

Diplomacia e Academia: o IPRI como instrumento de política externa*

por [Sérgio Eduardo Moreira Lima](#) em 03/02/2014

O artigo analisa a importância da investigação sobre as relações internacionais num mundo globalizado, em que as pessoas são cada vez mais afetadas em suas vidas diárias por decisões tomadas fora de seus países. Isso demonstra que, apesar das diferenças entre a pesquisa acadêmica e a diplomática, estas podem complementar-se para melhorar e desenvolver conceitos e doutrina, reforçar a política externa e assegurar a sua consistência com os valores e princípios defendidos pelo Estado. O autor descreve a criação do instituto de Pesquisa de relações Internacionais para promover o diálogo entre o Itamaraty e a Academia, contribuindo para a legitimidade e a eficiência da política externa do Brasil.

This article examines how important the research on international relations has become in a globalizing world, in which people are more and more affected in their daily lives by decisions taken outside their countries. It demonstrates that despite the differences between diplomatic and academic research, they can complement each other to enhance and develop concepts and doctrine, strengthening foreign policy foundations and ensuring its consistence with values and principles upheld by the State. The author describes the creation of the Institute of Research on International Relations to foster the dialogue between Itamaraty and the Academy, contributing to the legitimacy and efficiency of Brazil's foreign policy.

[1] Com a globalização, aumenta a interdependência e tornam-se mais sensíveis os efeitos internos de decisões tomadas por outros Estados, organismos internacionais, entidades não governamentais e, até mesmo, por indivíduos. O conhecimento da realidade externa é necessário para compreender fatores que afetam cada vez mais o cotidiano dos povos. Não basta entender sua dinâmica, é preciso influir na evolução dessa realidade para promover e proteger direitos e interesses, tanto públicos quanto privados. A pesquisa das relações internacionais é instrumental nesse processo. Ela incumbe ao Estado e à sociedade civil, por intermédio, entre outros, das Universidades, de centros de estudos e da própria mídia.

A reflexão desenvolvida na Academia e aquela feita pelos diplomatas podem diferir em seus propósitos e no seu tempo de ação. O pensamento nas universidades é voltado essencialmente para a análise e a percepção dos fatos resultantes do comportamento humano e de suas instituições. Para o acadêmico, a política externa e as relações internacionais são fenômenos a serem compreendidos e interpretados em suas possíveis causas, motivações e consequências. Embora isso se dê também no caso do diplomata, a diferença em relação à pesquisa acadêmica reside, sobretudo, em sua motivação. A investigação diplomática tem seu foco no interesse nacional e na formulação de políticas, o que na língua inglesa é designado como *policy oriented*, isto é, que considera determinados objetivos e a leitura da realidade nacional e internacional por parte do Estado. Responde a questões mais imediatas e advém da necessidade de definir linhas de ação de curto e médio prazos, bem como traçar estratégias coerentes numa perspectiva mais longa. [2]

A investigação diplomática contribui também para a compreensão da política externa pela sociedade ao promover o conhecimento e o debate sobre seus princípios, suas diretrizes e seus objetivos, assim como do contexto internacional em que se insere. A diplomacia pública cumpre papel importante no processo de informação e de interação com os cidadãos, proporcionando maior grau de clareza e de transparência das decisões governamentais, submetendo-as a um escrutínio social e político cada vez mais rigoroso. Esse exercício será tanto mais útil e proveitoso quanto maior for o domínio da matéria em discussão e a capacidade crítica dos interlocutores.

Não obstante suas diferenças, a pesquisa acadêmica e a diplomática podem complementar-se no processo decisório bem informado, que assegure consistência à política externa na defesa de valores fundamentais e dos princípios que orientam o Estado. Convém lembrar que, além dos atributos notáveis da personalidade do barão do Rio Branco, seu legado se deve ao aprofundamento de pesquisas em disciplinas como História, Geografia e Direito, conduzidas pelo próprio Patrono da Diplomacia, por vezes em interação com a sociedade civil. Seus estudos, orientadores da posição brasileira nas negociações internacionais que definiram as fronteiras do país, demonstram a importância histórica da pesquisa, bem como a razão pela qual o Instituto Rio Branco a incluiu, em seu regimento, entre suas atividades acadêmicas regulares.

