DIPLOMACIA E ACADEMIA

Um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

Gelson Fonseca Junior

DIPLOMACIA E ACADEMIA

Um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica

2ª edição

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2012

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Jessé Nóbrega Cardoso
Rafael Ramos da Luz
Wellington Solon de Souza Lima de Araújo

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2012

Fonseca Junior, Gelson.
Diplomacia e academia : um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica / Gelson Fonseca Junior. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
228p.

ISBN: 978.85.7631.406-6

1. Relações Internacionais. 2. Diplomacia. 3. Política Externa.

CDU 327.3(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Sonale Paiva – CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Apresentação

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Na edição comemorativa do seu 40º aniversário, a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) orgulha-se de publicar a tese apresentada por Gelson Fonseca Jr. ao Curso de Altos Estudos de 1981. Nenhum texto seria tão apropriado. Antes de mais nada, a tese serviu de base teórica para a criação, em 1985, do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), e trouxe novos elementos para a Fundação Alexandre de Gusmão reforçar sua vocação de elo entre o Itamaraty e o meio acadêmico. Desde então, a Funag firmou-se como uma das maiores, senão a maior editora brasileira na área das relações internacionais, com a publicação, até hoje, de 977 obras. A par disso, organizou, somente nos últimos sete anos, 328 seminários e outros eventos de análise e divulgação da política externa e da história diplomática do Brasil.

Mas os méritos da tese não param aí. Basta lembrar que 1981 foi o ano do atentado do Riocentro para ter-se uma dimensão das especiais circunstâncias do trabalho. Eram outros tempos, era um outro mundo, enganchado em dogmas ideológicos. Apesar disso, a tese supera o contexto limitador e com atrevida lucidez dedica-se a preparar a diplomacia brasileira para a chegada da plena democracia. Por sua vez, a entusiástica acolhida da banca examinadora, presidida por Adolpho Benevides e integrada por Rubens Ricupero, Marcos Azambuja e Marotta Rangel, ilustra o fato de que, também naqueles anos de chumbo, o Itamaraty era um núcleo de inteligência, de aceitação da diversidade e de diálogo democrático.

Não obstante a mudança dos tempos, os argumentos que sustentam a tese permanecem válidos e oportunos. Vale a pena ver como Gelson, com a conhecida erudição, desvenda as razões pelas quais interessa ao Itamaraty estabelecer com a Academia um relacionamento aberto, leal, não discriminatório, com os olhos voltados para o longo prazo. Ao advogar a importância de aceitar-se a diversidade e defender a convivência com todas as instituições acadêmicas, ele admite que o convívio seja mais fácil com algumas, porém recusa-se a encarar a divergência como oposição e sustenta, com seu raciocínio envolvente, que a via do respeito à liberdade garante o melhor resultado político.

Essas ideias coincidem com as instruções que o Ministro Antonio Patriota me transmitiu, quando assumi a presidência da Funag. O diálogo é o caminho escolhido para esclarecer a comunidade acadêmica e o público, em geral, sobre os fundamentos e as metas da ação externa, e também para receber de volta os argumentos capazes de fertilizar a formulação diplomática. Se alguém ainda tiver alguma hesitação quanto a ser esta a melhor política, o livro de Gelson Fonseca Jr. está aqui para tirar qualquer dúvida.

Brasília, outubro de 2012.

Sumário

Prólogo – Democracia: princípio e fim da diplomacia 11
Embaixador Rubens Ricupero

Prefácio à apresentação da tese ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco 29
Embaixador Gelson Fonseca Junior

Introdução 33

Capítulo I
A academia e a política externa: anotações gerais 37

1. A questão dos marcos teóricos 37
2. A comunidade acadêmica na área da política externa: uma caracterização mínima 43
3. O problema das origens do interesse acadêmico 50
4. De novo, a questão dos marcos teóricos: a dimensão micro 55
5. Conclusões 67

Capítulo II
Análises e reflexões sobre a diplomacia de Vargas (1930-1945) 69

1. Os temas 72
2. Os autores 76
   2.1. Determinantes da ação diplomática: as elites e suas percepções (Wirth e Hilton) 76
      2.1.1. J. D. Wirth: The Politics of Brazilian Development (1930-1945) 76
      2.1.2. Stanley Hilton: Brazil and the Great Powers 1930-1939 The politics of Trade Rivalry 78
      2.1.3. Frank McCann: The Brazilian American Alliance (1937-1945) 79
      2.1.4. Uma generalização sobre os elitistas 81
   2.2. Determinantes da ação diplomática: as estruturas capitalistas, a dependência 82
      2.2.1. R. Gambini: O Duplo Jogo de Getúlio Vargas 82
      2.2.2. Gerson Moura: Autonomia na Dependência 84
      2.2.3. Luciano Martins: Pouvoir et Dévèloppment Economique 86
      2.2.4. Marcelo Abreu: Brazil and the World Trade 87
3. Versões e controvérsias 89
   3.1. Os interesses e seus articuladores 90
   3.2. Os interesses das Potências estrangeiras e seu significado ... 101
      3.2.1. O sentido da diplomacia norte-americana: Hilton versus McCann 103
      3.2.2. Uma segunda polêmica: os modos de construção da hegemonia 106
   3.3. Conceituações sobre o encontro diplomático 111
   3.4. Avaliações do trabalho diplomático 116
4. Conclusões 121

Capítulo III
A reflexão acadêmica sobre diplomacia brasileira nos anos 70 123

1. Breves considerações sobre o estado da pesquisa acadêmica sobre relações internacionais do Brasil: motivações, forma, instituições, orientações e metodologia 123
2. Temas 133
3. A questão do poder: conceituações gerais e questionamentos ... 134
   - 3.1. As condições de emergência do Brasil como potência: o tratamento teórico 138
   - 3.2. As vulnerabilidades do poder brasileiro: dificuldades, no caminho de tornar-se potência 143
   - 3.3. As obrigações diplomáticas (antecipações ao comportamento de potência) e as ambiguidades da posição 151
     - 3.3.1. As obrigações diplomáticas 152
     - 3.3.2. As ambiguidades da posição do país 158
4. Qualificações e alternativas ao paradigma do poder 162
   - 4.1. Três qualificações maiores 163
   - 4.2. Outras qualificações 173
5. Conclusões 176

Capítulo IV
Conclusões: as possibilidades do diálogo com a academia 179

1. O nível institucional 180
2. O nível político 187
3. O nível operativo 194
4. Uma nota curta sobre implementação 199
5. Duas palavras finais 203

Posfácio: esclarecimentos 205

Bibliografia 211
A. Textos sobre diplomacia brasileira 212
B. Textos sobre temas gerais 224

Prólogo
Democracia: princípio e fim da diplomacia

Embaixador Rubens Ricupero

Democracia por convicção são as palavras que fecham a tese, ora livro, de Gelson Fonseca Junior. Elas fornecem, juntamente com o parágrafo final de que fazem parte, a chave de entendimento do propósito principal do autor. Na relação com a academia, tomada como representante da sociedade civil e uma das possíveis mediadoras em relação a ela, o Itamaraty busca apoio, êxito político e prestígio que o legitimem. Tal resultado só pode ser alcançado se a política externa tiver raízes sociais sólidas e majoritárias. O que significa que o caminho democrático no diálogo com a academia e a sociedade civil não deve ser visto como instrumento de manipulação. Ele tem de ser a expressão convicta da fé na prática democrática, única capaz de produzir a ampla base social de apoio de que se alimenta uma diplomacia democrática.

Escrita em 1981 e sustentada no ano seguinte no IV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, a própria tese pode e deve ser interpretada além de seu objetivo explícito, que era o de sistematizar um marco teórico para o então incipiente relacionamento da diplomacia brasileira com a academia e propor iniciativas para encorajar e orientar uma ligação com potencial de utilidade para ambos os lados.

A uma distância respeitável de trinta anos, mais de uma geração, o estudo se afigura ele mesmo candidato apropriado a tornar-se objeto de outras teses acadêmicas, tais como as analisadas no texto e que se desejava estimular. Provavelmente aquele que redigiu o trabalho e os

que o leram e discutiram na época não deixarão de ver certa justiça histórica em que a tese de ontem passe a ser considerada hoje como um dos testemunhos do esforço de construir a democracia no Brasil do final do governo militar, convertendo-se por isso em objeto digno de ser estudado academicamente.

Nesse sentido, arrisca-se a interpretação de que a tese foi o fruto de um diplomata *doublé* de erudito e acadêmico que se interrogou sobre o papel que lhe caberia na luta pela democracia. De modo plenamente explícito ou não, teria concluído que o terreno ideal para exercitar a militância democrática, dentro de sua circunstância pessoal, seria na relação de seu campo de trabalho, a diplomacia, com um dos setores mais críticos da sociedade civil, a academia.

Soa como um despropósito avançar essa explicação para a motivação mais profunda do estudo? Lembre-se qual era o contexto daqueles declinantes, já enfraquecidos, mas ainda perturbadores anos de chumbo. O poder se concentrava nas mãos imperiosas do general João Batista Figueiredo, ao qual confiara o antecessor levar a bom porto a "abertura lenta, gradual e segura". Interrogado sobre a sinceridade do programa, o general-presidente respondeu com frase característica de seu temperamento a Dom Pedro I: " É pra abrir mesmo! Quem não quiser que abra, eu prendo e arrebento!".

Referia-se aos integrantes da linha dura, aqueles que o general Geisel descrevia como "elementos sinceros, porém radicais". Esses não tardariam em tentar descarrilar a abertura com uma longa série de atentados a bomba, culminando no mais espetacular, o do Riocentro, em abril de 1981, mais ou menos contemporâneo à redação da tese. Como se sabe, os mandantes e executores dos atentados, longe de serem presos e arrebentados, safaram-se por obra e graça de julgamentos conduzidos da maneira imortalizada por Millôr Fernandes na sentença: "A justiça militar farda, mas não talha".

Em 1982, ano em que a tese seria examinada, aconteceram dois terremotos que abalariam adicionalmente a estrutura já vacilante do regime: a crise da dívida externa, ponto de partida de prolongada agonia econômica, e as eleições que deram ao PMDB na Câmara dos Deputados 200 lugares contra os 235 do PDS, consagrando as vitórias para governador de Franco Montoro, em São Paulo, Tancredo Neves, em Minas Gerais e Leonel Brizola no Rio de Janeiro.

Eram sucessos que anunciavam o que viria alguns anos depois: a campanha das Diretas, a escolha de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral e a inauguração do regime democrático em 1985. Na fase de

elaboração e aprovação da tese, a distensão e a tolerância se faziam sentir de modo mais palpável. Suas afirmações não corriam tanto o risco de parecerem provocações impertinentes como certamente teria ocorrido dez anos antes. Ainda assim, a escolha de um tema ligado à ordem política interna e o forte sopro de liberdade que lhe percorre o desenvolvimento não constituíam, mesmo naquele período relativamente desanuviado, a maneira mais segura e confortável de preparar o avanço de uma carreira de burocrata do Estado.

É indiscutível assim o mérito propriamente político, independente do acadêmico, que distingue esse esforço intelectual, merecedor de ser inserido entre os atos e gestos que procuravam tornar irreversível o processo então inconcluso de edificar uma democracia.

Não fosse a condição pessoal do autor, chegaria até a provocar alguma indagação a razão de haver escolhido a diplomacia por objeto do esforço de legitimação mediante o diálogo com a academia. Afinal tratava-se talvez do único aspecto da atividade do estado que já gozava de indisfarçável popularidade nacional e aparentemente não necessitava de legitimação adicional. Eis o que diria, dois anos depois da aprovação da tese, Tancredo Neves, um dos líderes da oposição destinado a ser eleito o primeiro presidente civil:

> (...) se há um ponto na política brasileira que encontrou consenso em todas as correntes de pensamento, esse ponto é a política externa levada a efeito pelo Itamaraty.

A verdade é que a oposição apreciava a política externa por ver nela um eco perceptível da diplomacia anterior ao golpe de 1964, uma continuação da Política Externa Independente ou ao menos uma volta à mesma tendência de ver o mundo. Seria dessa forma um remanescente da fase democrática e constitucional da qual haviam participado muitos dos oposicionistas.

A diplomacia que se discutia neste estudo representava naquele momento um paradoxo: agradava os democratas da oposição e desgostava os duros do regime, pois sua essência denunciava uma inspiração democrática embora se visse praticada por um governo autoritário. Uma das maneiras possíveis de eliminar a contradição da origem não democrática da política externa seria, por conseguinte, torná-la respaldada pela academia e a sociedade civil, reduzindo a vulnerabilidade do que nascia de uma espécie de setor de "despotismo esclarecido" do regime.

Era natural a escolha da academia como mediadora entre diplomacia e sociedade civil, de preferência a setores como os sindicatos ou os empresários porque a universidade e os intelectuais tenderiam mais facilmente que os outros a privilegiar a visão de conjunto da política externa e não um ângulo restrito a interesses setoriais. Acresce que, em todos os países, a diplomacia requer conhecimentos especializados, muitas vezes de natureza universitária: línguas estrangeiras, geografia, história, direito internacional. É que em relação à familiaridade com que as pessoas lidam com o cotidiano trivial da política doméstica, a política externa dá a sensação de pertencer ao domínio da alteridade, algo radicalmente diferente, que requer um mínimo de instrumentos de saber para ser compreendido e gerido com competência.

O patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco, era pessoalmente uma vocação de erudito com vastos conhecimentos especializados em história, geografia colonial, mapas e arquivos. Credita-se em larga medida aos seus conhecimentos quase de perito o triunfo que obteve em alguns litígios fronteiriços, em particular nos casos submetidos a decisão arbitral que dependiam essencialmente do esclarecimento de pontos obscuros de história e geografia da América colonial como os de Palmas com a Argentina e o da fronteira com a Guiana Francesa.

No verdadeiro programa que traça para a modernização da chancelaria na carta de Berlim ao senador Frederico Abranches (7 de agosto de 1902), o Barão, ao ser convidado para o cargo de ministro das Relações Exteriores, mostrava estar consciente do papel do conhecimento na diplomacia:

> É preciso (...) restabelecer a seção do Arquivo, dando-lhe o desenvolvimento necessário, porque esse é o arsenal em que o Ministro e os empregados inteligentes e habilitados encontrarão as armas de discussão e combate. É preciso criar uma biblioteca e uma seção geográfica na Direção do Arquivo, como em França, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos.

Rio Branco realizaria esse programa nos quase dez anos em que permaneceu à frente do ministério. Não existindo na época comunidade acadêmica voltada ao estudo das relações internacionais, o que fez o ministro foi cercar-se de intelectuais que poderiam ajudá-lo. Alguns como Domício da Gama, Graça Aranha, Gastão da Cunha, Araujo Jorge, tornar-se-iam diplomatas de carreira, outros como Euclides da Cunha, Rui Barbosa, Clovis Bevilaqua, colaborariam de distintas maneiras com

a obra diplomática realizada. Caso à parte foi o de Joaquim Nabuco, praticamente coautor de algumas das políticas mais estreitamente associadas à gestão de Paranhos como a "aliança não escrita" com os Estados Unidos e o pan-americanismo.

Obviamente nada disso correspondia exatamente aos métodos e procedimentos que se defendiam neste trabalho para lidar com a moderna comunidade acadêmica interessada em política externa. Não obstante, era o que se poderia fazer na ausência dessa comunidade, isto é, das condições objetivas que entre nós somente começaram a existir nos últimos trinta anos. Não se está forçando a nota ao querer ver nesse passado de mais de um século a antecipação do que ora se pratica. Tanto é assim que, mesmo naqueles dias distantes, tomaram-se iniciativas que não perderiam em serem cotejadas com as atuais. Pense-se, por exemplo, na fundação (1909) da *Revista Americana*, que teve em Araujo Jorge seu principal responsável.

Os homens daquele tempo compreendiam que uma chancelaria é o que na atualidade se denomina de um "sistema de conhecimento" isto é, de uma organização que depende para sobreviver da produção, análise e contínuo aprimoramento de conhecimentos. Para isso, chancelaria alguma se basta a si própria e todas são obrigadas a recorrer a outros centros de saber. A diferença entre o nosso tempo e o antigo é simplesmente a maior facilidade que temos de acesso a informação e saberes especializados.

À luz do trabalho pioneiro de Gelson Fonseca se recomendaria resgatar a memória dos antecedentes remotos, dos esboços preliminares do esforço de criar um sistema de produção de conhecimento como elemento integral da atividade da modesta repartição encarregada de gerir as relações do Brasil desde a independência. Um guia para tanto é o livro de José Honório Rodrigues, *A pesquisa histórica no Brasil,* que destacava o ministério das Relações Exteriores, e apenas ele entre todos os ministérios, pela contribuição dada à investigação da história brasileira. Afirmava assim taxativamente (a primeira edição é de 1952):

> No Brasil não há pesquisa histórica, nem no Ministério da Educação, criado em 1930, nem nas Universidades federais ou estaduais, criadas também na década de 1930. Mas existe tradição de pesquisa histórica no Ministério das Relações Exteriores, já nesta obra várias vezes apontada e infelizmente interrompida durante a República. (José Honório Rodrigues, *A pesquisa histórica no Brasil,* São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2ª edição, 1969, p. 112-113).

Após recordar que a pesquisa nasce no Brasil com a fundação do Instituto Histórico e Geográfico, assinala que:

> a melhor medida prática veio de José Silvestre Rebelo, ao pedir que o corpo legislativo autorizasse o Ministro dos Negócios Estrangeiros a mandar um adido à Espanha e outros países, a fim de copiar os manuscritos importantes que ali existissem relativos ao Brasil (ibidem, p. 39).

Pouco depois (isso se passava em 1839-1840):

> Januário da Cunha Barbosa, no discurso do primeiro aniversário do Instituto agradece ao Imperador o amparo que dera à iniciativa [...] e louva a nomeação do **primeiro pesquisador público brasileiro,** José Maria do Amaral, o qual, por decreto de 23 de agosto de 1839, foi removido da Legação de Washington para as de Madri e Lisboa, a fim de coligir documentos que pudessem interessar à história do Brasil... (ibidem, p. 39, grifado por mim que se tratava do primeiro pesquisador público brasileiro).

Primeiro, mas não o último de brilhante série de pesquisadores que só conseguiriam realizar seu trabalho graças ao apoio, inclusive material, da repartição de Negócios Estrangeiros, alguns tendo sido mesmo incluídos nos quadros da diplomacia imperial com esse objetivo específico. Coube a um diplomata-pesquisador, A. Meneses Vasconcelos de Drummond, propor de Lisboa ao ministro de Negócios Estrangeiros que se aproveitasse para tal finalidade Francisco Adolfo de Varnhagen, argumentando que:

> Nós ganharíamos com isso [...], mormente se ele fosse empregado com o título de adido a esta Legação, com encargo especial de coligir documentos e diplomas para a História do Brasil e diplomática, coordená-los e analisá-los de modo que verifique datas e acontecimentos e apure a verdade do fabuloso que abunda nas relações daquele tempo de propensão maravilhosa (ibidem, p. 44-45).

Nomeado adido de primeira classe em Lisboa em 1842, o futuro visconde de Porto Seguro daria início à mais impressionante carreira de pesquisador brasileiro (Oliveira Lima lembraria a frustração que sentia na Torre do Tombo, muitos anos depois, ao verificar que não havia um só documento de interesse que não tivesse sido lido e anotado por Varnhagen), culminando na publicação, entre 1854 e 1857, dos dois volumes da monumental *História Geral do Brasil.*

Além de Drummond e Varnhagen, outros nomes importantes desfrutaram do apoio da chancelaria: Gonçalves Dias, João Francisco Lisboa, Duarte da Ponte Ribeiro, Paulino José Soares de Souza, José Antonio Pimenta Bueno, Joaquim Caetano da Silva, sem esquecer Manuel de Oliveira Lima. Opina José Honório:

> Se Varnhagen foi o maior pesquisador da historiografia brasileira no século XIX, Joaquim Caetano igualou-o na decisão e capacidade de esgotar as fontes de um só período. Varnhagen enriquece as fontes da história geral, Joaquim Caetano as fontes da história particular dos holandeses no Brasil e da questão de limites no Brasil. **São os dois maiores pesquisadores que o Brasil produziu no século XIX (ibidem, p. 70).** Ambos, não é preciso acrescentar, diplomatas cumprindo trabalho de pesquisa por conta da secretaria de Negócios Estrangeiros.

Não é, repito, exatamente o que iria sugerir esta tese 142 anos mais tarde. Por outro lado, tampouco se afasta demasiadamente do objeto do estudo que examinamos. Atente-se na circunstância de que os casos relatados não procedem normalmente da iniciativa espontânea e individual de diplomatas que fizessem da pesquisa histórica uma atividade de realização intelectual pessoal, como ocorrerá até em nossos dias. Quase sempre esses exemplos se referem a programas deliberados de investigação cuja iniciativa nasceu de uma entidade representativa da comunidade intelectual do tempo, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Assim, a relação que se estabeleceu entre o Instituto e a secretaria de Negócios Estrangeiros e seus postos no exterior constitui ilustração incontestável do tipo de colaboração entre o Itamaraty e a comunidade cultural propugnada por Gelson Fonseca.

Pertencem a tipo distinto, o da produção de conhecimento diretamente pela instituição diplomática, as atividades que se desenvolveriam numa fase posterior graças à criação em 1945 do Instituto Rio Branco cujo atual regulamento (1998) estipula que lhe compete a atribuição de:

> promover programas de estudo e projetos de pesquisa em áreas relacionadas com a atuação da política externa brasileira, mediante convênios com universidades e centros de ensino assemelhados... (Art. 2º II).

José Honório observa que a tradição de pesquisa e publicação de documentos por parte do ministério das Relações Exteriores teria sido

interrompida pela República. Deve estar aludindo a determinado tipo de pesquisa, o efetuado em arquivos estrangeiros por conta da chancelaria. Em sentido mais amplo, convém mencionar que a tradição de promover e editar estudos, pesquisas, documentos, nunca se suspendeu. Lembre-se, entre outros empreendimentos, a publicação dos *Arquivos Diplomáticos da Independência*, por ocasião do primeiro centenário da Independência, das *Obras Completas do Barão do Rio Branco,* em 1945, primeiro centenário do nascimento de Rio Branco e naquele mesmo ano, da biografia do Barão, encomendada a Álvaro Lins.

Em 1948 estabeleceu-se no Instituto Rio Branco uma seção de pesquisa cuja direção foi confiada a José Honório Rodrigues. Lançou-se então vasto programa de trabalho que deveria cobrir exaustivamente a vida e a obra do barão do Rio Branco, o inventário do Arquivo Geral do Itamaraty e de arquivos particulares, que iam dos papéis do visconde do Rio Branco e Joaquim Nabuco aos de Varnhagen e Carvalho Moreira.

José Honório expande-se em considerações pitorescas e belicosas sobre as desavenças que o enfrentaram ao diretor do Serviço de Documentação do Itamaraty, Luís Camilo de Oliveira Neto, embaraçando a realização cabal do programa. Arrola, ainda assim, apreciável conjunto de realizações, algumas independentes de sua seção e resultantes da Comissão de Estudo dos Textos de História do Brasil ou de convites individuais como o conducente à elaboração por Jaime Cortesão de *Alexandre Gusmão e o Tratado de Madri.* Uma nota curiosa é que o último dos trabalhos que menciona é o de João Cabral de Melo Neto, *O Arquivo das Índias e o Brasil. Documentos para a História do Brasil existentes no Arquivo das Índias de Sevilha* (1966).

O início do funcionamento em 1979 do Curso de Altos Estudos (C.A.E.) do Instituto Rio Branco imprimiria ritmo impressionante na produção de conhecimento por funcionários da carreira diplomática. A própria tese de Gelson Fonseca é produto da nova tendência e sua posição relativa na cronologia do curso dá a medida da expansão extraordinária de estudos de valor trazida por essa inovação. A tese que vamos ler neste livro levava o número 23 da quarta edição do curso. Na mais recente e atualizada informação que pude consultar, verifiquei que já se concluiu a 56ª edição do C.A.E. (1ª etapa), tendo sido aprovadas 618 teses!

A iniciativa de instituir o Curso de Altos Estudos tornou-se uma das medidas mais bem sucedidas no esforço de profissionalizar e aprimorar os quadros do Itamaraty. Se ela alcançou também êxito brilhante no aumento da quantidade e qualidade do conhecimento

produzido intramuros isso se deveu à sistematização e poderoso estímulo imprimido a uma tendência tradicional. Sempre houve, em todas as gerações, diplomatas que espontaneamente, por inclinação individual ou busca de prestígio cultural e de carreira, se destacaram na pesquisa e publicação de estudos de história diplomática ou no campo do direito internacional. Ao fazer da pesquisa e sustentação da tese requisito de elevação a posições de chefia, o curso transformou o que era uma escolha livre de poucos em condição institucional de sobrevivência.

A compreensão de que havia chegado o momento de dar esse salto qualitativo revela intuição perceptiva da mudança histórica que o Brasil se aprestava a viver. Com efeito, a extraordinária transformação na geração de conhecimento ocorrida no Itamaraty não representou fenômeno isolado, antes constituiu parte de movimento mais geral, uma espécie de onda de fundo que começava a trabalhar a sociedade brasileira em geral, com expressão significativa na comunidade universitária e intelectual.

Gelson Fonseca Júnior foi dos primeiros a captar essa onda de fundo. Antes de conceber a redação da tese, já vinha acumulando experiência como o interlocutor privilegiado entre a Assessoria do Gabinete do Ministro de Estado, onde trabalhava e os pesquisadores e professores interessados em política externa brasileira no Brasil e no exterior. Sua dupla vocação, de diplomata e de *scholar*, o credenciava de modo particularmente favorável a bem exercer esse papel. Em Washington, onde serviu na embaixada na primeira metade dos anos 1970, havia adquirido conhecimento direto do setor universitário norte-americano especializado em América Latina nos cursos que realizou e trabalhos acadêmicos que escreveu.

Éramos na época colegas de embaixada e lembro bem da impressão que me causou o penetrante estudo que produziu sobre Cuba. Continuou a manter contato intenso com o mundo acadêmico ao retornar à Secretaria de Estado em Brasília. Conhecia por isso de primeira mão a necessidade de proporcionar apoio e encorajamento aos estudiosos que então se esforçavam em construir as primeiras carreiras na área de relações internacionais. Ajudou a dar realidade a alguns programas ainda tímidos de subvenções para encomendar a realização de pesquisas e trabalhos sobre fases recentes da história da política externa ou sobre a história contemporânea. Desse modo, teve a oportunidade de testar na prática os procedimentos que iria em seguida sugerir na tese.

A matéria com que tinha de trabalhar guarda pouca semelhança com a realidade atual, pois, como descrevia no estudo:

> A comunidade acadêmica brasileira que se dedica aos assuntos de relações internacionais e diplomacia é relativamente pequena. As instituições são de formação recente e ainda lutam para se afirmar. Faltam meios normais de prestígio, como as revistas, programas de publicação de livros, presença mais assídua nos meios de comunicação de massa, convívio mais diretos com os formuladores de decisão etc. (Gelson Fonseca Júnior, *Diplomacia e Academia,* texto mimeografado, p. 175).

Conforme o próprio autor comenta no *Posfácio: esclarecimentos*: "comparado com o que vemos hoje, parece outro mundo...". De fato, quem imaginaria naquele tempo que o Brasil viria a ter uma centena de cursos de relações internacionais em funcionamento no final da primeira década de 2000? Pouco antes da tese, em 1979, o ano de criação do C.A.E., passei a ensinar no curso da Universidade de Brasília (inaugurado em 1974), o primeiro em todo o país de nível de graduação em relações internacionais, emancipado das ciências sociais em geral e da política em particular. Recordo que nas reuniões de docentes do departamento nos perguntávamos se o curso conseguiria sobreviver, devido à falta quase completa de opções de aproveitamento profissional para seus diplomados.

Não é o caso de se fazer aqui o inventário das mudanças ocorridas, mas basta dizer que, 30 anos depois, se vive realidade em volume e nível de qualidade muito além do que se poderia esperar em quase todos os aspectos: cursos, inclusive de mestrado e doutorado; oportunidades para professores; livros; revistas; financiamento de bolsas e pesquisas; seminários; centros de debate e estudo como o CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais); presença frequente nos jornais, rádio e televisão, até com programas especializados. O *Posfácio* avança várias explicações para essa explosão de interesse pela temática internacional: Argentina, Mercosul, globalização, diplomacia presidencial, a importância das negociações comerciais, em meio ambiente e direitos humanos, entre outras razões.

Tudo isso contribui, sem dúvida, mas tenho para mim que o fator primordial é a consciência que possuem os jovens de que o destino deles, profissional e existencial, depende cada vez mais de coisas que acontecem nos quatro cantos do globo. No tempo de minha juventude, em meados dos anos 1950, éramos apaixonados pelo desenvolvimento do Brasil, contagiados pelo entusiasmo de Juscelino Kubitschek, discutíamos até as metas de barrilha e soda cáustica, a construção de Brasília, as propostas de Celso Furtado para a redenção do Nordeste.

A morte de Stalin, a rebelião húngara, a invasão de Suez, o desembarque na Guatemala interessavam, mas não se via bem que influência poderiam ter sobre nossas vidas.

Hoje tudo mudou e os jovens estudantes querem compreender o mundo em torno deles, algo inatingível na base de programas de cursos tradicionais que continuam a repetir as disciplinas e conteúdos de 80 anos atrás. Como entender a vida contemporânea, por exemplo, se os programas de história quase todos se detêm no século XIX ou na Revolução de 1930? Ora, o que as pessoas querem saber é o que aconteceu há 10 ou cinco anos e preferivelmente, o que está a suceder agora, neste mesmo instante, na China, na Índia, no Oriente Médio. Voltam-se por isso para os cursos de relações internacionais não tanto para ter uma profissão, mas para compreender o mundo e a vida.

Esse último aspecto é singular e torna o caso possivelmente único. Tanto quanto eu saiba, os cursos que no Brasil de repente se converteram nos mais atrativos, configurando uma espécie de moda acadêmica – os de economia, comunicações ou de educação física – correspondiam a uma demanda real de profissionais, à abertura de vagas no mercado de trabalho ou ao menos à percepção da existência dessa demanda.

No exemplo das relações internacionais, a situação é inteiramente diferente. A não ser em termos de preparação para a carreira diplomática, para a qual se destina apenas uma pequena minoria, o estudo da realidade internacional, desvinculado de alguma outra formação profissionalizante como direito ou economia, não facilita ou encaminha diretamente a empregos. Num país de tradição cartorial e corporativa como o nosso, é dos raros tipos de estudo que não se traduz em alguma profissão com direitos exclusivos de exercício, ordem ou sindicato arrecadador de taxas e defensor de prerrogativas. Ainda não existe uma profissão de "internacionalista", devidamente regulamentada em lei, se bem que se comecem a esboçar as primeiras tentativas nessa direção.

Não obstante a limitação de oportunidades óbvias de aproveitamento profissional, esses cursos atraem milhares de estudantes em todos os estados brasileiros, passaram a ser as vagas mais difíceis nos vestibulares de universidades oficiais em termos de número de candidatos para cada oferta e os encontros nacionais de estudantes do setor reúnem a cada ano de dois mil a três mil universitários!

O fenômeno é ainda mais notável pelo contraste com o interesse relativamente pequeno pela ciência política, irmã mais velha da disciplina de relações internacionais. Será que, apesar da democratização e das oportunidades mais abundantes que haveria nesse campo no

Congresso, nas assembleias estaduais, câmaras de vereadores, nos partidos políticos, na administração pública, na imprensa, o desencanto com a política interna e a despolitização que acompanharam o retorno ao regime constitucional afastam os jovens?

Qualquer que seja a explicação é inegável que a explosão das relações internacionais acabou por gerar o que ainda escasseava nos dias em que foi escrita a tese: a massa crítica de cursos e estudantes, a constituição de um público especializado, fatores indispensáveis para a multiplicação de vocação de ensinantes, pesquisadores, autores de manuais e livros didáticos ou de formação.

Mesmo Gelson admite no *Posfácio* que não imaginou que as coisas pudessem chegar a esse ponto. No entanto, pertence-lhe o mérito de uma intuição bastante aproximada do que estava por acontecer. Sentiu através de seus contatos com universitários e graças à uma sensibilidade particular para a evolução intelectual, que se preparava a emergência daquilo que o estabelecimento oficial diplomático jamais havia conhecido no passado: um público vasto e atento, um interlocutor cada vez mais exigente e rigoroso no julgamento, à medida que o aprimoramento dos estudos fizesse aparecer analistas competentes, especialistas bem informados sobre o mundo e competentes na crítica.

Sua preocupação foi assim a de em primeiro lugar alertar o Itamaraty para essa transformação inelutável. Perceber os sinais dos tempos era o início de uma preparação para fazer frente a realidade inédita que, não compreendida, poderia conduzir a mal entendidos graves. O perigo não era (e não é ainda hoje) desprezível para um estabelecimento oficial que se acostumou a desfrutar de monopólio praticamente completo das coisas diplomáticas. Um fechamento ante o fenômeno novo teria o potencial, no limite, de produzir um crescente divórcio do ministério em relação à *intelligentsia* nacional. Mais uma vez o *Posfácio* é revelador a respeito.

Começa o autor por confirmar explicitamente que, concebido nos primórdios da abertura democrática, seu trabalho havia sido escrito com a intenção de "preparar o Itamaraty para o tempo político que se anunciava". A inspiração proveio da Assessoria de Imprensa criada pelo ministro Azeredo da Silveira e confiada a Luiz Felipe Lampreia, que teve em Gelson Fonseca um dos seus principais colaboradores. O modelo da renovação da assessoria era a instituição, como nos Estados Unidos, de um "*briefing*" diário "absolutamente livre, ou seja, sem perguntas programadas".

Contém este parágrafo aquilo que os juristas chamam de "interpretação autêntica" do texto, isto é, aquela feita pelo próprio autor. E o que ele ratifica é que o hábito de viver a cada dia "mais uma batalha perdida" facilitou a "aceitação da crítica como parte da relação" com a sociedade civil. Prossegue o parágrafo: "A aceitação da diversidade estava na raiz da entrada" na linha da abertura, "da prática, ainda que localizada, da democracia". Conclui de forma taxativa: "É este o modelo que pretendi transpor para a relação entre o Itamaraty e o mundo acadêmico".

Além do que já ficou dito – o contexto da abertura, o propósito pedagógico, o sopro de liberdade e democracia – outra dimensão que gostaria de realçar no parágrafo é a íntima vinculação do processo com a imprensa, o instrumento de comunicação com a opinião pública, da qual a incipiente comunidade acadêmica constituía a parcela mais esclarecida, motivada e participante.

Na falta de revistas especializadas (que mesmo agora possuem circulação e influência bastante restritas), a imprensa se tornava o interlocutor incontornável. Vale a pena chamar a atenção para a íntima ligação da imprensa e da comunidade acadêmica no processo pelo qual a sociedade civil passa a se interessar pela condução dos negócios externos. É a imprensa ou a mídia em sentido amplo que fornece aos acadêmicos e especialistas as colunas para artigos, o espaço no rádio e televisão para comentários, fazendo deles figuras públicas, trazendo-lhes prestígio e reconhecimento. Por outro lado, é nessas pessoas dotadas de saber específico que vai a imprensa buscar o alimento diário para avaliar as decisões e acontecimentos da política internacional.

Caso se promovesse um estudo entre nós da frequência e importância do espaço dedicado cotidianamente aos assuntos diplomáticos pelos jornais, não surpreenderia verificar que um grande matutino se destaca no particular, "O Estado de S. Paulo", possivelmente o único que repetidamente abre manchete com temas internacionais aos quais outros jornais se referem com destaque menor. O fato não é peculiaridade brasileira, uma vez que "The New York Times" nos Estados Unidos, "Le Monde", na França ou "El País", na Espanha ocupam nesses países posição comparável.

Pois bem, uma das explicações dessa característica do "Estadão" é justamente sua antiga vinculação aos acadêmicos, desde um passado de mais de 50 anos, quando grandes intelectuais do exterior como Isaac Deutscher e François Fejtö ilustravam suas colunas do domingo. Um dos primeiros professores universitários brasileiros de relações

internacionais, Oliveiros S. Ferreira, por muito tempo dirigiu a seção internacional do jornal, no qual hoje o editor de opinião e internacional, Antonio Carlos Pereira, continua a tradição de estudioso, pois é o presidente do conselho do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

William Waack, que criou na estação de TV a cabo, Globo News, o primeiro programa regular de debates dedicado primordialmente a temas internacionais, ensina igualmente no curso de relações internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado, em São Paulo. Esses exemplos, e haveria muitos outros, mostram que cada vez é maior a interpenetração entre imprensa e academia em matéria de questões internacionais e diplomáticas. Em nossos dias seria inconcebível o procedimento a que por vezes recorria o Barão do Rio Branco quando queria despertar interesse, em caráter preventivo, por um assunto qualquer de sua gestão: publicar um artigo crítico sob pseudônimo, apenas para ter o prazer de arrasá-lo em seguida com argumentos irrefutáveis, desta vez sob sua assinatura...

Em razão dessa íntima vinculação entre academia e imprensa na abordagem de temas internacionais, não surpreende que Gelson Fonseca tenha extraído da experiência diária e frequentemente frustrante de dialogar com jornalistas muitos dos comportamentos que aplicaria ao trato com o "novo interlocutor" em surgimento: o professor universitário de exclusiva especialização em política externa.

A passagem pela Assessoria de Imprensa completou o conhecimento direto que já havia adquirido da comunidade acadêmica, predestinando-o a ser o verdadeiro fundador de um domínio de atividade inédita para o diplomata. Merece plenamente o título, pois competiu-lhe não apenas demarcar o território em termos teóricos, mas imaginar os métodos de ação, pondo-os em prática em larga escala nos dois grandes instrumentos que se consagrariam mais tarde como os braços principais do Itamaraty nessa área: o IPRI (Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais) e a Funag (Fundação Alexandre de Gusmão) dos quais foi diretor em época decisiva.

Ninguém mais teria melhores credenciais para converter este livro-tese, nascido num momento de transformação, numa espécie de combinação de manual prático de orientação de conduta com rigorosa análise elucidativa dos motivos explicadores dessa conduta. Nessa natureza complexa, de manual, livro teórico e antologia de exemplos, se desdobra a estrutura mesma do estudo, dividida em três partes essenciais.

A primeira se ocupa da descrição sistemática e refletiva do fenômeno do aparecimento da comunidade universitária especializada em política externa e do sentido do seu relacionamento com o Itamaraty (basicamente o Prefácio, a Introdução e o Capítulo I – A Academia e a Política Externa: anotações gerais (p. 28-68).

A segunda seção assume de certa forma a categoria de amostragem dos tipos possíveis de abordagem da política externa de parte da comunidade acadêmica com base em alguns dos estudos dedicados à diplomacia de Vargas, bem como à política externa da década de 1970, disponíveis naquele instante. Esses trabalhos são passados em revista criticamente, numa tentativa de discernir-lhes os traços gerais, as similitudes e os contrastes (Capítulo II: Análises e Reflexões sobre a Diplomacia de Vargas [1930-1945], p. 69-122, e Capítulo III: A Reflexão Acadêmica sobre Diplomacia Brasileira nos Anos 70, p. 123-177).

Por fim, a terceira parte, de caráter mais normativo, tem o objetivo de sugerir linhas de conduta e modos de operação (Capítulo IV: Conclusões: as possibilidades de diálogo com a academia, p. 179-204).

Na ocasião do exame da tese pela Banca Examinadora, da qual fiz parte, recordo que me senti mais atraído pelo miolo da obra, as 130 páginas de resenhas críticas de livros sobre a política externa, que me fascinaram como uma coleção de pequenos ensaios de agudo discernimento crítico. Incorporei muito que aprendi nessa leitura aos cursos que na época preparava sobre a evolução das relações internacionais do Brasil.

Essa seção refletia de perto o estado da arte daquele tempo, isto é, o panorama dos estudos mais importantes, que davam a impressão de sinalizar o rumo preferido das escolhas de temas pelos pesquisadores de mais de 30 anos atrás. Depois de identificar os assuntos que dominavam as preocupações dos acadêmicos, Gelson Fonseca constatava o "abandono" temporário de estudos da diplomacia da Primeira República, em especial da obra de Rio Branco e, de modo mais inesperado, o desaparecimento do interesse pela América Latina.

É claro que em nossos dias um levantamento similar produziria não somente colheita incomparavelmente mais rica e diversificada em temas de estudo, mas o retorno de muitos daqueles que pareciam minguar e estão de volta com força, como os trabalhos sobre questões latino-americanas.

As páginas que abrem o livro e as que o conduzem à conclusão, incluído o *Posfácio*, concentraram agora a releitura que fiz por conterem o essencial da sistematização teórica e as propostas práticas e operacionais.

Causam admiração a acuidade e a precisão do olhar, que nos transmitem imagens de realidade válidas até hoje, apesar das décadas transcorridas.

Veja-se, por exemplo, a conceituação da situação brasileira em termos de comunidade acadêmica voltada para temas internacionais, situada a meio caminho entre a inexistência total e as condições norte-americanas de comunidade bem formada, com tradições estabelecidas e mecanismos de influenciação codificados:

> estamos em situação intermediária, com uma comunidade acadêmica incipiente, que já formula com independência suas posições (...), que tem pretensões de se afirmar e crescer, mas ainda está longe de ter "prestígio" e obra suficiente para pretender influenciar os quadros de formulação e decisão (p. 197-198).

Mais adiante identifica com pontaria certeira uma das principais razões para tal insuficiência: "a ausência de uma teorização própria sobre política internacional, a ausência de hábitos de pensar em teoria o processo diplomático e as relações internacionais, o que desguarnece o analista para as avaliações abstratas e para a análise comparativa" (p. 193).

Sem prejuízo dos progressos indiscutíveis que se acumularam ao longo das décadas recentes, esses juízos preservam sua inteira pertinência. Em outras passagens, o que ressalta é a clarividência com que o autor discerne as implicações inelutáveis do fortalecimento da comunidade acadêmica. Ao listar algumas dessas implicações, escrevia em 1981 que elas iam desde algumas possibilidades (busca de influência direta, formação de "think tanks") até a certeza de que se suscitaria novamente o problema de "acesso às fontes do arquivo histórico, com pressões para definições mais liberais de acesso" (p. 41). Levando em conta o papel recente que lhe coube no processo da lei de abertura dos arquivos, pode-se dizer que foi afirmação premonitória!

A tentação de continuar a recolher da tese acertos e antecipações nos levaria longe demais para a extensão de um prefácio. É tempo, portanto, de concluir, retornando a atenção ao ponto de onde partimos, a invariável ética democrática que permeia a exposição do princípio ao fim.

O autor se distancia de qualquer ambiguidade com relação a uma possível suspeita de intenção manipuladora ao postular que sua proposta é "essencialmente respeitadora da liberdade acadêmica" (p. 186). Não se ilude quanto aos resultados, que poderão ser decepcionantes em qualidade ou contrários às expectativas. A propósito, acentua que, no

diálogo com a sociedade civil, "o melhor resultado fica sempre situado no próprio ato de manter o diálogo e não quebrá-lo mesmo em instâncias 'difíceis" (ibidem). O pensamento evoca o que dizia o padre Antonio Vieira: "a melhor recompensa das ações nobres é fazê-las".

Em última análise, "o trabalho acadêmico poderá servir politicamente enquanto for academicamente valioso, enquanto tiver boas virtudes acadêmicas, enquanto tiver gabarito e força científicos" (p. 193). Em consequência, a primeira regra política da convivência do Itamaraty com a academia deve ser a "regra de construção democrática" (p. 188, grifado no texto), não só por adesão a forma de convivência filosoficamente superior, mas porque os interesses de legitimação, ampliação de diálogo e confiabilidades internacionais exigem a "preferência pela democracia" (p. 189).

A conclusão não poderia ser mais incisiva: a aceitação do diálogo e a ajuda na constituição do interlocutor acadêmico traduzem uma "*preferência institucional* pela democracia" (grifado no texto), o que indicaria a adoção pelo Itamaraty, **"enquanto instituição, de uma preferência pelo modelo democrático como modelo para o Brasil"** (desta vez grifado por mim, p. 187). Seria possível exigir testemunho mais claro? À luz das afirmações, teria sido equívoco de minha parte definir no título do prefácio a essência irredutível da tese como sendo: "Democracia, princípio e fim da diplomacia"?

Da leitura desse texto cristalino extrai o leitor não apenas o raro prazer intelectual de escritura sugestiva e de elegância espontânea e sóbria. Fica-lhe também o grato sentimento de trabalho inspirado por valores morais da fonte mais pura, valores de honestidade, boa fé, sinceridade, ausência de malícia, nobreza de propósitos. Constitui desse ponto de vista retrato fiel e sem retoque da íntima personalidade do autor, que se destaca pela generosidade da inteligência, a modéstia e autoironia sem laivo de cinismo, a postura interrogativa que convém a quem busca a verdade.

Em outubro de 1976, quando o então secretário Gelson Fonseca Júnior retornava à Secretaria de Estado em Brasília, um ofício da embaixada do Brasil em Washington descrevia como sua principal característica o poder de análise e interpretação, análise densa e iluminadora, capaz de envolver sem desfigurações a complexidade do real e descrevê-lo com estilo de riqueza expressiva e penetrante força verbal. Arrematava o ofício a declaração de que a substância de seus julgamentos era invariavelmente permeada por uma maturidade de avaliação e um equilíbrio de valores que imprimiam a seus escritos o signo da permanência.

Àquela altura estavam ainda para serem escritos este e outros livros com que Gelson Fonseca nos faria pensar e aprender ao longo de 35 anos. Convido assim o leitor a conferir por si mesmo se o anônimo redator daquele ofício teria pecado por exagero ao pressentir no jovem secretário o ensaísta sutil e profundo da tese que ora apresentamos.

Prefácio à apresentação da tese ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco

Embaixador Gelson Fonseca Junior

Por uma série de contingências profissionais e pessoais, esta tese foi escrita nos primeiros dois meses de 1981. Já medeia, assim, um bom tempo, cerca de seis meses, entre o momento em que se ultimava a redação e o instante em que são preparadas estas notas introdutórias.

Esse intervalo de tempo aconselharia a atualizar alguns dados da tese, que talvez confirmassem as ideias centrais do trabalho. De fato indicações de que tendências apontadas se tornavam mais claras, mais reforçadas.

Não cabe, porém, atualização minuciosa, equivalente talvez a novo capítulo num texto já demasiadamente longo. Alguns poucos exemplos do que aconteceu, em 1981, até agosto, na área acadêmica voltada para as relações internacionais seriam, creio, suficientes para ilustrar o "reforço de tendências".

