dessa área especializada da ação estatal, para tanto treinados e pagos pela coletividade. Em outros termos, seus servidores estão preparados para o exercício de um conjunto de funções “técnicas”, típicas da função diplomática, não necessariamente para outras, de caráter mais geral (ou de *public policy*) que têm mais a ver com o ambiente macroeconômico governamental, como pode ser a definição e a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Não existe, em princípio, nenhuma objeção a que diplomatas participem, como simples cidadãos ou mesmo como burocratas do Estado, da concepção, da formulação e da implementação de um projeto de desenvolvimento nacional – alternativo ao existente, ou inexistente, na prática – mas deve-se ter uma consciência clara quanto aos limites e possibilidades desse tipo de exercício. Eles estão habilitados, por exemplo, a contribuir com seu conhecimento especializado para a superação de algumas barreiras ao acesso a mercados externos dos produtos brasileiros de exportação, desde que sejam dadas as condições para tanto – como a participação em negociações bilaterais, regionais ou multilaterais –, reduzindo assim uma das fontes reconhecidas de vulnerabilidade externa da economia brasileira.

Mas, como geralmente esse tipo de negociação (ou de “barganha”) implica reciprocidade de benefícios e concessões, a contrapartida necessita ser medida em função dos demais objetivos da política econômica externa – atração de investimentos, por exemplo, ou a definição de um *mix* preciso de insumos internos e externos em políticas setoriais – ou mesmo dos outros objetivos da política econômica nacional – como a distribuição de renda, hipoteticamente –, algo que nem sempre os diplomatas estão habilitados a fazer. Não que eles estejam estruturalmente impossibilitados de cumprir tal tipo de demanda, mas é que ela precisa ser colocada no contexto próprio de formulação de políticas nacionais, não no ambiente mais especializado da política externa e da diplomacia profissional.

Como se vê, não existem respostas simples aos problemas de desenvolvimento e, sobretudo, essas respostas não são dadas, basicamente, pelo meio ambiente internacional, terreno próprio de atuação da diplomacia. Todo processo de desenvolvimento depende, essencialmente, de uma conjunção de esforços nacionais e ele só se sustenta a partir de bases propriamente nacionais, todo e qualquer impulso externo sendo meramente adicional e complementar ao ambiente doméstico. Assim como as raízes de nossos problemas não se encontram no plano externo, as soluções tampouco devem ser buscadas no contexto internacional. Dito isto, o diplomata tem um grande papel a cumprir na definição das bases nacionais do desenvolvimento econômico e social.

Washington, 1031: 13 de abril de 2003