Com a institucionalização da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e a criação, em Brasília, em 1987, do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), a ela vinculado, o Itamaraty deu um passo para aproximar Diplomacia e Academia, ao promover interação com a sociedade, conferindo maior legitimidade à política externa. Esboçadas ainda em meados dos anos setenta, essas iniciativas terão contribuído para reforçar valores democráticos em momento crítico da história do país. Ademais, acentuaram as credenciais da diplomacia brasileira não apenas no plano doméstico, despertando interesse sobre o Ministério das Relações Exteriores por parte de historiadores e pesquisadores estrangeiros da realidade nacional.

O IPRI é um dos órgãos específicos singulares da FUNAG; o outro é o Centro de História e Documentação Diplomática. O CHDD realiza também pesquisas, sobretudo, a partir dos documentos depositados no Arquivo Histórico e na Mapoteca do Itamaraty no Rio de Janeiro, que contêm o mais rico acervo documental sobre a História Diplomática do Brasil. O Arquivo possui correspondência oficial do Ministério das Relações Exteriores desde o Império até a transferência da chancelaria para Brasília, em 1970. Regimentalmente, compete ao IPRI:

- a) desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais;
- b) promover a coleta e a sistematização de documentos relativos ao seu campo de atuação;
- c) fomentar o intercâmbio científico com as instituições congêneres nacionais, estrangeiras e internacionais; e
- d) realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área das relações internacionais.

Nas últimas décadas, verificou-se expansão significativa do número de cursos de graduação em Relações Internacionais, disciplina derivada da Ciência Política, que se consolidou, sobretudo, pela ação de acadêmicos e pensadores nos EUA e no Reino Unido, que muito influíram na formulação das regras do sistema internacional no século XX, sobretudo após as duas guerras mundiais. No Brasil, o primeiro curso universitário de Relações Internacionais foi inaugurado apenas em 1974, na Universidade de Brasília (UnB), com contribuição de grupo proeminente de diplomatas. Atualmente, o portal do Ministério da Educação registra 146 cursos dessa disciplina em instituições de ensino superior espalhadas pelo país. Além destas, têm-se multiplicado no território nacional centros de pensamento e de pesquisa, como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), no Rio de Janeiro, na esfera privada, e o Instituto Pandiá Calógeras, ligado ao Ministério da Defesa.

O estudo e a formação em Relações Internacionais no Brasil consolidaram-se nas últimas quatro décadas. O Itamaraty cumpriu importante papel no processo, inclusive por meio do Curso de Altos Estudos (CAE), instituído em 1977. Mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, o CAE tem por objetivo atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos ministros de Primeira e Segunda Classes. O candidato inscrito no Curso submete tese à Banca Examinadora para arguição oral. Nesse contexto, desde 1979, foram aprovadas 618 teses sobre amplo leque de temas de interesse da agenda diplomática brasileira. Embora a Academia tenha logrado autonomia e projeção com a formação de milhares de pesquisadores e a criação de vários institutos e centros de pesquisa, até hoje o Itamaraty responde por parte expressiva^[3] da produção nesse campo de estudos. Ainda que as obras do CAE nem sempre obedeçam aos cânones

próprios de uma tese acadêmica, há aquelas que cumprem os dois critérios. As teses de maior interesse público têm sido divulgadas pela FUNAG, além de outras editoras.

Desde sua criação, o IPRI e a FUNAG têm organizado conferências, seminários e desenvolvido intenso trabalho de publicação de debates e de teses sobre assuntos específicos de interesse para a política externa brasileira, por vezes em cooperação com outros órgãos.^[4] Em parceria com a FINEP, por exemplo, foi editada a obra *Reflexões sobre a política externa brasileira*, resultado de uma série de seminários realizados com o propósito de pensar as profundas transformações no cenário internacional no período pós-Guerra Fria e as mudanças internas no Brasil com a consolidação do regime democrático. O IPRI teve participação naquele primeiro esforço sistemático de reflexão interna e autocrítica promovido pelo Itamaraty, que cobriu também aspectos institucionais de funcionamento do Ministério e da carreira diplomática.^[5]

Mais recentemente, seminários acerca da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, do papel do BRICS no sistema internacional,^[6] do conflito no Oriente Médio, além de cursos para diplomatas estrangeiros provenientes de regiões de interesse da diplomacia brasileira, como América do Sul e África, demonstram a maneira pela qual FUNAG e IPRI contribuem para a promoção de objetivos e da perspectiva do Ministério das Relações Exteriores. Em meio a uma intensa agenda de atividades, foi realizado, em 30 de outubro de 2013, no Itamaraty, em Brasília, o Seminário sobre a Diplomacia da Inovação para a Competitividade, com a ampla participação de representantes do setor privado brasileiro e do governo. Objetivou a plena inserção internacional do país nas cadeias globais de conhecimento e produção, assim como o aumento da competitividade de suas empresas. Esses debates são organizados em coordenação direta com os setores responsáveis pelo tema no Ministério das Relações Exteriores.