Para organizar a apresentação dos exemplos, anteciparia que a tese está centrada, numa primeira parte, descritiva, na tentativa de demonstrar que, ao correr da década de 70, os temas diplomáticos brasileiros transformaram-se em questões para estudos acadêmicos, Foram "absorvidos" pela Academia. Criou-se uma especialização em política externa brasileira na universidade (no Brasil e no exterior) e, com isto, conformou-se um novo interlocutor em nosso processo de formulação diplomática. Numa comparação entre a produção intelectual

sobre política externa nos anos 50 e 60 com a dos anos 70, o que ressalta é o profissionalismo, a "*scholarship*", destes escritos mais recentes[1].

Nestes últimos meses, multiplicam-se os exemplos de contribuições acadêmicas para a análise da política externa brasileira. Nos Estados Unidos, Wayne Selcher organiza uma coletânea de textos sobre temas de política externa brasileira, publicada pela Westview; um livro de Robert Wesson[2], sobre relações entre o Brasil e os Estados Unidos, inicia uma série de Praeger sobre as formas de influência que dispõe uma Superpotência em seus encontros com países do Terceiro Mundo; o Tratado sobre Cooperação Amazônica é analisado num artigo de E. Ferris para o número de maio de 1981, do *Journal of Interamerican Affairs*[3].

Porém, mais importante que esses textos específicos terá sido talvez a publicação do livro de Manuel Maurício de Albuquerque, pela GRAAL, "Pequena História da Formação Social Brasileira" (que já se encontra em segunda edição, tendo saído em março deste ano, creio). É talvez o primeiro compêndio moderno de história do Brasil que enfrenta sistematicamente a questão das relações internacionais do país. O tema de inserção internacional se incorpora ao quadro analítico que examina a evolução social e política do país; passa a fazer parte do universo conceitual que "define" a realidade nacional. A tendência já se esboçara, é verdade, na "História da Civilização Brasileira", organizada por Sérgio Buarque de Hollanda e Bóris Fausto; mas agora, sem entrar no julgamento do mérito do texto, trata-se de obra de divulgação ampla, menos para especialistas do que para estudantes, mais formadora do que erudita, e, neste sentido, poderá ter implicações significativas para a compreensão de nossa história diplomática.

Os seminários sobre temas internacionais não foram poucos. Em Brasília, em junho, realizou-se a segunda etapa do seminário sobre o "Novo Triângulo", em que se analisam formas de relacionamento entre a Europa Ocidental, os Estados Unidos e a América Latina. Em agosto, ocorreu no Rio, sob o patrocínio da Faculdade Cândido Mendes e da Fundação Ford, reunião acadêmica voltada para o exame das relações

---

1 Para dar um exemplo curioso sobre as diferenças entre os dois períodos, lembraria uma passagem da tese de Fontaine, *The Foreign Policy Making Process in Brazil*, onde, fazendo a "sociologia" de intelectuais que lidavam com política externa na década de 60, apontava para a disparidade de origens profissionais e para o fato de que a análise diplomática nunca era a sua única atividade. Dos 25 intelectuais que referiu, "four were by profession literary critics, three were lawyers, three historians, three economists, three journalists, two poets, two novelists, two military officers, a diplomat, a political scientist, an engineer, and a musicologist" (p. 38). Os que vão ser citados, nesta tese, serão invariavelmente professores universitários, com títulos e dedicação exclusiva, ou quase exclusiva, a temas internacionais. Mudou o ambiente social da produção intelectual sobre política externa. Perdeu-se em informalismo e em prescrição e ganhou-se em constância e, talvez, em alguma objetividade.

2 Wesson, R., *The United States and Brazil: the limits of influence*, Nova York, Praeger, 1981.

3 Selcher (ed.), *Brazil in the International System: the Rise of a Middle Power,* Boulder, Colorado, Westview Press, 1981.

entre o Brasil e a África. Assinale-se que, em ambas as reuniões, diplomatas brasileiros fizeram exposições.

Em Belo Horizonte, o IV Seminário sobre Política Exterior do Brasil é convocado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. O encontro foi encerrado com palestra do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores.

Na primeira semana de setembro, realizou-se, no Rio de Janeiro, sob o patrocínio do Instituto de Relações Internacionais da PUC/RJ, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, e da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, seminário sobre o tema "A Internacionalização da Política e o Processo de Democratização na América Latina", no qual um capítulo é dedicado ao problema da política externa.

O Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas e Sociais (IEPES), dirigido por Hélio Jaguaribe, abre-se para a temática internacional. Em junho, lá se realizam palestras sobre a ordem internacional e aspectos da política externa brasileira, com conferências de Celso Lafer e do Ministro Ronaldo Sardenberg.

Anuncia-se, em julho, a fundação de um Instituto Brasileiro de Estudos Estratégicos, sob a presidência do Brigadeiro Nelson Lavanere Wanderley, que se dedicaria, em princípio, à análise das relações internacionais do Brasil.

Esse sumário dos acontecimentos dos últimos meses na comunidade acadêmica parece corroborar a hipótese de que se forma efetivamente um novo interlocutor para o Itamaraty no âmbito da sociedade civil, o interlocutor acadêmico.

Além de descrever o processo de emergência de uma especialização acadêmica, a tese, em seu segundo eixo analítico, faz algumas propostas sobre as opções que se abrem para o Itamaraty no diálogo com a Academia. Assim tenta responder à questão de como a instituição deve enfrentar essa nova realidade no processo de formulação política. Esboçam-se, como se verá, propostas gerais que não chegam ao aspecto operacional da ligação MRE-Comunidade Acadêmica, pois buscam mais definir uma ética de comportamento institucional do que propriamente modalidades concretas de estabelecer vínculos e ligações.

Neste sentido, a evolução desses últimos meses é extremamente significativa. De fato, algumas decisões importantes foram tomadas no sentido de criar vinculações entre o Itamaraty e a Universidade. De certa forma, a tese se "realiza" e propostas concretas de lidar com a comunidade acadêmica estão postas. A reestruturação da Fundação

Alexandre de Gusmão, as negociações para que se crie, com recursos da FINEP, programa de estudos em relações internacionais como apoio às atividades de planejamento político, a inclusão no orçamento ordinário do Ministério de recursos para programa de informações políticas que admite a encomenda de estudos na área acadêmica, são os primeiros e significativos movimentos do Itamaraty para estabelecer vinculações permanentes e formais com a comunidade acadêmica.

Por isto, talvez a tese ganhe em atualidade. Caso propicie alguma análise útil das consequências e das implicações da nova disposição institucional de se aproximar da Academia, terá cumprido a sua meta e prestado o seu "serviço profissional".

Finalmente, uma palavra de agradecimento aos colegas da Secretaria de Estudos Bilaterais (SEB), José Viegas, Luiz Tupy e Sérgio Florêncio, que criaram, com o mais perfeito convívio, ambiente ideal para trabalhar as ideias que vão ser expostas. O estímulo e a compreensão do Ministro Ronaldo Sardenberg, o interesse que demonstrou pelo tema, a orientação que imprimiu às negociações sobre o convênio com a FINEP e para a definição do novo programa orçamentário, foram elementos essenciais para o meu aprendizado sobre a difícil, mas gratificante, arte de lidar com a Academia. Também menciono a valiosíssima ajuda de José Alfredo Graça Lima, colega e amigo, na coleta de boa parte do material para a tese.

Brasília, 14 de agosto de 1981.

Introdução

É possível afirmar que, a partir de meados da década de 70, começa a se fixar claramente a tendência que torna a política externa brasileira objeto de estudo em ciências sociais. Ampliando a tradição dos estudos jurídicos e econômicos, e dando dimensão nova aos trabalhos históricos, a ciência política e a história criam espaço para incorporar, em sua temática, o tratamento das relações internacionais do país.

O fenômeno, aliás, não está restrito aos pesquisadores brasileiros. Terá suas bases aqui, mas também no exterior, especialmente com estudos de "brazilianists" norte-americanos.

Em que sentido a tendência é nova?

Sem tentar afirmações acabadas, seria plausível admitir que, antes dos anos 70, os cientistas sociais que estudam o Brasil ligavam pouco para a ação diplomática. Uma revisão superficial do que se publica, entre 1945 e 1970, sobre diplomacia brasileira, vai encontrar numerosos textos prescritivos e pouquíssimos que preencham as formalidades de rigor e objetividade exigidas das análises acadêmicas[4].

É verdade que os estudos na área do direito, da economia, e da história têm tradição enraizada. O que há de novo será, assim, o despertar da ciência política para a temática da inserção internacional do país, e, de outro lado, a renovação dos estudos de história, que refaz orientações

[4] Para uma resenha da literatura sobre política externa entre os anos de 45 e 70, ver Fontaine, *The Foreign Policy-Making Process in Brazil*, pp. 33 a 119. Para o período que vai de 45 a 1960, ver Daugherty, *Foreign Policy Decision-Making in Brazil*, pp. 33 a 35 e 91 a l49, e também Storrs, *Brazil's Independent Foreign Policy*, pp. 170 a 231.

metodológicas e abandonam significativamente as vertentes "oficiais" que normalmente trilhavam. As linhas de pesquisa econômica e jurídica seguem mais próximas às suas tradições.

Em suma, desde 1945, a academia tem bem definido o seu "estabelecimento" de ciências sociais, porém só por meados da década de 70 volta-se, com o melhor de seu instrumental, para os temas diplomáticos e para as questões internacionais do Brasil.

A partir dessa constatação, foi construída esta tese que pretende, como indagação central, examinar as consequências e implicações desta preocupação acadêmica com a diplomacia para o Itamaraty como instituição[5].

Mais especificamente, as especulações e análises tentadas vão correr por três caminhos principais: a do significado do relacionamento entre a academia e uma instituição governamental, com o que se buscará demarcar as linhas teóricas da pesquisa (Capítulo I); a do exame, numa espécie de resenha, do sentido geral das análises universitárias sobre a diplomacia de Vargas (Capítulo II) e sobre a diplomacia na década de 70 (Capítulo III); e, finalmente, no último quarto do trabalho, o conclusivo, será explorada a vertente "profissional" da tese; o objetivo será, então, o de propor linhas para o comportamento institucional do Itamaraty em suas relações com a academia, e mesmo de sugerir, muito superficialmente, alguns modos de "operar" o relacionamento com a comunidade acadêmica (Capítulo IV).

Admita-se, desde já, que, nas descrições e nas análises dos três primeiros capítulos, não se pretendeu alcançar exigências formais de rigor acadêmico (embora o assunto seja abordado em tom acadêmico). São, como se verá, formulações que, sem serem absolutamente rigorosas, esperam incorporar suficiente sensibilidade para que sejam, pelo menos, plausíveis. A última parte é que mereceria o cerne de "avaliação diplomática", pois estará forrada de uma intenção política: a de propor diretrizes para *uma estratégia de convivência do Itamaraty com determinado segmento da sociedade civil*.

Outro esclarecimento preliminar tem a ver com os limites da contribuição acadêmica que se estudará. Não pretendi levantar exaustivamente todas as múltiplas formas em que se desenvolve nem todos os autores que lidaram com o tema. Pelas razões adiante expostas,

[5] Não se vai estudar a questão do esclarecimento acadêmico dos limites da disciplina das relações internacionais e dos conceitos de diplomacia. O critério de relevância para a seleção dos textos e para identificar a nova tendência é o da importância para a compreensão da atividade diplomática, da atividade do Itamaraty. Isto explica, p. e., a exclusão de estudos de áreas feitos por brasileiros sobre África, que podem *servir ao trabalho* do diplomata mas que *não são sobre* o trabalho do diplomata.

excluíram-se os estudos de geopolítica e as análises econômicas de cunho mais especializado do tipo "obstáculos à promoção de exportação", "influências externas na definição de ciclos de desenvolvimento no Brasil", etc.

No caso da geopolítica, dois motivos valeram. Em primeiro lugar, os estudos desta área obedecem à dinâmica peculiar de desenvolvimento, diferente da que segue a "tradição civil" da academia brasileira[6]; assim, o que se vai estudar se enquadra num processo de evolução intelectual no qual, em determinado momento, surge um braço novo de reflexão, expresso na preocupação com os temas diplomáticos. A geopolítica ficou confinada às instituições militares e permeou pouco o pensamento acadêmico brasileiro[7]. Em segundo lugar, a reflexão geopolítica está muito próxima da política propriamente dita, das recomendações de agir, e, também por isto foi excluída das considerações desta tese. Estudá-la no que significa para a ação diplomática exigiria percorrer caminhos diferentes do que percorre quem estuda a relação entre a academia e o Itamaraty. É claro que a omissão traz uma deficiência evidente à tese, pois fica de fora de seu esquadro boa parte do que tem sido escrito sobre diplomacia brasileira nas repúblicas vizinhas da América Latina, especialmente no Prata. Mas como seria difícil funcionar com a lógica da geopolítica e com a lógica da academia (que, aliás, às vezes, se tocam, como nos estudos de Tambs e de outros), a deficiência se impôs como inevitável.

Também estão de fora dos limites da tese os estudos mais técnicos de economia, que podem, ou não, ter relevância para a diplomacia. Aqui, a explicação é simples: falta competência a quem escreve para lidar com o tema, e, ao lado disto, a abertura para os textos econômicos ampliaria demasiadamente o escopo da tese, com o risco de perder-se o essencial, que é o de descobrir linhas lógicas que sejam centrais à elaboração de paradigmas de análise política da política externa brasileira. Assim, as menções a trabalhos de economistas não serão sistemáticas e só verão feitas quando esclarecem algum aspecto nitidamente diplomático do processo econômico.

Em suma, o universo com que se lida é o da ciência política e o da história, quando se especializam em diplomacia brasileira.

---

[6] Um bom exemplo de estudo contemporâneo que procura captar o sentido da evolução recente da ciência social no Brasil é o de Carlos Guilherme Mota, *Ideologia, da Cultura Brasileira*. É a partir da linha de evolução proposta por Mota (ainda que seja criticável por seu "bias" paulista) que seria possível tentar propor hipóteses sobre as origens das preocupações acadêmicas com a diplomacia.

[7] Os trabalhos de Therezinha de Castro seriam exceção regra.

Capítulo I

A academia e a política externa: anotações gerais

1. A questão dos marcos teóricos

Tenta-se, neste primeiro passo da análise, discutir modos de pensar o relacionamento entre a academia e a política externa. Modos codificados que orientem o enquadramento da questão proposta. Parte-se do mais simples para o mais complexo. A cada momento da reflexão, assinala-se o correspondente *marco teórico*. Desde já, diga-se que as referências serão sempre indicativas. Os limites da tese impedem que se retomem discussões clássicas sobre os fundamentos e a lógica interna dos marcos teóricos a serem sugeridos.

Assim, pode-se começar com a afirmação de que o Itamaraty, como qualquer chancelaria, vive simultaneamente em dois "ambientes". O *ambiente internacional*, onde exerce sua vocação fundamental de projetar interesses nacionais e defendê-los; e o *ambiente nacional* onde nascem e se definem aqueles interesses. Sem esquecer que os dois "ambientes" vivem em interação cotidiana, que se qualificam mutuamente, que um estabelece limites e possibilidades para a ação do outro, interessa privilegiar, neste trabalho, *o ambiente nacional*[8].

[8] A tentativa clássica de organizar analiticamente os dois "ambientes" é a de Snyder, Bruck e Sapin no artigo, de meados de 50, "The Decision-Making Approach to the Study of International Politics". O artigo já foi revisto e criticado muitas vezes e de diferentes pontos de vista. Para uma ideia do pensamento atual do Snyder sobre o assunto, que incorpora muitas das críticas, ver o seu livro com Diesing, *Conflict among Nations.*

As ligações do Itamaraty com o ambiente interno e – aqui se usa a palavra "ambiente" propositalmente para garantir certa imprecisão conceitual e evitar, portanto, compromissos semânticos – são amplas e complexas, e difíceis de reduzir a esquemas analíticos simples. Num esforço didático e necessariamente "reducionista", dir-se-ia que têm, em essência, duas dimensões. Numa primeira, *intraburocrática* estariam contidos os laços e vinculações do Itamaraty com os diversos órgãos e entidades que compõem o aparelho de Estado. Como repartição burocrática, o Itamaraty convive diariamente com interlocutores igualmente burocráticos, situados em níveis diferentes de hierarquia (igual, inferior ou superior a do Ministério das Relações Exteriores). O convívio nasce com diversas finalidades: desde o diálogo para definir políticas e "*policies*", em áreas especializadas, até a negociação para articular padrões de organização institucional, na área de orçamento e de pessoal. Já se sabe que as relações burocráticas incorporam uma inevitável dimensão política. Não são fruto de uma racionalidade unitária, nascida de um comportamento unânime das diversas partes do aparelho de Estado[9]. Mas, o que caracteriza fundamentalmente o jogo político na burocracia, qualquer que seja a perspectiva analítica que se adote, é o fato de que o modo de estar presente na hierarquia é, em si mesmo, um *recurso político*. Enfim, não cabe ir adiante no exame da questão, levantada aqui mais para efeitos de situar "geograficamente" as preocupações desta tese, do que como um tema específico dela. Seria, porém, importante reter que, aceita a dispersão de vontades burocráticas no âmbito do aparelho de Estado, é possível isolar conceitualmente as diversas instituições que compõem o processo de formulação da política externa, e admitir que mantenham posturas "peculiares", dotadas de lógica própria, de interesses típicos. Enfim, torna-se possível lidar com "partes" do Estado, do momento em que se admite que, como partes do Estado, tenham modalidades próprias de comportamento institucional.

Na segunda dimensão da relação com o ambiente interno, deixa de ser decisivo o recurso às posições na hierarquia burocrática como instrumento político. Os mecanismos de ligação entre os atores, o burocrático e os "civis", são, aqui, mais fluidos e menos previsíveis. Trata-se, agora, das ligações do Itamaraty com a sociedade civil.

Em nível macrossocial, da relação do aparelho de Estado com a sociedade civil, as formas de problematização são especialmente

[9] Para completa discussão do tema, o melhor texto ainda é o de Allison, *Essence of Decision*. No Brasil, o problema já é tocado por alguns autores, como no artigo de Moura e Soares de Lima, "Trajetória do Pragmatismo", quando discute as linhas de divisão de competência do Itamaraty e do Conselho de Segurança Nacional (CSN); o livro de Schneider, *Brazil*, aprofunda a questão.

complexas. Começam com a discussão da existência mesma da possibilidade de uma dicotomia analítica que coloque, de um lado, o Estado, e, de outro, a sociedade. Os limites da sociedade civil são também outra área problemática do ponto de vista conceitual[10]. Mas, deixando de lado tais questões, ou melhor, resolvendo-as simplesmente ao admitir a dicotomia e que há uma relação dialética entre o Estado e a sociedade, restaria fixar mais concretamente o caso específico que interessa à tese.

As relações do Itamaraty com a sociedade civil são variadas. Para elaborar sobre o seu conteúdo, valeria começar com a referência a dois exemplos de situações onde a sociedade civil funciona ativamente: de um lado, a pressão de empresários para que se defendam determinadas posições no GATT, e, de outro, as pressões de imprensa para que o Itamaraty atue em favor de certa pessoa, como no caso da libertação de Flávia Schilling. Nos dois exemplos, o sentido organizado de atuação da sociedade está claramente presente, como também o objetivo de "influenciar" o comportamento institucional.

É evidente que, nos casos mencionados, foge-se a regra corrente de interpretação do jogo Estado-sociedade civil no Brasil. De fato, a tradição vai em sentido oposto, e os exemplos citados seriam, na verdade, mais a exceção do que a regra. Os estudos "clássicos" tendem a admitir que o processo político brasileiro se sustenta em quadro em que a sociedade civil é fraca e o Estado é forte. A sociedade não modela, através de demandas articuladas, o Estado; ao contrário, o Estado é que opera como "ordenador" da sociedade, como querem, p. e., os analistas que situam no "corporativismo" a essência do feitio de organização da estrutura sociopolítico ibero-americana[11].

Não resta dúvida de que a versão "clássica" do relacionamento Estado-sociedade permeia também, formal ou informalmente, a compreensão do lugar do Itamaraty na sociedade brasileira, e, de alguma forma, tem condicionado quem escreve sobre o processo de produção de política externa. Os textos de um José Honório Rodrigues e, mais recentemente, de um Schneider, procuram claramente indicar que, uma das vantagens institucionais do Itamaraty é, exatamente, a ausência de interlocutores importantes no âmbito da sociedade civil. O Itamaraty, porque tem o monopólio do fazer diplomático, acaba tendo o monopólio

[10] Ver para uma excelente revisão do problema de conceituação da sociedade civil, Bobbio, "Gramsci and the Civil Society"; texto que está bem retomado na DESS, de Sérgio Amaral, sobre o problema do partido em Gramsci.

[11] Excelente resenha contemporânea sobre o tema é a de Boschi, *Elites Industriais e Democracia*, pp. l7 a 52. Cabe acrescentar que, mesmo em democracias desenvolvidas, a ideia de prevalência do Executivo nas questões externas favorece a aceitação de "linha clássica" na análise do caso brasileiro. Ver, sobre o tema, Salmore, *Why Nations Act*.

da formulação sobre a política externa[12]. Não haveria assim, espaço para o surgimento independente de um "pensamento" sobre relações internacionais no Brasil.

Sem querer especular sobre o assunto, a impressão que se tem é que o argumento do monopólio não examinava a questão em seu próprio mérito, e talvez fosse somente a transposição da versão geral sobre a prevalência do Estado na vida brasileira para o "caso diplomático". Mas, o tema é de difícil apuração analítica, e fica a sugestão de uma hipótese, oposta a do senso comum, que contaria, para validá-la, dois argumentos: em primeiro lugar, em determinadas instâncias, quando a sociedade civil "se dispõe", movida por interesses concretos, ela age sobre o processo diplomático (o caso Flávia Schilling é evidente, e o interesse se delineava a partir da necessidade de que o Governo assumisse, em tese, a "proteção" de prisioneiros políticos e, assim, aceitasse indiretamente compromisso com a anistia); em segundo lugar, generalizando o exemplo anterior, o monopólio de formulação não é determinado por comportamento específico do Estado ou do Itamaraty, mas corresponde a determinadas prioridades que a própria sociedade civil se coloca em suas opções de ação; isto explica porque as decisões que afetam diretamente o empresário são mais "condicionadas" do que as que tem que ver com a "diplomacia pura". As "novas" preocupações da academia parecem ser sintoma exatamente de uma revisão marcante de "prioridades" que a sociedade civil se dá, facilitando evidentemente a abertura de uma nova faixa de influência sobre a ação governamental.

É importante sublinhar que, nesta tese, será invertido o rumo normal do tratamento do problema. Em geral, as análises partem da sociedade civil e procuram descobrir níveis de influência possível sobre o Estado, e mesmo formas concretas de fazer "funcionar" a influência. Este trabalho vai no sentido oposto, pois sua perspectiva analítica é evidentemente a do Itamaraty. O que se busca é, exatamente, dimensionar, diante de um fenômeno novo, a preocupação de certo segmento da sociedade civil com a determinada "parcela" da ação do Estado, as opções de comportamento do Itamaraty. Não se pretende – e faltaria competência para tentar – a partir do fenômeno específico e limitado, qualquer generalização sobre o quadro amplo do relacionamento sociedade civil-Estado, que evidentemente repercute sobre o caso específico de política externa. Um só exemplo lembraria que a atmosfera de "abertura" facilita, de forma evidente, a quebra de desconfiança

[12] Ver as descrições de sentido elitista da comunidade de política externa em Schneider, *Brazil*, para quem só quem quebra as "vantagens" do monopólio são outras repartições burocráticas.

entre Itamaraty e segmentos da sociedade civil. Isto aconteceu com a imprensa, e acontece, em alguma medida, com a comunidade acadêmica. O sentido de que é possível "trabalhar" junto, e não há evidentemente hostilidade necessária entre os dois lados da nação, é recente no Brasil, e certamente pode ser determinante em qualquer avaliação perspectiva de um convívio saudável entre academia e Itamaraty.

Mas, vale descer um degrau ainda na definição concreta do tema, e entrar diretamente no problema da ligação entre o intelectual e a diplomacia.

A questão poderia, então, ser definida da forma seguinte: um dos segmentos da sociedade civil, os intelectuais universitários, dedicam-se, a partir de meados da década de 70, com algum apoio institucional, a estudar a política externa brasileira, sua história e sua contemporaneidade. O que isto significa? Em que níveis podem ser levantadas questões a respeito?

Pode-se começar a resposta um tanto intuitivamente, arrolando as inúmeras hipóteses de encontro diplomacia-universidade: vão desde a possibilidade de que os intelectuais busquem influenciar lances específicos de política externa (ou prestem apoio a quem pretende), formem "think tanks", à moda dos americanos (Brookings, Hoover, AEI, etc.) até a certeza de que, do momento em que se fixe a tendência, será de novo levantado o problema de acesso às fontes do arquivo histórico, com pressões para definições mais liberais de acesso, e assim por diante. Tais hipóteses embutem problemas de escopo diverso, e consequentemente exigem tratamento diferenciado; de qualquer forma, estão postos, em embrião, no quadro das implicações derivadas do relacionamento entre a academia e o Itamaraty. As "respostas" do Itamaraty podem exigir, de um lado, inteligência estratégica e escolhas políticas para lidar com formas novas de pressão, e, de outro, alguma forma de "segurança psicológica" da instituição, se aceitar "ser liberal" na revelação do seu passado e na discussão do seu presente (como faz com a imprensa). Mas, são meros exemplos que devem ser organizados para que possam ser analisados de forma sistemática.

De tudo que se disse, tem-se que o primeiro passo analítico seria, então, o de reconhecer que há diversos pontos de entrada no assunto. Variando o ponto, variará o elenco de indagações.

Do lado dos intelectuais, as questões se situariam em três níveis: o *acadêmico*, que tem que ver com o levantamento dos temas, a tentativa das primeiras interpretações, o aprofundamento da discussão no âmbito da comunidade, etc.; o *institucional*, que incorpora as questões

da sustentação da pesquisa (há financiamentos? há emprego na área? etc.) e da criação de bases regulares para o aprofundamento do estudo acadêmico (e aqui entram desde a necessidade de fontes acessíveis até a realização de seminários, encontros, e publicações que garantam "prestígio" acadêmico para o grupo); num terceiro movimento, entraria, então, a *dimensão política* do trabalho intelectual (formação de interpretações sobre a história diplomática que permeariam a sociedade, presença em instituições onde possam exercer pressão política em conjunturas determinadas, etc.).

O segundo lado da "organização" do tema, o segundo ponto de entrada, passaria, evidentemente, pelo prisma da sociedade civil. É evidentemente o mais difícil de "arrumar" analiticamente, dada a própria abrangência do conceito. Admitindo que o núcleo essencial da problemática da sociedade civil seja a medida de influência e controle que exerce sobre o comportamento do estado, a presença dos intelectuais a explorar ramo novo do saber pode evidentemente abrir a perspectiva de que, numa importante área do fazer político, criem-se condições mais aperfeiçoadas de ação da sociedade sobre o governo. O exemplo clássico, que já teve manifestações no Brasil, é da utilização, pelo Congresso, de intelectuais e especialistas em comissões de inquérito ou seminários abertos sobre temas de política externa. O núcleo político do processo é o de usar o intelectual (o seu conhecimento), como recurso político. O conhecimento se torna em chancela de legitimidade para determinada posição política[13].

Finalmente, o ponto de vista do Itamaraty, que será explorado daqui para frente. Duas questões parecem básicas: o que representa o novo interlocutor diplomático? É realmente um interlocutor? E, depois de resolvida a indagação (pelo menos em moldes tentativos), a segunda questão decisiva seria: como lidar com o novo interlocutor? O que significa politicamente? É um fator de legitimação da política externa? De contestação? Há condições de "trabalho em comum"? Há sentido unívoco do comportamento da comunidade acadêmica dedicada ao tema das relações internacionais? Há possibilidade ao interesse de influir sobre o seu comportamento? Como? E, assim, estariam esboçadas, as indagações básicas. Ainda desorganizadamente, mas com a organização suficiente para localizar alguns campos teóricos em que se situam, como o das *funções do intelectual* na sociedade, a *questão da legitimidade*, a da *operacionalização do saber*, etc. E, para determinar que o próximo

[13] O Congresso já realizou diversos seminários sobre temas de relações internacionais (integração econômica, valores ocidentais, etc.) e usou, abundantemente, intelectuais em CPIs, como a das multinacionais, Acordo Nuclear, etc.

passo neste trabalho deve ser exatamente o de descrever o interlocutor, indicar-lhe algumas características mínimas para só então lidar com o comportamento institucional e suas preferências éticas e políticas.

2. A comunidade acadêmica na área da política externa: uma caracterização mínima

A preocupação acadêmica com política externa não vai diferir, em seus moldes *formais*, de outras linhas de pesquisa universitária. Mas, para marcar a sua peculiaridade, valeria lembrar esquematicamente algumas de suas características:

(a) A preocupação é recente, começa na década de 70 e, salvo em história diplomática, se desenvolve sem o amparo de uma tradição acadêmica estabelecida no campo (p. e., os politólogos voltados para a cena doméstica, que aparecem não muito antes, nutriam-se de uma velha tradição de análise do estado brasileiro, que remonta a Alberto Torres, Azevedo Amaral, Oliveira Vianna, etc.; é lógico que o modelo de raciocinar moderno é formalmente distinto do modelo clássico, mas as matérias de pesquisa são, em boa parte, as mesmas);

(b) A produção, apesar de recente, tem números expressivos: colecionando artigos, teses, livros, etc., são cerca de 150 (cento e cinquenta) títulos dedicados ao exame da diplomacia brasileira (história e contemporânea);

(c) Nos estudos enumerados, a concentração temática é primacialmente com diplomacia, vista do ângulo de análise de seus *movimentos políticos*. Aí reside, sem dúvida, peculiaridade do momento, a nova forma de análise. Abandonou-se o estudo centrado em instituições jurídicas, e, no caso da economia, que também tinha tradição na área, dá-se um passo no sentido de agregar às análises estruturais o ingrediente diplomático, a dimensão da negociação, para um entendimento mais acabado do próprio processo econômico; o foco da análise histórica se amplia e vai além das relações platinas e da ação de Rio Branco;

(d) O interesse em estudar diplomacia brasileira não é somente brasileiro. Ao contrário, muitos dos estudos são

norte-americanos, além de alguns soviéticos e europeus, e pode-se afirmar mesmo que a preocupação com diplomacia é uma novidade na própria ciência social latino--americana[14]. A diversidade da origem nacional dos estudos coloca imediatamente algumas questões. São diferentes metodologicamente os estudos nascidos aqui e nos Estados Unidos? Obedecem a diferentes regras institucionais? Tem outro "destino político"? Têm diferente perspectiva futura? Não é fácil responder algumas dessas questões, que serão, aliás, retomadas adiante. Provisoriamente, entretanto, pode-se indicar que, à primeira vista, o formato do raciocínio e as escolhas temáticas são muito similares. Sobretudo nos contemporâneos, são constantes as citações cruzadas, e conservadores norte-americanos são mencionados por autores soviéticos como fonte de autoridade acadêmica. Mas, isto em aparência. Dando um passo adiante, como se verá, é possível descobrir linhas teóricas diferentes, e a tendência será a de que haja, para dar um exemplo explorado adiante, padrões de pensamento norte-americanos diversos dos brasileiros. Para usar a linguagem de Kuhn, insinua-se claramente a presença de dois paradigmas, tanto na compreensão da história quanto da diplomacia atual, um mais embasado nas premissas do funcionalismo e outro de raízes estruturalistas.

Quanto ao problema institucional, é evidente que as regras são diversas, nos diversos quadros nacionais onde se desenvolve. Sobretudo se comparamos os Estados Unidos e o Brasil, está--se diante de realidades acadêmicas de corte radicalmente diverso, em termos de recursos e de organização. No que nos interessa, os padrões de relacionamento com o Estado são diferentes, os padrões de relacionamento com a sociedade civil são diferentes. E, isto, como se sabe, é definidor de posturas diferentes do intelectual em relação ao poder. O assunto será sumariamente tocado no Capítulo III e nas conclusões, por aqui, fica somente a advertência sobre a diferença institucional. É claro que a diferença de padrões institucionais influirá sobre o futuro dos estudos sobre diplomacia brasileira, que nasceram, por

[14] Não foi examinada a produção alemã e a latino-americana. Sobre a preocupação latino-americana com relações internacionais, v. Perina, "Estudios Latinoamericanos".

uma combinação de fatores, que vão desde o "charme" novo de uma diplomacia mais independente e mais afirmativa, até por razões muito específicas (como no caso dos EUA, do interesse do Departamento de Estado de promover pesquisas na área)[15]. Um pouco do "charme", combinado às possibilidades institucionais, estará na garantia de que continuarão os estudos. Finalmente, quanto à utilização política, a questão é ainda nublada. Na conclusão, tenta-se, depois de sumariado o material escrito e descritas suas inclinações, alguma especulação sobre o tema. Por enquanto, no caso do Brasil ainda são poucos os estudos e novas as instituições para avaliam-se teriam formas próprias de gravitação política. Em alguns casos isolados, porém, como *instrumento subsidiário* de um esforço que parte de outras forças sociais, como no debate sobre a política nuclear, parece inegável que o comportamento da comunidade acadêmica pode ter tido algum peso na definição de modalidades da crítica que se faz ao Acordo Brasil-Alemanha;

(e) Sublinhando um aspecto tocado no tópico anterior, há, no Brasil, algumas indicações de que a pesquisa sobre política externa se firma com base em amparo institucional permanente. Algumas instituições especialmente dedicadas ao tema já se estabeleceram, realizaram seminários, e trabalhos próprios. Como evoluirão, depende de uma série de contingências que não cabe aqui levantar. O fato é que, nos anos 70, o interesse por diplomacia leva a que se acredite devam ser viáveis instituições acadêmicas especializadas[16];

[15] Aliás, sobre a questão das origens recentes dos estudos acadêmicos sobre relações internacionais no Brasil, é importante mencionar a reflexão que faz o IUPERJ (Alexandre Barros e Maria Regina Soares de Lima) no Relatório que apresentam, em dezembro de 1980, sobre o seu Programa de Relações Internacionais. Diz o Relatório, após verificar "um crescimento tanto qualitativo, quanto quantitativo"dessa área de estudo no Brasil e, principalmente, na área do Rio de Janeiro, que o processo se deve a dois fatores: "Em primeiro lugar, foi em fins da década de setenta que se consolidaram várias mudanças que vinham ocorrendo, já há quase uma década, na política externa brasileira. Em segundo lugar, retornaram ao Brasil diversos acadêmicos interessados em Relações Internacionais e Política Externa, que se encontravam no exterior, num período concentrado de tempo. Dessa forma, considerando apenas a área do Grande Rio de Janeiro, um pequeno agregado de pessoas interessadas em Relações Internacionais e Política Externa transformou-se, entre agosto de 1979 e dezembro de 1980, numa comunidade de quase trinta pessoas com interesse profissional substancial, ou mesmo primordial nessas áreas de estudo". Alguns elementos interessantes podem ser retirados do texto do relatório, ao qual o autor, infelizmente, só teve acesso depois de redigida a tese, não podendo aproveitá-lo senão em notas. Em primeiro lugar, o "autoconhecimento" da comunidade acadêmica de que se forma um braço novo de estudos sobre relações internacionais e política externa: em segundo lugar, a tese da combinação de fatores políticos e fatores pessoais, praticamente aleatórios, para explicar o nascimento da preocupação; finalmente, a ideia de que "quase trinta pessoas" já forma uma "comunidade", o que obriga a que, ao estudar o fenômeno acadêmico brasileiro, sejam utilizados critérios brasileiros para dimensioná-lo.

[16] Ver Capítulo III para referência pormenorizada ao tema.

(f) Outro elemento formal importante para caracterizar a pesquisa contemporânea, sobretudo se se compara com a produção imediatamente anterior a dos anos 50 e 60, à questão dos objetivos. A pesquisa contemporânea (especialmente na área de ciência política) abandona ostensivamente caminho da prescrição e da norma para, dentro do rigor formal "padronizado" das teses acadêmicas, escorar-se em objetividade e isenção. O nível de "scholarship" é invariavelmente alto (com raras exceções) e, se há pretensão de influir, ela nasce, quase sempre, da objetividade do conhecimento e não da força declamatória de opiniões;

(g) Quanto às preferências temáticas, podem ser localizadas em cinco núcleos básicos:

i – Relações com a Inglaterra no século XIX, especialmente a questão da abolição do tráfico[17];
ii – Guerra do Paraguai[18];
iii – diplomacia de Vargas[19];
iv – Política externa independente[20];
v – Diplomacia contemporânea[21].

Além desses núcleos temáticos, e da importante série de teses de doutoramento norte-americanas ainda não publicadas[22], haveria outros

[17] Bethell, *A Abolição do Tráfico dos Escravos*; Graham, *Britain and the Onset of Modernization of Brazil*; *Escravidão, Capitalismo e Império*. Assinale-se também a tradução da obra clássica de Manchester sobre a "preeminência inglesa no Brasil".

[18] Granziera, *A Guerra do Paraguai e o Capitalismo no Brasil*; Boris e Cancogni, *Solano Lopez*; Laino, *Paraguai*; Chiavennatto, *Genocídio Americano*; Pomer, *A Guerra do Paraguai.* Vale citar ainda a tradução brasileira do romance de Roa Bastos, *O Eu Supremo*, e, o que é mais sintomático, a publicação de um romance histórico sobre a Guerra do Paraguai, *A Solidão segundo Solano Lopez*, de C. O. Gomes.

[19] Ver bibliografia no Capítulo II.

[20] Storrs, *Brazil's Independent Foreign Policy*; Sibeck, *Brazil's Independent Foreign Policy*; Araújo, *Politique Exterieure et Contradictions du Capitalisme Dépéndant.* Embora não seja o texto sobre relações internacionais, é indispensável a leitura da tese de Miriam Limoeiro sobre *Ideologia do desenvolvimento em JK e JO*, que faz uma extremamente hábil e competente leitura do discurso de política externa do período.

[21] Ver bibliografia do Capítulo III.

[22] Há teses norte-americanas, ainda inéditas, sobre praticamente todos os grandes problemas da diplomacia brasileira: Bonnabeau, *The Pursuit of Legitimacy* (sobre a missão Stuart); Stokes, *The Acre Revolutions, 1899-1903: a study in Brazilian Expansionism*; Williams, *Brazil and the French Guiana*; Dorenkott. *José Silva País: the Defense and Expansion of the Southern Brazil*; Crampton, *Brazilian Nationalism and the Defeat of the International Institute of the Amazon Hylea*; Daugherty, op. cit. sobre as relações com a URSS, entre 1945 e 1961. É importante assinalar que esta lista, longe de exaustiva, cobre somente os anos 70, incorporando as teses referidas no catálogo da XEROX University Microfilm (edição de 78). Impressiona, por isto, a quantidade e o arco de cobertura da produção norte-americana; a questão da qualidade já é mais irregular, combinando-se trabalhos do mais alto nível (como o de Bonnabeau) a outros mais fracos. Assim, é praticamente possível escrever uma história da diplomacia brasileira a partir de fontes secundárias norte-americanas das últimas duas décadas, o que certamente não é verdade para a produção brasileira, ainda relativamente acanhada, e concentrada em alguns poucos núcleos temáticos.

textos importantes a mencionar, como a quarta edição do livro de Ferreira Reis sobre a "cobiça internacional" na Amazônia; a reedição do livro do Embaixador Correia da Costa sobre a diplomacia de Floriano; alguns textos importantes sobre fronteiras como o de Teixeira Soares e o de Davidson; a publicação da importantíssima tese de Fernando Novais sobre Portugal e Brasil no fim do sistema colonial; o livro da Professora Wright sobre o desafio norte-americano a preeminência inglesa, os textos mais teóricos do Professor Celso Lafer e alguns mais[23].

Mas, o fato é que, tanto em termos de quantidade de textos publicados quanto de "importância" acadêmica, não resta dúvida de que as preocupações universitárias básicas ficam com os cinco temas indicados.

A mera listagem dos temas é suficiente, aliás, para dar ideia de algumas inflexões significativas do pensamento acadêmico. A mais flagrante é o abandono do estudo da diplomacia da República Velha, especialmente da obra de Rio Branco. Aliás, a preocupação com a América Latina não é acentuada. A menção à Guerra do Paraguai corre por conta da publicação de alguns livros estrangeiros no Brasil e pela publicação de um texto extremamente precário do ponto de vista da "scholarship", mas indubitavelmente bem-sucedido como empreendimento jornalístico, o de Chiavennato (que, em 1979, chega a figurar em diversas listas de *best seller*). Outra qualificação importante é a de que, quando se fala em diplomacia de Vargas, a preocupação maior não é com o que se faz na América Latina, mas com os movimentos de encontro e desencontro com os países centrais do capitalismo.

Ora, por que o abandono da América Latina? Talvez signifique, simplesmente, o enquadramento do estudo sobre diplomacia nas matrizes "tradicionais" de pensar da ciência social latino-americana, sempre muito mais preocupada em desvendar as "determinantes" externas da vida nacional do que buscar razões de atividades do país no jogo de poder regional. Aliás, quem se preocupa sempre com o jogo do poder regional são os geopolíticos, que ligam pouco para a questão das dimensões sociais da presença do país no sistema capitalista internacional, ou melhor, veem tal presença pelo lado da estratégia e não da economia.

O tema central dos estudos será, assim, o relacionamento com os "países centrais", primeiro a Inglaterra, nas questões sobre a abolição

[23] Ferreira Reis, *A Amazônia e a Cobiça Internacional;* Correia da Costa, *A Diplomacia do Marechal;* Teixeira Soares, *Fronteiras do Brasil*; Davidson, "How the Brazilian West was Won"; Novaes, *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial;* Wright, *O Desafio Norte-Americano à Preeminência Britânica*.

do tráfico e modernização industrial, e, depois, os Estados Unidos. E, no relacionamento, o que se privilegia é a capacidade diplomática de atuar num quadro estrutural de dependência. A questão básica, embutida em praticamente todos os estudos analisados, é a de revelar os limites políticos da negociação. Ou melhor, de que maneira os limites estruturais dados pela dependência, são redefinidos pela negociação diplomática. Estão os analistas preocupados, assim, com o *valor político* do trabalho diplomático sobretudo quando se projeta diante de Potências que são hegemônicas ou "preeminentes". Em parte por isto, e em parte pela dificuldade de agregar às biografias de Álvaro Lins e Luiz Vianna, explica-se, aliás, a ausência de uma revisão moderna da obra de Rio Branco na agenda contemporânea da pesquisa acadêmica. A tentativa que existe, de fins de 60, é sintomaticamente a de um norte-americano, Burns, que valoriza a aproximação com os Estados Unidos como instrumento decisivo para que se conseguissem vitórias diplomáticas na América Latina[24].

Em suma, na reflexão brasileira, a matriz da para pensar o mundo é ainda a da "dependência", o que inclina naturalmente o pesquisador a sublinhar as ligações com os países centrais, por definição o eixo dominante da atividade diplomática; mais do que isto, é "determinante" das próprias "feições" políticas e sociais da vida nacional.

Ao lado dos "brazilianists" norte-americanos, estudados nesta tese, era natural que escolhessem, como principal tema, as ligações com o seu país, ao tempo de Vargas, quando as relações bilaterais EUA-Brasil foram objeto de negociação permanente, e nos dias de hoje, quando teriam sofrido alterações qualitativas (que revelam sobre a posição do Brasil no mundo, mas também, indiretamente, sobre a posição dos Estados Unidos no mundo). Os ingleses, por razões similares, estarão especialmente preocupados com o Século XIX, e vão se apoiar no clássico de Manchester para indagar sobre a diplomacia da abolição e da modernização.

Enfim, a retomada do valor político da diplomacia, tanto por brasileiros quanto por autores estrangeiros, determina, em alguma medida, a seleção de temas em que a autonomia da ação diplomática brasileira é privilegiada. Dai, a ênfase em Vargas, na *política externa independente* de Jânio e Goulart, e, finalmente, na diplomacia dos anos 70. O tema paraguaio, aparentemente marginal no contexto, tem, além do evidente apelo polêmico, a vantagem de levantar a questão da "hegemonia" brasileira no continente. Note-se, ainda, que é possível

[24] Burns, *The Unwritten Alliance.*

que se reverta a tendência ao abandono da temática latino-americana no caso da Argentina, onde existem condições institucionais e interesse de promover a pesquisa sobre o marco bilateral do relacionamento com o Brasil, além de ser tema que motiva o pesquisador brasileiro[25].

Com essas características somadas, está definida a preocupação da comunidade acadêmica com o trabalho diplomático? É razoável pensar que sim. Faltam, evidentemente, alguns elementos para "fechar" o quadro. Não há revistas regulares (a *Relações Internacionais*, da UnB, tem alguma regularidade, mas alimentada, em boa medida ainda, de artigos teóricos estrangeiros; a do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI – não sai há muito tempo); e, lendo negativamente a lista de características, apontar-se-ia para a fragilidade da tradição acadêmica, a precariedade das bases institucionais, a presença maciça dos norte-americanos que condicionam os modos de pensar e os paradigmas, etc. E, aqui, passa-se ao segundo momento da análise.

A precariedade é quase o natural do processo institucional das ciências sociais no Brasil, e, assim, mais que natural que o processo esteja particularmente acentuado numa área nova. Mas, a precariedade não impede o movimento e, se comparamos com outras áreas do conhecimento social, não resta dúvida de que a fixação do novo campo está em processo. O que não se pode fazer é exigir, na avaliação da comunidade acadêmica, padrões de país de tradição acadêmica estabelecida. Só para dar um exemplo: numa edição recente do *British Journal of International Studies*, dedicada ao "appeasement", é possível colecionar mais itens sobre aquele tema do que os que foram listados sobre diplomacia brasileira na bibliografia deste trabalho. Mas, isto não significa, evidentemente, que esteja desqualificada, *a priori*, qualquer afirmação no sentido de que existe um interlocutor acadêmico na área da política externa. Simplesmente matiza a afirmativa, e chama a atenção para que a medida do interlocutor tenha que ser dada pela lógica do processo de produção intelectual no Brasil, com suas limitações e medidas próprias. Em segundo lugar, trata-se de um processo em formação, ainda mal estruturado, mas que pode se fortalecer (no que dependerá inclusive, em alguma medida, de uma atitude do próprio Itamaraty diante da nova realidade).

[25] Um seminário, realizado em fins de novembro, em Buenos Aires, sob o patrocínio do Conselho de Relações Internacionais da Argentina, e que contou com a presença do Chanceler brasileiro, pode ser um sinal do começo da reversão da tendência. Também vale mencionar a importante conferência que o Professor Hélio Jaguaribe pronunciou sobre o tema Brasil-Argentina na reunião do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, abril de l98l (o texto ainda está inédito).

3. O problema das origens do interesse acadêmico

Antes de passar ao enquadramento teórico da relação entre a Academia e a Diplomacia, valeria a pena, alongando um pouco as reflexões do tópico anterior, estudar por que nascem os estudos sobre diplomacia brasileira e realizados no Brasil. O estudo das origens norte-americanas dos estudos sobre diplomacia brasileira serão abordados adiante, no Capítulo III.

A impressão que se tem, por simples leitura dos temas privilegiados pelos "scholars", é a de que o fenômeno da manobra política e a consequente da criação de caminhos próprios para o fazer diplomático são essenciais para gerar o interesse pelo estudo da diplomacia. Como assim? Em outros períodos não houve isto?

Para responder a essas indagações, a hipótese e a de que os estudos sobre diplomacia nascem nos anos 70, porque essa década fornece, com clareza, a indicação da importância política da atividade diplomática. Ao abandonar uma posição mais subordinada ou dependente dos Estados Unidos (na versão acadêmica), ao adotar linhas novas e próprias de ação (com as 200 milhas, a não assinatura do TNP, a política africana, o repúdio ao Acordo militar com os Estados Unidos, etc.), a diplomacia ganha uma medida autonomia. A preocupação com Getúlio e com a política externa independente refletem, naturalmente, a tentativa de encontrar, no passado, momentos que possam assinalar a origem do processo de "autonomização" da política externa brasileira. Ou mesmo de símiles estruturais com o que está acontecendo. Além disto, duas outras condições deveriam ser levantadas para que se perceba melhor o momento e a lógica da origem da preocupação acadêmica. De um lado, há que se buscar por que não nasce antes, e só agora, na própria lógica da compreensão da presença do Brasil no mundo. Depois, a escolha das questões coincide com determinado momento da evolução institucional das ciências sociais do Brasil que dá amparo com naturalidade à nova preocupação.

Quanto à primeira parte – por que não existiu antes – a resposta terá naturalmente que ser fortemente *especulativa*.

Partir-se-ia da "impressão" de que boa parte da tradição do pensamento social brasileiro se estrutura tomando como ideia central a de que a nação era uma *entidade incompleta*. Explique-se melhor: o projeto social brasileiro passa por uma etapa inicial que corresponde exatamente à da construção nacional; objetivo é "completar" a nação. E, a nação não está completa porque o estrangeiro está "dentro dela", a distorcer-lhe as opções, a minar-lhe os projetos. As maneiras de caracterizar o sentido

incompleto variam. Simplificando muito, e tomando dois exemplos emblemáticos, ter-se-ia, de um lado, um pensador como Sérgio Buarque de Hollanda, a explorar o lado incompleto da *cultura nacional*. Dirá ele no clássico "Raízes do Brasil", logo no Capítulo I,

> (...) somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra. Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo o fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e outra paisagem[26].

Outra forma clássica de ver a nação como incompleta privilegia o econômico. Os pensadores que a representam são numerosos e vêm desde Manuel Bonfim, Serzedelo Correia, Azevedo Amaral, chegando aos contemporâneos como Caio Prado, os autores ligados à CEPAL e ao estruturalismo. São variados os seus diagnósticos, mas, em todos, com as devidas qualificações, a ideia central é a de que a nação não controla a sua riqueza[27]. Ou porque os estrangeiros, de dentro da nação, exploram a sua mão de obra e impedem o crescimento harmonioso das fontes de produção; ou porque o comércio internacional dos produtores de matérias-primas padece de deterioração crescente dos seus termos de intercâmbio; ou porque a presença de multinacionais no país impede que o desenvolvimento, ainda que ocorra, tenha uma dinâmica verdadeiramente nacional, ajustada às necessidades do país etc.

É talvez essa versão do que é a nação que prevalece em ciências sociais, muito mais do que a ufanista, que promete para a nação brasileira feitos extraordinários, fundados numa coesão social absoluta, no controle perfeito de seu destino. A ciência social nasce com a percepção de que a dominação exterior é um fenômeno essencial para compreender os limites e as feições da nacionalidade: a dominação mental (as "ideias fora do lugar") e a dominação econômica ("as nossas riquezas estão a serviço dos centros *capitalistas* e não do nosso país").

Este paradigma vai gerar consequências analíticas que têm muito que ver com o "esquecimento" do processo diplomático. Em primeiro lugar, se o "exterior" está dentro da nação, seja como, seja como *empresa econômica*, o *projeto de ação internacional deve se realizar primordialmente dentro da nação*, embora, secundariamente, possa também ter um alcance

[26] *Raízes do Brasil*, p. 3.

[27] Serzedelo Correia, *O Problema Econômico do Brasil*; Sobre Alberto Torres e Oliveira Viana, ver o texto, curto e preciso, de Tavares, *Autoritarismo e Dependência*. Vide Alves, Filho, Aluísio, *Manuel Bonfim: um ensaísta esquecido.*

propriamente diplomático. Mas, a ação deve se orientar (e a análise que a sustenta também) basicamente para a transformação interna da sociedade. Do momento em que essa fosse conseguida, alcançar-se-ia, automaticamente o projeto adequado de ação diplomática. O nacionalismo brasileiro, diferente de outros, lidava com o estrangeiro dentro do país, como ameaça de dentro, e não como inimigo externo. Nunca se pensou em fazer guerra aos Estados Unidos, mas já se pensou que a expropriação ou controle dos "bens" norte-americanos no país fosse a solução para alguns problemas nacionais. O momento culminante dessa proposta está em alguns autores do ISEB. Aliás, o ISEB se dissolve como instituição acadêmica um tanto porque as disputas e controvérsias em torno do formato do projeto nacional se acirraram; os modos de participação intelectual no processo político são outra questão da disputa. Assim, não será errôneo afirmar que o nacionalismo (controle pela nação da produção, combinado com modernização do aparato produtivo) são sinais que fecham, com suficiência, a solução isebiana, e outras soluções menos articuladas, a do "nacionalismo sem diplomacia".

É um paradoxo curioso: o país só pode ser explicado pelo modo como se insere no mundo, mas, como o "mundo está dentro do pai", a diplomacia não é importante. Ou seja, a diplomacia é, teoricamente, subordinada ao feitio da economia e da política, e não pode agir e influir, por lógica própria, nesses domínios.

A corrente continua até hoje, e muito sintomático foi um debate recente, recolhido pela revista "Encontros sobre a Civilização Brasileira", sobre nacionalismo. Hoje, a questão está turvada e é mais difícil definir com singeleza o que seja a "questão nacional", colocá-la em hierarquia ao lado de outras; de qualquer modo, a diplomacia ainda não faria parte significativa de sua solução[28].

A segunda consequência é correlata. A diplomacia supõe atividade e iniciativa próprias, no desenho da inserção do País no sistema internacional. A diplomacia pode existir formalmente, mas não substantivamente, do momento em que não haja a autonomia de agir. Ora, um país dominado não age, "sofre" o sistema internacional; não tem a capacidade de fazer opções diplomáticas, salvo a de reforçar, pela diplomacia, os modos de dominação externa que a economia ou a cultura impõem. Dessa percepção vem a ideia de que a política externa brasileira era limitada ao Prata e, mesmo assim, em versões mais radicais, lá atuava como intermediária de interesses ingleses ou norte-americanos.

[28] Vide debates sobre nacionalismo, publicado na Encontros com a Civilização Brasileira, nº 24. Sobre o ISEB, vide livro de Navarro Toledo.

No trato com os países centrais, o máximo que se conseguia era ratificar a formalidade de uma independência que a prática desmentia a cada momento. Desta forma, é resolvido o paradoxo de que, apesar de só ser possível explicar "cientificamente" a nação através do seu modo de inserção no mundo, as formas diplomáticas de ligar o Brasil com o exterior eram expletivas.

Os anos 70 revelam claramente, para os intelectuais, que a sustentação do paradigma da "ausência de diplomacia" era limitada. A controvérsia, em várias frentes, com a nação hegemônica, "confundia" as certezas do paradigma. Os estudos históricos reforçaram a possibilidade de se descobrir outro paradigma para entender o movimento diplomático. Os cenários se matizaram. A realidade da política contemporânea libera certas potencialidades analíticas.

Os estudos sobre Getúlio mostram que o relacionamento com os Estados Unidos é extremamente complexo, com idas e vindas, cada passo objeto de dura negociação. É sintomático que um dos autores que "descobre" o período afirme que o típico na "hegemonia norte-americana" é o fato de que é negociada, resultado de um trabalho de convencimento, não imposta. Os estudos sobre a diplomacia contemporânea admitem, então, abertamente que, ainda que possa haver dominação externa, dela não se deduzem, automaticamente, os padrões de comportamento diplomático. A frente de contatos com o exterior é ampla, e não é unívoca. Níveis de contradição combinam-se com níveis de aproximação com o mesmo país, e a lógica do movimento diplomático terá peculiaridades que interessa levantar.

O crescimento do país, o fortalecimento do Estado, a alteração dos modos de ligação com o exterior, a possibilidade de contradição com os países centrais, a de que a diplomacia brasileira adquira estilo próprio e que importava na armação da estratégia de crescimento do país, etc. são alguns dos fatores que levam à reversão do paradigma da "diplomacia ausente".

A segunda vertente do processo de "descoberta da diplomacia" corre pelos lados da história recente das ciências sociais no Brasil. Nos últimos dez anos, consolidou-se o estudo de ciência política no Brasil, que, antes, funcionava como um apêndice da sociologia. A proliferação de mestres e doutores na área assegura o alto nível formal da produção acadêmica. Com a ciência política, introduzem-se algumas modalidades novas na pesquisa social no Brasil. De fato, até então, nos anos 60 as orientações da formação profissional eram ainda profundamente moldadas pela França, tanto em termos de preferências temáticas, como

metodológicas (é claro que isto se combina também com preferências políticas dos intelectuais). Estuda-se mais o sindicato do que o partido; mais o empresariado do que as formas de participação política regional; estuda-se mais a formação estrutural e ampla da sociedade, do que o comportamento de elites, e assim por diante.

A ciência política, especialmente no seu modelo norte-americano, abre espaços novos para a pesquisa, e propõe novas metodologias. A ênfase na política externa, característica da tradição norte-americana, mas relativamente fraca na francesa, começa a permear os estudiosos brasileiros. Não é por acaso que boa parte dos que se dedicam, hoje, aos estudos de política externa, tenham formação norte-americana e britânica (Lafer, Jaguaribe, M. R. Soares de Lima, Alexandre Barros, Marcelo Abreu, Gerson Moura, etc.).

A abertura de novas linhas de análise, combinada com uma perspectiva mais fácil de financiamentos em áreas novas, dadas pela FINEP, está na base do esforço atual de análise de assuntos diplomáticos brasileiros. Também não se pode descartar, na definição de alguns projetos de pesquisa e de arcabouços institucionais, a presença de financiamentos de instituições estrangeiras, como a Fundação Ford e a Fundação Friedrich Ebert (ILDES, no Brasil). Aí se introduz um elemento especialmente delicado no quadro: de um lado, existe a dimensão de "condicionante" político, e, de outro, a fragilidade do apoio externo, que poderia desaparecer em relativamente pouco tempo, antes que se consolide o marco institucional brasileiro. Assinale-se que um dos fatores decisivos para motivar maior convivência entre o Itamaraty e a academia seria esta "presença externa" no cenário.

Em suma, somam-se fatores internos à instituição acadêmica a uma mudança do comportamento diplomático para explicar as novas linhas de pesquisa. Parece evidente que a importância do trabalho do Itamaraty e a autonomização do processo diplomático estão na raiz da inflexão acadêmica. É uma boa coincidência que, no momento em que se multiplicavam as "novidades" do lado da vida diplomática, a academia já possuía, em embrião, disponibilidade conceitual e institucional para lidar com o problema novo que a ação diplomática lhe colocava.

Há uma nova identificação do "problema nacional" no Brasil. Não desapareceu a preocupação com a *nação incompleta*. O exemplo do debate publicado pela Civilização Brasileira dá bem a medida de que existem ainda dúvidas, questões, perplexidades e ansiedades em torno da presença estrangeira. A "teoria da dependência" ainda não encontrou substituto teórico. Mas, o fato é que, para os teóricos e analistas, a descoberta dos

anos 70 é a de que a *nação incompleta* não está paralisada na sua convivência internacional; em segundo lugar, as modificações da presença internacional do país não se darão de um golpe só, desferido a nível nacional e através de um movimento que a corrija drasticamente, "completando a redenção" num dia. O feitio das prescrições contemporâneas se altera, consequentemente, de forma significativa. Já não propõem os acadêmicos alterações radicais do processo de inserção, mas tendem a valorizar mudanças marginais positivas. Se a esperança de uma reviravolta total se abrandou, é evidente que o processo de valorização de política pode perfeitamente se tornar em um processo de avaliação de "*policies*". Haverá, em cada movimento concreto e cotidiano da diplomacia, a possibilidade de que seja positivo ou negativo para o projeto de "completar a nação". Os caminhos para fazer a nação completa não são simples e evidentes; por isto, funcionam como parâmetros longínquos para avaliar a diplomacia em análises em que os juízos de valor devem estar obscurecidos por véu forte da objetividade acadêmica. Mas, ainda frequentam, sub-repticiamente, o modelo ideal com que a diplomacia cotidiana é julgada. E, em regra, com boas notas[29]. Paradoxalmente, um sistema político que foi e ainda é criticado por aprofundar determinadas linhas de dependência econômica com o exterior, cria, por sua própria dinâmica, possibilidades de reverter, em determinadas instâncias, a própria dependência que, em teoria, aprofundaria. Para os analistas, a consequência do paradoxo é a de que as questões se tornam menos claras; a introdução de nuances, de zonas cinzentas, obriga a repensar os remédios que a teoria da nação incompleta dava com presteza analítica mas com enorme dificuldade de realização política. A dialética se torna, finalmente, efetiva e exigente dialética.

E neste novo diapasão da análise política, em que a modéstia das propostas e das prescrições é a regra, que se encontra finalmente, a base de uma revisão do processo diplomático brasileiro. Revisão que o revaloriza e que procura descobrir, em sua lógica interna, a medida de sua contribuição para a definição e aprimoramento da vida nacional.

4. De novo, a questão dos marcos teóricos: a dimensão micro

Das poucas indicações que foram dadas, a conclusão é a de que o interlocutor acadêmico ainda está em fase de definição. Submete à sociedade civil os primeiros ensaios sobre como interpretar a atividade

[29] Para dar um exemplo extremo e absolutamente insuspeito, vide artigo de Houaiss para a revista mexicana *Cuadernos de Marcha* (ed. de jul/ago. de 1980), em que aparece uma avaliação positiva sobre a diplomacia dos dias que correm.

diplomática. Ainda busca o amparo de instituições sólidas; o prestígio, fundamental para marcar a importância política de setores da comunidade acadêmica, está em estágio probatório. Os modos de financiamento são relativamente escassos, etc. Em uma palavra, o *interlocutor* acadêmico ainda não adquiriu as características que o transformariam num *ator* acabado e influente na produção de política externa.

Não obstante, é provável que venha a se tornar um ator; não obstante, já produz "movimento" suficiente para exigir que se lhe dedique alguma atenção; não obstante, é razoável admitir que deve se expandir e se fortalecer. Daí o interesse em estudar, do ponto de vista do Itamaraty, alternativas de comportamento institucional diante do novo "companheiro" na proposição de ideias sobre a nossa atividade. Mesmo que a nossa melhor estratégia seja a indiferença, é fundamental que esteja bem fundada e bem pensada.

No fundo, o que está em jogo é a velha questão platônica de como convivem o poder e o saber. Que relação entre os dois é a melhor para a sociedade? Não se vai aqui fazer a revisão, desde os gregos, dos que tentaram adivinhar a melhor solução. A questão da tese é mais direta, mais palpável, e trata com duas entidades "fisicamente" visíveis: de um lado, o Itamaraty, como instituição, e de outro, um grupo específico da comunidade acadêmica que se dedica, total ou parcialmente, a estudar questões de política externa e relações internacionais.

Os estudos modernos do problema servem pouco para esclarecer o caso brasileiro. Alguns textos, especialmente norte-americanos, que levantaram a questão do relacionamento entre a comunidade acadêmica e o Departamento de Estado são muito típicos da vida e da sociedade norte-americanas, para que possam ser transpostos como balizas analíticas para a compreensão da realidade brasileira. Só para lembrar um exemplo, começaria por citar o estudo de Whitting, que explora os níveis de absorção pelo Departamento de Estado de propostas teóricas advindas da academia. Analisa, então, casos de "jogos estratégicos", desenvolvidos pela comunidade acadêmica, e orientados para análise de desenvolvimento de situações no Vietnã. A conclusão a que chega, diga-se *en passant*, é que o instrumental dos jogos, uma vez absorvido pelo Departamento de Estado, transformava-se em instrumento de ratificação ideológica, e inevitavelmente os norte-americanos ganhavam, naquela prática da teoria, dos inimigos vietnamitas[30].

[30] Whitting, "The Scholar and the Policy-Maker". Um belo estudo sobre o tema, com tonalidades mais filosóficas, é o de Morgenthau, "Truth and Power".

Um segundo exemplo está contido no importante livro de Packenham, *Liberal America and the Third World*, em que, através de entrevistas, busca medir a importância de determinadas teorias de desenvolvimento político, que estavam na base "científica" da política de assistência ao Terceiro Mundo, nos anos 60, para os funcionários que lidavam concretamente com a "aid". Descobre que são pequenas as influências, especialmente ao nível da consciência[31].

Num outro diapasão, valeria mencionar a obra de Chomsky, que, em *The New Mandarins*, que faz a mais grave condenação da absorção da *intelligentzia* pelo Estado. A aceitação de patrocínio oficial para a pesquisa e a consequente penetração do Governo na universidade levam a um progressivo abandono, pelos intelectuais, de suas faculdades de crítica e de independência. A identificação com as forças dominantes, capitalistas e militaristas, é total ao ponto em que, na versão de Chomsky, a guerra do Vietnã é praticamente uma guerra dos intelectuais, na medida em que são estes que propõem as formas de agir, indicam os atalhos para a legitimação do que se faz no campo militar, etc. Os intelectuais, de subordinados ao Estado, viram os "donos" do Estado, só que, para tanto, tem que se operar movimento perverso, e, ao invés do filosofo platônico, o que encontra são centenas de "doutores do mal"[32].

Finalmente, lembraria um texto extremamente sugestivo de Marcel Merle, o cientista político francês, que, em maio de 1980, promoveu um colóquio exatamente sobre as relações entre a Administração e a Universidade no domínio das relações internacionais[33]. A perspectiva de Merle é um tanto diferente das que vêm sendo resumidas. Sua proposta é mais prática, e tem a ver com a possibilidade de exploração das "virtudes diferentes" do intelectual e do diplomata num trabalho comum. Se são diferentes os modos de ver o mesmo objeto, então é possível que, juntos, em "abraço" liberal, produzam formas mais corretas de entender a realidade. Voltar-se-á adiante ao que Merle diz.

Por ora, tentando recolher algo que sirva à criação do marco teórico adequado à pesquisa, valeria indicar que dois tipos de preocupação permeiam as análises resumidas. De um lado, especialmente em Chomsky, são preocupações de ordem política, ligadas a questão da legitimidade e dos modos políticos de operar o conhecimento científico; de outro lado, trata-se da questão da troca "técnica" entre o intelectual e o diplomata: se na formação do diplomata existe o molde acadêmico

[31] Packenham, Liberal America and the Third World, pp. 242 a 283.
[32] *American Power and the New Mandarins*, pp. 23 a 156.
[33] Merle, "Le Dialogue Université-Administration".

específico; se há possibilidades de utilização de técnicas desenvolvidas na academia para o trabalho diplomático, e assim por diante. Ou seja, haveria dois modos principais de "enquadrar" a ligação entre a academia e a, diplomacia; um *modo político* (que incorpora as questões de controle e influência e de legitimidade), e um *modo operativo* (que incorpora as formas cotidianas de troca e de trabalho comum). É lógico que, no dia a dia, os modos se confundem e se apoiam mutuamente. É possível mesmo imaginar situações extremas, como talvez a da academia soviética, em que os trabalhos do diplomata e do intelectual acabem se confundindo, a partir de uma postura de completo controle de Estado, em que a academia só poderia gerar análises que fossem legitimadoras do fazer estatal. O exemplo oposto é difícil de encontrar, embora, em certas situações autoritárias, especialmente na tradição latino-americana do intelectual crítico e independente, chegou-se quase ao extremo oposto, de dissonância absoluta, de desconfiança permanente (e, portanto, de minimização de modos de relacionamento) entre os nossos dois atores.

Mas, o importante é amoldar os conceitos articulados á situação brasileira, como se tenta daqui para frente.

Modos políticos de ligação

Vale insistir, uma vez mais, na caracterização do intelectual que está sendo visto nesta tese. É basicamente o professor universitário, profissional que publica livros e artigos dentro de certos padrões formais (dados pelos critérios de ciência que a própria academia determina, como afirma Kuhn)[34]. Em regra, o seu trabalho não afeta o cotidiano da atividade diplomática, pelo menos na experiência brasileira. (É evidente que, nos Estados Unidos, a produção intelectual tem tais facilidades que, em marcos institucionais bem estabelecidos, como instituições do tipo Brookings, etc., haja claramente delineada a possibilidade de *propor alternativas de ação concreta*, etc., o que ainda não ocorre no Brasil, em que as manifestações sobre a política contemporânea ainda são mais gerais do que específicas).

Numa esquematização precária, e tomando-se em conta as possibilidades de ação intelectual do Brasil na conjuntura presente, haveria dois momentos a considerar. De um lado, o momento de reflexão "conceitual" sobre o trabalho diplomático e suas implicações, não para

[34] Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, (Lembre-se sempre que toda a referência a Kuhn é metafórica; as suas propostas são para ciências exatas e só com distorções podem ser usadas para ciências sociais).

a legitimidade imediata da ação diplomática, mas para a formação de modos sociais de ver a diplomacia. Isto resultaria do *trabalho normal* do intelectual, e afetaria *indiretamente*, e em prazo longo, os mecanismos de legitimidade, portanto, os mecanismos ideológicos do trabalho diplomático. Adiante, retoma-se o tema.

De outro lado, num tipo de atividade mais explicitamente política, e mais ligada ao fazer diplomático contemporâneo, o intelectual pode atuar *diretamente* no debate conjuntural sobre questões tópicas; atuaria na área das "legitimidades específicas", que englobam as ações concretas e as bases sociais das "*policies*" da diplomacia, os problemas de viabilidade de ação, etc. Nesta linha de atuação, o sentido do que faz o intelectual está ligado a esforço de traduzir o prestígio adquirido na produção conceitual para o cotidiano político, tornando-se a voz dos "argumentos de autoridade", nascidos da competência técnica, do saber especializado. Da interpretação dos gestos, ações e conceitos diplomáticos, o intelectual, num segundo tempo, passa a ajuizá-los, reforçando ou enfraquecendo a *rationale* que sustenta tais gestos, ações e conceitos. No caso máximo, que é o dos Estados Unidos, o intelectual transcende a crítica, e, com as vantagens da tradição e do apoio institucionais, chega à proposta de alternativas, de cursos diferentes de ação.

Vale analisar com mais cuidado os momentos descritos.

No primeiro momento, a ideia é a de que o mero surgimento da preocupação do intelectual com política externa gera, em si, efeitos de ordem política. *O trabalho normal* de produção intelectual é, num certo sentido, político. Por mais objetivas que sejam as apresentações e as teses acadêmicas, por mais rigor formal que contenham, não podem escapar, seja em história, seja em Ciência Política, de veicular *interpretações* sobre o que acontece, ou aconteceu. Outro elemento formal estratégico é, como se verá, que os modos de analisar se reforçam mutuamente; uma continuidade de pensar certas refrações analíticas são elementos que dão força e permanência às interpretações levantadas pelos intelectuais. Para usar a linguagem de Kuhn, a soma das interpretações, revelada a cada texto, vai criando fragmentos de paradigmas que, num primeiro momento, valem para a economia interna da academia (i.e., são usados basicamente por especialistas para reforçarem suas teses ou reorientá-las) e, num segundo momento, quando bem firmados (ou por algum apelo especial), são transferidos para a sociedade como um todo. Os canais privilegiados de transformação do saber acadêmico em saber social seriam os jornais e, sobretudo, os livros didáticos. Formam-se, assim, aos poucos, imagens do que significa socialmente a diplomacia brasileira,

seus lados heroicos, e não heroicos, suas preferências, seus modos de atuar, etc. Um exemplo claro disto pode ser recolhido com facilidade nos estudos sobre a diplomacia imperial que, no paradigma corrente, teria duas atitudes básicas: não negociar tratados com Potências europeias e manter o equilíbrio no Prata. Os fragmentos de "paradigma" mais recentes são orientados para outros temas. Uma das ideias correntes, p. e., é a do *oportunismo* como estilo histórico de atuação (em Vargas e contemporaneamente). Nos dois capítulos que se seguem, amplia-se o estudo do problema. Mas, aqui fica a indicação – um tanto óbvia – de que, na medida em que os paradigmas criados pela academia e transferidos para a sociedade forem mais positivos do que negativos, maior será sempre a possibilidade de um enraizamento profundo da legitimidade da ação diplomática brasileira.

Um segundo momento é o da transferência imediata das vantagens do prestígio acadêmico para o cotidiano político. Aqui, não é o livro didático, e sim o jornal, o instrumento privilegiado da ação (hoje, evidentemente; do momento em que se cristalizarem instituições com "poder próprio", especializadas, podem gerar seus próprios meios de ação política, como no exemplo dos "think tanks" norte-americanos). O mecanismo é simples: transfere-se, para a análise jornalística da questão conjuntural, o peso político do prestígio acadêmico. Um argumento se reforçaria na medida em que, numa sociedade que valoriza a posição do intelectual, vier revestido da Chancela da racionalidade acadêmica. É evidente que, até agora, o artifício tem sido usado com parcimônia; a comunidade acadêmica na área especializada das relações internacionais ainda não adquiriu prestígio suficiente (como, p. e., na economia) para ter posições próprias e formas eloquentes de manifestação. Apesar de alguns ensaios episódicos de uso do intelectual (especialmente no caso do Acordo Nuclear, quando *físicos* foram extremamente importantes no movimento antiacordo), ainda não se tornou, na área especificamente política, um "hábito". Pode ser que isto se modifique. Hoje, há intenção de editar revistas especializadas que sugerem artigos em revistas como a da *Civilização Brasileira*, por causa da ampla circulação; há projetos de anuários, etc. Mas, enfim, o prestígio ainda está em projeto.

Do ponto de vista do Itamaraty, o fundamental é perceber, em primeiro lugar, o feitio embrionário do processo de afirmação do intelectual no domínio das relações internacionais; em segundo lugar, na medida em que se afirme o prestígio, e em função da própria evolução do interesse pela política externa, *o mais provável é que haja sempre intelectuais que legitimem a política externa e outros que caminhem no sentido*

da contralegitimação[35]. Dificilmente haverá unanimidade no processo. Outro elemento importantíssimo a considerar é que a *academia não esgota o processo de legitimação*: é um dos aparelhos ideológicos, mas não é o único. Não tem o monopólio do processo, embora seja conveniente que incorpore "nossas razões", e não critique sistematicamente as linhas de atuar da instituição.

Ainda sobre o problema da política e do intelectual no caso do Brasil, valeria assinalar que, dos pouquíssimos escritos acadêmicos que levantam o tema, estão dois autores norte-americanos, em teses não publicadas, Fontaine e Daugherty, (a deste autor, sobre o relacionamento do Brasil com a URSS até 1961)[36]. E curioso que os dois valorizem sobremaneira a função do intelectual no próprio processo de formulação da política externa (estão escrevendo basicamente sobre os anos 50 e 60), e, por razões diversas. Para Daugherty, a ausência de grupos de pressão organizados, à moda norte-americana, permite que os intelectuais atuem diretamente sobre o processo de formulação e, para ele, foi a disputa ideológica entre o neoliberalismo (de um Gudin, p. e.) e o desenvolvimentismo nacionalista (de um Furtado, de um Jaguaribe, p. e.) que condicionou as opções concretas da política externa brasileira.

Para Fontaine, que também valoriza a posição do intelectual entre os grupos formuladores da política externa, o quadro é visto com maior ceticismo. Para ele, muito preso ao modelo norte-americano, os intelectuais, no Brasil, não propunham fórmulas e ideias novas na área diplomática, mas seriam ávidos glosadores das propostas que os políticos lançavam. E dá o exemplo da política externa independente, nascida no âmbito do Estado, e muito valorizada, em seguida, pelos meios intelectuais.

Não vale a pena descer a uma análise mais profunda do que dizem Fontaine e Daugherty, inclusive porque escrevem sobre um tempo em que, nos seus diagnósticos, era abundante e abrangente a produção intelectual sobre política externa (no ver deste trabalho, é abundante mas, em regra, prescritiva e sem continuidade). Mas, fica a menção para que se estabeleçam, ainda que precariamente, alguns marcos de comparação com os anos anteriores aos anos 70, que teriam revertido a tendência ao silêncio intelectual sobre política externa, mas também teriam encontrado um Brasil mais complexo, menos disposto a formulações e normatividades simples, e intelectuais correspondentemente menos audaciosos em suas fórmulas sobre o caminho certo para a política brasileira.

[35] O exemplo do trabalho de Houaiss é eloquente da possibilidade de criação de consenso em torno de um projeto diplomático, com a minimização dos efeitos da "contralegitimação". Aliás, é esta uma das vantagens estratégicas da diplomacia, no convívio com a sociedade civil, se comparado com outras linhas de ação do Governo.

[36] Obras citadas na nota 1, da Introdução.

Modos operativos da ligação

Como se viu, os *modos operativos* não diferem dos *modos políticos* de ligação entre o Itamaraty e o intelectual. A separação tem fins meramente expositivos, pois, na substância, trata-se dos dois lados da mesma moeda (com a ressalva, evidentemente, de que, em situações extremas, o operativo pode se dissolver no político; ou o operativo pode "desaparecer" se houver forte prevalência do político).

Mas, a questão fundamental aqui é posta no cotidiano. Que respostas dar às múltiplas solicitações que a existência da comunidade acadêmica coloca ainda timidamente, mas colocará com mais força daqui para frente, para o Itamaraty? Que critérios utilizar para definir o comportamento institucional em situações que vão desde o pedido de acesso ao Arquivo Histórico, à divulgação de conferências feitas para plateias restritas (ex. ESG), à presença de diplomatas em seminários acadêmicos, ou em tese, à contratação de professores universitários para a realização de trabalhos para a instituição? Haverá interesse em "reciprocar" o interesse acadêmico com a colocação de diplomatas em universidades? As perguntas poderiam se desdobrar, ora revendo situações que já acontecem, ora imaginando situações que fatalmente ocorrerão, ora especulando sobre situações que podem ser criadas. Mas, o caminho analítico ficaria perturbado, disperso, o que interessa evitar. Ficam as perguntas como uma espécie de "background" do que se vai dizer, uma fieira de "coisas concretas" que alimentaria a reflexão mais generalizante que se fará em seguida.

Do ponto de vista do Itamaraty, é fundamental definir uma *política de operação*. Ou seja, existe, diante do fenômeno do surgimento da preocupação acadêmica, a possibilidade de definir, de forma integrada, sistemática, com perspectiva de longo prazo, uma estratégia de conduta, em uma palavra, uma *política de ligação com a Universidade*. A possibilidade, como já notou Merle, nasce de uma característica "física" do Governo, que é relativamente unificado, em termos comportamentais, em contraposição ao meio universitário, disperso, necessariamente individualista, pouco propenso à ação coordenada[37]. Isto coloca, desde logo, na operação cotidiana, o Governo em vantagem política sobre a universidade. Se acresce a este elemento estrutural o fato de que, no Brasil, boa parte dos financiamentos em pesquisa são concedidos por órgãos governamentais, é evidente que a vantagem pode se tornar decisiva. (Faça-se, desde já, a observação de que a vantagem política

[37] Merle, op. cit.

não deve ser transformada em forma de controle, à moda soviética, porque, simplesmente, desta forma, estaria destruído o valor intrínseco de contribuição da academia, que nasce de sua independência e liberdade de pensar, mantidas, aliás, em inúmeras áreas, apesar ou graças, mal se sabe, ao financiamento governamental).

É claro que, por maior que seja a vantagem inicial do Governo, não será determinante dos modos de pensar da academia (não interessa que assim seja) nem controlará o desenvolvimento institucional da pesquisa. As conclusões que podem ser tiradas dessas curtas observações estariam ligadas à batida tecla da fragilidade da sociedade civil no Brasil, à precariedade das raízes sociais das práticas liberais. Se o fenômeno da vantagem política do Governo diante da universidade é detectável na sociedade francesa, muito mais pronunciado ele será no Brasil. É evidente que a vantagem não deve se transformar em censura e orientação (ver o caso do cinema e da economia), porque, assim, estaria sendo aniquilado, no nascedouro, o próprio serviço que a academia pode prestar ao Estado, que é o da *reflexão crítica*.

Esquematicamente ficaria, então, centrado em dois modos contínuos, o relacionamento da Universidade com o Itamaraty: de um lado, a indiferença, e, de outro, a cooptação; de um lado, a ideia da inutilidade do trabalho acadêmico, de outro, o uso contínuo do trabalho acadêmico em várias linhas de articulação da política externa. Ou seja: ou o interlocutor acadêmico é ignorado pelo Itamaraty, que não buscará o diálogo nem a cooperação, e os resultados do trabalho acadêmico normal seriam aceitos com indiferença, ou, no outro extremo, o Itamaraty procuraria um diálogo ativo com a academia, com interesse mesmo em cooptação, e usaria intelectuais e instituições de pesquisa para suplementar e complementar o seu trabalho em algumas áreas.

Qual a melhor solução? O que considerar para equacionar o comportamento ideal?

Três ordens de variáveis devem ser examinadas para articular, com clareza, o diagnóstico sobre as vantagens e desvantagens da aproximação com a academia: (i) a questão das necessidades institucionais; (ii) a questão das possibilidades acadêmicas; e, (iii) a questão das considerações políticas. Em perguntas: é necessário que o Itamaraty tenha uma política para a academia? A academia pode "responder" a essa política? Como? De que maneira se desenhariam os resultados políticos dos processos de opção comportamental da instituição?

Há escassos antecedentes de aproximação entre o Itamaraty e a academia que nos pudesse guiar nas respostas. E, são antecedentes muito específicos que fogem à questão ampla que está sendo colocada que trabalha com o universo de historiadores e politicólogos, sobretudo. Os antecedentes são do tipo: a exercício do cargo de Consultor Jurídico, colaboração em aulas, vestibulares e exames (como o CAE) do Instituto Rio Branco; prestação de assistência técnica (em geral, mediados por firmas de consultoria ou outros órgãos governamentais) na área econômica, de promoção comercial, e, agora, na de comunicações e arquivo. Em suma, são atividades em que o intelectual aparece como "técnico" que presta um serviço localizado, distante sempre das linhas de articulação da política externa. Fugiria à regra a publicação de alguns textos acadêmicos importantes, como a obra de Cortesão, na década de 50, indispensável hoje para o estudo da história diplomática do Brasil, e outros livros também importantes como as biografias do Barão do Rio Branco por Álvaro Lins e Luiz Vianna Filho. Mas, hoje, os contatos são relativamente reduzidos e técnicos. O intelectual tem que se tornar um *expert* em alguma área, especialmente comércio exterior, para "frequentar" o Itamaraty.

Faltariam também exemplos de outras realidades internacionais que servissem à situação brasileira. O jogo íntimo que existe nos Estados Unidos entre a academia e o Departamento de Estado supõe um padrão de relacionamento escorado em uma história institucional e intelectual absolutamente diferente da brasileira. Supõe outros recursos e outras inclinações, e, sobretudo, sólida tradição de cursos de relações internacionais nas universidades[38].

No caso brasileiro, indicar soluções para a primeira pergunta depende de uma avaliação do próprio modo de trabalhar do Itamaraty. Atinge seus limites? Precisa de influxo externo? O tipo de contribuição acadêmica seria saudável à instituição? Cobriria lacunas? Sem responder diretamente à questão, pode-se, de novo com Merle, imaginar que, em termos ideais, as duas funções, a do diplomata e a do intelectual, se complementam. Ou, mais precisamente, com a sobrecarga que deriva de uma expansão muito rápida das atividades diplomáticas brasileiras, em que o funcionário se obriga à especialização, passaria a valer o quadro que Merle esboçou para a situação francesa:

[38] Alguns exemplos notáveis podem ser recolhidos na bibliografia de Kissinger escrita pelos irmãos Kalb. São os modos como Kissinger, então no National Security Council (NSC), procura "embaraçar" setores do Departamento de Estado com indagações e propostas complexas, que eram redigidas por "area specialists" de universidades norte-americanas, ligados a Kissinger e interessados em por em xeque a política do Departamento em favor de um processo de "power building" do NSC.

Diplomata

a. Experiência extensa e diversificada; variação de tipos de trabalho; não especialização.
b. Conhecimento interno de processos negociadores; de comportamentos dos Governos estrangeiros; controle do "dossier", dos "antecedentes".
c. Necessidade de realismo e prudência: o contato com as forças políticas concretas obriga ao realismo, bem como a necessidade de obter resultados palpáveis.

Intelectual

a. Especialização; conhecimento profundo de um assunto, de um tema.
b. Capacidade de síntese, de lidar com a articulação entre o todo e as partes; necessidade de inovação conceitual.
c. Maior liberdade para analisar a evolução dos problemas e colocá-las em marcos maiores do que os do cotidiano.

E Merle conclui:

> Si l'on voulait comparer la position du chercheur à celle de l'homme d'action, on pourrait dire que le premier est toujours les mains et l'esprit libres, mais aussi parfois vides, alors que le second se meut dans les cloisons très étroites et contribue à faire avancer les choses mais qu'il manque souvent du temps et du recul nécessaires pour évaluer le sens de son activité[39].

É difícil transpor imediatamente o quadro de Merle para a realidade nacional. Há algumas diferenças evidentes: uma delas advém do fato de que, por verdadeira ausência de formuladores "intelectuais", o Itamaraty foi, em boa parte, obrigado a compor os vários lados da atividade diplomática, de fazer a pensá-la, de articular a interpretá-la. Mas, de qualquer modo, é um quadro sugestivo. E, dá a seguinte lição, útil para determinar o momento em que a instituição deve acionar a academia: no momento em que tiver consciência de que existe espaço institucional para uma colaboração de "tipo livre", mais especulativo, com marcas de longo prazo, mas que, de alguma forma fertilizem o cotidiano.

[39] Merle, op. cit.

É possível determinar, na prática, quando se configura esse momento? A instituição resistirá a reconhecer suas fragilidades internas, e, como boa burocracia, saberá racionalizar os seus limites, a sua inércia no domínio específico da interpretação e da especulação. O fundamental é que a instituição aceite a ideia de que a cooperação externa – a acadêmica – seja um reforço de sua capacidade de formular, e não uma intrusão perigosa. Se isto acontecer, o intelectual terá espaço aberto e poderá ser útil.

Se o critério que parte da necessidade institucional é insuficiente para justificar a proposta de aproximação com a academia, o critério das possibilidades de serviço acadêmico pode resolver a indagação. De que forma? Ainda que não existisse definida claramente a necessidade institucional de aproximação com a academia, o simples fato de que ela dispõe de especialização na área de política externa, seria, em si, motivo suficiente para a aproximação (continua-se a falar em aproximação em termos um tanto vagos, que serão melhor definidos na conclusão; por aqui, vale a hipótese da troca de serviços). O argumento é forte, mas talvez não seja ainda definitivamente convincente, Por que? Os serviços que a academia poderia prestar, neste momento, ainda seriam precários. O Itamaraty arcaria com o ônus da formação e os resultados concretos, em termos de contribuição analítica, para a instituição, poderiam ser limitados. Além disto, o mero fato de existir o segmento novo da comunidade acadêmica não é suficiente para motivar a aproximação. Qualquer forma que venha a ter a aproximação implicará uma medida de "troca": os serviços que a comunidade acadêmica prestar, serão remunerados com conhecimento, e a instituição terá que se "abrir" um tanto, para que o trabalho seja efetivo. Em contrapartida, a possibilidade de formação é também um aspecto positivo para a instituição. Poderá "influir" mais diretamente na definição dos modos de pensar a política externa do pesquisador, se souber manter com ele diálogo franco e aberto.

Restaria o argumento político, que é o mais forte, e acredita-se, o decisivo. Como se desenha? Existe, em processo de definição, uma preocupação intelectual com a política externa. Forma-se um segmento próprio da comunidade acadêmica na área. A tendência é que se fortaleça. Já se viu que o mero trabalho normal de acadêmico poderá ter influência na própria formação dos paradigmas que estabelecem critérios de avaliação da história diplomática brasileira e da política externa de nossos dias. Qualquer passo adiante, no aprofundamento na pesquisa deve passar por consultas de fontes brasileiras e aumento de convivência com diplomatas brasileiros. Ora, politicamente,

interessa que a perspectiva do Itamaraty seja colocada no processo de argumentação dos pesquisadores. O que até agora prevaleceu foi, diante do fechamento dos arquivos brasileiros, que boa parte das pesquisas, sobre o Brasil, se fez em acervos estrangeiros, ou de personalidades brasileiras que tiveram importância para a diplomacia brasileira, mas não guardavam propriamente a memória institucional. O primeiro interesse político é, portanto, de contribuir com o diálogo e com a memória para que o argumento institucional permeie a pesquisa (não condicione, no entanto, os seus resultados).

De outro lado, existe uma medida de fragilidade na memória (sentido deutschiano do termo) do próprio diplomata brasileiro, resultante, em alguma medida, do processo "dispersivo" de socialização (um tanto oposta a dos militares, que continuamente é reforçada, através de cursos e de instrução doutrinária)[40]. O resultado natural é que, como o aparelho institucional não fornece códigos amplos de enquadramento conceitual do processo diplomático, passa a ser natural o recurso as fontes intelectuais. A existência das fontes (a inexistência talvez nos protegesse institucionalmente) pode passar a ter um papel "interno" no Itamaraty maior do que, normalmente, poderia ser esperado da academia. E um papel sutilíssimo que pode, ou não, ter sinal positivo. O importante, aí, é evidentemente que se reforça o argumento político em favor da convivência e da aproximação. O conhecimento por parte do intelectual do "argumento institucional", dos limites em que trabalhamos, pode ser fundamental no processo de criação de códigos em que o modo de ver do Itamaraty esteja de alguma forma incorporado.

5. Conclusões

Diante do exposto, as perguntas iniciais talvez estejam melhor articuladas, embora ainda longe do que seriam respostas satisfatórias. A combinação dos três elementos da equação (necessidade institucional, possibilidade acadêmica e jogo político) não vai além de indicar o interesse de que o Itamaraty se aproxime a academia. Não resolve os níveis do encontro, nem tampouco precisa as suas formas. Se a indiferença é criticável, a cooptação também o será. Mas, qual é o nível intermediário adequado? Se a academia ainda não estará em condições

[40] Alexandre de Barros analisa, com algumas observações interessantes, a questão da socialização dos militares, e, de seu texto, podem ser retiradas propostas que, metodologicamente, serviriam para enquadrar analiticamente o caso do diplomata. Vide "Militares e a Estatização".

técnicas de prestar um bom serviço de análise, vale a pena investir na formação de pesquisadores ou deixar que se formem por outros caminhos? Também a resposta não é fácil.

Outra dimensão que não foi tocada é a do interesse correspondente da academia pelo Itamaraty. A suposição é de que, tendo que passar pelo Itamaraty para aprofundar o seu trabalho, o interesse pela aproximação seria evidente. Mas, também, não se mediu com precisão se a aproximação pode se transformar em prestação de serviços.

Todas essas questões serão retomadas na conclusão e articuladas com base em alguns momentos da experiência de trabalho da SEB e, confessadamente, talvez em sensibilidade mais do que em boa lógica.

Daqui para frente, o esforço será mostrar como se desenvolve o trabalho acadêmico em torno de dois temas: o da diplomacia de Vargas e o da diplomacia contemporânea. A ênfase será, naturalmente, na formação do que tem sido chamado de *fragmentos de paradigma*. Das descrições, algumas direções de análise serão indicadas, um exame superficialíssimo do nível da exposição e da qualidade científica será feito. E, também, as bases para a confecção do raciocínio "operativo", o da conclusão, serão indiretamente lançadas. Os modos de divergir e de convergir dos intelectuais e dos diplomatas podem fundamentar articulação das operações de aproximar os dois personagens.

Capítulo II

Análises e reflexões sobre a diplomacia de Vargas (1930-1945)

Uma parcela expressiva de reflexão acadêmica recente sobre diplomacia brasileira está concentrada em analisar as relações internacionais do Brasil no tempo do primeiro Governo de Vargas (1930-45). Uns cinco ou seis textos recentes dão dimensão clara do que foi a diplomacia daquele período, especialmente em seus encontros com os Estados Unidos e a Alemanha. Sinal evidente da relevância dos estudos é o fato de que algumas polêmicas já se desenvolveram em torno de interpretações sobre o período. Tem-se, sem dúvida, esboçado o processo de cristalização de fragmento de paradigma em relação a aspectos centrais da diplomacia de Vargas. Insista-se na expressão "esboçado": a reflexão não está fechada, as codificações ainda não estão claras, temas importantes não foram revistos com base adequada de conceitos e documentos (como o do relacionamento do Brasil com os seus vizinhos sul-americanos), e mesmo os modos e mecanismos de ligação da sociedade civil/política externa devem ser aprofundados.

Por que a preocupação com Vargas? Em termos gerais, macrossociais, é evidente que se deve tomar o estudo sobre a política externa getuliana dentro do quadro maior da profunda revisão crítica que se faz sobre o estado e a sociedade brasileiros nos anos 30 e nos anos 40. A publicação de inúmeros artigos e livros sobre esse tempo tem certamente a ver com a busca da identificação dos momentos iniciais do Brasil moderno: industrializado, com classes sociais mais bem recortadas,

com um Estado centralizador, com os laços com o exterior redefinidos e marcados pelo declínio definitivo da "preeminência inglesa", substituída pelas novas formas da "hegemonia" dos Estados Unidos[41].

As ligações entre o geral e o particular, entre os movimentos macrossociais e a diplomacia, são, assim, de identificação imediata: a questão da redefinição dos laços de dependência, o problema dos atores novos no jogo de poder e suas necessidades de "apoio" internacional, a penetração política das potências estrangeiras e a sua influência nas disputas internas da burocracia, etc. Mas, importa deixar claro que a preocupação com a diplomacia não parece, contudo, ser exclusivamente derivada de um interesse geral pelo tempo de Vargas. Terá raízes e motivações peculiares.

Vale refinar o raciocínio porque, no fundo, seria talvez a natureza da preocupação específica que melhor exprimiria o processo de projeção que o analista faz do presente sobre o passado. Na preocupação específica, desvendar-se-ia o que se procura no passado para esclarecer e fertilizar a compreensão do presente, e por aí, ter-se-ia uma chave para levantar as modalidades de formação dos significados sociais da diplomacia. Seria válido dizer que a preocupação com a especificidade do diplomático pode estar ligada à própria natureza do jogo político. Ou seja: interessa analisar a diplomacia porque ela tem uma lógica peculiar: em determinado momento histórico, *através da manipulação do poder de barganha*, resultados econômicos e políticos são obtidos pelo Estado. A diplomacia, a "arte de negociar", *faz diferença*, portanto, o modo de conduzir a negociação, terá implicações peculiares sobre a realidade social, econômica ou a política da nação.