No âmbito da Academia, segundo seus representantes, a proliferação de cursos não reflete necessariamente, na mesma proporção, aumento da capacidade analítica das questões internacionais. Essa capacidade pode ser encontrada, sobretudo, em instituições que oferecem programas de pós-graduação na área. Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado são, tipicamente, os resultados materialmente visíveis da atividade de observação e de análise das questões internacionais e de política externa do Brasil. Note-se que existem no Brasil menos de duas dezenas de programas de pós-graduação em Relações Internacionais, o que revela a fase ainda incipiente do processo de aprofundamento dos estudos nesse campo.

O conceito de excelência com que o Itamaraty tem sido distinguido muito se deve à capacidade da instituição e de seus membros de pesquisar e inovar na projeção e salvaguarda dos interesses nacionais. É interessante que o IPRI tenha nascido de tese do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, elaborada, em 1981, pelo diplomata Gelson Fonseca Junior, um dos mais conhecidos pensadores brasileiros contemporâneos na área de relações internacionais. Teve ele o mérito não apenas de influenciar os rumos da instituição, como também de, ao fazê-lo, servir à defesa dos valores democráticos.^[7]

Em alguma medida, os desafios atuais para a pesquisa em relações internacionais continuam ligados à democracia, inclusive na projeção de seus princípios no ordenamento internacional. Compete ao Estado e à sociedade civil estudar e melhor conhecer esses obstáculos, cooperando entre si na busca de condições para sua superação. Esse processo demanda estudo e colaboração, seja na definição dos temas, seja em sua formulação conceitual e no tratamento doutrinário correspondente. O trabalho de pesquisa subsidia a atividade diplomática, concorrendo para sua eficácia. Há quem acredite que os pesquisadores anglo-saxões e europeus ainda mantêm o domínio das ideias nesse campo. Publicações como a *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI) e a *Política Externa*, apenas dois exemplos, demonstram o esforço para a mudança dessa situação.

O IPRI tem por missão contribuir para o desenvolvimento do pensamento nacional autônomo acerca das grandes questões e oportunidades com que o Brasil se depara no mundo globalizado. Nesse propósito, complementa, em sua articulação com a Academia, o exercício diário de pesquisa realizado por Divisões e Departamentos do Itamaraty. Quais os desafios internacionais de maior interesse para a política externa? Como unir esforços com a sociedade civil para superá-los e, ao mesmo tempo, aprofundar a compreensão das relações exteriores? Em primeiro lugar, da perspectiva do Instituto, é preciso reforçar e ampliar as parcerias com as Universidades e centros de estudos, com órgãos públicos e privados interessados na expansão do universo da pesquisa em Relações Internacionais e disciplinas afins.

A pesquisa sobre tópicos e conceitos relativos à governança global merece atenção na medida em que, sem o aprofundamento da reflexão sobre esses temas e a formulação de ideias a respeito, fica ainda mais difícil influir na hierarquia de poderes e competências dentro da ordem internacional. Concessões de soberania aceitas como naturais por certos estudiosos de Relações Internacionais em várias partes do mundo nem sempre teriam a mesma receptividade por acadêmicos americanos e britânicos, entre outros, se tais restrições fossem aplicáveis a seus países, acostumados com séculos de hegemonia e de influência no desenvolvimento de conceitos ligados ao poder na esfera internacional.

Não deixa de surpreender o contraste entre valores e princípios no plano doméstico e sua reduzida projeção externa. Num mundo que se globaliza, esse paradoxo torna-se cada vez mais perceptível como dilema moral e político que afeta a dignidade dos que são “menos iguais”. Há, até mesmo, quem procure reconhecer em atitudes extremadas que irrompem em algumas partes do mundo o indicativo de reações de desespero contra o que lhes parece ser a aplicação seletiva de valores e o desrespeito a regras de direito internacional universalmente aceitas, sobretudo diante da incapacidade do sistema de prevenir e coibir tais distorções.