Do ponto de vista conceitual, o jogo diplomático adquire autonomia (relativa, é verdade). Assim, das estruturas de política interna, não se deduz completa e necessariamente o comportamento diplomático do país; da mesma forma, do quadro de ligações internacionais, não se deduzem completa e necessariamente as opções e atitudes diplomáticas. Há uma *dimensão de liberdade* na ligação interno/externo, que é marca típica do fazer político, e, por aí estará a base para pensar o interesse contemporâneo pela diplomacia de Vargas. A emergência da reflexão acadêmica estaria assim ligada ao processo de jogar com a liberdade de opções e manobras que determinada estrutura internacional e determinada *configuração* de "bloco de poder" abrem ao Estado.

[41] Ao resumir a produção acadêmica recente, dois textos dão conta da vitalidade e dos matizes da reflexão sobre os anos 30; são de Moura, G. "A revolução de 30, 50 anos depois" e Camargo, A., "O Revelado e o (ainda) obscuro".

A situação contemporânea terá, então, elementos que aproximam da que prevalece nos anos 30 e nos anos 40. Alguns autores chegam a fazer explicitamente a ligação do presente com o passado, e dois exemplos merecem referência: o artigo de Stanley Hilton sobre o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, em que se toma como símile as negociações sobre o comércio compensado em 30, também fundado, em tese, na exploração de rivalidades interpotências; e o artigo de Gerson Moura sobre "ruptura ou continuidade" na diplomacia de 30, que diz no seu último parágrafo:

> Ficou a lição histórica. E, hoje, em plena desarticulação dos dois super-sistemas, num mundo mais complexo e variado que o da década de 30, novas oportunidades se apresentam para uma política independente. Mas, na década de 80 o desafio poderá ser muito mais interessante, caso a resposta não fique por conta apenas de alguns grupos de interesses econômicos e poucas burocracias especializadas, mas surja de um amplo debate no interior da sociedade brasileira. Apesar da impressão em contrário, também para política externa, o exercício da democracia é essencial[42].

A observação de Moura é autoexplicável, mas vale acentuar que, ao lado da lição positiva, os anos 30 trariam também uma lição negativa, a falta de democracia. E, o tema de democracia, das formas de participação no processo decisório sobre política externa e, mais do que isto, de incorporação do "ideal democrático" na própria doutrina diplomática, passa a ser decisivo na proposição de pautas normativas, oriundas da comunidade acadêmica para o trabalho diplomático brasileiro hoje (como, aliás, se verá adiante). Em suma, a noção da especificidade da ação diplomática e, subsidiariamente, a questão do processo decisório e democracia, ligam a reflexão sobre os anos 30 e 40 com a realidade contemporânea. Constituem, assim, a base das formas sociais de ver o trabalho diplomático que modelam a versão acadêmica do que significa *tradição brasileira de política externa*[43].

Retomando o fio do raciocínio, interessa, estudar alguns contornos da reflexão acadêmica sobre a diplomacia getuliana. Esclareça-se que não se pretende reproduzir, em forma resumida, tudo o que se escreveu e se escreve sobre o tema. Seria, pelo menos, fastidioso. A intenção do trabalho é diferente. Na verdade, são dois os objetivos. Em primeiro lugar, fazer, em termos extremamente simples, uma *apresentação acrítica*

[42] Hilton, "precursores do Acordo Nuclear" e Moura, "A Revolução de 30, continuidade ou ruptura na política externa", p. 28.
[43] Um elemento "concreto" não menos importante para explicar o interesse pelos anos 30 é a disponibilidade de alguns arquivos-chave para a história dos tempos de Vargas.

dos principais textos contemporâneos sobre o período; depois, buscar alguns nós da lógica da análise do trabalho diplomático. Nesta segunda fase pretende-se selecionar alguns temas típicos da ação diplomática (articulação dos interesses nacionais, intenções dos parceiros, modo e estilo de encontro, formas de avaliação do trabalho diplomático, etc.) e revelar como a academia tem procurado entendê-los. Assim, em torno de uns poucos núcleos, a tentativa será de desvendar interpretações, descobrir como se tece o significado da ação diplomática, porque é com base neste *significado* que a sociedade capturará o modo de ser da diplomacia. Pelo menos, na hipótese que este trabalho desenvolve.

Duas advertências cabem desde já. Não se pretenderá criticar os críticos. O presente trabalho não se apoia em fontes primárias, e, por isto, não tem condições de fornecer interpretações alternativas às que serão apresentadas. Além disto, o importante, para as finalidades deste estudo, são exatamente as interpretações que estão em *processo de fixação*, pois que estas são as que poderão ganhar valor social e político. A segunda advertência toca a questão dos limites e da abrangência deste texto. Não se fará nenhuma revisão exaustiva da diplomacia de Vargas nem tampouco serão abordados todos os temas que foram levantados pelos analistas do período. A preocupação é com a lógica da análise e a formação de significados fundamentais, e, por isto, seria válido ficar em alguns assuntos exemplares. Seletividade mais do que abrangência será a linha de articulação deste texto.

1. Os temas

A análise da política externa de Vargas, especialmente dos seus aspectos de oscilação e barganha nos engajamentos com os "desenvolvidos", ou, na linguagem de época, as "potências", é recente na historiografia brasileira. Os estudos clássicos de história diplomática, como o de Delgado de Carvalho e Hélio Viana, mal tratam do tema. Sobre o período, ficam em generalizações sobre a evolução do pan-americanismo como etapa de definição de alianças para a Guerra Mundial, e não se examina o que estudiosos modernos aceitam como o típico do momento, ou seja, a exploração dos novos potenciais de barganha da diplomacia brasileira. Não é a preparação para o *alinhamento*, mas são os frutos do *desalinhamento* que interessam mais aos analistas contemporâneos. Enfim, os anos 30 têm marca própria que quase dispensam o recurso explicativo da aliança contra o Eixo para "solucioná-los" analiticamente.

Porém mesmo em alguns analistas "modernos", a temática da oscilação e da barganha não aflora claramente. É coisa típica dos anos 70. José Honório Rodrigues não levanta o tema que poderia concorrer a sustentar alguma de suas percepções fundamentais sobre o sentido do "interesse nacional"[44]. Jaime Pinsky, numa obra coletiva que teve numerosas edições, *Brasil em Perspectiva*, também descarta a preocupação e fica com soluções de tipo estrutural. Os "brazilianists" dos anos 60, como Giffin, um dos que inaugura a pesquisa moderna sobre a diplomacia de Vargas, preferem também a análise dos mecanismos de coincidências e de aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos, em tempos que são "os anos normais", em detrimento dos movimentos de divergência e de barganha[45].

Mas, antes de nomear e apresentar quem levanta a questão, vale apontar rapidamente o sentido geral do tratamento da diplomacia de Vargas.

O tema básico da pesquisa recente poderia talvez ser resumido assim: como as autoridades e a sociedade brasileiras, num momento de transformação (relativa) do aparelho de Estado e de redimensionamento da dinâmica social e econômica da nação, lidam com um sistema internacional cuja característica fundamental é um processo de redefinição dos polos de poder? Num país dependente, em que o externo é básico para definir o sistema econômico e o sistema político, enfrenta-se um problema inédito, qual seja o da disputa entre rivais imperialistas que têm propostas ideológicas adversárias, têm modos de convivência diplomática diversos, e encontram diferentes canais de contato com a sociedade brasileira. A situação abre espaço para a ação diplomática que é peculiar dos anos 30 e que se fecha à medida que as definições de alinhamento se esclarecem com o correr da década e, mais definitivamente, com a deflagração da II Guerra Mundial.

Posta a linha básica de preocupação e análise, restaria indicar que desenvolve essencialmente dois focos, um que seria *econômico* e outro *político*. A dicotomia é simplificadora, mas vale preservá-la e aceitar que os focos não significam mais do que modos de aglutinação temática.

---

[44] A tendência se encontra em vários textos de J. Honório. Ver, p. e., *Interêsse Nacional e Política Externa*, onde diz, a p. 36: "Entre 1912 e 1960, excetuando Domício da Gama..., não há um só pensamento renovador, mais ousado, que impusesse a correção natural ao ramerrão fastidioso da solidariedade pan-americana, que outra coisa não significa que a aceitação incondicional das posições norte-americanas, aqui e pelo mundo afora".

[45] Pinsky, "O Brasil nas Relações Internacionais"; Giffin, The Normal Years. Outro texto sobre o período, não qualificável como acadêmico mas sintomático das preocupações sobre a diplomacia de Vargas, é o de Barros, *Ocho Anos de Política Exterior*, em que simplesmente não se mencionam as relações com os EUA e a Alemanha: a política externa do Brasil só existe na América Latina.

No foco econômico, seriam discerníveis três linhas de pesquisa: (i) *relações comerciais*: o assunto principal são as tentativas para acordos comerciais e principalmente a disputa entre o comércio livre, que nos ligava aos Estados Unidos, contra o comércio compensado, que nos ligava à Alemanha; (ii) *relações financeiras* (dívida e câmbio): os parceiros são essencialmente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e a Alemanha fica em "background" neste tópico; o desdobramento do tema está ligado às questões de atrasados comerciais, pagamento da dívida, disponibilidade de câmbio, etc. que vão ensejar inúmeras e constantes negociações com ingleses e norte-americanos, tanto no setor privado quanto no público; (iii) a *questão da industrialização*: o processo de industrialização é mediado pelas relações internacionais, como no caso das consequências dos tratados comerciais; a implantação da siderurgia será o exemplo mais claro do processo, já que Volta Redonda nasce, concretamente, de um complexo movimento diplomático que envolve alemães e norte-americanos, e, por isto, a sua inserção natural nos quadros da história diplomática.

Os focos políticos acompanham os contornos dos econômicos. Em cada uma das opções concretas que o relacionamento econômico dispõe estaria uma medida de opção política. Não interessa, neste estágio, entrar em debates complexos sobre o que vem antes, o que é determinante e em qual instância, se econômico ou se político. Assinale-se somente que optar por comércio compensado, ou mais precisamente, também por comércio compensado, terá conotações de distanciamento em relação aos Estados Unidos; em contrapartida, a assinatura de um tratado de comércio com base em cláusula de nação mais favorecida e com concessões tarifárias é sinal evidente de certa "preeminência" norte-americana. Em suma, a primeira linha de foco político é a que segue a negociação econômica, uma está colada na outra.

Uma segunda linha é a dos problemas militares. As formas de reequipamento das Forças Armadas constituem fator importante no quadro de determinações de opções e modos de agir políticos.

Uma terceira linha teria a ver com a orientação política do governo, a estratégia política em si. Entram na noção de estratégia política, de um lado, as próprias definições ideológicas, as inclinações de um Oswaldo Aranha, p. e., pelos Estados Unidos, e o que isto implicaria em termos de poder e de comportamento diplomático; e, de outro, o quadro das ambições e propostas de poder do Estado, e aqui se situariam, p. e., as questões de rivalidade com a Argentina, etc.

É evidente que, em cada uma das linhas de análise, seja econômica seja política, nada é estanque. As escolhas diplomáticas recortam, em regra, as diversas instâncias do processo econômico e do processo político. Além disto, estão as formas diplomáticas de agir profundamente ligadas a determinadas formas de estruturação da sociedade nacional. Uma das dificuldades para compor conceitualmente a história é que não há solução teórica fácil para a ligação externo/interno. As análises que tomavam como referência a teoria leninista do imperialismo estão superadas pela crítica desenvolvida pelos teóricos da dependência, especialmente Fernando Henrique Cardoso[46], embora não exista ainda um marco conceitual que a substitua cabalmente, que delimite com clareza o grau de determinação do externo sobre o nacional e o grau de autonomia do nacional. A dependência não chega a cumprir tais funções. De outro lado, há soluções inegavelmente engenhosas para a questão, como a que tenta Gerson Moura, que estatui uma medida de "autonomia na dependência"[47], mas que ainda estão longe de fechar o problema.

Aliás, na relação interno/externo, um dos temas constantes e "complicadores" nas análises é tratamento dos novos atores na cena política, especialmente dos militares. É evidente que os militares não esgotam a problemática dos setores internos interessados nos movimentos da diplomacia, embora seja evidente que constituam um fator decisivo no processo de definição de política externa, e, em alguma medida, "inédito".

Um outro esclarecimento que cabe fazer está ligado ao conceito de *opção diplomática*. Usou-se, até aqui, com certa liberdade semântica, a ideia de que a diplomacia brasileira fazia opções na década de 30. A palavra talvez leve a incompreensões. A medida de escolha nunca é absoluta, embora seja significativa, e, nesta linha, alguns analistas reconhecerão a margem de nossa "autonomia" de ação externa; embora se selecione sobre dados, há uma medida de eleição, que supera o jogo mecânico de determinações estruturais (embora ligado radicalmente aos Estados Unidos, o Brasil não aceitou plenamente as teses e a prática do livre-comércio); para outros analistas, a questão da opção não é a questão correta, simplesmente porque não existe eleição dos modos de agir, ou mais precisamente, a "opção" é de tal ordem modesta e seus efeitos de tal ordem secundários, que não tem interesse analítico real. Em alguma medida, o tema será retomado e aprofundado adiante. Por enquanto, só o cuidado com a semântica.

[46] Cardoso, *Imperialismo e Dependência.*

[47] É o título e a tese básica do livro de G. Moura. Para uma discussão teórica da relação dependência/diplomacia, v. Holsti, "A New International Politics".

Feitas essas ressalvas, pode-se agora passar a um breve e, repita-se, acrítico e sumário dos livros principais sobre o período, surgidos nos últimos dez anos.

2. Os autores

Nesta apresentação, haverá referências sintéticas ao assunto principal dos diversos livros e às inclinações metodológicas dos autores. Nada muito profundo.

Para estabelecer um critério geral de delimitação dos diversos autores, propõe-se, no tópico das inclinações metodológicas, distinguir os autores mais ligados a uma análise de comportamento de elites, em que os grupos e mesmo, as pessoas, são fundamento para a compreensão do processo político, e os autores que fundamentam suas hipóteses em marcos estruturais.

Importante será sublinhar, porém, que a distinção o não tem nada a ver com a qualidade dos trabalhos que serão resenhados. Com variações menores, o fato é que todos incorporam níveis altos de "scholarship". Nascem, em regra, de teses de doutoramento e a sua qualidade formal é inegável. Aliás, o fato de serem teses leva a uma monotonia descritiva, o que é natural. Afinal, as bases factuais são as mesmas, e são, portanto, os mesmos arquivos e documentos originais pesquisados.

Um outro elemento que cumpre esclarecer. Por serem basicamente trabalhos de historiadores, a metodologia, as "teorias" que sustentam as análises, estão em boa parte embutidas no texto. Daí, a distinção, aqui proposta, entre *elitistas* e *estruturalistas* corre o risco de ser artificial, salvo em oposições marcadas, quando se compara p. e., o texto de Gambini com os de Stanley Hilton.

2.1. Determinantes da ação diplomática: as elites e as suas percepções (Wirth e Hilton)

2.1.1. J. D. Wirth: The Politics of Brazilian Development (1930-1945)

O livro de Wirth, publicado em 1970, é antes de mais nada um estudo de casos. Analisa três processos decisórios, que envolvem as soluções sobre comércio exterior na década de 30, a implantação de Volta Redonda e a nacionalização do petróleo, e suas consequências para a articulação de uma proposta brasileira de desenvolvimento econômico.

Há, *grosso modo*, duas variáveis que explicam as decisões e as ligam conceitualmente: a percepção das elites e os modos de decidir. Em alguma medida, o trabalho terá algumas características das análises de "bureaucratic politics", à moda de Allison[48], embora não busque o rigor formal daquela escola. Outro elemento importante é que Wirth coloca no tempo a variável burocrática, de tal forma que são as mudanças de burocracia (seus feitios de coesão e dispersão) que determinam os modos de reação brasileira aos desafios do comércio e da industrialização.

Do lado mais "estrutural" da análise, dos elementos constantes e que alimentam a substância do processo decisório, Wirth relaciona, sem propriamente hierarquizar e organizar, seis fatores:

(i) *capital estrangeiro* (a disponibilidade de capital estrangeiro condicionaria concretamente posições, como, p. e., a política de aproximação com a Alemanha que, com os acordos de compensação, garante economia de divisas, encontra nos limites de expansão financeira alemães obstáculos para que o "flirt" se aprofunde);

(ii) a percepção e análise de *problemas de balança de pagamentos* (as elites teriam percebido, no início de 30, os limites do crescimento com base na monocultura de exportação, e por isto, teriam promovido a industrialização e a nacionalização do petróleo);

(iii) o *estado patrimonial* (numa estrutura articulada no corporativismo e na tradição ibérica do Estado forte, os grupos de pressão e interesse não podiam movimentar-se "fora" do sistema estatal; não tinham capital para bancar soluções paralelas às que propunha a burocracia);

(iv) a *presidência de Vargas* (num Estado forte, a personalidade do Presidente pode adquirir, como no caso de Vargas, funções estratégicas de "broker age" político e, mais do que isto, de incorporação de valores de transformação econômica);

(v) *nacionalismo* (de contornos econômicos, preocupado com o controle nacional dos recursos brasileiros, e de feitio desmobilizador, servindo mais como critério de relacionar grupos de interesses e prioridades do que como renovador da estrutura social);

vi) o exército (grupo organizado e com propósitos políticos claros é o principal articulador do nacionalismo econômico).

[48] As bases teóricas da análise de Wirth estao em Lindblom, *The Science of Muddling Through*. A versão moderna de teoria está codificada em Allison, *The Essence of Decision.*

Nessa lista, se relida, detectar-se-iam os núcleos da análise de Wirth: quem é a elite, seus novos membros" (vi), como se organiza (iii), como joga o jogo político (iii e iv), que orientações ideológicas terá (v), e a partir de que problemas concretos desenham seus objetivos (i e ii). O funcionamento das elites e de suas propostas é mediado pela burocracia, ou, até mais, é articulado pela burocracia, que, em função da coerência e consistência que tiver fará avançar (ou não) os interesses da sociedade.

2.1.2 *Stanley Hilton: Brazil and the Great Powers, 1930-1939: The politics of Trade Rivalry*

As bases teóricas do trabalho de Hilton são mais facilmente identificáveis que as de Wirth (e, por isto, mais fácil também resumir as suas intenções e propostas). Ele funda a sua minuciosa (e, às vezes, polêmica)[49] pesquisa sobre os anos 30 na teoria das imagens, desenvolvida por Boulding, e que diz, simplificando, que os modos de perceber das elites são determinantes fundamentais da ação política[50]. Não é tanto a matéria de percepção que determina o comportamento *mas como se apreende o objeto percebido que será decisivo para explicar atitudes e ações concretas* dos "decision-makers".

Neste marco, Hilton precisaria de dois elementos para compor a análise da diplomacia brasileira: de um lado, como as elites percebiam o mundo do entreguerras e como percebiam o Brasil neste momento; de outro lado, que mecanismos levam a que tenham "resolvido" os problemas que a história colocava de uma forma e não de outra.

As duas chaves para entender o mundo dos anos 30, para a elite que Hilton desenha, e na qual os militares terão papel decisivo, são, de um lado, a chave da tensão internacional e da iminência do conflito militar (Manchúria, Guerra do Chaco, Abissínia, Renânia, Guerra Civil Espanhola, Anschluss e Munique são acontecimentos de dramaticidade evidente), e, de outro lado, a chave da vulnerabilidade nacional. Estreiteza da base econômica sustentada pelo café, níveis mínimos de industrialização, baixo nível de integração da economia, alta taxa de analfabetismo, fragilidade da defesa nacional pela obsolescência do aparelho bélico, etc. são alguns dos elementos que revelam, para a elite, a precariedade da nação brasileira num mundo de conflito.

[49] Um dos textos mais polêmicos que publicou foi *Suástica sobre o Brasil.*

[50] Ver as bases teóricas em Boulding, "National Images and International Systems".

A resposta geral aos desafios seria buscada no formulário do realismo, da *realpolitik*, adequada para a direção da diplomacia num "mundo de gladiadores", e, de outro lado, na articulação da *diplomacia econômica*. O sentido de vulnerabilidade, política, militar e econômica, expressa na dependência externa, combinada à difícil situação diplomática, agravada pelo isolamento no continente, leva naturalmente à reação orientada pela necessidade de fortalecimento do poder nacional. Nacionalismo econômico (não mobilizador) e industrialização, ampliar margem de manobra diplomática, evitar compromissos que engajem o país em conflitos que só o prejudicariam, são alguns dos elementos da percepção da elite brasileira da diplomacia adequada para os anos 30, na versão de Hilton.

Como se realizará o processo diplomático? Entre a definição de objetivos e o modo de realização, haveria um intermediário, dado, na versão de Hilton, por algo que pode ser definido como os "padrões socioculturais" do povo brasileiro. Sem querer entrar em pormenores sobre seu diagnóstico, que recolhe o folclore sobre caráter nacional – e que já foi suficientemente criticado no geral, por Dante M. Leite, e, no caso de Hilton, por Gerson Moura –, o autor dirá que, por imposição dos caminhos de sua "evolução, o povo brasileiro não tem alternativas ao pragmatismo, a um domínio dos sentidos, do imediato, sobre o planejamento e sobre a proposta de longo prazo. Personalismo, desdém pelos princípios e pelas instituições formais, imediatismo, "jeito" e superação informal das regras formais, etc., comportam, ao ver de Hilton, a essência do comportamento do brasileiro, e, *fatalmente*, permeariam seu trabalho diplomático[51].

Fecha-se o ciclo metodológico de Hilton: as elites percebem o mundo em tensão, em vésperas de conflito, e, neste mundo, o Brasil é vulnerável; a orientação geral de política externa é a solução realista que será posta em prática, por fatalidade de formação, através de um estilo pragmático e essencialmente *oportunista*[52].

2.1.3. Frank McCann: The Brazilian-American Alliance (1937-1945)

Enquanto o núcleo temático de Hilton estava localizado nos anos 30 e nas "oscilações" da política externa, McCann vai se preocupar

[51] A crítica de Moura está em *Autonomia na Dependência*, pp. 37 e 38. A de Moreira Leite, no seu *O Caráter Nacional Brasileiro*.

[52] Na bibliografia, estão referidos vários artigos de Hilton sobre "percepções da diplomacia brasileira" nos anos 30 e 40.

basicamente com a descrição dos anos 40; Hilton é o analista da "rivalidade comercial" entre a Alemanha e os Estados Unidos no Brasil; McCann estudará os acontecimentos históricos que levam à consolidação da aliança entre o Brasil e os Estados, selada e articulada definitivamente durante a II Guerra Mundial. Uma outra diferença, além das inúmeras de concepção, tem que ver com a metodologia. Hilton adota ostensivamente a *teoria das imagens* e a faz acompanhar de análises de cultura política. McCann também trabalha com elites, mas em outro diapasão.

Em primeiro lugar, suas escolhas metodológicas não são explícitas. Não há uma teoria que sustente suas observações e análises; isto, ostensivamente. Na verdade, com o risco de supersimplificação, valeria dizer que McCann continua com as elites mas desata, em relação a Hilton, o nó que as ligava através da percepção com os seus interesses. As elites, norte-americanas e brasileiras, agem substancialmente em função de interesses concretos, barganham, buscam posições que favoreçam suas bases de poder. Ou seja, McCann compõe sua análise a partir das premissas do *realismo*, aqui entendido como escola de pensamento político sobre relações internacionais, cujo paradigma ainda é Morgenthau[53].

É sempre difícil generalizar sobre os anos 30, especialmente porque o aproximar da guerra levou a reforços de atitudes, diante de novas alternativas de inserção internacional. De qualquer maneira, aceita a ideia de que existe um comportamento básico dos Estados, e de que os interesses externos têm dose de permanência no tempo (por isto, aliás, se distinguem dos de política interna), a versão realista suporia que o encontro Brasil-EUA foi realizado sob o signo do interesse e do poder.

Brasil e Estados Unidos se aproximam porque existem atrações de poder: os Estados Unidos pretendem manter a segurança de um continente que veriam, no fundo, como área neocolonial, e, assim, exercem no relacionamento com o Brasil a sua vocação de hegemonia. Do lado brasileiro, a "aceitação" da imposição hegemônica também é mediada pelo interesse. São variadas as razões de interesse que se manifestam a cada instância de decisão. Em termos gerais, haveria uma *troca de hegemonias*: a presença dos Estados Unidos no Brasil favoreceria o fortalecimento do poder nacional brasileiro que, por sua vez, serviria de base ao projeto hegemônico brasileiro na América do Sul. É assim que McCann interpreta, p. e., a postura de Osvaldo Aranha, e mesmo o "esforço" brasileiro para enviar tropas ao teatro de guerra europeu. Aí não há gestos de pura solidariedade, de corte ideológico, para defesa de

[53] Morgenthau, *Politics Among Nations.*

valores ocidentais; não nascem de percepções gerais da elite brasileira; ao contrário, são gestos e posturas *interessados*, orientados por vantagens muito específicas (exemplo: o envio da FEB obedeceria aos interesses de reequipamento militar, a busca de situação nova de poder no pós-guerra, com possível obtenção de privilégios nas Nações Unidas, etc.).

O outro lado das análises *realistas* é o lado do poder. O Estado se comporta em função de interesses "definidos em termos de poder", na expressão de Morgenthau[54]. Ora o diferencial de poder resolve a equação metodológica de McCann: os Estados Unidos, mais poderosos, realizam o projeto hegemônico, de presença abrangente na economia e na política brasileiras, e o Brasil não leva vantagens na barganha. É quase uma vítima do processo, com vantagens marginais e episódicas. Em suma, porque o Brasil pretende se aproximar de um parceiro mais poderoso e com vocação hegemônica para obter vantagens, o que consegue, na realidade, é simplesmente reforçar laços de dependência.

2.1.4. Uma generalização sobre os elitistas

A análise "elitista" se encaixa em longa e importante tradição de reflexões sobre relações internacionais norte-americanas, o que a contaminará de um inevitável *bias*. Não se pense que é a opção pelas elites que configura o tal *bias*; faz parte, mas não essencialmente. O característico é algo que tem que ver com a própria lógica do encontro diplomático. Os trabalhos de Hilton, McCanm e Wirth refletem um dos feitios norte-americanos de pensar a diplomacia, que tem duas marcas: a da atividade e a da igualdade entre os parceiros.

Explicando melhor: a diplomacia é uma atividade em sentido pleno, em que o Estado faz escolhas em situações sobre os quais terá sempre alguma medida de liberdade e controle: o limite ao controle é dado pela existência de um adversário igual, com interesses opostos no jogo de poder. A lógica do encontro diplomático, portanto, estará fundada num estatuto de igualdade, e, por isto, a liberdade de agir, a atividade, é imanente à diplomacia. Com isto, a política, no que tem de negociação, tem vigência plena, e os múltiplos encontros diplomáticos serão "vencidos" pela revelação das qualidades diferenciais do poder. A presunção da igualdade inicial se resolve com a revelação de desigualdade real. Para Hilton, será o "oportunismo" a qualidade que leva à desigualdade e, assim, o Brasil é o vencedor do encontro (como

[54] Idem.

veremos); para McCann, as escolhas brasileiras não levam em conta o longo prazo e uma compreensão acabada e sofisticada da direção do processo hegemônico dos Estados Unidos, e, por isto, o Brasil perde. Em ambos os casos, o jogo era jogo e, assim, indeterminado antes de começar. O reino é de liberdade.

Com os estruturalistas, o caminho é outro, e, como veremos, o fundamental não é a lógica do encontro, mas o que vem antes dele, a lógica das estruturas, das constâncias, das disposições cristalizadas de poder. A liberdade se exerce em espaço mínimo quando os parceiros são desiguais, quando a estrutura impõe de terminados caminhos. As condições de igualdade nunca se realizam porque é inerente ao capitalismo gerar nações desiguais e combiná-las. E, a diferença maior estará sem dúvida em atribuir ao capitalismo, aos movimentos do sistema capitalista, uma parcela decisiva na explicação da história que os elitistas simplesmente ignoram.

2.2. *Determinantes da ação diplomática: as estruturas capitalistas, a dependência*

2.2.1. R. Gambini: O Duplo Jogo de Getúlio Vargas

O livro de Gambini traz algumas diferenças formais em relação aos já resumidos, e a mais importante é a de que, nele, o processo diplomático vale pouco. Ou, não vale. Gambini, na classificação dicotômica que separa *estruturalistas* de *elitistas*, será, portanto, o estruturalista *à outrance*. Os objetivos de seu trabalho são de:

> Compreender o processo pelo qual a inserção do Brasil na ordem capitalista internacional foi redefinida no período que se estende entre a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial (...).
> A argumentação aqui desenvolvida pretende demonstrar a hipótese de que os laços estabelecidos entre os Estados Unidos e o Brasil não representam uma transformação do *tipo de relação* existente entre economias centrais e periféricos, mas antes um reajuste de necessidades e prioridades ditadas pelo desenvolvimento do capitalismo[55].

[55] Gambini, *O jogo duplo*, p. 21.

Ou seja: o Brasil estava preso a determinado esquema de dependência externa, ditado pelas leis de desenvolvimento do capitalismo, e os anos 30 não levam a nenhum processo radical de transformação dos laços externos da economia. Durante o período, no Brasil, mudam-se as formas de dominação, altera-se o polo da dominação (a potência imperial passa a ser os Estados Unidos), mas o lugar do país sistema econômico internacional não muda e, por consequente, não muda a *essência* do processo de dependência.

Para testar a hipótese e aprimorá-la, Gambini se valerá das análises de Gunder Frank, do "desenvolvimento do subdesenvolvimento", a partir de uma cadeia de relações de exploração, que começa na metrópole e termina na periferia[56]. Neste quadro estrutural, as questões se situam no terreno dos momentos e formas de quebra e superação da determinação externa. Uma das ideias recorrentes é a de que a diminuição dos laços com a metrópole favorece automaticamente o desenvolvimento (industrialização) da periferia. Em linhas gerais, a hipótese é confirmada por Gambini, que fará apenas qualificações secundárias às teses de Frank[57].

As arestas diplomáticas da questão ficam em boa medida obscurecidas diante das determinações estruturais. A ilustração da tese "pura" da dependência estrutural do jogo diplomático aparece em vários momentos do trabalho. Por exemplo: a ideia de que se podem extrair vantagens no jogo diplomático é qualificada a partir da noção de que "uma economia dependente, na medida em que se configura como fonte de lucro para uma economia central, pode derivar benefícios secundários a partir das concessões que faz"[58]. Não há liberdade de barganhar e só a "concessão" pode funcionar como estratégia diplomática do país dependente. São, na verdade, dois tipos diferentes de poder que se confrontam, produzindo, como diz Gambini, dois tipos de vantagens. Da mesma forma, quando é analisada a "opção" do comércio compensado, não há opção, já que a posição estrutural do país o coloca inevitavelmente em condição subordinada: "(...) o uso das alternativas definidas por forças externas pode também ser impedido por essas mesmas forças externas"[59].

Em suma, é um jogo diplomático em que os vencedores são determinados previamente pela posição estrutural que ocupam. As "vitórias", o mero manobrar e o simples barganhar, só acontecem quando existe benevolência da parte dos países imperialistas.

[56] Gambini, idem, p. 22.
[57] Gambini, idem, p. 168.
[58] Gambini, idem, p. 158.
[59] Gambini, idem, p. 165.

2.2.2. Gerson Moura: Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942

Em livro recentemente publicado, sua tese de mestrado, Gerson Moura inicia a exposição retomando explicitamente o debate teórico, entre, na sua terminologia, *behavioristas* e (categoria que acolhe Hilton, Giffin, Fontaine, outros), e *estruturalistas* (o estruturalismo tem numerosos matizes, mas em regra, está *relacionado* com algumas premissas e inclinações analíticas do marxismo). Assim, a primeira marca do texto de Gerson é a intenção de discutir o estado das perspectivas teóricas e propor soluções próprias para a análise da diplomacia nos anos que vão de 35 a 42.

Não caberia aqui tentar fazer um resumo dos diversos aspectos da proposta teórica de Gerson. O seu texto é claro e direto. O que vale a pena é retraçar alguns elementos básicos da formulação e imaginar como vão desembocar nas conceituações e análises sobre o processo diplomático.

Gerson repele, nos *behavioristas*, a ausência da consideração dos condicionantes estruturais, o que limita definitivamente a compreensão de políticas externas concretas. Diz Gerson: "Há que se estabelecer o nexo entre as ações dos atores individuais e/ou institucionais e as estruturas nas quais eles se movem e que lhes ditam limites e condicionamentos concretos"[60]. Em contrapartida, a estrutura não esgota o processo de explicação, e, nisto, Gerson critica Gambini, cuja perspectiva seria reducionista[61]. Em referência à teoria do imperialismo, sua proposta se esclarece:

> A teoria do imperialismo fornece um quadro de referência geral do movimento do sistema capitalista, mas não dá por si mesma uma resposta imediata a formas atuais e diferenciadas de hierarquia política (...) a teoria do imperialismo nos ajuda a traçar os limites dentro dos quais agem os atores institucionais e/ou individuais, mas não nos fornece o exato conteúdo dessa ação[62].

A partir dessa posição em que a política externa é definida como resultado de combinação de conjunturas políticas, internas e internacionais, que atuam dentro de condicionantes amplos, estruturais, e referentes à totalidade do campo capitalista, Gerson vai procurar elaborar conceitos que captem a problemática dos anos 30.

---

[60] Moura, *Autonomia na Dependência*, p. 32.
[61] Moura, idem, p. 64.
[62] Moura, idem, p. 38.

Não vale refazer o seu itinerário conceitual, mas simplesmente apontar para algumas expressões básicas, como a ideia de que, numa mesma configuração capitalista, pode ocorrer uma sequência de diferentes hegemonias; a hegemonia internacional no capitalismo não depende somente da posição econômica mas como indicava Gramsci, da expressão política de seu desenvolvimento (através de liderança na formação de pactos e alianças, etc.); as diversas combinações de relações entre países hegemônicos e suas periferias formam "sistemas de poder", em que o relacionamento centro dominados nunca é estática, e ficam em geral num quadro de estabilidade provisória, diferenciada. No nível micro, Gerson observa que é necessário conjugar *determinações estruturais*, que delimitam o campo de ação de quem decide, com as *determinações conjunturais*, dadas pela decisão e ação dos agentes políticos.

Resumindo, sua proposta:

> (...) repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la a mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado[63].

Numa estrutura em que as determinações estão relativamente em aberto, é o processo histórico que resolverá, a cada momento, o que prevalece: haverá momentos em que as diferenças dadas pelo movimento capitalista "pesam" na escolha das políticas do país dependente a tal ponto que sua condição dependente é sentida plenamente (diminuição do espaço de barganha, como ocorrerá com a afirmação crescente de posições norte-americanas no hemisfério diante da ameaça da guerra), e haverá momentos em que, por alguma razão (rivalidade interimperial), a margem de manobra do país dependente se amplia decisivamente. Não há determinismos mecanicistas.

Os anos 30 reforçam, por assim dizer, a dose de "indeterminação" do modelo teórico. A rivalidade entre os Estados Unidos e a Alemanha diluiu a definição de hegemonias claras, e, do lado brasileiro, o próprio momento de transformação econômica e institucional eterna, por sua vez, o quadro das estruturas de dependência (por via da solidariedade das classes dominantes). É, por isto, que, apesar de *dependente*, o Brasil pode ter uma política externa própria, *independente* (relativamente) em que as artes de barganha são plenamente exercidas, num esforço de "equidistância pragmática", cujo objetivo é maximizar as "vantagens" de ser periférico num momento de rivalidade no centro.

[63] Moura, idem, p. 43.

2.2.3. *Luciano Martins: Pouvoir et Développement Economique: Formation et Évolution des Structures politiques au Brésil*

O livro de Luciano Martins, seguramente um dos textos fundamentais para a compreensão do processo político no Brasil moderno, é mais do que uma história diplomática ou das relações externas do Brasil. A ligação com o exterior é fundamental em todo o texto que não se esgota aí. Na verdade, Luciano tentou uma interpretação ampla da história política brasileira, e do seu movimento fundamental, que ele vai definir, com base na categoria de Barrington Moore, como «modernização conservadora». Ou seja: o processo político é elitista, e a ampliação das bases sociais de poder se dá sempre com a preservação das classes dominantes, sem ameaça à sua posição. É um processo sem rupturas dramáticas, em que as formas de continuidade e de cooptação prevalecem em todos os passos. A dependência externa seria o outro lado do processo.

Depois de apresentar a tese, revendo, nesse diapasão, linhas mestras da história política do Brasil, Luciano procura substanciá-la através da análise de quatro momentos decisivos do processo de modernização econômica do país: a implantação da siderurgia, a criação da Petrobras, a fundação do BNDE e o estabelecimento da indústria automobilística. É nos estudos de caso, especialmente no da siderurgia, que se encontra uma das mais ricas e acabadas discussões do processo político, interno e diplomático, que está subjacente ao funcionamento do poder político no Brasil.

Em resumo simplista, seria possível indicar que a principal preocupação de Luciano é a de identificar as razões por que o sistema político brasileiro decide, como decide, e de que maneira faz com que as suas decisões prevaleçam. Formalmente, sua análise será tributária, em alguma medida, da escola da *bureaucratic politics*, porém a revisão que faz dos pressupostos dessa teoria é radical. Dissolvendo o *bias* formalista da teoria, que, no fundo, serve-lhe somente como um padrão mínimo de organização, Luciano injeta a dimensão política no âmbito do processo decisório. Com isto, religa a sociedade e o aparelho do Estado, e a análise consegue altos níveis de complexidade. O sistema de decisão passa a ser um subsistema do sistema político; é a arena onde se configuram as "fórmulas políticas", a codificação dos elementos que descrevem ou prescrevem as soluções que ordenam as relações dos homens com as coisas e dos homens entre eles numa sociedade dada. Posição dos atores, recursos políticos de que dispõem, interesses e valores que os orientam,

são assim elementos que se integram na análise maior que revelará quem, como e em benefício de quem são estabelecidos os "fins da sociedade"[64].

Em cada uma dessas dimensões (ator/recurso, etc.), o contexto internacional desempenha papel decisivo no processo concreto de tomada de decisões, e sua análise permite conhecer a trama das reações políticas que alimentam ou redefinem os *termos da dependência*.

Retomando as hipóteses básicas de Luciano, e dando indicações mais concretas de como funcionariam nos anos 30 nas discussões sobre siderurgia, haveria três variáveis independentes principais em seu modelo: (i) a manutenção das estruturas de dominação (a siderurgia nasce "dentro" do aparelho de estado, com a afirmação de setores técnicos, que procuram formas de presença política mais ativa, porém não incompatíveis com o quadro das classes dominantes; mesmo para governantes conservadores, a adoção do projeto siderúrgico é um mecanismo de acréscimo de poder, e não representa nunca um momento simbólico de radical início de industrialização); (ii) a coexistência no interior do sistema nacional de subsistemas de desenvolvimento desigual; (iii) a situação de dependência (que poderá ter variadas implicações, ora como obstáculo à realização de projetos nacionais – e o exemplo é o travamento de financiamentos para a siderurgia nos anos vinte, ora como instrumento de controle relativo às realizações nacionais: a dependência, como se verá adiante, é um marco ambíguo e não impede as decisões nacionais autônomas, embora crie permanentemente limites à autonomia). A variável dependente é a ação histórica das elites.

Não há, pois, determinismo e autonomismo em Luciano Martins. Ao contrário, a análise dos graus de "liberdade" do sistema político é básica para entender o próprio sistema. Na liberdade e na invenção de formas novas de agir e decidir, está a própria garantia de sua sobrevivência.

2.2.4. Marcelo Abreu: Brazil and the World Trade (1930-1945)

O texto de Marcelo Abreu – sua tese de doutorado, defendida em Cambridge, e ainda inédita – não é propriamente sobre história diplomática. Trata-se, sim, de uma cuidadosa reconstituição da história econômica do período Vargas, com ênfase em suas ligações internacionais que, como diz o autor, são essenciais para a compreensão do sistema[65].

[64] Martins, *Pouvoir et Développement Economique*, p. 156.
[65] Abreu, *Brazil and the World Economy*, p. 25.

Marcelo analisa vários blocos de problemas: questões cambiais, política comercial, dívida pública e capital externo privado e os temas próprios do tempo de guerra (suprimento acordo de café, etc.). Sua contribuição mais evidente está na retomada de temas essenciais para entender o processo de modernização econômica do país com base numa amplíssima e irretocável pesquisa documental aliada a rigoroso saber econômico.

No texto, algumas controvérsias são revistas, como a que concerne a política de recuperação nos primeiros anos da década de 30, e um levantamento estatístico importante é realizado na área das contas externas do país, com séries pela primeira vez elaboradas. Enfim, é um texto clássico, com cuidado e minúcia anglo-saxônicos, como lembrava Aspásia Camargo[66], e definitivamente incorporado à discussão sobre a economia do período.

As preocupações de Marcelo não se esgotam na economia, e, por isto, merece menção nesta resenha de questões diplomáticas. Pela abrangência e detalhe com que levantou as bases documentais, pela sobriedade com que trabalha com os fatos, e por evitar qualquer rigidez teórica, a tese passa a ser extremamente importante para que se conheça a diplomacia do período. Mais especificamente, se o texto informa sobre as grandes disputas econômicas, se esboça uma história de pressões e contrapressões, se explora a natureza das opções postas a elite dirigente, teria que necessariamente entrar no processo do jogo diplomático. Por intermédio de um conhecimento preciso dos modos de negociar, e por admitir que são reveladoras dos resultados econômicos, Marcelo incorpora o encontro diplomático ao movimento da economia. O "externo" da economia não é simplesmente a ligação dos números e das contas, mas é incompreensível sem a mediação institucional e até pessoal, que modela expressivamente o padrão de vinculações internacionais do país.

Como já se indicou, Marcelo não trata das disputas não econômicas (determinismo *versus* voluntarismo, hegemonia *versus* igualdade, etc.), embora implicitamente dê respostas a muitas das controvérsias. Tentando simplificar e reduzir o que seria a sua metodologia de análise política, dir-se-á que, em primeiro lugar, o econômico é fundamental para revelar e impulsionar o político. Os interesses concretos, mais que posturas ideológicas, movem os personagens da história (como na transformação paradigmática de Osvaldo Aranha que arrefece seu entusiasmo em relação do livre-comércio quando assume o Ministério das Relações Exteriores diante do quadro de pressões regionais

[66] Camargo, "O revelado e o (ainda) obscuro".

concretas que obrigavam à adoção do comércio compensado). Os determinantes básicos da política externa, os determinantes estruturais, são assim constrangimentos de tipo econômico (insuficiência de divisas, dificuldade de expandir comércio, bloqueios na balança comercial, etc.), que serão elaborados pela elite envolvida (brasileira ou americana) em função de posições e interesses concretos. A ideologia funciona pouco na solução dos problemas e o mesmo problema admite sempre mais de uma solução. Outro elemento importante é a não redução dos atores às classes sociais, e a admissão da "liberdade" da burocracia em certas instâncias de decisão (boa parte da tese de Marcelo mostra a ascensão de uma elite burocrática que se desliga de interesses localizados e vai procurar servir de forma mais geral à nação, como, p. e., no episódio do *default* de 37, em que prevalecem os interesses de longo prazo da industrialização em detrimento das pressões dos grupos estrangeiros e de seus aliados internos).

Na análise de barganha internacional, Marcelo recupera o estilo realista, e os diferenciais de poder são definitivos para entender o resultado de negociação. Porém, há matizes importantes. O diferencial de poder não é um dado estrutural, imutável. O próprio barganhar "gera" poder, e um exemplo notável é a política de *reinsurance* que o Brasil manteria, na década de 20 e até 34, com os Estados Unidos e a Inglaterra e que superaria a debilidade e a dependência do país, naturalmente aprofundada se o sócio maior fosse só um. Outro elemento importante, e certamente original, é o tratamento da política externa norte-americana e dos resultados dos inúmeros processos de negociação abertos com o Brasil. Se o diferencial de poder é decisivo, e se a *reinsurance* se esgota com a aproximação do conflito mundial, seria importante determinar com clareza o porque das vantagens que o Brasil consegue em negociações como a de Volta Redonda. O conceito-chave é o de "autointeresse esclarecido" dos Estados Unidos, que sobrepõe ao processo de negociação econômica fatores e injunções políticas (como as necessidades de manter um parceiro confiável num hemisfério em que o desafio maior é o argentino), e explicaria, em última instância, concessões norte-americanas ao "poder menor" do Brasil.

3. Versões e controvérsias

O tratamento do tema daqui para frente será extremamente seletivo. Escolheram-se uns poucos nós articuladores do processo

diplomático, e procurou-se mostrar como os estudiosos apresentam as suas versões do que significam tais nós. Em poucos pontos, há controvérsias "registradas", e a elas será feito menção expressa. A razão é simples: é difícil supor que os "significados sociais" do trabalho diplomático se fixem de forma unívoca. Não acontece assim com nenhuma especialização da história, e não acontecerá assim com a diplomática. É evidente, não obstante, que existem estágios de fixação, variando em função exatamente do nível em que o significado é criado (dos estereótipos da escola primária aos "paradigmas" da comunidade acadêmica). A controvérsia é indicativa de que as interpretações estão abertas, de que há caminhos diversos para a análise; ademais, na academia, o provável é que não se fechem nunca as polêmicas.

Outro ponto importante é o de que não se discutirá aqui a "controvérsia maior" entre estruturalistas e elitistas. É questão metodológica que, com capas diversas, permeia praticamente toda a produção de ciências sociais no Brasil. É questão, além disto, que repele soluções simplificadoras e exige competência específica (que falta a quem escreve). E, em terceiro lugar, o que se observa é que muitas vezes, sobretudo em trabalhos de história, certo rigor formal na pesquisa leva sutilmente a versões similares do mesmo acontecimento, apesar da distância metodológica. A afirmação não é rigorosa, mas que se tome para facilitar a saída do novelo metodológico e de suas consequências[67].

3.1. Os interesses e os seus articuladores

A projeção dos *interesses* em política externa é parte fundamental em qualquer especulação sobre relações internacionais. Para os realistas, p. e., a ação diplomática será sempre orientada por *interesses*, em geral de tipo estratégico. Do outro lado do espectro teórico, uma proposta marxista da compreensão da diplomacia teria que ser mediada por uma compreensão dos *interesses da classe dominante*[68]. Na dicotomia, ficariam, de um lado, definições *amplas* de interesses, que teriam incrustação nacional e raízes permanentes, e, de outro, definições *restritivas*, que

[67] É óbvio que a afirmação é extremamente simplificadora e seria falacioso não reconhecer que as diferenças metodológicas já de si levam em regra a formulações diversas das próprias hipóteses de pesquisas. Os próprios fatos significativos vão variar em função do enfoque da pesquisa. O que a afirmação acentua, assim, é que, quando é séria a "scholarship", a tendência é de que, apesar das diferenças, os caminhos da pesquisa (levantamento documental, estatístico, etc.) tendem à se aproximar (pelo menos, é o que vimos nas análises dos anos 30) em pensadores divergentes.

[68] Uma versão notável e extremamente perspicaz das origens da "doutrina dos interesses" está em Hirschman, *The Passions and the Interests*. Para a versão clássica do realismo, *Politics Among Nations*. Para o marxismo, é mais difícil indicar um texto acadêmico acabado. Ver, p. e., Kubalkova e Cruickshank, *Marxism - Leninism and the Theory of International relations.*

procurariam localizar na projeção externa vantagens localizadas de classe. Com base nas interpretações do *interesse* ou da *nação como um todo* ou de *parcela de nação* (classe), dividem-se, portanto, algumas das linhas de análise teórica dos modos de projeção diplomática de um Estado.

Porém, o fato é que, nos dois extremos analíticos, as versões "radicais" da teoria dos interesses servem mal à compreensão histórica, um tanto porque negam a história e outro tanto porque a reduzem a fórmulas simplistas. Veja-se por que. Nas definições de tipo realista, centradas nas noções de globalidade e de permanência, os interesses se tornam em postulado, e "funcionam" num tal nível de generalidade que as vantagens analíticas e aglutinadoras do conceito ficam anuladas; em suas versões mais simplistas, o realismo mata a história porque mata a variação, e estabelece a geografia como parâmetro exclusivo e privilegiado para o entendimento do comportamento dos estados.

Do lado oposto, nas versões mais simplistas do estruturalismo – e aí se situam as vulgarizações marxistas –, o interesse diplomático específico também vive sem autonomia. Para as sociedades periféricas, estatui-se que, em função da dependência, existe uma solidariedade automática entre as classes dominantes do "império" e da periferia, de tal forma que os interesses de política externa tem sentido unívoco: de ratificar as ligações com o centro, e aprofundá-las. É o que nos diz Gunder Frank, com a ideia de que o próprio desenvolvimento (aprofundamento das ligações com o centro) gera subdesenvolvimento (igualado à dose maior de dependência)[69].

Em regra, os historiadores da política externa brasileira têm superado as definições simplistas da articulação de interesses, porque, apesar de vigorarem as teses gerais sobre a ratificação do modo de ligação com o capitalismo central, o fato é que, em suas descrições e avaliações, entendem que as classes dominantes brasileiras, ou, se for preferível, o aparelho de Estado, encontram instâncias e situações em que a escolha de caminhos diplomáticos, a escolha de modos concretos de definir interesses, se abre e qualifica a relação com os hegemônicos.

Os efeitos e os resultados da escolha serão vistos adiante. Aqui, pretende-se tomar dois casos típicos de definição de interesse e ver como são tratados pela historiografia: a defesa do comércio compensado com a Alemanha e a inclinação nacionalista na implantação da siderurgia.

Num caso e noutro, as opções não são redutíveis a fórmulas globais ou localizadas do interesse. Não servem as formulações do realismo, porque, em ambos os casos, estava-se diante de uma situação

[69] Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America.*

nova, em que as implicações políticas e estratégicas eram redefinidas, superando as tendências tradicionais do comportamento do Estado. De outro lado, não servem as fórmulas de um marxismo simplista, porque, é difícil definir com clareza o próprio universo das classes dominantes nos anos 30, e existe uma dimensão de surpresa, de ineditismo na definição das opções de política externa. Assim se abandonamos, por insuficiente, a ideia de que, sendo o estado de tipo capitalista e "dependente" do capitalismo central, a política externa deveria necessariamente ratificar esta situação, a questão será a de estabelecer por que as escolhas e os interesses são definidos com tal ou qual inclinação. Mais concretamente: por que o Governo brasileiro apesar das pressões norte-americanas, e do compromisso com o livre-cambismo, aceita linhas de comércio compensado com a Alemanha? Quem define esse interesse e o sustenta ao correr dos anos 30? Num país ainda profundamente agrícola, e onde os industriais têm pouco peso político, como se desenvolve o interesse pela siderurgia? Diante dos obstáculos à implantação e das mediações internacionais, como se define a solução nacionalista e estatizante incorporada em Volta Redonda?

Há várias respostas, não muito distantes entre si, para o problema. Sem pretender ser rigorosamente fiel aos diversos autores que trataram do tema, e radicalizando as interpretações para melhor captar a essência das teses, ter-se-ia, então, em primeiro lugar, uma interpretação que descobre, nos anos 30, um *veio industrializante* na sociedade e no Estado, que explica as duas decisões, a do comércio e a da siderurgia.

Como se faz a interpretação? Vindo desde o princípio do século, mas se delineando com mais clareza nos anos 30, forma-se uma fração da classe dominante no Brasil com vocação industrialista, composta de empresários e técnicos (segmentos da classe média). É a presença desse segmento que cria nova polaridade do debate econômico, que vai contrapor uma postura clássica, livre-cambista, liberal, fiel à tradição agrícola, e preocupada em assegurar boas ligações com os centros financeiros internacionais (que sustentaram o fulcro do movimento econômico, a política de valorização), a uma outra, que é modernizante, autárquica, descobridora de nova vocação econômica para o país na indústria, e preocupada em orientar as ligações externa do país para a construção da autonomia econômica[70]. As duas atitudes, a tradicional e a moderna, realizam suas propostas e aspirações através do Estado, que é conciliador: mantém uma retórica liberal, clássica, e adotará atitudes

[70] É, com notórias simplificações, a interpretação de Gerson Moura e de Diniz, em *Estado e Empresário no Brasil*: 1930--1945.

nesta linha (como o acordo comercial de 35 com os Estados Unidos) ao mesmo tempo em que faz avançar, por caminhos indiretos às vezes (como nas regulamentações de câmbio) e diretos (como na siderurgia), o processo de industrialização.

Não se esboça, portanto, uma hegemonia de classe, mas o comportamento do aparelho de estado exprime a luta social "fundamental", entre o "novo" projeto burguês e a tradição liberal. A interpretação dos casos que se estudam deriva dessa colaboração. O comércio compensado, ainda que favoreça interesses regionais exportadores, é essencialmente um mecanismo de proteção à indústria nascente. Pela via do comércio compensado, evitam-se os preços baixos dos produtos manufaturados estrangeiros e garante-se um controle de fluxo que servia aos interesses industriais brasileiros. A derrota no Congresso da luta empresarial antiacordo de 35 é "compensada" com a adoção das fórmulas que garantem o comércio com a Alemanha. Da mesma forma, a implantação de siderurgia, que tem uma longa história, também vai exprimir o nacionalismo econômico que está embutido na decisão sobre o comércio. É claro que a natureza da decisão é diferente. No caso da siderurgia, a iniciativa privada é menos presente no momento do arranjo final da fórmula que leva à Volta Redonda. O importante é caracterizar que o *interesse* industrializante e nacionalizante tinha sido assumido pelo Estado e era levado pelo Estado ao plano internacional. Havia, portanto, disposição governamental para negociar e a lutar pelo projeto industrializante.

A presença do Estado é estratégica nessa primeira visão dos modos de articulação do interesse. O reconhecimento de que as decisões são tomadas em círculos restritivos, em que os interesses da sociedade civil são mais bem convocados do que absorvidos, é geral. Em suma: um novo segmento social surge e desenha interesses novos para a política externa, que poderá assegurá-los através do comércio compensado e da implantação da siderurgia. O Estado é mais do que o mediador dos interesses; ele, além de exprimi-los, é o próprio organizador do momento, do modo e do alcance de sua manifestação com controle pequeno e tímido da sociedade civil.

Passemos agora a uma *segunda versão* do que acontece nos anos 30, esta mais próxima aos escritos de Wirth. A diferença marcante em relação à interpretação anterior é a de que comércio compensado e siderurgia obedecem a duas dinâmicas diferentes de articulação de interesses. O nacionalismo "progride" na passagem de uma decisão para outra, e desvendar a marcha é fundamental. No caso do comércio compensado,

são menos importantes e decisivos os interesses industriais do que os interesses governamentais. A escolha tem pouco que ver com uma proposta de industrialização e muito com a necessidade estrutural de resolver problemas da balança de pagamentos. Nas palavras de Wirth,

> Brazilian policy makers expressed no marked leaning toward development projects – expanding exports came first. Hence they had no nationalist developpment ideology to support and sustain an independent trade policy. The Army was not yet prepared to force a decision, as it would in the Estado Novo to obtain a steel mill. More quickly than the Americans, the Germans realized through talking with Brazilian business and military contacts that Brazilian nationalism was maturing into an ideology of industrial expansion. They encouraged this development verbally and with offers of equipment. But until Brazilians had sorted out their priorities, they were not prepared to vigorously explore the German option[71].

Vários elementos compõem, portanto, a interpretação "evolutiva" do momento: não há, na primeira parte dos 30, um projeto industrializante delineado (apesar da "indução" alemã); não existe um grupo organizado e disposto a levar adiante o projeto (os militares); o processo decisório brasileiro (intraburocrático) não estava ainda suficientemente "esclarecido" para que se superasse o paradigma liberal da expansão de exportações (ou melhor, a necessidade de expansão qualifica o padrão liberal mas não altera as suas linhas substanciais), etc. O foco externo das decisões barrava a perspectiva de um projeto de desenvolvimento, e a decisão de aceitar o comércio compensado é, no máximo, o resultado de um "ecletismo" que permite separar o comércio da política, evitando que o país guardasse neutralidade e adiasse a solução do conflito intraburocrático entre germanófilos e americanófilos.

Em contrapartida, a proposta da implantação da siderurgia corresponde nitidamente ao amadurecimento do projeto nacionalista, e será impulsionado, dentro do aparelho de Estado, pelos militares. Na verdade, Volta Redonda ligaria o projeto corporativista de Getúlio, em que as massas proletárias teriam alguma medida de participação, e haveria progresso econômico sem luta de classe (ou sem hegemonia de classes) com o interesse nacionalista dos militares. O cimento da ligação do interesse político e militar é o nacionalismo, a vontade de autonomia e de fortalecimento do país. A fórmula nacional que afinal ganha a disputa para a construção da siderúrgica reflete no fundo o interesse

[71] Wirth, *Politics of development*, p. 43.

de um grupo nacionalista dentro do Exército, o liderado por Mendonça Lima, e que, por circunstâncias conhecidas, acaba vendo vitorioso o seu projeto de construir siderurgia sem participação estrangeira[72].

Na versão de Wirth, os interesses se "nacionalizam" progressivamente na medida em que o aparelho burocrático ganha coerência formal (i.e., existe um grupo hegemônico que o orienta) e ideológica (o grupo escolhe o nacionalismo que terá conotações industrializantes).

As teses de Wirth vão encontrar contestação explícita em um artigo de Stanley Hilton. Permanecendo com a versão dicotômica, em que não existe uma lógica única a explicar os dois momentos políticos, Hilton faz, não obstante, interpretações que vão no sentido oposto ao preconizado por Wirth. Aqui, a distância metodológica conformou uma evidente distância interpretativa. Veja-se por que.

Para Wirth e para os intérpretes realistas, tingidos pelo paradigma burocrático, no movimento dos interesses, tendem a coincidir o projeto de determinado segmento social e as suas bases *objetivas*, dando-se a ligação de forma imediata e concreta. As intermediações entre interesse e projeto são vistas objetivamente e, ao nível formal, pode-se dar alguma forma descompasso entre os dois polos; no caso de Wirth, a realização do projeto industrializante é atrasado basicamente por falta de coesão burocrática. Já Hilton, como se viu, coloca a percepção como elemento de mediação entre a realidade, matéria do interesse, e a definição do modo de agir sobre a realidade. Não interessam em si projetos globais e permanentes ligados à posição de classe do grupo (pois, em Hilton, por definição, será sempre elite no poder); o fundamental é a percepção que têm os *decision-makers* do seu destino e do mundo que o cerca.

Assim, analisando o papel dos militares no processo de definição de política econômica externa, Hilton salienta que, diante das dificuldades do mundo, da vulnerabilidade do país, o projeto militar tinha que ser imediatista, de curto prazo. O importante era ter armas e equipamento que garantissem a defesa e a segurança do país, e isto exigia medidas prontas e urgentes, o que afasta os militares de uma preocupação com medidas específicas e urgentes pela industrialização (embora não os afaste da *tese* da industrialização do Brasil). E, em contrapartida os torna interessa dos diretos no comércio compensado.

Hilton não desconhece evidentemente que, na defesa do comércio compensado, combinavam-se vários interesses. Mas, a impressão que

[72] Wirth, J., idem, pp. 128 e 195.

suas observações transmitem é a de uma estratégica participação dos militares no processo. Em suas palavras:

> O alto comando, na realidade, tinha agudo interesse na política comercial, encarando-a como único meio de satisfazer as exigências imediatas de segurança nacional. Os objetivos comerciais e as necessidades militares seguiram rumos que aos poucos convergiram a tal ponto que a política comercial se tornaria, em grande parte, uma função de tais necessidades[73].

Vale fixar a interpretação. Os fatores específicos que entram na compreensão da *iniciativa* pelo comércio compensado são inúmeros, e aí não se descartará inclusive a pressão alemã. A questão é outra: o que sustenta o comércio em termos de *interesse* são as "percepções militares". Como grupo, envolvidos em problemas de defesa que não se resolveriam a curto prazo, salvo através de equipamento importado, os militares "bancaram", na visão de Hilton, a ligação com a Alemanha em detrimento dos compromissos internacionais em favor do livre-comércio.

O caminho inverso é percorrido no caso da indústria. Ainda é Hilton quem afirma que:

> Quanto à siderurgia, os líderes militares olhavam benevolamente esforços civis para estabelecer uma indústria em grande escala, e forneceram assistência técnica. Não encaravam, entretanto, esse projeto de desenvolvimento a longo prazo como uma necessidade urgente e, conseguinte, não agiram como o principal grupo de pressão nessa área[74].

Hilton não nega que os militares favorecessem a industrialização e a siderurgia em particular; porém, descarta a noção de que tenham sido a força que imediatamente impulsiona a industrialização. Seus interesses eram mais imediatos e mais "concretos" do que as perspectivas de longo prazo que o programa siderúrgico colocava.

Para concluir, vale incorporar algumas observações de Marcelo Abreu e de Luciano Martins, que sugerem soluções de mais equilíbrio a essas polêmicas e controvérsias.

Uma das observações importantes de Marcelo é a de que, no momento em que se inicia a negociação da fórmula do comércio compensado, os militares interferem pouco no processo. Na verdade, é o comércio compensado e a acumulação de marcos que levarão à criação

[73] Hilton, *O Brasil e a Crise Internacional*, p. 60.
[74] Hilton, idem, p. 60.

do interesse militar pela ligação com a Alemanha e não o inverso[75]. Isto posto, e sem negar que os militares ganhem progressivamente interesse pelo comércio compensado, Marcelo indica que os motores concretos da opção estão basicamente situados no nível do próprio Estado, que se defronta com dois problemas: o de manter e expandir exportações – e a perda do mercado alemão é ameaça grave na situação, difícil senão impossível de compensar com as vantagens que os norte-americanos ofereciam (éramos competidores dos norte-americanos no mercado alemão de algodão, um dos mais importantes produtos na pauta de nossas exportações); e o de consolidar hegemonia interna, consolidar bases de poder. A oferta alemã, vestida sob a forma de pressão (e é difícil dizer até que ponto poderíamos escapar da pressão) se casa com necessidades estruturais do Estado, divisas e poder. O comércio não é necessariamente um instrumento industrializante mas inevitavelmente um fator que leva à poupança de divisas que escasseavam. Mais do que isto, num momento de consolidação de poder, e em sequência a um processo de ampliação de funções do Estado, iniciado em 1930, os componentes econômicos regionais são inseparáveis da opção brasileira. Na verdade, o comércio com a Alemanha abria espaço para a exportação de produtos do Rio Grande do Sul (couros, carne, lã, etc.) e nordestinos (açúcar), não expressivos na República velha, servindo para aproximar os interesses regionais do processo de consolidação do poder federal.

Em suma, são configurações regionais novas em um tempo de penúria de divisas que explicam a linha de opção pelo comércio compensado e a sua manutenção ao longo dos anos 30, apesar da oposição norte-americana, às vezes sob forma de veementes pressões (embora nunca "realizadas" em virtude, segundo Marcelo, de política de longo prazo de consolidação da hegemonia no continente).

Do lado da siderurgia, Luciano Martins também sublinha uma certa dose de autonomia da ação estatal, e, mais do que isto, de pessoas dentro da burocracia. Concorda com Hilton quanto ao papel dos militares; colocando mais ênfase em sua defesa da industrialização, reconhece que, no âmbito militar, faltava consenso sobre as formas de controle da indústria e ser implantada (níveis de participação privada e estrangeira). Luciano traz sem dúvida uma versão mais positiva do papel dos militares na implantação da siderurgia do que a proposta por Hilton, embora com aproximações no essencial. Mas, então, onde localizar o interesse básico pela industrialização?

[75] Abreu, *Brazil and the World Economy*, p. 103.

Para Luciano, a chave da compreensão é o processo de ascensão, virtude da burocracia num quadro em que a tomada de decisões se "despolitiza" em vista do autoritarismo. Os atores do processo político diminuem em número, modifica-se a natureza dos recursos políticos, e o "conhecimento técnico" e as personalidades (com Vargas no topo da pirâmide) passam a ser decisivos. A industrialização nasce assim de uma aspiração que une técnicos e militares em determinados *loci* estratégicos do processo decisório. O feitio nacionalizante que assumirá deriva, então, na observação de Luciano, de um trabalho de burocratas que, unidos por determinados valores, "representavam" o interesse do estrato burocrático como um todo, na medida em que pretendiam criar, para este, o controle permanente de uma indústria-chave. Em suma, há dois momentos de aperfeiçoamento do interesse: num primeiro, o da "aspiração industrializante" que tem longa história e começa com Nilo Peçanha, em que inúmeros grupos entram na definição; para realizá-la através da siderurgia, concorriam várias então fórmulas, com propostas diferentes sobre o grau de controle estatal e de participação privada; num segundo momento, que se desenha mais claramente por volta de 37, as inclinações nacionalizantes e estatizantes são melhor definidas, com o próprio fortalecimento do autoritarismo. Se no primeiro momento, a burocracia concorre com outros grupos na definição do projeto de industrialização e deve aceitar as soluções de composição; no segundo momento, a burocracia estatal torna-se hegemônica e modela a solução estatizante (ainda que mediada pelo externo e ainda que tenha se afirmado depois da negativa das empresas privadas norte-americanas de participar no processo)[76].

Valeria lembrar, citando diretamente Luciano, como se dá este processo de "assunção" de interesses industrializantes pelo Estado. Ao comentar os trabalhos da Comissão Especial do CFCE, diz Luciano:

> Au niveau de leur conscience (...) ces hommes ne se dirigeaient qu'à partir d'un diagnostic, indiscutablement lucide, sur les possibilitès du capitalisme brésilien. La lutte pour la réalisation de l'entrepise sidérurgique sous le contrôle de l'Etat, qui s'annonce dès les premières manifestations des *engenheiros*, au debut du siécle, traduisait en dernière analyse la perception du fait que les entrepreneurs brésiliens n'étaient pas capables de mener à bien le projet d'une industrialisation sous contrôle national[77].

[76] A própria rapidez da mudança de posição (até um mês antes, reivindica-se a participação de empresas estrangeiras) e explicada pelo fenômeno de autonomia relativa de burocracia. Ver Martins, *Pouvoir et Développement Economique*, pp. 240 e 245.

[77] Martins, idem, p. 240.

Uma combinação de vontade de agir nascida de uma compreensão historicamente trabalhada do problema econômico nacional, combinada com as possibilidades de agir, abertas pelo autoritarismo, consolidam a posição estratégica da burocracia civil na definição dos interesses pela industrialização e pelo controle nacional do processo.

Valeria a pena, agora, voltar às colocações iniciais sobre a compreensão teórica dos *interesses*, e discuti-las.

Viu-se que existe uma diferença significativa entre o processo de definição de interesses nos dois casos revistos. No caso do comércio compensado, a seleção é entre *dados*, modos de agir que são postos pelas potências capitalistas centrais; não existe *strictu sensu* criação de interesses, e sim redirecionamento de vínculos de ligação econômica com o exterior. Não obstante, para que isto viesse a ocorrer, uma afirmação nova da burocracia, uma versão nova do que seriam os interesses da sociedade e da nação, teve que ser configurada. Fixe-se, então, que, neste caso, o que existe é adaptação de interesses ao que é colocado do exterior.

Já no processo de implantação da siderurgia, o interesse é nitidamente criado no âmbito da nação e projetado para o exterior (embora a realização seja mediada pelo exterior, que detém a "posse" das condições de financiamento e tecnologia que permitem que o projeto se viabilize). O passo é importante: existe o desenho, a partir do aparelho de Estado, de uma perspectiva de diferenciação do interesse nacional que se orientará, num esforço inédito em termos dos anos 30, para o controle estatal da nova indústria. Como nos lembramos da negociação, até o último momento, a ideia era a participação estrangeira no empreendimento. A recusa da participação não imobiliza a burocracia e Vargas aceita o que, potencialmente, estava embutido na negociação: a siderurgia estatal.

Neste quadro, chega-se a falsa e paradoxal impressão de que as duas versões simplistas da doutrina dos interesses resolveriam, em teoria, a questão do fundamento do comportamento da elite brasileira. Numa versão *realista*, o fortalecimento da economia pela via de industrialização seria um dos caminhos para o fortalecimento do poder nacional, e as duas políticas teriam a ver no fundo com a questão do poder. De outro lado, aceitando as versões vulgares do estruturalismo o que estaria acontecendo seria simplesmente uma "reforma" dos vínculos com a metrópole. A indefinição do jogo intrametrópoles permite variações no agir diplomático brasileiro em especial a defesa do comércio compensado; de forma similar, é o bonapartismo momentâneo do Estado Novo que permite alguns projetos autonomistas que vistos com mais

precisão eram autônomos só na aparência: a classe dominante vinculada só poderia definir interesses a partir de sua condição "dependente", e, por isto, Volta Redonda leva, em essência, a que se aprofundem os laços da dependência com o exterior, com o capitalismo central.

Acima, criticou-se à impossibilidade de adotar as versões puras do realismo e do estruturalismo para captar analiticamente os movimentos diplomáticos do Brasil nos anos 30. A novidade das situações desqualificava as formulações estáticas do realismo; da mesma forma, a própria dificuldade de definir com clareza o universo das classes dominantes nos anos 30, aliados ao fato de que, em alguma medida, estavam divididas em relação as opções políticas e econômicas do Estado (e as "opções" tinham implicações internas significativas), impede que se aceite, sem crítica ou sem revisão, as inclinações analíticas do estruturalismo "vulgar".

Nos limites deste trabalho de resenha, não se pretende resolver as questões que a história e a teoria colocam ao lidar com a temática dos interesses. O que se pode fazer é, alinhando ideias, registrar algumas pistas que esta revisão dos anos 30 deixou. Esquematicamente, ter-se-iam, então, as seguintes linhas possíveis de indagação: (i) *a instância de geração dos interesses*: a discussão deixa claro que mecanismos reducionistas são inadequados; na articulação dos interesses, "entram" segmentos da sociedade e do aparelho de Estado (cuja autonomia terá que ser medida a cada passo, em cada caso concreto); desvenda-se também claramente a ideia de que o Estado, enquanto burocracia, terá também uma medida própria de interesses (não é mero reflexo da sociedade nem é o autor único dos modos de projeção internacional do país); (ii) *a instância de geração e a situação de dependência*: já se viu que as articulações de interesse *passam* pelo externo num país dependente: há matizes, porém, no que significa externo, que será um *dado* na definição de certos interesses (comércio compensado *versus* comércio livre), que será *mediação* de tecnologia, capital, etc. (siderurgia), e que poderá ser o marco global que condiciona os próprios limites da definição do interesse (a dificuldade de ser neutro na Guerra diante da presença e influência dos Estados Unidos); (iii) *legitimidade do interesse*: pelo que se viu, é difícil localizar o momento de fixar as instâncias legitimadoras do interesse, se do lado de seu processo interno de articulação ou se do lado de seu modo de projeção internacional e dos efeitos que traria para a sociedade como um todo; (iv) *a legitimidade subjetiva*, nascida da legitimidade do Estado, é contraposta assim a uma legitimidade objetiva, que seria mensurável pela quantidade concreta de benefícios

auferidos pela sociedade pela escolha que o Estado faz de formas de ação; (v) enfim, em cada manifestação concreta, haverá, "dentro" do interesse articulado (ou poderá haver) *uma dimensão "nacional" e uma dimensão "particular"*; na maior parte das situações, os dois componentes estariam "misturados" e seriam dificilmente redutíveis; a questão é a de saber se os efeitos sociais específicos terão ou não abrangência, fertilizarão ou não a sociedade como um todo; é claro que numa sociedade de classes ou mesmo numa sociedade corporativa o interesse antes (logicamente) de ter efeitos sociais abrangentes deverá passar por algum canal que será o ganhador dos benefícios imediatos (a siderurgia serve à sociedade, porque lhe abre a perspectiva de um projeto novo, muito mais *abrangente* do que o agrário; mas, ganham os burocratas que a defendem porque terão novas posições de poder no quadro do aparelho estatal); recuperar a dialética do todo e da parte pode ser um caminho para matizar o *status* analítico para a doutrina dos interesses, e os poucos exemplos aqui referidos podem servir para isto (é evidente que o contexto é o de país dependente, em que a transparência do todo e da parte é muito maior do que a que existe em países industrializados, quando, por isto mesmo, pode ser estatuída, sem mais justificações, a vitória do todo sobre a da parte, nas postulações do interesse nacional, definidas numa perspectiva realista; ou, curiosa e paradoxalmente, o seu oposto).

3.2. Os interesses das Potências estrangeiras e seu significado

Como se viu, a realização dos interesses brasileiros tem evidente medida de constrangimento internacional, e é mesmo mediada pela "resposta" das potências estrangeiras, especialmente Alemanha e Estados Unidos. O exame dos interesses desses países em relação ao Brasil passa a ser decisivo para determinar assim a própria viabilidade da realização dos interesses brasileiros. Ou ainda: para determinar o sentido dos interesses e as medidas de sua "autonomia". O interesse é definido, especialmente no caso do comércio e das relações econômicas em geral, a partir do que "oferecem" efetivamente as potências estrangeiras.

Sobre o assunto, valeria mencionar, em primeiro lugar, que o tema será tratado aqui sem descer aos detalhes de disposições específicas e variações do comportamento dos parceiros nos diferentes momentos do período.

Sublinha-se também o fato de que são intenções norte-americanas as que estão melhor estudadas e melhor codificadas. Existe, praticamente

desde as primeiras décadas do Século XIX, uma história contínua do relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina e neste sentido, os anos 30 *não são* um tempo excepcional, embora tenha características próprias. São momento importante, definidor de fórmulas novas de ligação com o continente, mas um momento numa história que tem antecedentes e continuidade. Não é o caso da Alemanha, cuja presença continental é menos marcante historicamente. Os anos 30 são em alguma medida excepcionais, e isto explica talvez a ausência natural de generalizações sobre o relacionamento Brasil-Alemanha que cubram um período histórico maior que os anos 30. Aliás, nos estudos que vimos, a análise do comportamento alemão é sempre derivada da que se faz do norte-americano. A Alemanha é analisada como "rival" dos Estados Unidos, disputando-lhe oportunidades comerciais e influência política, e não "em si". Alguns trabalhos recentes tentam reverter a tendência e a "autonomização" é sustentada pela via da peculiaridade do relacionamento político ou, então, pela assimilação de comportamentos diplomáticos recentes (como o Acordo Nuclear com a Alemanha) a um processo histórico enraizado[78].

Voltando ao "caso americano", seria possível admitir que existem duas linhas básicas de interpretar a diplomacia de Washington nos anos 30 em relação à América Latina. A primeira é a do "Bom Vizinho" e que corre rente ao que propunha a retórica oficial norte-americana no período. Seus defensores são inúmeros, e descontados os matizes, estariam, entre eles, Bemis, Bryce, Wood, Giffin, Hilton e outros[79]. De forma muito esquemática, pode-se reconstruir a tese do "Bom Vizinho" com os seguintes argumentos: (i) A Boa Vizinhança é um tempo realmente novo na política externa norte-americana, que marca o fim das hegemonias e das intervenções; (ii) Nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina, há amplo espaço para a construção de interesses solidários; (iii) A reciprocidade é a base da solidariedade e pode ser cultivada entre países iguais; (iv) O interesse do Governo norte-americano está orientado por propósitos efetivos de cooperação e não está preso e condicionado aos interesses privados; (v) A implantação de comércio livre, o afastamento das influências nazistas, a construção de bases institucionais de cooperação e consulta etc. respondem ao interesse da solidariedade hemisférica.

[78] Ver a tentativa de Seitenfus, "O difícil aprendizado do Nacionalismo" sobre as relações do Brasil com a Alemanha e a Itália nos anos 30.

[79] Ver as referências dos livros de Bemis, Wood e Giffin, na bibliografia.

De outro lado, os que baseiam as suas análises em perspectivas estruturalistas, em que o movimento do capitalismo é a base da dinâmica do comportamento dos Estados, as condições de solidariedade não se realizam. Ou melhor: a "solidariedade" se dá quando a classe dominante na periferia aceita o projeto hegemônico do país central, os Estados Unidos. As teses são opostas às do que defendem a ideia do "Bom Vizinho": neste sentido a Boa Vizinhança não foi senão um instrumento de hegemonia, utilizado para garantir a expansão da economia norte-americana num momento de crise; a ligação empresa--governo é fundamental para entender a diplomacia norte-americana e não existe reciprocidade entre desiguais, etc. A dependência é um dado inelutável e a questão é a de saber como lidar com ela, como aprofundá-la ou diminuí-la em função de interesses internos de dominação, como dizem os "dependentistas", ao teorizar no marco da linha estruturalista[80]. Os matizes que diferenciam autores são também importantes. Um dos elementos modernos da análise da hegemonia é, por exemplo, a introdução da dimensão estratégica como um elemento autônomo do processo. O estudo da dinâmica do capitalismo não esgota a compreensão das razões de agir e das formas de agir dos Estados Unidos na América Latina, e aí talvez a "mensagem" principal dos analistas recentes do fenômeno[81].

Enunciadas as premissas gerais da compreensão da controvérsia, será o caso de tratar de suas teses e de seus argumentos mais específicos. Antes, advirta-se que a divisão que se coloca aqui, entre o "Bom Vizinho" e o "Imperialista", não acompanha rigorosamente a divisão que, ao nível da metodologia, se fez entre "elitistas" e "estruturalistas". As simplificações não revelam com perfeição as nuances dos diversos analistas. E um exemplo disto está na polêmica entre dois elitistas sobre o sentido da política externa norte-americana, como se vê em seguida.

3.2.1. O sentido da diplomacia norte-americana: Hilton versus McCann

A vantagem de mencionar a polêmica entre Hilton e McCann, que se desenvolve em artigos publicados em 1979 na "Hispanic American Historical Review", é a de principiar com o "codificado". Não se reconstituirão controvérsias implícitas, simplesmente se resume uma.

[80] Williams A. Williams, Gardner são os clássicos desta linha de interpretação cujas origens, nos EUA, estão em Nearing e Freeman, *Dollar Diplomacy*. De certa forma, a vertente de análise marxista também aí se incluiria.

[81] Como em Marcelo Abreu e Luciano Martins, e com ênfase menor, em Gerson Moura.

A polêmica começa com a análise que Hilton faz do sentido hegemônico que McCann atribui à diplomacia norte-americana em relação ao Brasil nos anos 30. Mais precisamente, no texto de McCann, o argumento parte da afirmação de que os objetivos norte-americanos seriam de dominação, portanto, similares ao do Governo alemão e aos quais se contraporia a "passividade" da diplomacia brasileira. Somando os argumentos que Hilton alinha para demonstrar a tese com os da resposta de McCann, a súmula da tese "reconstruída" seria: (i) a Boa Vizinhança é um instrumento hegemônico; (ii) os Estados Unidos condicionam o comportamento internacional do Brasil com promessas e compromissos que não serão cumpridos (exemplos: a cooperação brasileira na guerra é conseguida com perspectiva de posição de relevância no pós-guerra, eventualmente assento permanente no Conselho de Segurança, que não é obtido; acenam com assistência à industrialização, através da missão Cooke, que não tem sequência, etc.). Enfim, a hegemonia, na concepção elitista, é construída na negociação e é aí que se revela o sentido da diplomacia. Seria hegemônico o comportamento dos Estados Unidos porque condiciona a ação externa brasileira, que, por sua vez, não tem instrumento para reagir ao que dispõem os Estados Unidos.

A "irritação" de Hilton com McCann está em que, para o primeiro, o que caracteriza a diplomacia brasileira no período é uma espécie de superatividade e de oportunismo em que a "vítima" são exatamente os Estados Unidos. O ponto vai ser melhor discutido no próximo tópico. Fique-se aqui com os argumentos gerais com que contraria McCann, que foram, aliás, bem resumidos por Gerson Moura:

(a) não há registros em arquivos de concessões e sacrifícios do Brasil em troca de muito pouco por parte dos Estados Unidos;
(b) ao contrário, os arquivos documentam o oportunismo maquiavélico dos líderes brasileiros que tiveram sucesso em trocar uma contingência da geografia (a proximidade da África), por concessões econômicas, militares e políticas de Washington;
(c) os arquivos norte-americanos não registram evidência de intenções hegemônicas dos Estados Unidos;
(d) as ações americanas desmentem a tese da hegemonia: os Estados Unidos permitiram a violação do tratado comercial de 35; não usaram pressão financeira contra o Brasil, cultivaram a boa vontade brasileira durante a guerra; foi a

> intervenção oficial americana que permitiu Volta Redonda; a mesma boa vontade se vê na questão militar (os EUA levaram quase três anos para estacionar tropas no Nordeste e em nenhum momento desrespeitaram a soberania brasileira); o Brasil obteve posição única entre os latino-americanos no pós-guerra.[82]

Os Estados Unidos não exercem, portanto, papel hegemônico no Brasil. Ao contrário, o Brasil tem uma permanente atitude de independência (além dos casos já referidos, Hilton lembra que a independência e o oportunismo se manifestam desde a guerra da Etiópia, quando o Brasil se recusa a adotar o "embargo moral" proposto pelos EUA e trata da questão como um caso excepcional de oportunidade comercial). Hilton insiste em dois pontos, aliás, típicos dos argumentadores "elitistas": em primeiro lugar, não havia unidade de propósitos no Governo dos Estados Unidos, e as diversas agências mantinham controvérsias sobre a política externa (supostamente controvérsias que iriam da alternativa hegemônica a uma de "Bom Vizinho"), e, em segundo lugar, não havia identificação entre os interesses do Governo norte-americano e das empresas privadas, o que também diluiria a tese do imperialismo:

> (...) resisting strong criticism and pressure from angry bondholders and exporters, the Roosevelt Administration thus steadfastly refused throughout the 30's to attempt to coerce Brazil into adopting a particular line of action[83].

Fecha-se, assim, o raciocínio de Hilton: a consistência do comportamento político norte-americano era inatacável; retórica e ação coincidiam plenamente. Não havia desígnios imperialistas por existir "disputa democrática" sobre as opções diplomáticas em função da distância política entre o Governo e as empresas privadas. Os "vícios" no encontro caem do lado do Brasil que, formalmente, se "comporta mal". Adiante retoma-se o tema.

Numa primeira crítica à solução metodológica de Hilton (não existe hegemonia porque os arquivos não dizem o que houve), Gerson Moura nota o feitio imediatista da compreensão dos documentos em Hilton, que não dá o devido desconto ao formulário ideológico de quem

[82] O resumo está no artigo "A Revolução de 30, continuidade ou ruptura".
[83] Hilton, "Brazilian Diplomacy", p. 216.

escreve. E, indica que os arquivos "costumam dizer *menos* a respeito dos 'fatos' que registram e muito mais a respeito e *quem* os escreveu e *por que* foram escritos"[84]. E continua, a consolidação da relação assimétrica que se assiste no período está intermediada por uma

> ideologia política que ressaltava as relações horizontais de perfeita harmonia e igualdade entre os dois pólos do sistema. Os autores dos documentos de arquivos (...) trabalhavam dentro das categorias dadas por aquela ideologia política. Portanto, os documentos oficiais refletem maciçamente a solidariedade entre as nações etc.[85]

Ficam, assim, os polos da primeira polêmica dentro do arraial elitista: se houve ou não hegemonia, tudo depende de provas documentais que revelem as intenções subjetivas das elites. Não passa pelas estruturas a montagem hegemônica e sim pelas "cabeças e corações".

Sem entrar na polêmica, e simplesmente para ligar o que se disse com o debate teórico mais amplo, valeria lembrar que os críticos da *bureaucratic politics* anotam que as medidas de hegemonia e imperialismo não são dadas no varejo da ação diplomática, mas no atacado do comportamento objetivo da classe dominante do país central. Discordâncias ao nível da implementação na política externa norte-americana sempre haverá; o que se deve discutir realmente é se na controvérsia "tática" há espaços para posições que não seriam hegemônicas[86].

3.2.2. Uma segunda polêmica: os modos de construção da hegemonia

A segunda polêmica fica localizada entre autores que, com nuances diferenciadoras, aceitam a ideia de que a vocação hegemônica é uma realidade, mas, discordam sobre os modos e mecanismos de construção concreta da hegemonia.

De um lado, estaria o próprio Gerson Moura que condena as versões unilaterais (como a de McCann) da consolidação da hegemonia. Defende a tese de que o essencial da construção da hegemonia, no caso brasileiro, é o fato de que foi obtida pela *via de negociação*. Em suas palavras, "Washington tinha objetivos estratégicos de longo alcance e

[84] Moura, idem, pp. 23 e 24.
[85] Moura, idem, p. 24.
[86] O debate se encontra recolhido em artigos de excelente nível, na coletânea *Latin America and the United States*, o Cotler e Fagen.

necessitava 'ganhar' a aliança brasileira. O Governo tinha acumulado poder de barganha e na situação política e estratégica especial em que se encontrava podia cobrar preços altos por sua colaboração"[87]. Ou seja: entre a proposta hegemônica (consolidação de uma relação assimétrica) e a sua realização, existe um processo de barganha, que determinará concretamente o que o país periférico pode exigir para que a penetração imperialista se consolide. Neste diapasão metodológico, Gerson refaz a leitura de Hilton dos acontecimentos de 30, ajuntando-lhes a dimensão da negociação. Em alguns exemplos o resultado é o seguinte:

- Os Estados Unidos permitiram a violação do tratado comercial de 1935, porque já tinham objetivos estratégicos de mais longo prazo em relação ao país;
- Os Estados Unidos não condenaram o golpe de 37, porque estavam menos interessados na defesa de um regime político e mais na adesão do Brasil ao seu sistema de poder.
- Volta Redonda foi resultado da equidistância pragmática e não da intervenção oficial norte-americana; esta destinou-se a evitar uma mudança de rumos brasileiros que fosse desfavorável aos Estados Unidos;
- O estacionamento de tropas no Nordeste brasileiro se fez num primeiro momento (final de 1941) à revelia das autoridades brasileiras, portanto sem um maior "cuidado escrupuloso" com a soberania do país;
- Os Estados Unidos cultivaram a boa vontade do Brasil durante a guerra por causa de sua importância política no concerto das nações latino-americanas e por sua contribuição estratégica (bases e matérias essenciais) e não por um acidente geográfico simplesmente. Por essa razão o que os Estados Unidos forneceram ao Brasil não foi um "favor" ou "dádiva", mas o pagamento contratual por benefícios recebidos;
- Terminada a guerra e reduzida aquela importância estratégica do Brasil para o sistema de poder norte-americano, o Brasil não obteve a posição especial que imaginava conseguir nas conferências do pós-guerra[88].

Recapitulando: para Gerson, o exercício hegemônico (adesão do Brasil ao sistema de poder dos Estados Unidos) era feito através

[87] Moura, idem, p. 26.
[88] Abreu, *Brazil and the World Economy*, p. 8.

de negociações, porque o lado brasileiro tinha poder de barganha até 39/40, com a "equidistância pragmática" e, depois, em virtude de suas vantagens estratégicas. Os Estados Unidos não agem, portanto, na base da pressão e da coerção, e sim da negociação. A *hegemonia* passa pela negociação diplomática formal, em que a regra é o dar para receber, e é *hegemonia* porque há uma dissimetria nas vantagens resultantes de barganha.

Eventualmente, seria possível criticar o texto de Gerson com o mesmo tipo de argumento que usa para o texto de Hilton: a negociação tem também sua "ideologia", e o próprio reconhecimento de que, formalmente, a negociação é necessária já deixa implícito de que haverá *troca e barganha*. Como caracterizar, então, o processo de hegemonia? Como recuperar, na negociação, os efeitos do diferencial de poder? Há hegemonia na negociação ou somente nos efeitos da negociação? A avaliação é complexa. Um exemplo pode esclarecer: o que vale mais: Volta Redonda para o Brasil ou as bases nordestinas para os Estados Unidos? O caso é curioso porque aparentemente os dois lados saem com o que querem da barganha, que seria, então, qualificável como uma forma de "intercâmbio igual". A diplomacia corrige a política? Difícil ainda a resposta. De qualquer forma, talvez a hegemonia se encontre na distância dos valores concedidos. Volta Redonda é um valor menor (talvez computável em dinheiro) se comparado à necessidade estratégica das bases nordestinas para a defesa dos "valores democráticos". E, como os Estados Unidos "representam" o valor maior, têm facilidades de obter concessões e de condicionar relativamente o comportamento brasileiro e o próprio processo de barganha. A negociação é uma necessidade ideológica e, por isto, abre espaço para que o Brasil tire frutos da árvore capitalista norte-americana. Desnecessário acrescentar que outra marca da hegemonia estaria na possibilidade do recurso a força para o cumprimento de seus objetivos, e aí a distância entre o Brasil e os Estados Unidos era imensa. E, permanece a questão: por que a construção da hegemonia se faz com concessões? Uma das soluções tentadas, em contradição relativa com a de Gerson Moura, é a que propõe Marcelo Abreu. Como capturar o significado da hegemonia? Se a negociação supõe formalmente igualdade e a hegemonia implica diferença em favor dos Estados Unidos, a *troca* de vantagens será mais um resultado de concessões norte-americanas do que capacidade (em termos de poder e de diplomacia) brasileira de arrancar concessões. Insista-se: para Abreu, não é que não exista negociação, ela existe e sua tese é em boa medida uma cuidadosa descrição de modos de barganhar; o fundamental é

que, na negociação, temos partes com poder diferente, e isto tem uma consequência imediata para o próprio processo negociador, que é o feitio concessivo das vantagens oferecidas pelos Estados Unidos. Na realidade, os Estados Unidos agem, no relacionamento com o Brasil, orientados por em "enlightened self-interest", que é a expressão adequada ara medir as razões das concessões (não forçar o fim do comércio compensado e "ceder" em Volta Redonda).

No caso do comércio, e também na questão da dívida externa, Marcelo explica que a "resistência" brasileira às pressões norte-americanas deve-se menos às manobras de Vargas do que aos interesses de longo prazo dos Estados Unidos. Na realidade, o quadro envolve também inibições internas (as formas de pressão imaginadas pelos Estados Unidos poderiam implicar uma quebra do compromisso multilateralista que assumiram em 1934 com o Reciprocal Trade Agreements Act); mas, o fundamental é a situação argentina. O Brasil funcionaria como pivô no processo de contenção da Argentina, que estava em condições de muito maior liberdade para resistir às pressões dos Estados Unidos (no fundo, Marcelo recupera a tese de que, para os Estados Unidos, o "problema" estratégico nos anos 30 é a Argentina, e que o Brasil poderia funcionar como equilibrador das pretensões de hegemonia continental daquele país, tese que fica claríssima em Bemis, escrevendo no início da década de 40). Mas retomando as palavras de Marcelo:

> With the benefit of hindsight it is much easier to understand American policy towards Brazil in the 1930's (...) if the suppression of an excessively independent Argentina by "reasonable" Brazil is considered as the basic strategic aim of the United States policy towards Latin America. This is not so say that American strategy in Brazil can be explained in the context of anti Argentinean policy alone. American investment in Brazil – by itself factual and prospective – was, of course, taken into account by policy – makers when tactical concessions were made[89].

No mesmo diapasão, a análise que Marcelo faz do processo que leva à implantação de Volta Redonda. São numerosos os elementos que entram na composição da atitude "concessiva" norte-americana; a necessidade de uma América Latina estável, o interesse em que os suprimentos de matéria-prima durante a guerra fossem garantidos, os mecanismos de contraposição à presença do Eixo, etc. formam o quadro estratégico que explica porque um poder hegemônico concede

[89] Abreu, idem, p. 216.

(e a explicação ficaria, de certo modo, comprovada se tomássemos os exemplos do comportamento diplomático americano no período na Colômbia, na Venezuela, no México, etc.). Por contar com o quadro de longo prazo, Marcelo desfaz as interpretações da "chantagem" de Vargas, com uma suposta carta alemã, para obter o financiamento da siderurgia, e diz:

> What is argued here is that underlying the American decision to go ahead with financing Volta Redonda was not fear of a highly unlikely German alternative but considerations related to a long run policy in Latin America which depended on the strengthening of Brazil at the expense of Argentina[90].

É importante fixar os termos da polêmica. De um lado, a postura de Gerson, em que há hegemonia, sim, mas o processo de construção é mediado por negociação, e, com isto, supõe-se, o Brasil tem a possibilidade de "modelar" em alguma medida os desígnios do poder hegemônico: impede que o "free trade" prevaleça e consegue Volta Redonda. A tese oposta, defendida por Marcelo Abreu, leva às últimas consequências a dimensão hegemônica. Se existe hegemonia, se existe diferencial de poder, no processo negociador deve estar recolhida a desigualdade. As intenções de "controle" americano do processo diplomático são mais plenamente realizáveis, o que não quer dizer que sejam realizadas de modo absoluto. Em teoria, os Estados Unidos limitaram o potencial de pressão no caso brasileiro, por razões de estratégia de longo prazo. Há uma medida de coerência no projeto hegemônico norte-americano que, embora não descarte discrepâncias internas na Administração (p. e., entre os que advogam maior generosidade na aceitação dos projetos de industrialização e os contrários a isto), mantém e consolida o grau de "controle" que os Estados Unidos têm na América Latina. As pressões não são levadas às últimas consequências por uma série de fatores, circunstanciais se pensamos no processo maior de construção hegemônica. Que fatores seriam estes? Autolimitação por preferências doutrinárias, aceitação da tese industrialista por alguns setores do governo norte-americano, algum poder de barganha brasileiro, e, o que é fundamental, o fato de os ganhos brasileiros não afetarem senão muito marginalmente as vantagens dos Estados Unidos.