A estabilidade do ordenamento internacional dependerá de sua legitimidade e de outros atributos que reflitam um sentido de equilíbrio e de coerência entre os valores universais defendidos internamente e sua projeção no mundo. Os desafios não dizem respeito apenas à ordem mundial em si, estendendo-se também a temas econômicos, como a inovação e a competitividade, além de outros de natureza global, como o desarmamento, a segurança alimentar, o desenvolvimento sustentável, as Metas de Desenvolvimento do Milênio, a mudança climática, a questão da normatização e da segurança cibernética, bem como tópicos da chamada agenda negativa, como o combate ao crime organizado, os ilícitos transnacionais, o comércio internacional de armas convencionais e o problema mundial das drogas, cujo tratamento depende, em larga medida, da cooperação internacional.

Em palestra no Instituto Rio Branco, o chanceler Luiz Alberto Figueiredo Machado, após referir-se às questões ligadas à paz e a segurança internacional, ressaltou a crescente importância e atualidade dos temas do desenvolvimento, social e ambiental, na agenda internacional. Para o Brasil, o êxito e o alcance das políticas adotadas no passado recente, que contribuíram para transformações internas notáveis, reforçam as credenciais diplomáticas do país também nesse campo. Recordou o ministro Figueiredo em encontro recente que manteve com o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, e a percepção deste quanto à dose de liderança que caberá ao Brasil na implementação da Agenda do Desenvolvimento pós-2015.

Ao Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais interessa o acompanhamento desses e de outros importantes temas da atualidade e a maneira como estão sendo analisados por acadêmicos, pesquisadores e tomadores de decisão.

Em seu esforço de pesquisa sobre a temática das relações internacionais, o IPRI lançou em 2001, em colaboração com a Editora da Universidade de Brasília e, inicialmente, com a Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, a coleção “Clássicos IPRI”, que consistiu na publicação em língua portuguesa de doze obras formadoras da disciplina e de importância para a reflexão sobre seus rumos. Entre elas figuram: *Vinte Anos de Crise 1919-1939*, de E. H. Carr; *A Sociedade Anárquica*, de Hedley Bull; *Paz e Guerra entre as Nações*, de Raymond Aron; e *A Política entre as Nações*, de Hans Morgenthau. A maior parte dessas obras era inédita em língua portuguesa e contou com apresentações de grandes mestres da disciplina, muitos deles diplomatas. A iniciativa de sua tradução e publicação não constituiu simples ato de rotina editorial.^[8] Atualmente, a coleção é objeto de referência por sua contribuição à formação acadêmica e ao desenvolvimento conceitual das relações internacionais. O IPRI está em tratativas com o Senado e a UnB para o seu relançamento, uma vez que as obras acham-se esgotadas, em meio à crescente demanda.

Além do Senado e da UnB, o IPRI vem buscando ampliar parcerias com instituições públicas e privadas representativas de diversos setores da sociedade brasileira com interesse no tema da política externa do Brasil e das relações internacionais.

Embora parte da administração indireta, o IPRI não deixa de representar um canal de diálogo do Itamaraty com a sociedade brasileira, contribuindo para a reflexão sistemática sobre temas relevantes à inserção externa do Brasil. Na perspectiva de seus fundadores, esse foro de debates não visa a obter necessariamente conclusões, mas sim aprofundar o pensamento sobre questões internacionais contemporâneas.

O Instituto mantém disponíveis em sua página na internet, dentro do portal da FUNAG (www.funag.gov.br), com acesso livre, as seguintes bases de dados:

- a) Teses e Dissertações;
- b) Centros de Pesquisa (*Think Tanks*);
- c) Publicações do IPRI; e
- d) Periódicos.

O Banco de Teses e Dissertações reúne a produção acadêmica dos programas nacionais de pós-graduação em Relações Internacionais e áreas afins em nível de mestrado e doutorado. O cadastro de Centros de Pesquisa (*Think Tanks*) é uma listagem de instituições nacionais e internacionais que realizam pesquisas sobre Relações Internacionais. O Instituto disponibiliza uma lista de periódicos nacionais e estrangeiros sobre Relações Internacionais e áreas afins. No tocante às publicações, por intermédio do sítio eletrônico citado, os doze títulos da coleção “Clássicos IPRI”, considerados necessários à compreensão da disciplina das relações internacionais, podem ser acessados em sua íntegra.