Finalmente, cabe notar que havia, na elite brasileira, em parcela importante dela, e que se vai tornando hegemônica na medida em que

[90] Giffin, *The Normal Years*.

a guerra se aprofunda e termina, uma vocação de solidariedade com os Estados Unidos, que se realiza e que dispensará as medidas violentas de pressão. Depois, tais medidas violentas de pressão estavam sendo dispensadas em situações de contradição muito mais "dramática" entre interesses de países latino-americanos, e fazia pouco sentido que fossem usadas contra um país como o Brasil de peso estratégico no contexto de um quadro amplo de construção hegemônica na América Latina.

3.3. Conceituações sobre o encontro diplomático

Definidos os interesses, restaria agora iniciar a análise das versões e conceituações do encontro diplomático. Limitando nossa versão às relações Brasil-EUA, a primeira indagação seria como se dá o processo de ajustamento de interesses entre os dois países? São divergentes os interesses? Qual é o estatuto da negociação? São algumas das questões que, explicita ou implicitamente, os analistas do período se colocam.

Uma "verdade", em regra aceita, é a de que houve momentos de divergência de interesses. Ainda que se admita a compatibilidade básica dos dois países, como Giffin quer[91] e que tenham sido "anos normais", é impossível eliminar que, na vida diplomática, tenha havido formas de discrepância. Mais concretamente, e tomando os exemplos que temos utilizado, se admitimos, em linha básica, a intenção hegemônica dos Estados Unidos, devemos admitir que a realização da hegemonia suporia, em forma ideal, a adequação dos "comportamentos" diplomáticos brasileiros aos padrões norte-americanos. Ou seja: o diferencial de poder seria de tal ordem que eliminaria os vestígios de divergência. Como se sabe, isto não ocorre. O movimento diplomático é rico de pressões e contrapressões no caso do comércio, e de reivindicações e manobras no caso da siderurgia.

Coloca-se, então, a seguinte perspectiva para o analista: se a negociação é um suposto da criação de hegemonia, como o lado fraco consegue "poder" para "resistir" aos comandos e orientações do mais poderoso? Por que os Estados Unidos não realizam plenamente o *dado* do diferencial de poder Na recapitulação das missões Welles e Souza Costa encontram-se claríssimos exemplos do que se está afirmando, de que existe uma certa dose de ceticismo por parte dos analistas diante da "resistência" brasileira às pressões dos EUA. Naturalmente, então,

[91] Giffin, idem, pp. 78 e 482.

as formas e razões da resistência passam a ser o foco analítico da caracterização do encontro.

Que respostas podem ser resenhadas?

Haveria, como se insinuou no tratamento do tópico anterior, duas soluções extremas (ideais): o Brasil dispunha de alto poder de barganha e, por isto, "resiste" aos Estados Unidos ou, no outro lado, o Brasil não dispunha de nenhum poder de barganha, e o que há são concessões praticamente unilaterais dos Estados Unidos. No "meio" do caminho, a ideia de que o encontro diplomático é, do lado brasileiro, o momento de explorar certas vulnerabilidades episódicas dos Estados Unidos.

Já vimos que o texto de Marcelo Abreu fica perto, com as qualificações devidas, da ideia do encontro como concessão. Mais direto em sua versão dos fatos, Giffin defende tese similar. O diferencial de poder é diluído por "self-restraint" norte-americano. O engajamento na política multilateralista de comércio exterior, a compreensão da precária base de poder do Brasil, o reconhecimento da importância estratégica virtual de nosso país são alguns elementos que compõem o quadro que leva à moderação na atitude norte-americana[92]. A lembrança de Giffin é interessante, pois é sem dúvida o autor mais explicitamente "realista". Nisto, sua análise tem uma coerência notável. Uma análise objetiva das condições de poder do Brasil, na base dos "fatores e fundamentos", teria diagnóstico único: a precariedade das contas internacionais, a desagregação do poder político (tênue legitimidade), as ameaças externas, as bases frágeis do poder militar, etc. demonstravam amplamente que o Brasil era um país fraco, sem poder de iniciativa e de atividade no cenário internacional. Ora, a conclusão é óbvia: negociando com os Estados Unidos, se há vantagens, só poderiam ser fruto de concessão (ainda que obviamente interessada) do poder maior.

A crítica que se faria a essa perspectiva é a de que a própria vulnerabilidade pode se transformar em fator de poder, em elemento de barganha, e, com isto, revelar a limitação das versões mais "automáticas" e mecanicistas do realismo político.

Isto nos levaria ao segundo modo de conceituação do encontro diplomático. É a ideia do encontro ainda marcado por um diferencial de poder a favor dos Estados Unidos, mas em que as concessões não são dadas e sim extraídas pelos negociadores brasileiros que exploram o limitado mas estratégico poder de barganha do país. É esta a visão de

[92] Moura, *Autonomia na dependência*, p. 185. Em seminário recente sobre a revolução de 30, organizado pelo CPDOC, no Rio de Janeiro, Marcelo Abreu, comentando a apresentação de Gerson Moura, criticou a noção de "equidistância", que seria construção artificial dada a dependência incomparavelmente maior do Brasil em relação aos Estados Unidos que em relação à Alemanha. O debate ainda não foi publicado.

Gerson Moura. O poder de barganha brasileiro nasce de algo fora do país, a saber a rivalidade interimperialista, que alargava os espaços para a ação diplomática brasileira. Ou, depois de 39, pela própria importância que o Brasil terá para os planos estratégicos dos Estados Unidos. Como ele dirá, acentuando que os maiores ganhos se dão no segundo momento do relacionamento:

> ...o aumento de capacidade de barganha do Estado na fase de *equidistância pragmática* fez com que o Governo dos EUA, premido pela necessidade de constituir o seu sistema de poder, lançasse mão da *negociação* e é essa circunstância que explica que os *maiores ganhos da política externa do Governo Vargas tenham ocorrido no período de quebra da equidistância pragmática e não durante a sua vigência*[93].

Pode-se dizer que a tese é um tanto difícil de sustentar a partir inclusive do sentido dos "ganhos maiores", que só valem se comparados com as correlatas "concessões maiores". Mas, deixando de lado a discussão, resta fixar o conceito de "equidistância pragmática". Manter taticamente e mesmo estrategicamente a posição intermediária permitiria ao Brasil aumentar o seu poder de barganha; da mesma forma, com a guerra, os interesses americanos de assegurar vantagens no Brasil são reconvertidos por Vargas em poder de barganha para o Brasil. São situações externas que, momentaneamente, servem ao Brasil.

Luciano Martins dá um passo adiante e introduz o elemento da coesão interna para compor o quadro da barganha desequilibrada. Acentua os elementos específicos que, no momento em que se inicia a guerra, acrescentavam "poder" à possibilidade de manobra brasileira: eram fatores de natureza militar, especialmente o interesse norte-americano de usar os portos para a defesa do Atlântico Sul e a concessão de bases no Nordeste brasileiro, e fatores de natureza diplomática, derivados da posição privilegiada do Brasil na América do Sul[94].

Finalmente, na mesma linha de compensar com o jogo internacional as deficiências de poder, Marcelo Abreu utiliza o conceito de "reinsurance" para explicar, sobretudo até meados de 30, a política externa brasileira de evitar dependência exclusiva em um só parceiro importante. Para o Brasil era o caso de manter vínculos *comerciais* significativos com os Estados Unidos, mas equilibrados ou "segurados" contra pressões exageradas graças à manutenção de vínculos *financeiros*

[93] Martins, *Pouvoir et Développement*, p. 249.
[94] Abreu, *Brazil and the World Economy*, especialmente o capítulo introdutório.

privilegiados com a Inglaterra. A política funciona perfeitamente até 30, sobretudo porque estabelecerá limites às pressões conjuntas anglo-americanas no caso da dívida e dos atrasados comerciais[95].

Até aqui, a discussão ficou na área do processo de barganha. Não se disse nada sobre o valor das modalidades ou de barganha. Implicitamente, é o dado que introduz Hilton em sua análise, que tem uma característica curiosíssima: é o único caso em que as "vítimas" no processo negociador são os interesses norte-americanos. Ou seja, por obras de oportunismo e de maquiavelismo, o "poderoso" no relacionamento Brasil-Estados Unidos é o Brasil. O Governo brasileiro realiza os seus interesses nos anos 30, mas os Estados Unidos, é a melancólica conclusão de Hilton, vê frustrado o plano de Boa Vizinhança de conseguir aliados firmes[96].

Valeria a pena ilustrar o sentido que Hilton dá ao "oportunismo" brasileiro, recortando alguns exemplos que, ligados, comporiam o conceito: (i) exploração da rivalidade entre os blocos; (ii) retórica que cobre o real significado das ações (caso da atitude na guerra da Etiópia); (iii) utilizar, para caracterizar o relacionamento com a Alemanha, de partes da relação, dando imagem falsa do que acontecia ao interlocutor norte-americano (compra de armas enquanto indicava determinação de afastamento); (iv) manter sistema de duplo compromisso, com gestos contraditórios (amizade com os alemães e designação de Aranha para a Chancelaria), etc. (os exemplos estão em artigo recente da Hispanic American Historical Review, mas, constituem o substrato conceitual do livro de Hilton sobre o período)[97].

Sem entrar em comentários mais específicos sobre o tema, cumpre assinalar que o conceito de oportunismo, que coloca a avaliação "ética" do jogo diplomático ao nível dos meios e dos instrumentos, pode perfeitamente admitir o inverso da interpretação hiltoniana; é perfeitamente admissível argumentar que o *Brasil teve que ser oportunista para a realização dos seus interesses por não existir outro caminho, tal era a ordem de pressão e influência, de penetração mesmo na sociedade brasileira, exercidas pelos Estados Unidos*. Se o uso da oportunidade é a arma dos fracos (versão de Gerson e Luciano), o uso do oportunismo é a arma dos fraquíssimos, e, com isto, chega-se à conclusão oposta do que pretende a tese de Hilton (da manipulação e do maquiavelismo brasileiro a extrair concessões dos Estados Unidos).

---

[95] É a conclusão do *Brazil and the Great Powers*.
[96] Hilton, "*Brazilian Diplomacy*".
[97] Abreu, *Brazil and the World Economy*, p. 114.

A crítica mais contundente feita às teses de Hilton é a de Marcelo Abreu que comenta extensamente a atitude brasileira no caso do comércio compensado. Valeria a pena citar o trecho em que trata do tema:

> It is not easy to agree with the views of certain authors, who tend to depict Brazil's policy concerning compensation trade as an "opportunistic response" to economic rivalry in the 1930's, maintaining American political support and, at the same time, in spite of assurances to the contrary, increasing its trade with Germany. There is no such thing as "opportunism" in this context, unless it is believed that moral judgment plays a role in international politics. Multilateralism was adopted by the United States, not because it was thought to be "good" or less "immoral" than bilateralism but because it was thought to suit best the economic national interest of the United States ... Similarly, Brazil's policy was defined in the light of the interests of different sectors of society which, in this particular case: were not conflicting, since compensation agreements favored exporters importers and consumers (...) Indeed if moral judgment had a place in an objective analysis of international relations, it could easily be argued that the American policy, by allowing Brazil to waver so frequently from her multilateralist pledges, because of political considerations, was also opportunistic[98].

As observações de Marcelo são justas, embora o desapego ético de sua análise seja qualificável. Num mundo de fortes e fracos, se existisse uma ética, seria a que mandasse proteger os mais fracos, mas isto é outro assunto, e complicado. Marcelo esclarece o ponto político fundamental. Hilton dá uma tal dimensão ao processo de barganha que as dimensões de poder se invertem, e a astúcia do fraco se converte em poder que derrota a lisura e a coerência do forte (lembrar que a questão do diferencial do poder não é tratado explicitamente por Hilton).

Nessa sumaríssima revisão do "encontro diplomático" nos anos 30, especialmente entre Brasil e Estados Unidos, o tema da negociação com o mais forte ofereceu várias respostas. O fulcro tem algo a ver com os processos e mecanismos de compensar a fragilidade do poder de barganha, e os limites da pressão do mais forte, muitas existentes no próprio regime interno dos Estados Unidos (a questão da ideologia e da ação é perfeitamente retomável no contexto e a adesão ao multilateralismo é um bom exemplo do processo). Mas as respostas certamente não estão fechadas.

[98] Moura, *Autonomia na dependência*, p. 179.

3.4. Avaliações do trabalho diplomático

Avaliações, sobretudo quando vêm demarcadas por doses de subjetivismo, não são do gosto da moderna academia. A rigor, as avaliações do trabalho diplomático não aparecem diretamente, como tal. Aparecem, porém, como momentos do próprio desenvolvimento de cada pesquisa. Feita essa advertência, uma segunda observação se impõe. Em que instância do trabalho diplomático localizar a avaliação? No momento de definir os interesses? No momento de projetá-los no cenário internacional? No momento em que os resultados de uma negociação vão "cumprir suas funções" na sociedade? É importante fixar as variações das instâncias valorativas, sobretudo porque, em muitos autores, não se contaminam umas às outras. Exemplifique-se: se o interesse for "avaliado" como "genuinamente nacional", o modo de encontro diplomático pode ser "oportunista" ou não e isto não afetará a "ética" e o "juízo" do comportamento diplomático. Da mesma forma, se os resultados específicos de uma negociação têm sinal positivo ao obter mais vantagens do que concede, isto não implica que, automaticamente, os resultados sociais sejam avaliados positivamente (podem ficar simplesmente na faixa dos interesses de segmentos da classe dominante). Enfim, o processo de avaliar é, pelo menos, complexo.

De uma forma ou outra, nas diversas etapas deste capítulo, direta ou indiretamente, foram feitas referências aos modos de avaliação. Retomando a análise do tópico anterior, as avaliações sobre a conduta brasileira no encontro diplomático são, em regra, positivas, salvo como se viu, a análise de Hilton. Mas, é evidente que os parâmetros foram diferentes: Hilton se utiliza de uma fórmula ética muito vinculada ao que seria o ideal norte-americano para o comportamento brasileiro, e os demais autores fazem as suas avaliações com base em critérios de eficiência. A "equidistância pragmática", a "reinsurance", a "exploração de rivalidades interimperiais" são tomadas como formas "inteligentes" de ação diplomática num determinado momento histórico. O alinhamento rígido minimizaria as vantagens brasileiras e maximizaria as norte-americanas. Por isto, conforme critério da eficiência, fugir do alinhamento é a melhor estratégia.

Uma segunda possibilidade de avaliação estaria na própria definição da natureza do interesse. Aqui, valeria a pena assinalar que, em boa medida, os autores concordariam que os interesses que se projetavam eram nacionais (por oposição a particularistas, o que, para a época, significava a identificação do Brasil com os interesses do café;

há medida "progressista" na política externa dos anos 30 exatamente porque ela incorpora, em suas projeções, uma versão "mais completa" do que era o Brasil, e, assim, incorpora um projeto de corte nacional). Gerson Moura dá indicações sobre o processo.

> (...) O Governo Vargas agia na década de 1930 em termos que transcendiam a soma dos interesses econômicos privados, embora evidentemente não trabalhasse contra eles. O seu âmbito de ação dizia respeito a economia brasileira como um todo mas não estava inapelavelmente comprometido com apenas um dos seus setores em particular. Além disso, o crescente envolvimento do Estado brasileiro nas questões econômicas levou-a adotar soluções próprias – investimento em setores básicos – criando uma esfera exclusiva de interesses que aumentou com o correr do tempo e contribuiu ainda mais para destacá-lo do setor privado[99].

Em linhas gerais, é possível dizer que as análises e avaliações de Luciano e Marcelo Abreu se aproximam do diagnóstico de Gerson.

Uma terceira fórmula de avaliação, esta explicitamente tentada por Luciano Martins, tem a ver com a "performance do sistema". A intenção é de ligar, no quadro avaliativo, a capacidade de formular com a capacidade de implementar a decisão tomada. Em suas palavras:

> Au cours des étapes qui précèdent l'implantation de l'Estado Novo un *pattern* se détache nettement en ce qui concerne la Sidérurgie: ou bien le système etait dans l'impossibilité de décider, ou bien, quand il decidait, il etait incapable de mettre en oeuvre ses décisions. Dans la dernière séquence de cette longue bataille pour la création d'un complexe sidérurgique integré au Bresil, ce *pattern* est brisé pour la prémierè fois: le système se révèle maintenant capable en même temps de décider et de faire valoir sa décision[100].

São as condições de coerência, muito dependentes de Vargas e do modo como manipula o jogo burocrático e as novas condições de barganha, que permitem que o sistema funcione plenamente, que as decisões que passam pelo cenário internacional sejam alcançadas.

Finalmente, poder-se-ia situar a avaliação que levanta os "efeitos sociais" do jogo diplomático. Por natureza, são efeitos limitados. De fato, as negociações internacionais não "resolvem" os problemas da

[99] Martins, *Pouvoir et Développement*, p. 234.
[100] Wirth, *The Politics of Brazilian Development*, cap. 6.

reprodução e da continuação de formações sociais, de regimes políticos. As negociações são uma dimensão de um processo complexo de ligar o externo com o interno, e, neste sentido, exprimem o conteúdo geral do processo de dependência. Os processos de ligar o exterior com o nacional não são estáticos. Em cada momento, buscam-se afirmações de poder, buscam-se benefícios concretos, que têm dupla valência sempre, uma interna e outra externa. As transformações na elite nacional levam naturalmente a rearranjos na projeção internacional do país: é sempre bom lembrar que o próprio processo de obter vantagens via negociação internacional já supõe uma solução interna em que aquele segmento da elite já alcançou influir o comportamento do Estado. É claro que há matizes, nos momentos em que a própria burocracia cria interesses inesperados, e abre dimensões que transcendem o meramente ratificatório na reprodução da dependência.

A ideia de que a negociação não se esgota no plano diplomático não é privilégio dos estruturalistas. Já se viu como Wirth, p. e., aponta para o valor simbólico, de criação de uma potencialidade industrial para o país, com Volta Redonda[101]. Mas, são os estruturalistas, que ligam sempre, por obrigação metodológica, os movimentos globais e os conjunturais, que mais se preocupam com tema e com suas implicações. O que significa redefinição da inserção do Brasil na ordem capitalista, como quer a caracterização de Gambini dos anos 30 e do tempo da guerra? Dois elementos são básicos, um que definiria a continuidade e outro que daria indicações sobre o que há de tímida ruptura no processo. A continuidade estará, então, localizada na manutenção dos padrões básicos de dominação. O afrouxamento dos laços com o exterior ou exploração de rivalidades intraimperialistas não é suficiente para alterar a posição hegemônica interna das oligarquias. Em suas palavras:

> (...) O Estado Novo refinou a sua capacidade de explorar as oportunidades de vantagens temporárias criadas pela rivalidade entre os Estados Unidos e a Alemanha, ao invés de propor um projeto histórico autônomo para o Brasil. Através da estratégia adotada, o regime consolidou sua posição de 1937 até a guerra. ... A reversão de lealdade não representava uma inconsistência ideológica mas antes um requisito funcional na medida em que o objetivo do Estado Novo era a sua própria apresentação enquanto regime político e o aproveitamento das oportunidades existentes[102].

[101] Gambini, *O Duglo Jogo*, p. 168.
[102] Moura, G., *Autonomia da dependência*, p. 75.

Porém, há mudanças, com o reforço da autoridade política, maior integração do poder estatal, aceitação da industrialização como prioridade, etc.; as mudanças não significam, porém, que exista um projeto autônomo. Ao contrário, as mudanças são reflexo e transformações das economias centrais, e assim o que seria o núcleo do processo de transformação social e econômica do Brasil permanece intocado. Alteram-se formas de ligação com o exterior, mas não se altera o mecanismo básico, *dependente*, da ligação.

Gerson Moura critica o excessivo determinismo das teses de Gambini, e procura resgatar o sentido de autonomia que existe nos quadros da dependência. As modificações observadas tanto no comportamento externo do Estado quanto no âmbito interno resultam na verdade de um "trabalho" do Governo. Há graus de opções, e, ainda que não se remodele o feitio básico do relacionamento com o exterior, as modificações conseguidas não são meras respostas a pressões das economias centrais. Porém, no seu movimento básico, e quase por definição, Gerson concordaria com Gambini quando trata dos efeitos sociais do jogo diplomático. Dirá ele:

> A resposta do Estado brasileiro à ofensiva ideológica e política dos EUA consistiu em acatar a aliança proposta, redefinindo mediante negociação a dependência econômica e política do país. A nova dependência entreabria as portas de um processo mais avançado de industrialização e fortalecia militarmente o país face a seus vizinhos latino-americanos e por isso foi bem recebida pelas classes dominantes, que viam ampliadas as suas possibilidades de reprodução enquanto classes dominantes[103].

O texto tem uma sutil diferença se comparado com o de Gambini, já que insinua uma dicotomia entre o Estado (e seu poder de manobras e de barganhas) e as classes dominantes. Do que está dito, admita-se que o Estado poderia ter um projeto, senão contraditório, ao menos "diferente" do da classe dominante. E, embora Gerson não explore o tema, é curioso que o aprofundamento da aliança (portanto das novas ligações com o exterior) com os Estados Unidos e a participação na guerra vão implicar modificação sensível do Estado (democratização de 46) embora não necessariamente uma alteração profunda do perfil da classe dominante. Gambini toca no tema sem explorá-lo em sua riqueza quando diz que:

[103] Gambini, idem, p. 170.

> Em 1945 os militares que retornavam vitoriosos da guerra depuseram Vargas e as forças políticas dominantes se recompuseram. Entretanto, o *status* periférico da economia e sua posição de dependência política face aos centros desenvolvidos do capitalismo internacional permaneceram inalterados[104].

O tema está posto: o Estado escolhe um caminho que reforçaria o seu poder (e o da classe dominante): este caminho assegura a transformação do Estado mas não o seu conteúdo de classe, não o feitio das forças hegemônicas que estavam por trás do que fazia. E, o tema merece ser aprofundado, o que talvez tenha começado a ser feito com a publicação do livro de João Almino, muito hábil e sintomaticamente intitulado "Democratas Autoritários", e em que a conjuntura política da transformação e a Constituinte de 46 são exaustivamente analisados[105].

Uma outra versão sobre a diplomacia e seus efeitos sociais é dada por Luciano Martins. A versão não está longe das que propõem Gambini e Gerson. É a retomada da "dialética da dependência". O marco estrutural limita as "opções" da diplomacia brasileira que, mesmo quando age automaticamente, recria os laços de dependência. Foi o que aconteceu com Volta Redonda. Vale a pena lembrar que, para Luciano, a siderurgia significa uma "nova e ampla ligação com os Estados Unidos": é nova porque estabelece um modelo novo de dependência; é ampla porque o modelo é integrado e inclui os níveis político, econômico e militar.

Nas palavras de Luciano, os aspectos econômicos da nova dependência se expressariam assim:

> Les négotiations de Volta Redonda ont rompu le mur des intérêts et des préjugés sur l'industrialisation en Amérique Latine; mais elles ont aussi ouvert le chemin pour ce qui constituerait plus tard la "nouvelle dépendance": l'intériorisation des investissements étrangers, associés ou non à des capitaux nationaux, pour obtenir la contrôle de l'intérieur de ces pays du marché interne des nations latino-américaines. Immédiatement, pourtant, c'est en d'autres termes que s'est realisé le renforcement des rélations de dépendance[106].

[104] Almino, *Democratas Autoritários.*
[105] Martins, *Pouvoir et Dévelogpement*, p. 252.
[106] Cardoso, F. H., *As ideias e seu lugar.*

É evidente que a "dialética da dependência" não para aí. A "emancipação econômica" tem evidentemente lados positivos: substitui importações, cria autossuficiência em alguns setores da oferta de material siderúrgico, e, graças ao "forward" e "backward linkages", facilitará mais tarde o desenvolvimento industrial dos anos 50. É evidente que as novas condições de industrialização darão novas possibilidades de "autonomia" e recriarão formas novas de dependência. O que Getúlio faz é explorar a brecha aberta pela competição intraimperialista e maximizar os lados "positivos" da dependência embora, como a via escolhida é internacional, sejam reforçados os laços com o centro capitalista, num outro patamar.

A sociedade "progride" mas dentro de marcos limitados por sua situação de dependência. E, todo progresso cria, ao mesmo tempo, melhores condições para exercer autonomia no marco da dependência. A receita de modulação do barco do Estado no sentido de esclarecer os ganhos da autonomia, os "dependentistas" não souberam dar, e isto aliás constitui o foco da autocrítica tão sagazmente feita por Fernando Henrique Cardoso.

Uma nota final: outra forma de avaliar o trabalho diplomático brasileiro é através dos *parâmetros técnicos*. É o que tenta Marcelo Abreu, e de forma extremamente sofisticada. A intenção é analisar cada negociação econômica e determinar os efeitos *concretos* que terá sobre a economia brasileira. Os acordos comerciais favorecem ou não a diversificação industrial? Qual a relação entre a política cambial e a industrialização? Qual o significado concreto de pressões no processo de negociação dos acordos comerciais? etc. são algumas das questões que se coloca o trabalho de Marcelo Abreu. Não cabe aqui discuti-las, embora pareça claro que são elementos fundamentais para qualquer generalização que se pretenda fazer sobre o período.

4. Conclusões

Feita a resenha, a impressão nítida que se tem é a de que a história diplomática do Brasil começa a ser escrita com novos parâmetros, e, evidentemente, com competência. Não se avança mais no julgamento dos textos porque são difíceis avaliações substantivas para quem não é especialista. De qualquer maneira, quase como "palpites", sente-se que é possível conseguir maior precisão no campo conceitual. São tênues as definições sobre hegemonia; é incipiente a caracterização da autonomia,

e a medida de liberdade da diplomacia ainda pode ser melhor entendida, etc. De outro lado, um tanto em função do *bias* dependentista das ciências sociais, um tanto em função da presença de autores norte-americanos no desenvolvimento da pesquisa, e outro tanto pela dificuldade de documentação, abandonou-se o estudo das relações do Brasil na América Latina que eram a matéria privilegiada dos analistas clássicos. Faltaria retomar a tradição. Outro elemento a anotar é que o veio comparativo poderia ser explorado, e, como se fez com a história econômica, a aproximação das políticas externas latino-americanas e a análise de como reagiram ao "desafio" da nova hegemonia seria caminho útil para o esclarecimento conceitual e metodológico.

Enfim, os temas estão postos, as controvérsias definidas e matrizes interpretativas (os "fragmentos de paradigmas") estão maduros. O próprio aprofundamento do estudo sobre 30 já gera seus "efeitos sociais", e, concluindo o capítulo, uma observação de Otto Lara Resende, comentando livro sobre Virgílio Melo Franco:

> A literatura sobre 30 é farta e vai continuar crescendo, à medida que o interesse pelo período pode e deve aprofundar-se, para dar ao Brasil de hoje as indispensáveis raízes de que necessita, a menos que se acomode numa forma de nação improvisada, que se vai inventando dia a dia, com uma penada tecnocrática, ao sabor de enganosas decisões oniscientes (GLOBO, 9/11/80).

Capítulo III

A reflexão acadêmica sobre diplomacia brasileira nos anos 70

1. Breves considerações sobre o estado da pesquisa acadêmica sobre relações internacionais do Brasil: motivações, forma, instituições, orientações e metodologia

A reflexão acadêmica que nasce nos anos 70 sobre a diplomacia brasileira é dedicada, em sua parcela maior, ao que fez a diplomacia durante os anos 70. É natural que seja assim. Os fenômenos diretamente instigadores da reflexão tinham que ser contemporâneos à reflexão. É natural que os cientistas sociais estivessem motivados por temas, questões e problemas a que "assistissem" e que merecessem suas análises e diagnósticos. Na introdução, já se especulou um pouco sobre as origens deste movimento. Aqui, completa-se o raciocínio.

Vale retomar o "mote" deixado pelo exame da diplomacia de Vargas. Em relação aos anos 30, o interesse maior volta-se para analisar duas questões correlatas: a da construção do poder de barganha de um "país fraco" e, ao mesmo tempo, a do comportamento diplomático num sistema internacional *aberto* pelas rivalidades entre as potências do centro capitalista. E, desvendar, numa terceira etapa, as implicações da renovação do poder de barganha para a sociedade como um todo, especialmente no que concerne à *redefinição* dos laços de dependência. Em uma palavra: tenta-se capturar analiticamente uma nova posição do Brasil no mundo, uma nova modalidade de inserção do país no sistema capitalista.

As aproximações entre tais questões e a reflexão sobre a diplomacia contemporânea são imediatas, na forma e na substância. O sistema internacional, com a "détente", perde a rigidez bipolar dos anos 50 e oferece à diplomacia brasileira espaços para movimento e criação; os laços internacionais do país, mais intensos e variados a partir de 1970, levam a um processo de "diversificação da dependência" com consequências favoráveis sobre as margens de manobra internacional. Outro ponto de analogia tem a ver com o processo de modificação do aparelho de Estado: a centralização e o autoritarismo dos anos 30 são retomados sob formas novas nos anos 70. O sentido de modernização da burocracia e o comportamento "autônomo" do Estado são, em alguma medida, continuação de tendências esboçadas com a Revolução dos 30.

Podiam ser acrescidos outros elementos de similitude. Mas, aqui, é tempo de introduzir fenômeno diferenciador extremamente importante. Nos anos 30, *o poder brasileiro de atuar autonomamente é construído a partir de situações externas*. Aumenta-se o potencial de barganha diplomático porque o sistema internacional, com a cisão em seu eixo central, abria a países periféricos perspectivas de articulação de interesses próprios no quadro das disputas interimperiais. Agora, a situação se altera. Ainda existe uma dimensão de "subsídio internacional" à autonomia mas há fenômeno novo e fundamental, ligado ao processo interno de construção de fatores e fundamentos de poder. A ação diplomática autônoma é possível não só *porque a configuração do sistema cria permissibilidades para atuar mas também porque o potencial do país garante, em alguma medida, tal ação autônoma*[107].

Essa noção da capacidade própria de atuar, hoje incorporada como razão explicita da criação de instituições[108] brasileiras dedicadas as relações internacionais, começa a se desenhar conceitualmente em meados da década e justifica, em última instância, o interesse acadêmico pela diplomacia.

A escolher momentos que registrem a inflexão analítica, alguns artigos viriam imediatamente à lembrança. De um lado, o texto escrito em conjunto por Bailey e Schneider, publicado em 74, sobre a "mobilidade ascendente" do Brasil, em que a questão das condições de poder do Brasil eram levantadas e colocadas num trilho analítico

[107] Sobre a questão da "permissibilidade", ver o texto de Puig. *Doctrinas Internacionales y Autonomia Latinoamericana*; do mesmo autor, "The United States and Western Europe: Their Place in Latin America International Politics". Ver também meus "Comentários ao texto de Puig".

[108] No documento de apresentação do Instituto de Relações Internacionais, criado em 1979, a ideia do Brasil como país "industrializado-emergente" aparece como um dos pontos focais para o estabelecimento do novo instituto da PUC-Rio. Diz-se também que "a importância das Relações Internacionais se revela particularmente à sociedade brasileira, em consequência do novo papel que o país começa a desempenhar no continente e na vida internacional".

novo. A condição de "potência emergente", consagrada na retórica governamental, começava a ser esquadrinhada pela academia[109]. Do outro lado do espectro teórico, com vocação metodológica estruturalista e das análises de classe, Carlos Estevam Martins escrevia, em meados de 70, dois textos extremamente significativos[110]. Fazendo a revisão da política externa brasileira no período que vai de 64 a 74, Estevam Martins descobria variações expressivas nas atitudes e posturas ideológicas nos Governos Castello Branco, Costa e Silva e Médici. Variações em dois sentidos: em primeiro lugar, em cada um dos governos, a política externa foi "representativa" de feitios diferentes de hegemonia burguesa; em segundo lugar, e decorrente da primeira condição, ficava claro o sentido peculiar das articulações diplomáticas, que exigiam tratamento analítico diferenciado. O discurso diplomático começa a ter interesse pela sua própria lógica interna na medida em que situações "domésticas" explicam as opções diplomáticas. A "primazia" do nacional na explicação da postura internacional do país é a contrapartida, no foco estruturalista, das "condições internas" de poder das interpretações funcionalistas.

Esses artigos, vistos retrospectivamente, delineiam duas matrizes básicas de hipóteses sobre a diplomacia brasileira. A *matriz do poder* que vai estar na base das discussões e teses sobre as perspectivas do potencial de atuação diplomática do Brasil. Ou seja: o Brasil tem efetivamente poder? Se tem, quais as bases de tal poder? Quais os fatores positivos e negativos das condições do poder brasileiro? Em que faixa da estratificação internacional as condições de poder situam o Brasil? Enfim, delineia-se, a partir da matriz de poder, uma série de análises as *condições objetivas* que sustentam a presença diplomática do Brasil no sistema internacional.

As hipóteses derivadas da segunda matriz, que poderia ser chamada a *matriz das intenções diplomáticas*, correm por outro veio analítico. Preocupa-se com as linhas de opções que as novas situações objetivas colocam. E a indagação central está ligada aos processos de mediação entre o social e o diplomático. Que grupos interferem na definição das opções diplomáticas? Qual é o sentido social das opções diplomáticas? São algumas das questões que a matriz das intenções embute. Parte do interno (que é dialeticamente dependente e autônomo) para compreender o processo diplomático, enquanto a primeira matriz sugere o caminho oposto (a posição internacional do país, dada pela sua colocação na hierarquia de poder mundial, é que explica o caminho das opções diplomáticas).

[109] Bailey e Schneider, "*Brazil's Foreign Policy*".
[110] Estevam Martins, "Brazil and the United States from the l960s to l970s" e "A Evolução da Política Externa Brasileira".

É importante sublinhar que as duas matrizes significam, conceitualmente, a definição da possibilidade teórica da análise da política externa brasileira. De fato, do momento em que se admite que o Brasil atinge determinado *estoque* de poder que permite a atuação diplomática própria, está aberta a perspectiva de uma correspondente *análise realista* da atuação diplomática brasileira. Um país só pode agir com base em orientações de poder se tiver poder efetivo, ou condições de construí-lo.

Num outro diapasão, a matriz das intenções permite "superação" das obrigações de comportamento derivadas da situação de dependência e da inserção na periferia do sistema capitalista. A diplomacia – o comportamento internacional – deixa de ser epifenômeno da estrutura de classes, e ganha *medida de autonomia*. E, é autônomo porque revela variações no processo de dominação (diferentes formas de hegemonia) e porque não obedece necessariamente a determinações externas (embora o país seja estruturalmente dependente). A classe dominante tem possibilidade de fugir às imposições externas, de criar caminhos internacionais relativamente próprios, exatamente porque existem condições objetivas internacionais e nacionais, que garantem a autonomia. O trabalho diplomático não é um caminho de mão única, em que simplesmente se "sofrem" influências, mas começa a ser também "influenciador" ou, mais precisamente, "defensivo" diante de medidas de imposição externa e "criativo" de comportamentos peculiares, que marcam a diferença entre os interesses dos países centrais e os interesses do país periférico. A controvérsia com os países centrais e hegemônicos (EUA, especialmente) é o sintoma da nova autonomia.

Um *segundo elemento* que pode ser levantado para caracterizar os textos sobre a diplomacia brasileira nos anos 70 tem a ver com a *forma em que estão apresentados*. Num exame superficial, o que se verifica é que são raros os livros de síntese e textos de fôlego maior. A rigor, numa primeira vertente de *tentativas de visão geral* encontramos o livro de Schneider, o "meio livro" de Perry e só[111]. Em compensação são incontáveis os artigos que tentam generalizações e conceituações globais sobre a diplomacia brasileira. Adiante se dará uma lista dos mesmos. É compreensível que o artigo, o ensaio curto e o desenvolvimento jornalístico de preocupações acadêmicas sejam as formas privilegiadas para tratar de questões contemporâneas, pelo menos neste estágio da produção intelectual[112].

[111] Schneider, Brazil e Perry, *Brazilian Foreign Policy*. Antes destes textos, a tese do Fontaine sobre processo decisório, de 1970, anunciava a tendência. Vide Fontaine, *The Foreign Policy – Making Process in Brazil*.

[112] E lógico que a contemporaneidade não é em si um elemento de delimitação das modalidades e das formas de trabalho intelectual; nos Estados Unidos, anualmente, publicam-se numerosos livros sobre os acontecimentos de política externa ocorridos no ano.

Os artigos valem como movimentos de primeira aproximação com o tema novo, em que os instrumentos acadêmicos ainda não se articulam com clareza. São "iscas conceituais" que tentam apanhar um objeto novo, que repele e dificulta afirmações acabadas e sínteses fechadas. Faltam documentos e tradição de pesquisa. Faltam, sobretudo, "códigos de entrada" de feitio analítico. Por isto, é sintomático que sejam norte-americanos os que mais se aproximaram das tentativas de síntese geral, justamente porque o processo de transferir esquemas analíticos é mais fácil que o de criá-los, desafio da ciência política brasileira (embora, às vezes, "transferência" tenha resultados intelectuais modestos).

Uma segunda vertente, que aparece sob a forma de artigos e alguns livros, incorpora os *estudos especializados*. São temas centrais do processo diplomático que motivam o estudo do monográfico, como o relacionamento entre o Brasil e a África (retomando a tradição inaugurada por José Honório Rodrigues), nossas posições nas Nações Unidas e em conferências especializadas, etc.

Em regra, para cada tópico, não há ainda muito mais do que uma ou duas contribuições. É importante assinalar que, são textos que devem propiciar adiante processos mais amplos de pesquisa. De fato, por constituírem núcleos temáticos decisivos da articulação diplomática brasileira, e, dada a tendência de avançar por soma de contribuições "especializadas", por soma de aspectos parciais, como ocorre nas outras áreas da ciência social no Brasil, é possível que, por aí, esteja em semente o diapasão do progresso no estudo das relações internacionais, na universidade brasileira.

Neste sentido, como exemplo, vale lembrar a iniciativa do seminário sobre relações Brasil-Argentina, realizado em fins de novembro de 1980, em Buenos Aires, que propicia a redação de monografias, teses, reflexões sobre uma dimensão importante da vida diplomática brasileira, praticamente inexplorada por nossa academia em anos recentes. Não é impossível imaginar que este tipo de exercício se repita, e mesmo venha a se tornar rotineiro.

Finalmente, uma terceira vertente de preocupações se desenha. Não tem a ver diretamente com diplomacia brasileira, mas terá certamente impacto sobre os que estudam, como cientistas sociais, o processo de relacionamento internacional do Brasil. Trata-se dos embriões de estudos teóricos de relações internacionais e de diplomacia. Excetuando Araújo

Castro, e mais recentemente Celso Lafer, são escassas as interpretações e propostas brasileiras de temas teóricos de relações internacionais, embora aqui tenha que se voltar à advertência da introdução sobre o paradoxo da despreocupação das ciências sociais com a diplomacia contrastada com a obsessão pela problemática da inserção do país no sistema internacional. Mas, deixado este aspecto de lado, a referência aqui é a estudos que privilegiem o lado diplomático (as relações de poder) do relacionamento internacional, e, neste quadro, as contribuições de cientistas sociais brasileiros têm sido limitadas[113]. Não se vai, porém, aqui, esmiuçar essa linha, um tanto devido à sua modéstia quantitativa e outro tanto devido a que se fugiria do tema central, que é o de exame sobre a diplomacia brasileira.

Com os elementos levantados até agora, é possível montar um pequeno esquema classificatório dos textos sobre a diplomacia brasileira nos anos 70:

A. Textos sobre Temas Gerais

a) sínteses globais: Schneider, Fontaine, Perry[114];
b) artigos de conceituação (diferem dos anteriores menos pela ambição, que é também a de síntese global, do que pela abrangência do que cobrem; são artigos que em regra buscam definir, a partir de fatos sabidos, uma característica geral, da diplomacia brasileira): Selcher, Fiechter, Schooyans, Tyson, Barros, Peixoto, M. Regina Soares de Lima, Gerson Moura, Celso Lafer, etc.[115]

[113] Vale anotar a contribuição de Celso Lafer que começa com um artigo sobre "Perspectiva e Necessidade do Estudo de Relações Internacionais"; v. também a introdução ao estudo sobre o Convênio do Café. A abertura para o tema teórico estava possivelmente na reflexão em torno do pensamento de Araújo Castro. Já existe um notável esforço de análise feito por Sardenberg e a UnB deve publicar coletânea de seus textos mais importantes. Um texto teórico que infelizmente ainda não teve circulação ampla na academia é a apostila sobre Relações Internacionais, elaborada para o CAD, e redigida por Ronaldo Sardenberg (o texto deverá ser publicado brevemente pela Editora da UnB). O texto de L. A. Bahia sobre Soberania, Paz e Guerra também não pode ser esquecido.

[114] Ver nota 110.

[115] Selcher, "Brazil in the World", "Brazil in the Global Power Systems"; Jaguaribe, "Relações Internacionais do Brasil": Fiechter, "Le Brésil bientôt grande puissance"; Schooyans, "La diplomatie brésilienne"; Tyson, "Brazil"; Barros, "The Diplomacy of National Security"; Peixoto, "La montée aupuissance du Brésil"; Soares de Lima e Moura, "A trajetória do Pragmatismo". A lista não é exaustiva e está composta dos artigos a que o autor teve acesso. Para uma lista mais completa *vide* bibliografia.

B. Textos sobre Temas Específicos

a) Direito do Mar: Morris[116]
b) Diplomacia multilateral: Selcher[117]
c) Diplomacia africana: Selcher e Boadi-Saw[118]
d) Relações econômicas: Malan, Baer, Dollinger e Packenham[119]
e) O Brasil na América Latina: Tambs, Jaguaribe, Sardenberg[120]
f) Relações com a Argentina: Lafer e Pena, Tulchin, Gerson Moura e M. Regina Soares de Lima[121]
g) Relações com os Estados Unidos: Gall, Fishlow, Skidmore, Estevam Martins, Fox, autores soviéticos[122]
h) Política Nuclear: Gall, Cerqueira Leite, Goldenberg[123]
i) Política Militar: Brigagão[124]
j) Brasil e Alemanha: Grabendorf e Goés[125]
k) Convênio do Café: Celso Lafer

A listagem dos temas dá uma medida da abrangência e variedade das questões abordadas. É verdade que faltariam alguns temas relevantes: pesquisas mais específicas sobre políticas bilaterais na América Latina; o relacionamento com a Europa Ocidental e com os socialistas, este coberto muito superficialmente pelos autores soviéticos; a diplomacia dos foros econômicos multilaterais também não mereceu ainda tratamento mais específico, embora frequente todas as generalizações sobre o estilo de política externa etc. De qualquer forma, o que existe é significativo.

Feita a constatação da *existência* de uma preocupação acadêmica com a política externa brasileira e apontadas as linhas mestras da pesquisa, cumpre ainda levantar dois temas. O primeiro teria a ver

[116] Morris, *International Politics and the Sea*.
[117] Selcher, *Brazil's Multilateral Relations.*
[118] Selcher, *The Afro-Asian Dimension*. Boadi-Saw, *Development of Relations between Brazil and African States.*
[119] Malan, "As atuais condições econômicas internacionais"; Packenham, "Trends in Brazilian National Dependence"; Baer e Dollinger, "Determinants of Brazil Foreign Economic Policy"; As citações não esgotam evidentemente a bibliografia sobre economia internacional, desenvolvida especialmente pelo IPEA.
[120] Tambs, Como o Brasil joga o xadrez geopolítico"; Jaguaribe, "El Brasil y la America Latina"; Sardenberg, "Política Externa do Brasil e América Latina".
[121] Lafer e Pena, *Argentina e Brasil*. Moura e Soares de Lima, "Bibliografia sobre relações entre Brasil e Argentina"; Tulchin, "Una perspectiva histórica"; Hayes, "Brazil and the South Atlantic".
[122] Gall, "Até que ponto os EUA interessam ao Brasil"; Fishlow, "Flying Down of Rio"; Skidmore, "Brazil's Changing Role in the International System"; Estevam Martins, "Brazil and the United States from the l960s to the l970s"; Fox, *The Politics of Attraction*; Yakolev e Viktorova, "Modern Trends in Brazil's Foreign Policy; Chumakova, "Evolucion de la Política Exterior"; Vitavrin e Jakoulec, "A Nova Fase nas Relações americanas-brasileiras".
[123] Gall, "Atoms for Brazil". A bibliografia brasileira, alimentada especialmente por físicos, como Goldenberg, Cerqueira Leite, Pinguelli Rosa, e outros, é muito rica quantitativamente. Não houve preocupação específica de mencioná-la por que, em regra, é muito especializada, muito técnica, embora de evidente interesse para compreender o processo de pressão política interna para a modificação do acordo. Para citar um só texto, Machado, *Energia Nuclear e Sociedade.*
[124] Brigagão, *O Brasil e o Comércio Internacional de Armas.*
[125] Grabendorff, "West Germany and Brazil"; Goés, "Aí vem Helmut Schmidt".

com a *questão da sustentação, institucional da pesquisa; e, o segundo com as linhas de metodologia da análise*. Ver-se-ão os pontos sumariamente e, em seguida, iniciar-se-á o exame da lógica interna dos textos (nos termos que serão definidos).

O que caracteriza a pesquisa recente sobre diplomacia brasileira do ponto de vista institucional é o fato de que, aparentemente, já se estabeleceram padrões que poderiam garantir sua continuidade.

O pesquisador que pretende dedicar-se às relações internacionais começa a encontrar abrigos institucionais. Os exemplos não são numerosos, mas sem dúvida expressivos: O Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ, o Departamento de Política e Relações Internacionais da UnB, o programa de relações internacionais do IUPERJ, o IEPES, o Instituto do Terceiro Mundo (IETEM), a linha de pesquisa em história diplomática aberta no CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas, os institutos de estudos africanos da USP, da Cândido Mendes e da Universidade da Bahia, o GRIPE (Grupo de Estudos de Relações Internacionais da Associação Nacional de Pós-Graduados em Ciências Sociais), etc. Em diversos cursos de política e ciências sociais, como o da UFF, a cadeira de América Latina é permanente. O Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, criado em 1980, pretende agregar as diversas instituições e procurar estímulos à pesquisa no campo[126].

A fixação institucional da pesquisa – a garantia de financiamento e a garantia de publicação e divulgação de trabalhos acompanhadas de perspectivas de "emprego" acadêmico – são sinais de abertura de um campo novo de estudos nas ciências sociais brasileiras. O relacionamento internacional deixa de ser igualado ao direito internacional, como era a tradição, e deixa de ser obra de aventuras pessoais de pesquisa, com resultados imprevisíveis. É lógico que a fixação institucional não assegura que os resultados de pesquisa sejam necessariamente inovadores, não obstante, a acumulação de conhecimentos, o cumprimento das exigências formais do *paper* universitário, criam padrões de excelência que, se não garantem a criatividade, certamente conduzem a uma produção constante e séria, de bom nível. O fundamental é que, com a base

[126] Sobre as instituições que, no Rio de Janeiro, desenvolvem estudos na área de relações internacionais, o Relatório do Iupery para 1980, observa como já se desenvolve um verdadeiro roteiro de especialização institucional, e afirma: "O tipo de comunicação que se estabeleceu nesse campo (de relações internacionais) permitiu, por outro lado, a emergência de uma certa especialização "natural" de tarefas envolvendo várias instituições. Assim, o IUPERJ especializou-se mais nas áreas de pesquisa e de ensino graduado, com ênfase em política; o Instituto de Relações Internacionais da PUC/RJ concentrou suas atenções em ensino a nível de graduação e em pesquisa com ênfase econômica. O CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas, dedicou-se mais intensamente à coleta e administração de arquivos de documentos relativos à política externa brasileira bem como à pesquisa com ênfase histórica. O Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense tem se dedicado ao ensino graduado na área de Relações Internacionais e a Fundação do Comércio Exterior tem desenvolvido pesquisas pragmaticamente orientadas para a expansão comercial brasileira no exterior".

institucional, que responde à nova "atração" do assunto, a *tendência* é que haja condições de continuidade da pesquisa.

A análise do fenômeno do lado norte-americano é mais complicada. Existem algumas indicações sintomáticas. Uma delas, p. e., é o fato de que uma parte das pesquisas que são feitas em meados da década é financiada direta e ostensivamente pelo Departamento de Estado[127]. Não há novidade nisto: o Governo norte-americano mantém relações de intimidade com a comunidade acadêmica e parecia evidente que nos anos 70 certos sinais de alteração de padrões no relacionamento Brasil-EUA se desenhavam claramente no horizonte diplomático. A academia "ajudava" o Departamento de Estado a interpretá-los. Um segundo sinal foi dado recentemente pela criação, na Universidade de John Hopkins, de um centro de estudos brasileiros, separado dos centros latino-americanos. O centro já se tornou um produtor de *papers* sobre o relacionamento internacional do Brasil[128] e serve de apoio acadêmico para iniciativas de alcance político, como a que, ainda em fins de 1980, com vistas a influir sobre a equipe de Reagan, propunha novas formas de abordar o relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos[129].

São estes sinais suficientes para determinar que a pesquisa continuará? A resposta tem que ser especulativa. No complexo mundo acadêmico norte-americano as preferências intelectuais são articuladas a partir de um delicado equilíbrio entre a liberdade, o interesse de pesquisar e as inclinações governamentais. Uma mistura de modismos, cooptação e interesse científico está na base da produção intelectual na área de política externa. É provável que, na medida em que a diplomacia brasileira tenha presença afirmativa e crescente nos negócios internacionais, o interesse acadêmico continue. Se ensejará a criação de bases institucionais permanentes com criação de centros brasileiros preocupados com política externa nos já incontáveis departamentos

[127] Ver, p. e., Schneider, *Brazil*, p. XIV, para menção explícita ao problema. Em outros livros, a menção a conversas e discussões com diplomatas e outros funcionários norte-americanos é constante. Vale ainda mencionar que o Departamento de Estado mantinha uma divisão encarregada exclusivamente de contratos de pesquisas "externas", o External Research Staff. Em fins de 60, essa divisão buscou somar os gastos governamentais com pesquisas sobre assuntos regionais, e chegou a cifras seguintes: entre 1949 e 64, desenvolveram-se 386 projetos sobre a África, com gastos de 76 milhões de dólares (note-se que 59% dos projetos foram iniciados em 61/63); entre 1957 e 1964, foram desenvolvidos 529 projetos sobre América Latina, com gastos da ordem de 30 milhões de dólares (60% dos projetos começa sintomaticamente por volta de 1961); sobre a China, até meados de 60, já havia 381 projetos, com custos de 30 milhões de dólares, e sobre a URSS, a mais "estudada", cerca de 1900 projetos, sem estimativa de custos. Os dados foram apresentados por Platig, "International Relations as a Field of Inquiry". Infelizmente, não foi possível obter dados mais recentes. Fica, porém, claro que a contratação dos projetos é expressiva, tem foros de constância, e está modulada por necessidades políticas. A suposição que se tem é a de que, mais recentemente, além dos casos de "estudo regional" sobre política e economia, a diplomacia faça parte dos temas estudados "externamente" pelo Departamento de Estado.

[128] A produção do Centro é muito diversa. Na área específica de política externa, publicou textos de Jaguaribe, Hayes, Grabendorff e Selcher. Em 1981, organizou importante seminário sobre as relações entre a América Latina, os Estados Unidos e a Europa Ocidental.

[129] "The Report", *Comission on United States-Brazilian Relations*.

da "Latin American Studies", é outro problema, que dependerá de movimentos conjunturais de difícil previsão.

Agora, uma palavra sobre *questões metodológicas*. De alguma forma, reencontram-se, nos autores sobre os anos 70 as distinções e controvérsias similares às que foram vistas nos que lidaram com os anos 30. Com roupagem diferente, aí estão, de um lado, "elitistas" e, de outro, "estruturalistas".

Os "elitistas" continuam, alguns, com a crença na importância dos "belief systems" para entender a diplomacia brasileira[130]; dispensam, em regra, anotações mais profundas sobre implicações sociais do processo diplomático que fica reduzido ao jogo entre instâncias burocráticas e setores muito localizados das elites da sociedade civil[131]; a importância da "percepção" não é esquecida[132]; o mais notável, no âmbito elitista, é sem dúvida a adoção de técnicas quantitativas e de computadores para medir determinadas tendências da diplomacia brasileira, como tenta Selcher[133].

Do lado "estruturalista" ao lado de análises mais ortodoxamente marxistas[134] surge a *teoria da dependência* que, sem lidar diretamente com a questão diplomática, abre linhas de pesquisa que desembocam na compreensão das ligações internacionais *stricto sensu* do Brasil[135]. De qualquer modo, a partir de uma perspectiva *dependentista*, desenham-se alguns textos específicos sobre diplomacia. Nestes, o característico é a procura em vincular os determinantes de tipo estrutural (níveis de dependência, p. e.) com soluções diplomáticas específicas[136]. Uma outra linha de pesquisa, anunciada, aliás, pelo artigo citado de Estevam Martins, vai lidar com a questão do conteúdo de classe da política externa.

No tratamento de questões contemporâneas, em que a base documental é mais tênue, e consequentemente os esforços especulativos e dedutivos mais presentes, é natural que as opções metodológicas tendam a ter efeito mais contundente na escolha de temas e na versão dos acontecimentos. Um "elitista" não deverá levantar nunca a questão do conteúdo de classe da ação diplomática; o seu limite é o agir imediato de quem decide e suas vizinhanças próximas; em contrapartida, é raro

[130] Fontaine, *Foreign Policy Making*, p. 8.
[131] Ver, p. e., o livro de Schneider, *Brazil*, como representativo da tendência.
[132] Schneider, op. cit., p. 32.
[133] Especialmente em seu artigo "Brazil in the World".
[134] Exemplos são os textos de Marini; ver a crítica que lhe fazem Serra e Cardoso, "As desventuras da Dialética de Dependência".
[135] Ver especialmente o último capítulo da edição americana do livro de F. H. Cardoso e Faletto sobre *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*.
[136] Os trabalhos de Moura e Soares de Lima, Lafer, Estevam Martins são exemplificativos de tendência, embora sublinhe-se que, pois nenhum deles é completamente filiado a escola dependentista. Aliás, é muito difícil demarcar os limites da escola, que mais corresponde a um "enfoque" do que propriamente a um corpo doutrinário rígido.

que um estruturalista lide com questões de estoque de poder e suas derivações políticas nesta temática; não irá, em regra, muito além de generalizações sobre coesão social e poder; não dará muita atenção aos problemas instrumentais da ação política; para o estruturalista, as questões de direção em que serão utilizados os instrumentos é decisiva na composição das opções formais do trabalho diplomático.

Apesar das distâncias, "elitistas" e "estruturalistas" compartilham preocupações. Existe uma medida de convergência nas preocupações derivadas da busca do significado novo do Brasil no mundo (o que torna, aliás, muito comum as citações cruzadas). Além disto, diferentemente do que acontece com os estudos sobre a diplomacia de Vargas, ainda não estão codificados debates e divergências. Existem, sem dúvida, em estado latente.

2. Temas

Já foram delineadas as áreas em que a preocupação dos analistas se concentra. Restaria aqui simplesmente propor um ordenamento dos temas e problemas comumente levantados. O foco central das análises é a ideia de que o Brasil tende a desempenhar um papel crescentemente relevante no sistema internacional, e que aumente a sua capacidade de influência nos foros internacionais. Como consequência natural, o Brasil desenvolverá diplomacia mais ativa, mais universal, mais diversificada e afirmativa. Um dos elementos chave do processo é a noção de que o fortalecimento econômico do país é fundamental para que exerça plenamente o seu destino de poder.

O processo decisório é em regra visto como elitista. Grupos relativamente reduzidos têm influência no processo, praticamente fechado no âmbito do aparelho de Estado. Discerne-se, com ênfase variada, algum tipo de disputa entre os focos geradores de decisões, especialmente entre a burocracia civil e a militar. Outro apontamento que se faz é o de que as modificações do processo diplomático, especialmente a ênfase na tarefa econômica, redefiniram os modos de influir no comportamento internacional do país, com a presença mais marcante dos organismos técnicos em detrimento dos políticos.

Também constante é a ideia de divergência com os Estados Unidos. A tese é a de que qualquer afirmação de independência brasileira leve naturalmente a questionamento do relacionamento com a potência historicamente hegemônica. As controvérsias com os Estados Unidos,

medidas segundo parâmetros vários, são uma espécie de consequência natural de "mobilidade vertical" do país.

Uma outra dimensão do processo de afirmação diplomático seria a perspectiva de construção de hegemonia na América do Sul e o crescimento de influência no continente africano.

Até aqui, a versão simplificada do que seriam os contornos elementares do "paradigma" sobre a atualidade da política externa brasileira. Um tanto do trabalho acadêmico é o de questionar e aprofundar esse paradigma, que, em sua essência, corresponde ao que seria a "interpretação vulgar" da ação diplomática brasileira.

Mas as preocupações acadêmicas não se esgotam aí. Outros temas entrecortam as reflexões. Um deles é, por exemplo, a questão da continuidade da política externa. Quando começam as novas tendências? São realmente novas? As respostas estarão condicionadas à própria definição do que é novo, e vão variar de interpretações que descobrem as origens da diplomacia contemporânea nos anos 30, a outros que localizam o germe na política externa independente do início dos 60, e ainda outros que veem em 1974 o momento de inflexão e de criação da "nova diplomacia"[137].

Outro tema subjacente é o da dependência e dos modos de inserção do país no sistema capitalista. A análise será feita sobretudo pelos "estruturalistas" e, em tese, constituiria um marco a partir do qual se definiria a própria possibilidade de *ação autônoma* do Estado no plano internacional[138].

Seria impossível, no âmbito limitado deste trabalho, abordar toda a temática que sugerem os acadêmicos. Daí, escolheu-se um foco de preocupação, que é geral, a *questão do poder*, e, em torno dele, tenta-se resumir algumas das linhas básicas da reflexão acadêmica.

3. A questão do poder: conceituações gerais e questionamentos

As discussões sobre poder são centrais na teoria política. É rigorosamente impossível pensar o fenômeno político sem a mediação conceitual do poder. Faz sentido, assim, a interpretação que localiza as

[137] Textos que opinam explicitamente sobre o tema são os dois citados artigos de Estevam Martins e Hilton, "Surto Econômico Viabilizou a Diplomacia de Geisel".

[138] Para uma resenha do debate sobre a questão, ver Fox, "Has Brazil Moved Toward State Capitalism", que levanta, em termos gerais, o problema da autonomia do Estado na fase atual do capitalismo brasileiro. A "liberdade" de ação diplomática derivaria do que é dado pela "autonomia" alcançada internamente.

origens da ciência política em Maquiavel com o desligamento que opera entre a dimensão ética e a dimensão de poder na vida política.

Assim, em vista mesmo da centralidade e complexidade da problemática do poder, são numerosos os caminhos e alternativas teóricos para tratá-la. Há sempre matizes a revelar, acréscimos conceituais, questões renovadas, etc. Ora, nos limites deste trabalho, seria impossível sequer levantar o estado da arte teórica na questão do poder, passo importante aliás para melhor entender as análises específicas do "caso brasileiro". Daí, não resta outra solução senão a de *simplificar*. Partir de uma perspectiva teórica (ou melhor, pré-teórica) que toque em certas noções elementares, e, em seguida localizar as discussões específicas.

Assim, *simplificando* a definição weberiana, e retomando as indicações de Aron, poder é redutível, no plano internacional, à capacidade que um estado tem de influir sobre o comportamento de outro e/ou impor sua vontade[139]. Duas consequências derivam deste tipo de conceituação: em primeiro lugar, é necessário que o Estado tenha uma quantidade (estoque) de fatores (econômicos, militares, etc.) de poder que lhe dê condições de exercer influência efetiva sobre algum Estado que deve ter evidentemente estoque menor de poder; em segundo lugar, é necessário que, nesta ação de influência, o Estado possa agir com autonomia, escolher seus próprios caminhos. A suposição é a de que, na medida em que aumente o estoque de poder, criem-se, paralelamente, as condições de exercício de influência: vontade subjetiva e possibilidade objetiva.

Pode-se partir daí para a elaboração de modelos de estratificação internacional que adicionam pretensão teórica ao raciocínio: ou seja, na medida em que se localizam os países numa escala contábil de poder, deriva-se, em função da posição que ocupam, senão padrões de comportamento pelo menos potencialidades similares de comportamento. A própria hierarquia se torna em definidora de modelos de ação, trazendo em si o germe da solução teórica: na medida em que um país ascenda na escala de poder, terá automaticamente condições correspondentes de participação nos negócios internacionais.

Por volta de meados da década de 70, alguns estudos norte-americanos começam a estudar o processo ascensional do Brasil[140]. E, consequência necessária, os diagnósticos apontavam para uma posição progressivamente preeminente nos negócios internacionais,

[139] Um excelente tratamento moderno da questão do poder é o de Martin, *The Sociology of Power*. Para uma inteligente revisão do problema do angulo exclusivamente internacional, v. Baldwin, "Power Analysis and World Politics".

[140] Ver especialmente Selcher, "Brazil in the World", que chama atenção para o assunto e aponta o estudo de Cline, *World Power Assessment*, como um dos indícios da nova importância "acadêmica" do país.

culminando, já em 79, com a colocação do Brasil como o sexto país na escala de Cline[141]. É evidente que tais conclusões não são a causa do interesse pelo estudo do comportamento internacional do Brasil. Seriam quando muito um sintoma do interesse. Assim, o que nos importa reter não é o seu conteúdo, e sim o seu feitio teórico, porque reproduzem, de forma simplificada, o núcleo conceitual de boa parte das análises que se fizeram sobre a questão do poder. Assim, não se vai aqui discutir o estudo geral da estratificação, mas procurar retomar, no plano das teses específicas, como trabalha quem pensa a questão do poder como fundamento para a ação externa.

O segundo passo é, então, o de definir, nos estudos exclusivamente sobre diplomacia brasileira, o que significa a "ascensão" do Brasil.

A localização "média" na hierarquia de poder nos transformaria, conforme o autor, em algo como "poder médio", "grande potência", "potência regional", "novo influente", enfim, em país com maior presença nos negócios internacionais embora não global. É importante analisar com mais cuidado as definições do tipo esperado de potência que o Brasil vai ser porque, como veremos, a definição criará padrões valorativos para a própria compreensão da diplomacia brasileira.

Podemos começar com Schneider que dispõe assim sobre as perspectivas de poder do Brasil:

> Brazil is nearing the ill-defined but generally recognized point at which it can claim to be a *ranking power* – the first Southern Hemisphere star in the world galaxy and the first *new major power* to emerge on the international scene since the rise of (…) China after the World War II. (...) Brazilians have a very real aspiration to national greatness, with expectation of success at least by the year 2000[142].

Nesta primeira versão, os elementos caracterizadores da situação de potência ainda vêm em bruto, e mal diferenciados. O próprio autor reconhece a dificuldade de definir o significado de "ranking power" e fica nas generalizações sobre aspirações nacionais.

Numa segunda aproximação, mais precisa, como a que tenta Selcher, que definiria a situação brasileira como de "second order status", os elementos que podem compor a *potência regional* seriam:

[141] Cline, op. cit. apud Selcher, op. cit.
[142] Schneider, Brazil, p. XIII.

(a) alguma medida de superioridade regional;
(b) ligações significativas com três a seis "extraregional second order powers";
(c) relações cooperativas (e não subordinadas) com, pelo menos, uma das superpotências ("first order power").

A posição brasileira no mundo já incorpora tais elementos que estariam se firmando pronunciadamente[143].

Mais decisivo em seu diagnóstico, Perry vê a perspectiva de o Brasil desempenhar papel de "great power", e afirma que, para isto, as condições seriam: desenvolvimento econômico "full", condições adequadas de manter autonomamente a segurança nacional, e o reconhecimento do país como par pelas outras potências mundiais. Num outro trecho do mesmo artigo, Perry acrescenta duas outras qualidades que comporiam a condição de potência a definição de uma esfera de influência "apropriada" e, nas relações com as de mais potências, a certeza de que qualquer violação a interesses vitais do país acarretaria as mais sérias consequências[144].

Jaguaribe usará elementos similares em suas considerações sobre a estratificação no sistema internacional. O valor básico para Jaguaribe é o *grau de autonomia* (o que é aliás sintomático, já que é pensador preocupado com posições de países do Terceiro Mundo). As anotações de Jaguaribe são bem conhecidas e não valeria repeti-las integralmente. Basta lembrar que, depois das posições de "primazia global" e "primazia regional", e antes da posição de "dependência", situam-se os países que, como o Brasil, tem "autonomia" e podem aspirar e reforçá-la. A "autonomia" se definiria, então, como a capacidade, material e moral, do país que a detêm, de penalizar possíveis agressores e dispor de ampla margem de autodeterminação interna e significativa margem de independência externa[145].

As definições colecionadas até aqui são suficientes para dar a linha média do que poderia ser, no pensamento acadêmico, a medida potencial de "ambição" do país. É importante notar, e lembrando aqui as conceituações teóricas, como se casam sempre a dimensão contábil e a dimensão comportamental da potência. A perspectiva de ascensão do Brasil traz, em sua própria definição, certas linhas necessárias de ação. Ou seja: o Brasil, como potência, deverá ter medida de influência (hegemonia) regional, deverá ter relações especiais com pares médios e

[143] Selcher, *Brazil Multilateral Relations*, p. 3.
[144] Perry, *Brazilian Foreign Policy*, pp. 2l, 22, 81 e 82.
[145] Jaguaribe, "Relações Internacionais do Brasil", pp. 39 e 42.

assim por diante. O normativo, expresso pela dimensão comportamental, está embutido no contábil. Ao lado desse aspecto, sobretudo em definições similares às de Jaguaribe (e a de Perry em certa medida), estão algumas afirmações que constituiriam "requisitos" de comportamento diplomático, como o da autonomia.

Em suma, têm-se, como componentes do "projeto brasileiro", visto pela academia:

(a) o aumento de estoque de poder;
(b) que assegura níveis mínimos de autonomia comportamental (capacidade de retaliar contra agressões e formas de influência);
(c) que levaria naturalmente a determinados comportamentos de potência (hegemonia regional, etc).

Fixado o "paradigma", caberia discuti-lo nas seguintes etapas: inicialmente, um sumaríssimo lembrete sobre as condições gerais de emergência da potência (as bases que dão indicação sobre as possibilidades de que o "destino" seja cumprido); em seguida, uma revisão da evolução do pensamento sobre as medidas de poder, acentuando que, com o passar dos anos, no segundo quinquênio da década, se reforça o ceticismo sobre o tempo e o modo de realização da ambição da potência; é o universo das vulnerabilidades que se descortina neste momento; um terceiro passo será o de analisar a combinação curiosa entre o reconhecimento das vulnerabilidades e a manutenção da ideia da potência emergente; na seguinte etapa, a intenção é levantar, no âmbito da academia, os elementos de crítica à própria conceituação básica da ideia do "destino de potência" do Brasil. No último momento, estudam-se as linhas de análise que quebram, por assim dizer, o modelo inicial, com a introdução de formas mais complexas e menos automáticas de analisar o comportamento diplomático do país. E, nesta enumeração, estão apontados os tópicos em que se desenvolve o trabalho daqui para frente.

3.1. As condições de emergência do Brasil como potência: o tratamento teórico

Neste primeiro movimento da análise, a intenção é delinear, de forma sumária, o que seria o *modelo puro* das condições de emergência do Brasil como potência. Modelo puro porque afasta, neste passo,

as contracondições, os elementos que tornam o país vulnerável às influências externas, mais fraco que forte. Então, vista acima a medida conceitual do enquadramento do Brasil nas estratificações de poder, o "tipo de poder" a que pode aspirar, seria o momento de rever, de forma mais concreta, em que base estaria sustentada a "emergência".

Em primeiro lugar, assinala-se que, em boa medida observa-se convergência na lista dos atributos de potência (em emergência) nos diversos autores que lidam com a diplomacia brasileira nos dias de hoje. Há um código de atributos mínimos, que combina, em essência, três grupos de fatores: quantidades internas/qualidades nacionais e situação externa. Ou seja: na definição da medida de potência do Brasil, há, ao lado dos fatores objetivos e subjetivos internos, a definição de um quadro internacional que propicia a emergência de potências médias. O Brasil não "ascende" por méritos próprios exclusivamente, mas também porque o cenário internacional está aberto e "permite" jogo diplomático mais amplo que o propiciado pelas estruturas rígidas do bipolarismo do pós-guerra.

Resumindo, então, os esquemas que prevalecem para definir as condições e atributos do poder brasileiro, ter-se-iam:

A. Fatores Quantitativos

Nível de PNB (8ª do mundo), nível importante de produção agrícola, parque industrial completo (e sofisticado, com, p. e., nascente indústria nuclear), abundantes recursos naturais, perspectivas de que continue a crescer (há espaço e muitas das riquezas naturais não foram suficientemente exploradas); população numericamente importante; etc.

B. Fatores Qualitativos

A definição dos fatores qualitativos é mais complexa. A teoria resolve mal o tratamento da questão[146]. Mas, apesar das dificuldades, tomando-se o caso do Brasil e alguns textos-chave[147], é admissível encontrar algumas indicações suficientemente claras.

Os fatores qualitativos servem basicamente (embora isto nem sempre esteja dito) a aproximar, no nível da gerência, o que ainda

[146] Ver discussão do assunto em Selcher, "Brazil in the World", p. 4.
[147] A referência é aos textos de Perry, Peixoto, Fichtër, Schneider e, especialmente, do próprio Selcher.

está afastado nos números; mais precisamente, aproximar o Brasil dos países industrializados (potências e superpotências), e resolver o episódio, circunscrito temporariamente, da distância que os números expressam. Mas, quais seriam esses fatores qualitativos que "garantem" a transformação dos números em números de potência? Basicamente, a capacidade que teria a elite brasileira, formada de técnicos, diplomatas, políticos e militares, de bem gerenciar o destino de potência a que está votado o país.

Com base em A. C. Peixoto, que sistematiza com rigor a ideia, o que pode garantir a realização do projeto de potência seriam os "trunfos subjetivos" do poder brasileiro: a continuidade da gerência econômica, a permanência (e relativa autonomia) do corpo de diplomatas brasileiros e a intenção militar de transformar o país em potência[148]. A reflexão de Peixoto se amplia, como se verá adiante. Mas, relendo os outros autores que lidam com o tema, concluir-se-ia que as condições subjetivas devem garantir concretamente: que haja estabilidade de propósitos (porque o sistema político deve ser relativamente estável); que os propósitos sejam eloquentes (como o de criar potência, exatamente porque os militares disporiam de posições-chave na elaboração de propostas sobre o comportamento internacional do país, e, assim, poderiam transpor o seu sentido de missão para a estratégia diplomática e para eles não há missão que se realize sem poder; e, finalmente, que os propósitos sejam efetivamente bem "realizados" e aí a diplomacia bem estruturada passaria a ter funções-chave. O modelo "puro" aproximaria dessas interpretações alguns artigos, (bem mais ingênuos do que o de Peixoto) como o de Roett e de Perry, escrito em 1977, em que, mesmo diante da crise de petróleo, assinalava, quase como uma inevitabilidade, a capacidade gerencial de elite brasileira em superar as dificuldades, que se avizinhavam[149].

Importa assinalar (antes de ver as vulnerabilidades que se revelaram mais tarde no modelo) que um dos supostos implícitos da realização subjetiva dos ideais de potência é o da *unanimidade* dentro da elite quanto à *direção* dos ideais compartilhados (supõe-se evidentemente que tais ideais existem e estejam a permear a presença internacional do país).

[148] Peixoto, "La montëe em Puissance", p. 342. Aliás, os elogios da academia ao corpo diplomático brasileiro, mesmo entre os que são críticos de diplomacia, é unanime.
[149] Roett e Perry, "Tendências da Política Externa Brasileira".

C. Fatores Internacionais

Como se disse, a "emergência" não é fruto somente do que acontece racionalmente. As estruturas mundiais são fator que serve à "emergência" também. A análise é diferente, contudo, da esboçada para a diplomacia de Vargas. Para esta, os fatores externos garantem, quase exclusivamente, o poder de barganha para o Brasil. Agora, o quadro é mais complexo. Há uma interação entre o externo e o interno mais íntima, menos previsível. O Brasil já poderia ganhar mesmo em situações em que a rigidez do sistema fosse restaurada a até certo nível (exemplo: a não aceitação do boicote de grãos à URSS em sequência à intervenção no Afeganistão).

A linha estabelecida para refletir sobre o problema disporia, em primeiro lugar, de Fatores Globais a favorecer a ascensão, e tais fatores poderiam ser de dois tipos:

- Fatores Políticos: o fim do pós-guerra (o fim do bipolarismo e da Guerra Fria) abre espaço para a ação diplomática brasileira que pode se libertar de compromissos rígidos de defesa do mundo ocidental (o fim dos compromissos assinala também o esmaecimento da hegemonia norte-americana que era a avalista dos compromissos globais, e mesmo a sua criadora); diferentemente do tempo de Vargas, não é a rivalidade interimperial que abre o espaço de manobra, mas justamente o oposto, a aproximação e a *détente*, porque dilui o conteúdo ideológico que cimentava os vínculos e alianças globais[150];
- Fatores Econômicos: fenômeno fundamental é a multipolarização econômica do Ocidente desenvolvido, acompanhado de uma intensificação dos laços do Brasil com o exterior; isto significa basicamente que se cria uma contraparte econômica, real, para a diluição da hegemonia norte-americana. A diversificação dos laços abre oportunidade novas de agir externo, e, consequentemente, cria poder de barganha para a diplomacia que pode jogar com parceiros em posições contraditórias. O exemplo "clássico" é evidentemente o Acordo Nuclear com a Alemanha. A diversificação enquadra, portanto, *mecanismos de defesa* (os EUA não podem exercer a hegemonia que tinham simplesmente porque não são os nossos maiores financiadores, compradores, vendedores etc.) e *mecanismos de projeção*

[150] Para uma análise do assunto, de uma perspectiva brasileira, ver Jaguaribe, *Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica*.

internacional (as oportunidades de ação se multiplicam e, p. e., um tipo de empreitada de grande porte e de tipo moderno, como os empreendimentos em petroquímica, etc., serão feitos preferencialmente com parceiros europeus e japoneses).

- Um outro elemento importante no processo de criação de poder, no plano econômico internacional, estaria justamente na definição e institucionalização dos conflitos Norte-Sul. É outro fenômeno que acompanha o eixo de arrefecimento do ideológico, que vai permitir não só o surgimento de alternativas de pensar o sistema econômico, como sustentar alternativas concretas de ação, especialmente na linha Sul-Sul, de aproximação com os países em desenvolvimento.
- Fatores Regionais: na medida em que se imagina que o país vá exercer "hegemonia" no continente, condições regionais de afirmação de potência são essenciais para compor o quadro de fatores. Os analistas têm concentrado a sua atenção especialmente em dois aspectos, ambos com sinal positivo: (i) a localização geográfica do Brasil num continente pacífico, sem guerras, em que as suas fronteiras estão definidas, etc. permite ao país manter em nível baixo seus gastos em defesa, e dispensa as elites de preocupação com conflitos militares, abrindo espaço para formulações mais positivas para a construção da potência; enfim; a "hegemonia" ou "influência" que o Brasil possa a vir exercer no quadro continental não é medida por hipóteses de guerra, o que, desde já, libera recursos, materiais e emocionais, do país; (ii) também favorece a "boa posição" do país a dificuldade por que passa a Argentina na atual conjuntura; o ideal de potência teria um limite inibidor na América Latina exatamente na rivalidade argentina, que se expressaria através de busca de posições de hegemonia e controle nos países que fazem a vizinhança comum de Brasil e Argentina. Ora, com a Argentina deslocada na "competição", passa a ser natural a direção hegemônica do Brasil na sub-região platina.

Resumindo: os números de crescimento, a disposição da elite, uma estrutura internacional favorável, a tranquilidade de posição regional, são os elementos que, somados, constituiriam a base de aspiração do Brasil a uma posição de potência. Não obstante, haverá elementos, dentro de cada um dos planos vistos, que revelam limites e vulnerabilidades às aspirações e propostas, como se verá em seguida.

3.2. As vulnerabilidades do poder brasileiro: dificuldades, no caminho de tornar-se potência

No tópico anterior, os fatores de poder foram enumerados. Porém, salvo em raríssimos textos[151], as condições de positiva emergência nunca foram colocadas de forma absoluta pela comunidade acadêmica. A postura sempre foi qualificada, com doses variadas de ceticismo. Numa simplificação grosseira, dizem os analistas que é inevitável ou muito provável que o Brasil "emirja" como potência, mas a caminhada até lá não se fará sem obstáculos.

Como se desenha o ceticismo? Como se levantam as dúvidas sobre a emergência?

Para caracterizar o processo, duas observações seriam importantes. Em primeiro lugar, os matizes de ceticismo (ou de adiamento temporal da realização das condições de potência) nascem da aceitação de que, em cada dimensão do poder que existe atualmente, há dimensão correspondente da vulnerabilidade. Em regra os analistas da emergência são os mesmos analistas da vulnerabilidade (embora alguns pouquíssimos se especializassem só num lado, positivo ou negativo, da realidade). É importante fixar (e este será o tema do próximo tópico) que a articulação do conceito de potência, como eixo analítico, leva a que se considere, como *passageira*, a vulnerabilidade. Os analistas não conseguem imaginar, apesar do reconhecimento da diferença entre o Brasil e as potências atuais (Super ou Médias), *formas diferentes de projetos de comportamento.*

Uma segunda linha de observação na caracterização do "ceticismo provisório" diz respeito, de um lado, ao aperfeiçoamento das medidas de poder, e, de outro, ao aprofundamento das análises céticas. Ou seja, o ceticismo se torna mais elaborado e mais sofisticado na análise das vulnerabilidades, e, há em dose maior, se comparamos os textos de 74 e 75 como os que foram produzidos mais para o fim da década, especialmente nos Estados Unidos. De alguma forma, o ceticismo acadêmico acompanha e reflete, às vezes com antecipação, a própria retórica do Governo, que também abandona, em seus pronunciamentos, o discurso de potência, muito claro, por exemplo, no II PND e nos anos que vão de 69 a 74. Mas, a relação do que os acadêmicos dizem com a realidade, retórica e política, da diplomacia escapa a este trabalho. Pelo menos explicitamente.

[151] Caminho de potência sem vulnerabilidade, numa revisão do mito ufanista, seria típico dos anos 50. Ver Fontaine, op.cit., p. 46 e seguintes.

Caracterizado formalmente o processo de desvendamento das vulnerabilidades, faltaria ver, em substância, como elas se modelam. O caminho de potência significa, como se viu, o ganho progressivo de "capacidades de influência". As vulnerabilidades são, assim, mecanismos qualificadores da influência, ou porque restringem o seu campo ou porque restringem a sua profundidade ou ainda porque adiam a realização de determinadas "capabilities". A vulnerabilidade é o lado negativo do poder, indica-lhe limites. Insista-se que a versão aristotélica do poder do país (algo que ainda não se atualizou) é uma versão do problema, a que adota parcela da comunidade acadêmica, porém não necessariamente a mais adequada, dirão outros. De qualquer maneira, é a mais comum, talvez porque seja a que mais imediatamente apele ao senso comum.

Quais são as vulnerabilidades concretamente? Seriam dos seguintes tipos.

A. Vulnerabilidade de Estoque: a tese básica é a de que, apesar dos números favoráveis, há diversas dimensões em que o país é relativamente inexpressivo, e, em outras, ostensivamente pobre.
B. Vulnerabilidade de Gerência: diante de desafios específicos, a elite governante não foi capaz de equacionar adequadamente as respostas nacionais, e, com isto, tornou vulnerável o país, menos poderoso; uma outra versão da tese é a de que falta coesão social ao Brasil, e, com isto, os projetos de potência têm mínimo respaldo social.
C. Vulnerabilidade da Dependência: também funciona em dois sentidos: o da "vulnerabilidade do modelo", que estaria ligado às interpretações da "teoria da dependência" que defendem a tese de que o modelo de "desenvolvimento associado", nos quadros do capitalismo internacional, é um mecanismo gerador de ineficiências em escala nacional; e o da "vulnerabilidade física", que nasce da falta de certos fatores estratégicos para o desenvolvimento nacional, que estão fora do país, e o exemplo mais flagrante e o do petróleo[152].
D. Vulnerabilidades Internacionais: são as que nascem do contexto de atuação diplomática do país, e que incorporam as resistências específicas ao projeto de potência (ex. a rivalidade argentina na pretensão de hegemonia na América do Sul, etc.). (Não se vai aqui tratar do último tipo que

[152] Um artigo de introdução didática ao tema é o de Caporaso, "Dependence, Dependency and Autonomy".

> é nitidamente derivado dos anteriores: na medida em que supere nas limitações e vulnerabilidades específicas aumentaria automaticamente a capacidade do país de vencer as vulnerabilidades de tipo internacional)[153].

Sem entrar em análise mais profunda seria, não obstante, interessante assinalar alguns exemplos de funcionamento das vulnerabilidades.

No caso da "vulnerabilidade de estoque", dois trabalhos de Wayne Selcher[154] são os que melhor descrevem o problema. Selcher faz uma enumeração bastante completa das diversas linhas de poder (produção agrícola, industrial, riquezas naturais, etc.), e, em seguida, procura *relativizá-las*, de dois modos. Em primeiro lugar, através do levantamento de vulnerabilidades específicas. Em cada dimensão da coluna de "crédito" na contabilidade de poder, há insinuações de débito. Um exemplo: na agricultura, apesar da pujança da produção em alguns setores, há dificuldades na produção de fibras alimentícias, e o crescimento de produção para exportação encontra limites sérios na própria capacidade que tem a agricultura para alimentar a população do país. Da mesma forma, outras "vulnerabilidades" são encontráveis em outras dimensões de poder. O que isto significa? No exemplo que se deu, a capacidade de autossuficiência agrícola não é alcançável, o que torna vulnerável o país às pressões dos que vendem alimentos; em segundo lugar, a perspectiva de utilizar a "arma agrícola", através de manipulação de cotações, etc., também está limitada pela própria dificuldade de crescer (em extensão e produtividade) da agricultura.

O segundo mecanismo relativizador está ligado à localização das dimensões do poder brasileiro no mundo, em comparação com outros poderes. Assim, os números globais, que impressionam tomados de per si, são poucos expressivos em perspectiva comparativa. Assim, por exemplo, o fato de que o Brasil é o 8º PNB do mundo não significa muito se é lembrado que o valor do produto não é superior a 2% do mundial; as contas de *per capita* são outro indicativo da modéstia da economia brasileira; em termos de consumo e produção mundial, o Brasil fica em regra na faixa dos 1,5 a 3%, etc. Em outra medida, a carência de capital

[153] O quadro internacional admite outras interpretações. Uma das ideias correntes é a de que, por estar num continente isolado das linhas centrais das rivalidades políticas, o peso estratégico do país cai (e caem consequentemente os níveis de poder). O isolamento estratégico criaria também inibições ao uso potencial de influência na medida em que o Brasil, à diferença de países em "zonas quentes", como o Egito, não pode manipular as rivalidades Leste-Oeste em proveito próprio. O lado positivo da localização geopolítica estaria, como se viu, na ausência de um contexto de conflitos que dispensa o país de preocupações bélicas, etc.

[154] "Brazil in the Global Power System" e "Brazil in the World".

(as dimensões da dívida são reveladoras) e a precariedade da base de ciência e tecnologia são outros sinais da fragilidade brasileira.

Desses dados, muito elaborados nos trabalhos de Selcher, o autor tira, entre outras, duas conclusões: em primeiro lugar, a diferença entre os números de poder brasileiro e as verdadeiras potências médias (que ficam acima na sua contabilidade) é extremamente significativo, o que qualifica sobremodo a aspiração de potência do lado brasileiro; de outro lado, as possibilidades de influência do Brasil no cenário internacional devem ser reduzidas ao seu devido escopo, e serão sempre limitadas a algumas situações específicas: tratamento de investimento estrangeiro, comércio internacional de alguns produtos, serviço de sua dívida externa, vendas de armas para países em desenvolvimento potencial de armamentos nucleares, etc. A listagem é um tanto confusa, mas dá em que o autor norte-americano imagina que ações brasileiras específicas podem ter impacto extrarregional.

A questão da "vulnerabilidade de gerência" envolve na realidade dois conceitos. Em primeiro lugar, ficaria a dimensão técnica. A série de problemas que enfrenta a elite brasileira, em todos os níveis, do econômico (inflação, dívida externa, etc.) ao social (habitação, saúde, etc.), ao político ("abertura"), impõe enormes desafios "gerenciais", de difícil superação. Ou melhor: de difícil compatibilização com um projeto de potência. A capacidade técnica de solucioná-los satisfatoriamente estaria no limite e, "atrapalha" as perspectivas de emergência[155]. Dificulta o atingimento do alto nível de coesão social que estaria na base de um projeto de potência. O país é vulnerável e as dificuldades de administração econômica, política e social reforçaram linhas de vulnerabilidade interna.

O segundo conceito é mais político e toca no cerne do problema da legitimidade. De alguma forma, tangencia a questão gerencial, mas dá passo adiante no diagnóstico da vulnerabilidade ao explicitar as consequências e implicações políticas das dificuldades de gerência. Além disto, não restringe o diagnóstico ao comportamento das elites ao ligar, o projeto político às suas bases sociais. A questão central é, assim, a da legitimidade. Na verdade, o problema frequenta praticamente todos os analistas, desde o artigo pioneiro de Bailey e Schneider, que descortinaram, na ausência de participação social, uma das vulnerabilidades maiores do projeto de potência[156]. Mais recentemente, é Selcher que propõe a dúvida:

[155] Selcher, "Brazil in the Global Power System", p. 25.

[156] De alguma forma, o artigo "pioneiro de Bailey e Schneider, apesar dos entusiasmos, já colocaria a questão de forma explícita.

> A nation that suffers from low social cohesion encounters great resistance in mobilizing the population toward national goals and is more easily penetrated by foreign influences" that can take advantage of and perhaps magnify social divisions[157].

A vulnerabilidade se dá, assim, em dois níveis: na relação elite/povo e na relação povo/potências estrangeiras. No primeiro caso, falta a possibilidade de transformar as vantagens quantitativas em qualidade de ação; no outro caso, abre-se a possibilidade de alargar a divisão interna na população, com brechas para lealdades a potências externas.

O tema é retomado por vários analistas, e admite também um foco elitista, como o de Barros, que diagnostica que a incapacidade militar de conseguir a adesão das elites civis para o seu projeto de potência o torna "ilegítimo" e, assim, em boa medida, inviável[158].

As versões dos autores são do período em que o processo de democratização não estaria ainda suficientemente delineado. De qualquer maneira, *o diagnóstico poderia valer ainda.* A abertura teria que funcionar para "baixo", o projeto de potência teria que ser aceito e adotado por toda a população (ou pelo menos por número significativo de seus representantes) e, mais do que tudo, teria que haver uma remodelação dos feitios de gerência econômica que minimizassem as formas de desigualdade social, para que o projeto fosse efetivo, contando com uma base real de vontade social. Na versão de Selcher, seria fundamental que o país subisse na escala do PNB *per capita* na mesma proporção com que subiu na do PNB para que as soluções para a "vulnerabilidade gerencial" desaparecessem, ou, pelo menos, fossem atenuadas.

A última das vulnerabilidades nasce da situação de dependência, e, já se viu, tem duas expressões básicas. A versão da "dependência física" é comum nos autores norte-americanos. O exemplo do petróleo como condicionante da política brasileira no Oriente Médio é o mais comumente citado. Mas, analistas como Selcher que, repita-se, é o que mais detalhadamente estudou o problema geral das vulnerabilidades (daí, a frequência das citações), apontam no trunfo brasileiro da diversificação dos laços com o exterior o próprio sinal da vulnerabilidade. Em suas palavras,

[157] Selcher, op. cit., p. 24.
[158] Barros, "Brazil Self-Perception and Reality" pp. 14 a 15.

> Ironically ... even with diversification, Brazil is now more dependent on the international system generally, and dependency still means vulnerability, the antithesis of consistent and dependable influence. This dependency occurs most heavily in precisely those sectors essential for projection of influence: capital, energy, technology, the stock in trade of current world political economy... Thus outside of South America, one would be hard to put to name a country for which relations with Brazil are now really a serious concern or a major item in the broad context of foreign relations... Brazil depends much more on most globally significant countries than they upon Brazil[159].

O texto de Selcher é autoexplicativo e vai direto ao ponto: o Brasil é vulnerável porque, em algumas bases do exercício da influência, *depende* de outros países. O recurso ao exterior em tecnologia, capital, etc., limita as possibilidades da influência política, e, daí, a "despreocupação" do sistema internacional com o que ocorre no Brasil.

A dependência nasce assim da própria diversificação dos contatos com o exterior e reflete, no fundo, a vulnerabilidade do sistema econômico nacional. O sistema é "pobre", tem falhas estruturais que são supridas internacionalmente, e, do momento em que isto acontece, o país naturalmente aliena parcela de sua independência, a marca típica de uma potência internacional.

A segunda versão da "dependência" está ligada à *teoria da dependência*. Não se trata, assim, diretamente de uma vulnerabilidade específica de determinado país, algo que diminua a sua capacidade de atuar no plano internacional. A pretensão da teoria é um tanto maior, e um tanto diversa é a sua lógica.

É extremamente difícil resumir conceituações globais da *teoria da dependência*. Por duas razões: em primeiro lugar, há profundas divergências internas entre os diversos expositores da teoria[160]; em segundo lugar, parcela expressivamente numérica dos estudos sobre América Latina realizados por latino-americanos (e, hoje, também, por norte-americanos), desde a CEPAL até a revista "Latin American Perspectives", estão, de alguma forma, filiados às noções da dependência. E uma massa numérica importante e diferenciada qualitativamente que tornam difícil tocar na essência do conceito.

[159] Selcher, op. cit., pp. 18 e 21.
[160] Para versões recentes da controvérsia, v. Figueiredo, "*Desenvolvimento dependente Brasileiro*; Bambirra, *Teoria de La Dependencia*; Jackson et alii, "An Assessment of Empirical Research".

Com risco de ser simplista e distorcer contribuições da escola, valeria indicar que o sentido básico da dependência está ligado ao próprio modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos. A dependência não se dá ao nível da balança comercial, mas no plano mais profundo das estruturas sociais e econômicas, que regem o processo de desenvolvimento global do país. Os centros dinâmicos são externos ao país (que "depende" de capital, tecnologia, etc.), mas são reproduzidos em função de *condições internas*. Ou seja: a dependência nasce externamente mas sobrevive porque implanta determinadas estruturas no âmbito da nação que garantem formas de crescimento que reproduzem a dependência em novos patamares e modelos. Uma das implicações do modelo é a de sublinhar a aliança de burguesias dos países centrais e dos periféricos por cima das fronteiras nacionais. A burguesia nacional, em algumas versões de teoria, é um mito que não se sustenta em países em desenvolvimento. Seus interesses não são nacionais, mas refletem os interesses que nascem de suas ligações "transnacionais".

As consequências políticas, e especialmente para a política externa, do modelo variam muito (é bem verdade que as interpretações da "economia" do modelo também variam). Nas versões "esquerdistas", como na de Marini[161], a nação praticamente desaparece. A dependência aniquila qualquer forma de ação política autônoma, e o país passa a funcionar como mero eixo de transmissão do "imperialismo". O Brasil é visto como subimperialista. Em política externa, não realiza seus fins, mas o das potências imperiais. A "vulnerabilidade" atinge ponto máximo, e a política externa não pode, conceitualmente, fazer nada diferente do que reproduzir, a nível político, os esquemas de dominação econômica.

Numa segunda versão do modelo, aceita-se, por exemplo, a possibilidade de desligamento do econômico e do político e a dependência econômica admite a independência retórica, e só. Num comentário a texto de Estevam Martins, Conceição Tavares expressa bem o argumento:

> As a "sovereign nation" Brazil can define, in ideological terms, the foreign policy that suits it internally. However, as a "dependent nation" it has not the slightest possibility of autonomously determining its international relations. With respect to the former, Brasil *f*ollows an old established tradition of maintaining, and even of leading, certain trends of "independence" in Latin American foreign, policies[162].

[161] Marini, op. cit.
[162] Conceição Tavares, "Commentary on C.E. Martins", p. 309.

O texto de Conceição (também o de Marini) é do início da década. Foi lido em novembro de 1972 numa conferência acadêmica realizada em Lima. De 70 para cá, os dependentistas descobriram novas ênfases e novas linhas de conceituação da relação entre economia e política (reflexo certamente do processo de revisão da ligação no âmbito do próprio marxismo ocidental). Uma das novas áreas de exploração teórica é exatamente a da autonomia relativa do Estado, que abre espaço teórico para a consideração de formas específicas de atuação da diplomacia. O texto já citado de Fernando Henrique Cardoso, o pós-escrito que escreveu ao seu "Dependência e Desenvolvimento na América Latina", anuncia claramente a tendência. Seus escritos mais recentes reforçam-na[163].

O que ocorre é uma espécie de aprofundamento dialético da dependência. O paradigma é mantido: as ligações internacionais ainda são determinantes, as consequências do modelo de crescimento (má distribuição de renda, marginalização, concentração urbana, falta de autonomia científica e tecnológica, etc.) são perfeitamente visíveis, mas *a dimensão política se complexifica*. Deixa de haver unidade no bloco hegemônico que reproduz a dependência (ou, pelo menos, unidade e coesão na intenção e no processo de reproduzir a dependência) e admitem-se claramente áreas de clivagem e mesmo de contradição política entre o centro e a periferia (que, no fundo, "atrapalham" o processo de hegemonia que vinha como acompanhante necessário do quadro de dependência econômica).