O IPRI dispõe ainda, internamente, de um abrangente Sistema de Cadastro (SISCAD) com o registro de acadêmicos, pesquisadores, formadores de opinião e instituições com atividades no campo das relações internacionais, tanto nacionais quanto estrangeiras. Esse sistema pode ser utilizado por instituições e demais parceiros na realização de seminários e estudos de interesse comum.

Num território tão vasto, com características geográficas e humanas variadas, inclusive 11 unidades da federação que mantêm fronteiras com dez países, a reflexão sobre o tema da cooperação e das relações internacionais será cada vez mais relevante ao desenvolvimento do Brasil, à defesa de seus interesses e de suas ideias, bem como à projeção e ao fortalecimento de seus valores no plano externo.

Notas

[1] A presente reflexão sobre a importância do diálogo entre Diplomacia e Academia é um convite aos acadêmicos e pesquisadores das relações internacionais a aprofundar e expandir os contatos com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) com vistas ao desenvolvimento conceitual da disciplina e à compreensão da política externa. Dessa aproximação poderão resultar parcerias que estimulem debates, artigos, papéis de discussão e teses a serem amplamente divulgados e disponibilizados. [↑](#)

[2] Em conversa com o autor, o diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB), professor Eiiti Sato, ressaltou a importância da compreensão da “natureza sensivelmente diferente” da pesquisa acadêmica e do pensamento diplomático para a correta avaliação das possibilidades de cooperação entre Diplomacia e Academia. [↑](#)

[3] Até 2012, as teses do CAE correspondiam a cerca de 22% de toda a produção acadêmica de pós-graduação no Brasil, segundo a pesquisa “A Produção de Teses e Dissertações na Área de Relações Internacionais e Áreas Afins no Brasil” de Luiz Antônio Correia de Medeiros Gusmão, apresentada no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em Gramado (RS), em 2012. [↑](#)

[4] O aumento da importância das relações internacionais levou o IPRI, então sob a direção de Samuel Pinheiro Guimarães, a lançar, nos anos 1990, em parceria com a CAPES/MEC, o projeto Anuário de Política Internacional, com o objetivo de promover a elaboração de estudos sobre países de especial interesse para o Brasil e contribuir para a construção de uma visão brasileira sobre as principais sociedades e Estados. Deu origem ao “Visões Brasileiras”, sob coordenação IPRI/FUNAG. Esse esforço de pesquisa cobriu países da América do Sul, como Argentina e Venezuela; da África, como África do Sul e a CPLP; da Ásia, como Coreia do Sul e a Índia; os Estados Unidos da América; da Europa, como a Alemanha, França e o Reino Unido. Mais tarde, seminários sobre China, Rússia, entre outros, foram também realizados. [↑](#)

[5] Reflexões sobre a política externa brasileira, Ministério das Relações Exteriores, Subsecretaria de Planejamento Político e Econômico, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, Brasília, 1993. [↑](#)

[6] Em 2012 e 2013, a FUNAG lançou uma série de debates sobre o tema BRICS, que resultou nos livros O Brasil, os BRICS e a agenda internacional e Debatendo o BRICS, organizados por José Vicente Pimentel, que deram contribuição à compreensão do tema, suprimindo importante lacuna bibliográfica. Em 2011, a FUNAG havia editado o Catálogo bibliográfico BRICS, coordenado por Izabel Pereira Carneiro, que apresenta conjunto de leituras fundamentais sobre os países que integram o BRICS. [↑](#)

[7] Vide Gelson Fonseca Junior, Diplomacia e Academia: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica, FUNAG, 2ª edição, 2012, bem como seu Prólogo Democracia: princípio e fim da diplomacia, de Rubens Ricupero. [↑](#)

[8] Entre os tradutores, figuram nomes de diplomatas ilustres como Sergio Bath, Sergio Duarte, Luiz Alberto Figueiredo Machado e Carlos Sergio Duarte. Quanto ao prefácio, entre seus autores, destacam-se Ronaldo Sardenberg, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, Gelson Fonseca Junior, João Almimo, Carlos Henrique Cardim e os então consultores jurídicos do Itamaraty, Vicente Marotta Rangel e Antônio Augusto Cançado Trindade, além de acadêmicos renomados como Hélio Jaguaribe, Raymundo Faoro e Celso Lafer. [↑](#)

(*) publicado na revista Política Externa vol. 22, nº 3 jan/fev/mar de 2014.