Nasce da aceitação da divergência política entre centro e periferia em situação de dependência um marco conceitual que permite explorar implicações e consequências de "novo modelo"? Quando é possível a ação autônoma? O que ela significa para os laços econômicos? etc. são indagações que ainda não foram respondidas. Aliás, existe, entre alguns dependentistas, um certo cuidado em teorizar sobre o tema, diante das complexas características da realidade nacional e internacional[164]. De qualquer maneira, é importante assinalar que, em sua lógica, o tratamento da vulnerabilidade deixa de ser um jogo contábil e passa a ser primordialmente a resultante de um movimento estrutural mais amplo. Ou seja: não é o somatório de fatores de poder que determina o comportamento de um Estado no plano internacional (ou o seu potencial de ação, para ser mais preciso), e sim um determinado padrão de inserção no sistema internacional (econômico e político). Por isto, as lógicas de

[163] Especialmente os artigos transcritos em *As ideias e seu lugar.*

[164] São observações recolhidas em intervenção oral de F. H. Cardoso no Seminário sobre Revolução de 30, realizado no Rio em princípios de setembro de 1980.

ação e de comportamento dos países industrializados (centro) é diferente da que rege os países em desenvolvimento (periferia).

3.3. As obrigações diplomáticas (antecipações ao comportamento de potência) e as ambiguidades da posição

Quando se examinam as análises específicas, ver-se-á que a discussão do problema do potencial brasileiro e de suas vulnerabilidades não está colocado (como nesta exposição, que é didática) em forma *consecutiva* em momentos diversos de tal forma que a análise do poder venha *antes e depois* a análise das vulnerabilidades. Também não está separado geograficamente o estudo das questões do poder e da vulnerabilidade, como se uma escola norte-americana se especializasse no lado "positivo" do potencial e os brasileiros no lado negativo. A análise nasce ao mesmo tempo no mesmo espaço acadêmico, confunde-se a cada tese, a cada *paper*.

Isto coloca uma situação analítica curiosa. Como resolver conceitualmente o presente de uma potência que é emergente? Ninguém duvida das formas futuras de comportamento, que poderiam tomar, como padrão comparativo, a conduta das potências atuais. A emergência terá acabado e tornado, então, o país em potência "presente". Mas, e agora, o que prevalece: as linhas de poder ou as linhas da vulnerabilidade? O comportamento não é redutível ao esquema de poder porque existe a vulnerabilidade; a vulnerabilidade, em contrapartida, não poderia, em tese, sustentar uma política externa ativa, como os autores caracterizam a diplomacia brasileira atual.

Haveria, então, duas soluções ideais para o dilema. A alternativa de *vulnerabilidade* absoluta, que é mais ou menos a de alguns teóricos da dependência, em que a política externa desapareceria na ausência de autonomia nacional; e, de outro lado, a alternativa do *comportamento antecipado de potência*, ou seja, o país se comportaria, no sistema internacional, de acordo com os modelos de potência que estariam em fase de "atualização". Nas análises de casos específicos, especialmente dos autores norte-americanos, a segunda tendência prevalece nitidamente.

Há que criar algum modelo avaliador do comportamento atual que, simultaneamente, sirva para projetá-lo no tempo. Há que explicar o comportamento atual e prever suas direções. Ora, como o que existe, em tese, são as condutas reais das potências, uma, emergente, deve se aproximar das primeiras. Enfim, *excluiu-se assim, de saída, e por definição,*

a própria possibilidade de comportamentos internacionais que sejam peculiares aos emergentes. O típico é o intermediário, o não realizado, não o que vale porque tenha lógica própria. O tema será adiante retomado porque é crucial na crítica a boa parte da análise acadêmica sobre política externa brasileira.

Dois temas serão, então, examinados nesse diapasão. O das *obrigações diplomáticas*, o comportamento necessário de uma potência emergente, e, um segundo, o das *ambiguidades da posição* do país, que também decorre dessa situação "intermediária".

3.3.1. As obrigações diplomáticas

A ideia básica, como se viu, é a de que o pertencimento a determinada categoria ("middle power") gera um tipo de comportamento diplomático. E, o comportamento deverá necessariamente estar ligado ao objetivo dual, de transcender a condição de emergência, e de "imitar" a atitude dos que já são hoje potência acabada. Na linha do mimético e do compensatório está situado o quadro analítico em que se movem os analistas da diplomacia brasileira contemporânea.

É possível mesmo reduzir a forma silogística o esquema analítico básico que teria os seguintes contornos:

a) o Brasil é um país que tem condições de ascensão ao "mundo dos donos de poder";
b) o processo de ascensão deve estar orientado pelos modelos atuais de potência: ascensão significa aproximar-se, em estoque de poder e em comportamento, das potências atuais;
c) o grau máximo de poder atual é a Superpotência, modelo ideal do comportamento de um país em ascensão;
d) o Brasil deve comportar-se, em seu universo ainda limitado de ação, como se fosse uma Superpotência em "miniatura".

É nessa base que os autores podem fazer comparações muito explícitas entre o Brasil de hoje e os Estados Unidos do princípio do século, quando se desenha seu destino de "world power"[165].

A lógica do raciocínio, silogístico, é verdadeiramente implacável – e simplista. Não há alternativas nem peculiaridades; o Brasil deve ser julgado com as mesmas categorias que servem para compor o tripé analítico com que Aron estrutura o seu modelo de ação diplomática, o

[165] Assim termina o livro de Schneider, Brazil, p. 218.

poder, a influência e o prestígio, sem qualquer tradução que especifique ao nível teórico o perfil próprio da diplomacia do país[166].

Para dar sentido mais concreto ao que está sendo dito, conviria resumir alguns dos *leitmotiv* deste tipo de análise, retomando seus temas preferidos: o estágio regional de emergência, o atrito com os Estados Unidos e a economia como motivação única do trabalho diplomático.

O Estágio regional da potência

Os analistas coincidem, em regra, na ideia de que a emergência passa por um estágio regional antes de se delinear a "pretensão mundial". O Brasil deve afirmar "hegemonia" no quadro latino-americano se pretende exercer influência a nível mundial. A expressão de Tambs, radical no seu viés geopolítico, é exemplo da tendência:

> O sonho brasileiro do *status* de superpotência prevê o estabelecimento de uma confederação transcontinental não pela conquista, nas por meio da hegemonia política e econômica na América do Sul[167].

No texto de Tambs, já se insinua que o caminho da hegemonia está ligado à definição de formas de controle. É difícil compreender cabalmente sua conceituação de "controle" porque é imprecisa a tentativa de fazê-lo, o que denuncia talvez a precariedade da análise orientada assim. Sobre os países vizinhos "fracos", como Bolívia, Paraguai e Uruguai.

Alargando o escopo da análise, os exames da problemática latino-americana partem, em regra, da consideração do continente como uma arena onde se repete, com as mesmas características, só que em ponto menor, o mesmo padrão de um quadro de balança de poder. Um dos eixos centrais da balança é a "disputa" entre Brasil e Argentina, que o já citado Tambs qualificou de "luta titânica"[168]. O tema argentino, como se viu, é central na própria definição das medidas de poder brasileiro. Muito das análises dos lances da diplomacia brasileira é, então, feito com base na ideia de que são parte de um processo de afirmação "contra a Argentina". Um exemplo claro, por exemplo, é a ideia de

[166] É o que faz Selcher em seu "Brazil in the Global Power System".
[167] Tambs, "Como o Brasil joga no xadrez geopolítico". Perry diz algo parecido: "Brazil seems to be in the process of institutionalizing an enduring regional primacy", op.cit. pp. 36 a 38.
[168] No artigo já citado.

que a construção de Itaipu é uma vitória contra a Argentina[169]. Alias, o problema argentino admite, por ser tão abrangente, uma interpretação oposta a que está sendo dada. Ao invés de ser o eixo de uma disputa de poder, *a relação com a Argentina pode ser visualizada como o eixo de uma articulação latino-americana de política internacional, a partir da qual se projetaria o continente no cenário mundial*. É uma ideia cara a Hélio Jaguaribe, que chega a propor mesmo que os dois países se aproximem através da produção conjunta de armamentos, com o que dissiparia as suspeitas e se criariam bases efetivas de um novo centro de poder regional[170]. Celso Lafer, Felix Peña, desenvolvem também argumento sobre, aproximação entre Argentina e Brasil.

Uma outra vertente da análise da disposição hegemônica brasileira no continente e que também aparece as análises de Jaguaribe acentua o feitio egoísta ou *bilateralista* da posição brasileira no continente. A potencialidade do Brasil permitiria que o país se excluísse dos foros de construção da unidade latino-americana, e o seu bilateralismo seria a expressão diplomática da opção por políticas de poder e de hegemonia[171].

Finalmente, outro tema em que se revela plenamente a presença do "paradigma de poder" é o da sucessão brasileira da hegemonia norte-americana no continente. Como não há alternativas conceituais aos comportamentos de poder, o vácuo deixado pela retração da hegemonia norte-americana teria que forçosamente ser preenchido, e, neste sentido, caminharia a política brasileira. Selcher diz claramente isto quando afirma:

> What does give it a noteworthy political potential (*i.e., a política brasileira na America do Sul*), then, particularly from the American point of view, is the attitude it takes toward international change and the favorable possibilities it has for consolidating its economic and political predominance within South America, consequently becoming a rival or successor for a receding United States influence in the continent[172].

Em suma, num quadro em que a disputa de poder é o motivador central dos comportamentos, a América Latina transforma-se numa arena de balança de poder, e a diplomacia brasileira teria que necessariamente se orientar por um projeto de hegemonia. A posição de Jaguaribe, Lafer e Peña é notável por ir contra o senso comum, invertendo a hipótese "fácil".

[169] É a percepção de Hilton no artigo "Surto Econômico Viabilizou a Diplomacia de Geisel".
[170] No artigo "El Brasil y America Latina", p. 630.
[171] Lafer defende a tese em seu artigo "A Política Exterior Brasileira".
[172] "Brazil in the global Power System", p. 16.

Os atritos e as divergências com os Estados Unidos

O processo de transformação em potência significa ganhos progressivos de autonomia na ação internacional do país. Autonomia implica medida de contradição com a potência hegemônica, que, de formas variadas, "controlou" ou "condicionou" o processo de presença internacional do Brasil. Daí, a afirmação brasileira deve implicar, por definição, algum atrito e alguma divergência com os Estados Unidos. O espaço diplomático que o Brasil conquista é conquistado "em detrimento" dos Estados Unidos.

Há vários modos de entender a divergência, esquematizados, aliás, de forma didática num artigo recente de Norman Gall[173]. Basicamente, haveria três versões do fenômeno. Numa primeira, o desencontro dá-se quase a nível pessoal. São erros de "policies", em regra tributados aos norte-americanos (que não entendem o novo *status* brasileiro), e provocam inutilmente as controvérsias. Uma mudança de pessoas e de políticas seria suficiente para mudar o panorama e restaurar uma aliança histórica. Artigo como o de Fontaine de crítica à política externa de Carter exemplifica a tendência[174].

Outros autores, como Skidmore e Fishlow procuram raízes mais estruturais para as divergências, e, em geral, distinguem entre a manutenção de uma aproximação política combinada com a possibilidade de conflitos de tipo econômico[175]. Para Skidmore, por exemplo, o conservadorismo das elites brasileiras garante que, em última instância, encontrem fatores de aproximação com os Estados Unidos, na defesa do mundo ocidental. Em contrapartida, a própria afirmação do capitalismo brasileiro levaria necessariamente a pontos de atrito com os Estados Unidos.

Na mesma linha de interpretação estrutural do conflito, ainda ter-se-iam os artigos dos analistas soviéticos sobre política externa brasileira, dos historiadores que procuram ver as raízes da divergência contemporânea em fenômenos como a disputa sobre a participação na Guerra da Coreia, etc. Para todos, na expressão de Schneider, a "amizade velha entre os Estados Unidos e o Brasil é coisa do passado"[176].

Finalmente, haveria autores, como Perry, que buscam identificar alguma ambiguidade no processo de divergência entre o Brasil e os Estados Unidos, no sentido de que, no quadro do Ocidente, o "reconhecimento"

[173] "Até que Ponto os EUA interessam ao Brasil", especialmente o parágrafo final.
[174] "The End of Beautiful Relationship".
[175] Fishlow, "Flying Down to Rio; Skidmore, "Brazil's Changing Role".
[176] Ver citação da nota 16 para os soviéticos e Hilton, "Coreia".

do *status* de potência ainda é dado pelos Estados Unidos. O Brasil teria que passar pela "prova" e, assim, abrem-se as possibilidades para o exercício de um poder não autônomo, e sim por procuração (a ideia de "key country")[177]. Neste último modelo, já não seriam as virtudes pessoais e as habilidades das "policies" que aproximariam os dois países, mas o interesse em partilhar (ou compartilhar) situações de poder: mandante e mandatário poderiam naturalmente harmonizar interesses, e, assim, diluir as possibilidades de atrito.

A economia como motivação única do trabalho diplomático

Uma das observações constantes sobre política externa brasileira é a de que está centrada em tarefas econômicas. O trabalho diplomático é essencialmente um trabalho econômico, e a política não passa de um artifício que recobre os objetivos comerciais.

Esta ideia se explicaria porque o núcleo da transformação do Brasil em potência está no desenvolvimento, tarefa entendida como basicamente econômica. A condição de país em desenvolvimento deve ser superada para que o país exerça plenamente o seu papel de potência. Aí talvez se localize o específico da diplomacia do país em desenvolvimento, em contrapartida à dos que já são potência; ao subordinar a perspectiva de hegemonia política ao alcance prévio de determinados objetivos econômicos.

As afirmações específicas da prevalência do econômico são várias, e dependem da versão do autor sobre o que é a tarefa (problema) principal que a economia do país enfrenta. Em regra, na diversificação de mercados, na obtenção de fontes novas de financiamento, no desenho de empreendimentos conjuntos com países desenvolvidos, etc. estariam as bases reais do trabalho diplomático. Para dar exemplos claros da "distorção econômica", lembrar-se-ia da afirmação de Hilton de que o reconhecimento de Angola está subordinado ao interesse brasileiro em obter petróleo daquele país africano; ainda em relação à política africana, a observação de Perry de que não se trata senão de uma "alavanca" para promover a ascensão do Brasil ao Primeiro Mundo[178]. Na mesma linha, o "ocidentalismo estratégico" de que fala Selcher, em que a aproximação

[177] Perry, op. cit., p. 62 (a análise de Perry é naturalmente bem mais sofisticada do que o resumo).
[178] Perry, op. cit., p. 78. V. também p. 51. Para mencionar alguns autores, veja-se: Hilton, "Surto Econômico Viabilizou a Diplomacia de Geisel"; Lafer, "Balanço e Perspectiva", p. 51; Fishlow, "Flying Down to Rio", p. 397.

com os países da Europa Ocidental só vale na medida em que facilita a promoção de interesses econômicos concretos[179].

Sem ampliar muito a resenha, vale referir que, neste quadro analítico, conclui-se que, como país em desenvolvimento, *o país não tem direito à política*. Ou melhor: a política só vale como instrumento da economia. A interpretação é curiosa porque revela muito claramente o *bias* do silogismo do poder, e implica uma determinada definição de política centrada na ideia de dominação: porque não poderia ainda visar à dominação, (salvo no cenário regional, como se viu) a política externa brasileira ainda não é política, e se concentra em ser uma espécie de "economia diplomática", em que a diplomacia fica subordinada aos ditames e as exigências da economia.

Uma consequência nítida deste tipo de análise se dá ao nível do exame do quadro institucional brasileiro na área de relações externas. A "economização" da diplomacia brasileira teria que ser acompanhada de uma dispersão do processo decisório. O Itamaraty perde o monopólio da formulação que passa a dividir com os ministérios econômicos e diversos organismos paraestatais. A tese encontra-se exposta em Schneider e também é estudada por Celso Lafer[180],[181].

Selcher, afirmando claramente que "the business of Brazilian foreign policy is business", descobre ainda repercussões da ênfase econômica no próprio estilo de comportamento internacional do país. O grau de poder que o Brasil alcançou impede que exerça influência externa e obriga à preocupação internacional, com o crescimento econômico. Isto leva obrigatoriamente a um estilo diplomático marcado pela moderação, não ideológico, preocupado em mostrar a confiabilidade do país (para atrair investidores) em negócios bilaterais; os enfoques são gradualistas e "razoáveis"; evita-se qualquer forma de liderança e ativismo no Terceiro Mundo e qualquer ação que possa demonstrar "radicalismo" ou aparência de ostentação. Os princípios "moderados" são vertidos, por Selcher, num decálogo do "estadista conservador" ("conservative statecraft") que corresponderia ao modo de operar essencial da diplomacia brasileira[182].

[179] Selcher, p. cit. p. 29.

[180] E evidente que o processo decisório, nas teses acadêmicas, não se reduz a este aspecto. O elemento militar será importante, as disputas intraburocráticas são levantadas e analisadas, etc. No trecho, procurou-se somente sublinhar uma consequência imediata da "equação do poder", matéria que se vê menos imediatamente nas análises correntes de processo decisório.

[181] Schneider, *Brazil*, especialmente capítulos. 4, 5 e 7; Lafer, "Balanço e Perspectivas", p. 54.

[182] "Selcher, "Brazil in the Global Power System", pp. 27 e 28.

3.3.2. As ambiguidades da posição do país

Nas hierarquizações dos países no sistema internacional, o Brasil tem posições expressivas. Em função dos critérios que são usados, o país ficará entre o 6º e o 14º lugar, na frente de vários países desenvolvidos. Em contrapartida, existem as vulnerabilidades, existem os índices que assinalam pobreza, e, para recuperar a velha expressão, subdesenvolvimento.

O país tem assim dois lugares no sistema internacional: o de potência, em que realiza com autonomia e sentido de autointeresse seus objetivos diplomáticos; e um segundo lugar em que se confunde com o mundo dos pobres, o Terceiro Mundo, aos quais só resta, como atividade diplomática, o consolo das ações grupais e das afirmações retóricas em organismos multilaterais. A ação externa é, no segundo caso, um mecanismo "deslocado", para lembrar Freud.

Que mundo rege a atuação do Brasil? Os caminhos de potência (e, mais precisamente, o paradigma de poder) passam a indicar que é o primeiro, o do interesse egoísta, que prevalece. Então, como explicar a presença brasileira ativa em certos foros reivindicatórios? Como explicar a autoproclamação terceiro mundista?

Na medida em que prevalece a vertente da transformação em potência, a participação em grupos voltados para organismos multilaterais e a atitude reivindicatória só pode ter duas explicações: ou é uma *incongruência e, precisa ser corrigida*, como querem os que pretendem nos colocar em categorias diferenciadas dentro do mundo em desenvolvimento ("advanced developing country", "newly industrializing country", etc.); ou é uma *forma oportunista de agir*, em que se usa ação grupal para compor solidariedade artificial, já que os objetivos reais são de promoção unilateral do potencial brasileiro. A reivindicação de tipo multilateral tem uma face oculta, mas verdadeira, que é regida por interesse nacional restrito.

Um exemplo pode explicitar o raciocínio que prevalece. Haveria, por exemplo, uma dissonância entre o discurso unctadiano que o Brasil adota, vazado na ideia de uma reforma da ordem econômica internacional, e os reais objetivos da política externa brasileira, que seriam "pragmáticos", de medida nacional:

> A tentativa de modificar as condições de comércio internacional não deriva de propósito de alcançar uma "prosperidade conjunta", mas "aumentar o nosso papel nas grandes decisões que afetam a vida das nações, de modo

> a possibilitar a mobilização dos recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social de nosso povo nas melhores condições possíveis". (...) A prioridade da política externa brasileira é definida em termos de projeção e independência econômica nacional[183].

O multilateral é um instrumento de projeção nacional, não vale em si.

Na mesma linha, existem algumas explicações mais abstratas para o fenômeno. O texto de Selcher sobre a participação do Brasil em organismos multilaterais é uma das mais importantes fontes difusoras da interpretação. O livro é praticamente uma demonstração da tese do interesse condicionado egoisticamente nas ações multilaterais do Brasil. Um dos trechos conclusivos, em que enuncia a "suspeita" brasileira em relação à diplomacia multilateral, dirá:

> Brazil regards a presence in multilateral forums as valuable for informational purposes, to expand contacts for bilateral follow-up, and to promote its international presence. (…) Multilateral foreign policy is therefore carried out primarily as support for the main modalities, bilateral relations[184].

Num outro trabalho, a análise é retomada:

> Solidarity with the Group of 77 is a short-term tactical move for support vis-à-vis DCs (Developing Countries) rather than a long range multilateral option[185].

Importa reter o núcleo do raciocínio: a solidariedade é um valor artificial, manipulável, em vista de objetivos próprios e nacionais, que são superiores ao jogo multilateral. A solidariedade vale como porta de entrada e instrumento de pressão para aspirações unilaterais de mobilidade vertical.

Os pensadores de corte estruturalista não escapam ao mesmo feitio de percepção, e transformam o oportunismo numa característica permanente da diplomacia brasileira. Estevam Martins, um dos que lança a conceituação ainda em 1973, diz que, nos quadros da competição interimperialista, a pretensão brasileira é de afirmação nacional, de ascensão, com o aproveitamento dos espaços abertos pelas rivalidades e contradições:

[183] Moura e Soares de Lima, op. cit. p. 9.
[184] Selcher, "Brazil's Multilateral Relations" p. 279. Ver também Lafer, op. cit.
[185] Selcher, "Brazil in the Global Power System", p. 33.

> Essentially this means cultivating opportunism (or pragmatism) in coexistence with other nations, avoiding situations of sharp conflict, and exploiting opportunities for international mobility all of this with a view towards creating the conditions for the future exercise of the national will from positions of advantage that, in time, will gain tactical legitimacy and acquire aspects of irreversibility. Basically it is a matter of making the most of divisions, frictions and anomalies that are by change in the center-periphery system – a process in which the gains, small as they may be, are more important than most of the concessions made. In a sense, such a policy could well be defined as the practice of Bonapartism on the international level[186].

Está posto, assim, o tema do oportunismo, e, aqui, reencontra-se a reflexão sobre a diplomacia getuliana com as análises sobre os movimentos internacionais contemporâneos. O reencontro não é, porém, uma simples retomada do fio analítico. Não há rigorosa analogia pois, as interpretações que foram rapidamente sumariadas apontam tanto para similaridades quanto para diferenças entre os anos 30 e os anos 70.

Em Vargas, o "oportunismo diplomático" nasce de uma situação de ambiguidade do próprio sistema internacional, onde não estavam definidas hegemonias globais. Nesse contexto, casa-se o sistema internacional com o "belief system" brasileiro, e nasce o oportunismo. Eram situações externas ao país que definiam basicamente a "oportunidade" do oportunismo (a aceitar-se a qualificação o que, como se viu, não é pacífico) e, do momento em que os Estados Unidos definem sua posição hegemônica decreta-se ao mesmo tempo o fim do "duplo jogo".

De alguma forma, quem estaria mais próximo a esta interpretação externa do oportunismo é Estevam Martins. O regulador das possibilidades de ascensão vertical do país são elementos sistêmicos, e, em seu caso, especialmente a competição interimperialista. Existe uma disposição de ascensão do país e uma disposição que não traz, em si, nada de revolucionária; é um esforço para participar do sistema e não para transformá-lo, o que marcaria a posição bonapartista do Brasil no cenário internacional.

Mas, há matizes que trazem inovações?

Em primeiro lugar, há uma medida de deslocamento da fonte da ambiguidade. Em 1930, era fundamentalmente externa e psicológica; agora, é interna e objetiva. Com algum atraso, os analistas reinventam o

[186] Estevam Martins, "Brazil and the United States", p. 295.

Brasil lambertiano, que é dois, um rico e outro pobre. Os dois convivem e geram a ambiguidade do comportamento internacional. A ambiguidade não é somente oportunismo, é inerente à própria vida do país. A via de superação da dicotomia está, então, em transformar o lado pobre do Brasil em "material para uso diplomático".

Há que transformar o país pobre. Mas, enquanto isto não e possível, a solução é *usar* o país pobre para determinadas ações diplomáticas. E importante mesmo preservar o país pobre, evitar que, com a "graduation", sejam criadas obrigações de "rico", sem as correspondentes vantagens.

O Brasil pretende ser potência e isto modela os objetivos últimos (e verdadeiros) de sua política externa. Tudo que faz deriva da vontade de uma "via separada". Ora, como não tem condições unilaterais de conseguir o intento, é obrigado a aceitar, em determinadas situações, a ação multilateral, reduzida a mero artifício. Não vale em si mesma. É coisa retórica que, quando transformável em ganho palpável, não carrega vínculos de solidariedade ou de comunidade.

A vertente dicotômica frequenta ainda a própria vida institucional. Haveria uma duplicidade de comportamento em função dos foros de negociação, e a atitude "séria", do país rico, se desenvolve nos foros "duros" (GATT, FMI, etc.) enquanto a outra, a do país pobre, é limitada aos foros "blandos", como a UNCTAD[187].

A dupla localização do país leva os analistas, adeptos do "modelo do poder", a fechar os olhos para tudo que não seja estratégia unilateral de crescimento pois, não há no modelo realista alternativas reais para o unilateralismo. Ora, diante do lado pobre e vulnerável do Brasil, que explica a presença nos foros internacionais como país em desenvolvimento, as dificuldades conceituais seriam inevitáveis. A linha de criação de uma categoria intermediária é a mais fácil (e a mais próxima também dos interesses dos países desenvolvidos no esforço de se desonerar das responsabilidades coletivas pelo desenvolvimento). A linha de transformar em insinceras, duplas, as posições gerais do país também acontece em vista do influxo inabalável do "modelo de poder".

Antes de passar adiante, vale renovar a advertência de que o que vem sendo chamado de "modelo de poder" não corresponde exatamente ao pensamento de nenhum dos autores citados até aqui; em todos, haverá nuances e qualificações ao que se disse; em cada, o que

[187] A análise é de Peres Llana, politicólogo argentino, e foi feita em intervenção oral na última reunião plenária do RIAL em dezembro de 1980, na UnB. Fred Bergsten é outro que a adota, como demonstrou em suas observações no seminário sobre o *Novo Triângulo?*.

se sublinha é peculiar; não obstante, o modelo *existe* e constitui um dos possíveis fios condutores do raciocínio que se faz hoje sobre diplomacia brasileira. Adapta, para o "caso brasileiro", o modelo realista de análise de relações internacionais, e, como elege o poder como parâmetro analítico, tem um apelo imediato ao senso comum, acadêmico e não acadêmico, que reduz os jogos diplomáticos a jogos de poder; o poder vale em si, é uma finalidade da ação. Mas, insista-se: o paradigma não existe sem qualificações específicas embora constitua matriz importante do pensamento acadêmico sobre o processo diplomático brasileiro dos dias de hoje.

4. Qualificações e alternativas ao paradigma do poder

As questões de poder, das quais nasce o modelo descrito nos tópicos anteriores, são o insumo básico das análises acadêmicas sobre a diplomacia brasileira. É natural que assim seja. O modelo liga a mais forte tradição acadêmica de análise de relações internacionais, o realismo, com determinadas escolhas retóricas governamentais (especialmente até 74), e, finalmente, com o senso comum. Intuitivamente, vê-se a projeção internacional como coisa de "poder", de graus de "força". É aliás, por tal caminho que se explica o largo curso que teve a expressão "potência emergente", especialmente entre os críticos da diplomacia brasileira, mas também entre os que elogiavam.

O modelo de poder não esgota, contudo, a reflexão e a pesquisa. Em cada autor que o adota, haverá nuances e qualificações. Porém, mais importante do que isto, já se esboçam análises que, sem propor diretamente revisão radical da questão do poder (que, de alguma forma, deve sempre entrar no exame de questões internacionais), procuram caminhos peculiares de compreensão do fenômeno brasileiro. E, ao entender o peculiar, demonstram as limitações analíticas do "paradigma de poder" para a compreensão da diplomacia brasileira.

Explicando melhor o problema, ter-se-ia que, em regra, a adoção do paradigma traz implicações que significam a imposição de esquemas conceituais acabados à análise de movimentos específicos da diplomacia brasileira. É difícil escapar de um processo de projeção dos modelos de comportamento de uma superpotência quando se avalia e se prevê o comportamento de uma potência que emerge; que está em um momento de crescimento, de ascensão. Alguns autores, porém, de forma explícita ou não, tentam criticar esse movimento de "imposição conceitual".

Tentam buscar o típico no comportamento diplomático do país, sem que, com isto, desprezem as regras estabelecidas da análise acadêmica; ao contrário, refinando-as, enriquecendo-as. Aí, estariam situadas as alternativas à adoção do paradigma de poder, e, também, ao elenco de qualificações que incorpora.

Levantar tais propostas, de forma esquemática, é a próxima etapa do trabalho. Fica-se nas indicações porque estão ainda em embrião as críticas que aqui serão apresentadas e também porque, uma vez revelada, como se fez, a lógica do modelo de poder, fica relativamente fácil acompanhar os movimentos de sua "contralógica" ou das alternativas lógicas ao que propõe. Não há porém intenção de rebater ponto por ponto as análises derivadas do modelo de poder.

4.1. Três qualificações maiores

A. A falácia de uma "Teoria de Etapas"

Na exposição que foi feita até aqui, ficou claro que um dos núcleos essenciais do "modelo de poder" tem a ver com uma equação em que as variações na quantidade de poder implicam variações nas formas de comportamento do ator internacional. O que isto significa do ângulo conceitual? Basicamente, que fatores que determinam a previsibilidade, no corpo da teoria, são, em última instância, elementos quantitativos. Mais concretamente: quando as quantidades são similares, os comportamentos são similares, e, os que têm mais quantidade de poder, são modelos no espaço e no tempo para prever o comportamento futuro dos estados que vão adquirir mais poder. Está articulada assim o fundamento para uma teoria de etapas, à moda rostowiana, para a vida internacional. O realismo é sua matriz filosófica e conceitual: o fundamental é, em termos da finalidade de ação do Estado, alargar a esfera de influência, ampliar as condições de exercício de poder.

Quem fez essa crítica ao paradigma de poder, aproveitando comentários a trabalho de Wayne Selcher, foi Ronaldo Sardenberg. Vai no âmago do problema quando diz:

> Creio que implícito nele (no trabalho de Selcher) existe uma teoria geral de etapas, pela qual os países em desenvolvimento, na medida em que adquiram os elementos de poder – "power capabilities" – como diz o autor, devem cumprir, no processo evolutivo, as etapas já percorridas pelos mais

> desenvolvidos, ou *mutatis mutandis*, que os países relativamente fracos, à medida que se tornam relativamente fortes, devem adotar perfis políticos externos semelhantes ao das Super, ou pelo menos, ao das Grandes Potências. Nesse tipo de raciocínio, está embutida a metáfora da escada de poder, dos degraus em que os países se situariam, uns em relações aos outros, dos degraus que, em última análise, deveriam galgar[188].

Reconhecida a lógica interna do texto de Selcher que, como se viu, é exemplar do "modelo de poder", Sardenberg procura apontar três motivos que caracterizam a falácia da proposta. Resumidamente, seriam: (i) a impossibilidade de repetir a história, ainda que quiséssemos, dado que as situações se transformam; é necessário, portanto, privilegiar muito mais a invenção do que a repetição para entender a revolução da política externa do país; (ii) no sistema internacional de hoje, não se admite mais que um número determinado de países cumpra determinada função política; a participação não é mera questão de vontade e de quantidade de poder, mas também de "permissibilidade" do sistema (que admite duas superpotências e não mais do que isto, etc.); (iii) finalmente, a compreensão do sistema internacional não pode se sustentar somente em bases da hierarquia de poder; há relações de tipo igualitário que escapariam, portanto, às determinações de poder como quer o paradigma adotado por Selcher e por tantos outros.

Antes de tirar lições gerais das observações de Sardenberg, cumpriria simplesmente anotar que, do exame, aliás bastante minucioso, das posições do Governo brasileiro quanto ao direito do mar, Morris chega a conclusões similares, ao acentuar ou feitio peculiar do comportamento internacional do país. Numa passagem em que resume o seu pensamento, diz:

> Brazil's emergence as a maritime Power may therefore not necessarily transform national ocean interests into those of a traditional maritime state, just as Brazil's broader emergence as a major power may not conform to past pattern[189].

Morris, numa análise empírica, comprova o que Sardenberg propõe em tese: a necessidade de que haja modos próprios de analisar a

[188] Sardenberg, "Comentários ao Estudo preparado pelo Professor Wayne Selcher", pp. I-2. Para uma tentativa de construção de um modelo analítico alternativo ao realista, ver os importantes textos de Luard, *Types of International Societies* e de Mansback e Sanchy, *In Search of Theory*.

[189] Morris, *International Politics and the Sea*, p. 289.

política externa dos países em desenvolvimento que transcenda a camisa de força de uma "teoria das etapas".

Valeria dar um passo adiante nas observações de Sardenberg porque muito do que se dirá daqui por diante está fundado conceitualmente em sua análise. Em primeiro lugar, ter-se-ia que os seus elementos de crítica se enquadrariam nas seguintes dimensões (se lidos com o sinal positivo, e não com o negativo em que estão construídos): (i) na análise teórica do comportamento internacional do Brasil, é necessário criar modos peculiares de compreensão; a projeção histórica é insuficiente; (ii) as macroestruturas internacionais se alteram historicamente e não existe teoria fora da história; a "permissibilidade" é uma condição dada por estruturas que vivem na história; então, o segundo elemento a incorporar seria o de determinar na situação atual, que tipo de teoria serve para a compreensão da diplomacia de um país como o Brasil; (iii) uma lição concreta a tirar das duas premissas anteriores a de que, por ser peculiar, o comportamento internacional não está obrigado a se pautar por normas de disputa de poder que nascem de uma versão hierárquica do sistema internacional, em que o determinante da ação é o poder como finalidade; ao referir as relações igualitárias, está aberta conceitualmente a possibilidade de adicionar a versão de política como disputa (que rege o realismo) à versão de política como forma associativa, como ação conjunta[190]. Talvez aí se encontre o núcleo teórico do peculiar da política externa de um país em desenvolvimento, sem interesse em seguir caminhos já traçados, exatamente porque, participando como "sofredor" do processo internacional, a sua compreensão de objetivos políticos poderia ser diferente. Não é necessariamente altruísta o corpo de objetivos que, em teoria, se desenha a partir dessa perspectiva. Corresponderá a determinado tipo de interesse, mal enquadrado, contudo, na concepção realista em sua versão da mecânica das etapas, exatamente porque supõe uma versão da história que nasce de quem foi mais objeto do que sujeito do processo[191].

Curiosamente, é possível que se esteja assistindo, com outros personagens, à velha discussão sobre o "desenvolvimentismo" dos anos 60. Na crítica latino-americana às visões funcionalistas do desenvolvimento, adotadas em regra por norte-americanos parsonianos,

[190] A inspiração da proposta está no conceito de poder como ação conjunta de Hannah Arendt. Ver, p. e., Canovan, *The Political Thought of Hannah Arendl*, pp. 70-71.

[191] É evidente que as anotações rápidas do trecho estão muito longe de um enquadramento completo do tema, muito complexo. Os dependentistas partem de perspectiva similar, mas tem dificuldades de ligar a questão de classe a da nação. A caracterização da *diferença* do objetivo de ação externa é só o primeiro passo no processo de construção de sua definição específica. O exercício não será tentado.

que viam um balanço perfeito e harmonioso entre crescimento econômico e democratização, a tese da impossibilidade de repetição dos padrões históricos foi central[192]. Percebeu-se claramente, em meados dos anos 60, com exemplos que a história política do continente forneceu (infelizmente com abundância) a falácia do raciocínio. O progresso "pedia" muitas vezes autoritarismo.

Como se sabe, diante da evidência, historiadores e politicólogos, funcionalistas e estruturalistas, saíram atrás do que seria específico, na vida latino-americana, que distorceria o padrão histórico esperado. Ou melhor, que padrão histórico era este que, mesmo quando havia progresso, iludia a democracia? As respostas são conhecidas. De um lado, no marco estruturalista e marxista, a dependência soluciona o enigma com a afirmação de que o subdesenvolvimento é uma situação que nasce ao mesmo tempo do desenvolvimento. É condição do progresso do modo de produção capitalista. E, naquele estágio, pedia autoritarismo por ausência de uma impossível revolução burguesa nacional. Enfim, a lógica do desenvolvimento político na periferia não tinha nada a ver com a do centro; sua condição determinada impunha evidentemente soluções peculiares, não liberais.

Do lado funcionalista, a solução foi a descoberta de uma tradição histórica peculiar, o corporativismo ou patrimonialismo de antigas raízes ibéricas, que "distorcia" o desenvolvimento político latino-americano, moldando culturalmente o padrão "antiliberal". As formas de autoritarismo eram enraizadas na história em que o Estado (e a burocracia estatal) desempenha funções fundamentais. A sociedade civil era "fraca" daí a possibilidade de uma hierarquização da nação a partir do Estado[193]. A ressurreição do clássico de Faoro, que passa a ser uma nova bíblia na interpretação da evolução política do Estado brasileiro, é o sintoma mais forte da "busca do peculiar" na história interna do aparelho de Estado, do seu renitente e recorrente autoritarismo.

É fácil adivinhar que processo similar pode ocorrer no campo das relações internacionais. Na medida em que se aprofundem os estudos, critiquem-se com mais clareza as matrizes teóricas das análises concretas, renovem-se as tradições conceituais, a abandonem-se as fórmulas derivadas de "teorias de etapas", as transferências conceituais estarão superadas através da criação de alternativas adequadas próprias para o exame da diplomacia brasileira. Por enquanto, o esforço é ainda mais

[192] Para análise do tema, V. Cardoso, *Política e Desenvolvimento*, especialmente o capítulo inicial.
[193] O representante mais perfeito do "corporativismo" é Wiarda. Consulte-se, p. e., o livro que editou, *Politics and Social Change*.

crítico do que criativo, e a academia ainda não esboçou propostas que possam definir, em sua especificidade, o processo diplomático brasileiro. É pouca ainda a "quantidade" das contribuições para que se possa exigir esta "qualidade" de proposta. Mas, certamente virá.

A não definição da lógica própria da ação diplomática induz os analistas a conceituações imprecisas e discutíveis, como a hegemonia na América Latina, a necessidade de influência na África, etc. que são o sintoma mais evidente da tendência.

B. A falácia do "Nascimento objetivo da estratégia"

Os autores que se utilizam o "modelo de poder" entendem que as condições objetivas de poder do Estado são determinantes de seu comportamento internacional. Organizando e modelando as opções governamentais. Sob outro prisma, pode-se dizer que existe, no modelo, a tendência a que as formas objetivas de poder incorporem o subjetivo, de tal forma que o social passa a funcionar somente como um fator (positivo ou negativo) na contabilidade de poder.

As consequências analíticas dessa redução objetivista do comportamento estatal encontram a sua caricatura clássica nas formas vulgares de geopolítica. Mas, haveria outros exemplos e implicações importantes, ligadas à compreensão como amálgama da relação Estado/sociedade civil. Explique-se: se o país exerce, por razões objetivas, determinada linha de influência internacional, são consequentemente mínimas as possibilidades de "mudar" tais linhas a partir de modificações seja no comportamento do Estado seja no da sociedade. A ideia de "vocação para o poder" leva a uma dissolução da sociedade no Estado, de tal forma que desaparece o exame das finalidades da ação internacional (diferentes das finalidades de poder), dos seus beneficiários internacionais e internos[194]. A autonomização do comportamento diplomático é levada a um tal ponto que é isolada da nação. Sua lógica tem a objetividade das tábuas contábeis do poder do Estado. A noção de "obrigações de poder" encontra, assim, além da base teórica em teoria de etapas, sustentação na ideia de "objetividade dos fundamentos da estratégia".

[194] É evidente que, no "modelo do poder", não desaparecem totalmente a sociedade e as disputas intraburocráticas. O que está sendo sublinhado é que as dimensões do "atrito social" e da disputa burocrática são praticamente formais diante da força do "destino objetivo".

Um autor que critica claramente está colocação é A.C. Peixoto num recente artigo para a *Revue Française de Science Politique*[195]. Sem fazer análise minuciosa de suas ideias, é fundamental reter a observação que faz sobre o feitio opcional do comportamento de potência. Peixoto considera que o Brasil vive um processo de emergência ("montée en puissance"). Porém, daí não se infere imediatamente qual seja a natureza da estratégia que orienta e dirige o movimento de ascensão. A distinção que proporá, então, para organizar conceitualmente o problema é importante, e algumas de suas anotações devem ser transcritas na íntegra:

> (...) quand on parle de stratégies nationales dans un mouvement de montée en puissance, on peut concevoir deux types de stratégie; un premier type qui cherche à maximiser les ressources et eliminer les contraintes de façon à permettre que la croissance et l'augmentation des ressources soient constantes, ininterrompues, le résultat étant l'augmentation "naturelle" de l'influence dont dispose le pays. Le deuxiéme type possible de stratégie est celui oú, tout en tenant compte des ressources disponibles et de leur maximisation, ces ressources sont employées dans le but explicite de produire une augmentation de l'influenoe nationale et l'exercice d'un rôle hegémonique. Dans le premier cas, les buts varient selon les circonstances et les contraintes imposées par l'insertion du pays dans le système international, la maximisation des ressources n'étant pas un but à propremente parler, mais, plutôt, le fondement logique de ce type de stratégie. ... Dans le deuxiéme cas, l'adaptation n'est qu'un moment d'un processus dont le but central est défini par l'augmentation de l'influence et le rôle hégémonique. Il s'agit alors d'une stratégie de but "hégémonique", où à chaque instant, l'organisation et l'articulation des resources sont míses au service de ce but. Le mouvement de montée en puissance est, alors, corrigé ou reorienté en fonction des objectifs fixés dans le cadre de cette stratégie[196].

Na análise de Peixoto é discutível a dicotomia, implícita, entre uma política "natural" e outra, organizada, e de cunho ideológico. Mas, isto não interessa aqui. Importa, outrossim, assinalar que, em suas observações, Peixoto abre a possibilidade de quebrar os determinantes das "obrigações de poder". Um país, que "emerge" quantitativamente, não terá *necessariamente comportamento hegemônico. Para que isto aconteça, outras variáveis devem entrar em jogo e conduzir o país a essa opção.*

[195] Peixoto, op. cit.
[196] Idem, p. 329.

Um segundo importante efeito da sua análise (em alguma medida, indireto, já que o analista fica restrito à lógica interna do comportamento diplomático) terá a ver com a recuperação da dialética entre política externa e sociedade. De fato, se aceita a premissa do autor, de que os comportamentos não variam à medida que aumenta o estoque de poder, então o determinante de política externa não será necessariamente a posição do Estado na hierarquia do "poder internacional". A mediação se fará então pela via da sociedade civil, com o abandono do quadro de finalidades mecânicas, embutido inevitavelmente no paradigma de poder.

Admitida a "opção" e admitida a dissociação entre o país dos números objetivos e o país "subjetivo", o das instituições, fica a pergunta: o que conta para explicar as variações nas modalidades de comportamento diplomático? É bem verdade que a dimensão geográfica e estática será sempre importante, e boa parte do comportamento diplomático tem uma vocação evidente para a estabilidade e a permanência. O vício metodológico do "modelo de poder" estaria em concentrar nos fatores físicos a *ultima ratio* da explicação.

Para responder com maior precisão a indagação, recorrendo a alguns dos autores resenhados, seria possível esboçar três alternativas conceituais. Em primeiro lugar, haveria a de Jaguaribe, desenvolvida especialmente num trabalho recente que apresentou nos Estados Unidos[197]. A mediação entre os fatores físicos e a atuação externa do país é dada pelo *regime político*. A análise de Jaguaribe vai além disto. Mas, sobretudo na última parte do texto, em que desenvolve cenários de evolução possível da diplomacia brasileira, o peso da variável regime político é decisivo. Na medida em que se fixasse uma direção de direita, autoritária, por exemplo, seria inevitável, no entendimento de Jaguaribe, a política de potência, o hegemonismo, a via separada na América Latina, etc. Em contrapartida, a cristalização da democracia levaria a um feitio participativo na América Latina, com vocação para defesa de planos multilaterais de organização do sistema internacional, o abafamento de pretensões hegemônicas, o diálogo universalista, etc. O padrão de dominação política, as inclinações ideológicas, etc. levariam, portanto, a configurações diferentes do comportamento diplomático.

Isto qualifica o núcleo teórico do "modelo de poder". A objetividade dos fatores passa a ficar em posição secundária diante dos modos de articulação política da autoridade no quadro nacional.

[197] Jaguaribe, "O Brasil nas Relações Internacionais", especialmente em sua última parte quando são desenvolvidos os três cenários de evolução de política externa brasileira.

Para completar o raciocínio de Jaguaribe (estendendo a áreas que não toca em seu trabalho) pode-se lembrar que o modo é importante para explicar, por exemplo, situações em que países de reduzida quantidade de poder têm papel surpreendentemente "desmensurado" em política internacional. Se um país "médio" ou "pequeno", em função de algum processo político interno depende de certas atitudes internacionais para alcançar legitimação, poderá dar-se o caso de uma disposição ativista na vida internacional sem a contrapartida "natural" de recursos. Um exemplo claro, nos termos recentes, foi sem dúvida a "politique de grandeur" gaullista, mas situações similares existem e Cuba seria outro exemplo[198].

Uma segunda resposta à questão colocada foi esboçada em artigo extremamente interessante de Walder de Goés, publicado às vésperas da chegada de Helmut Schmidt ao Brasil em 1978[199]. O artigo é eminentemente jornalístico, não tem pretensões acadêmicas. Mas, incorpora uma rica análise de conjuntura, rara ainda entre os escritos universitários. Sem esmiuçar o que Walder diz, valeria reter apenas duas indicações, ligadas especialmente à questão do Acordo Nuclear com a Alemanha. Uma tem que ver com a possibilidade de "manipulação" de instrumentos nascidos no contexto internacional para a conquista de espaços políticos internos. É a tese de Walder, evidentemente discutível, de que o Acordo Nuclear funciona, sob Geisel, como um fator de compensação para as perdas políticas que os militares estariam sofrendo. Troca-se a "grandeza" da nação, reivindicação militar, pelo seu afastamento progressivo dos centros de decisão política. Outro aspecto que Walder levanta é o dos limites à mobilização de políticas externas num quadro de autoritarismo desmobilizador. Ter-se-ia, no Brasil dos anos 70, com a política externa, fenômeno que é o oposto ao que ocorre na França gaullista e no Brasil dos anos 60 com a política janista. A política externa, ainda que intrinsecamente nacionalista, não pode fazer valer o seu potencial mobilizador por imposição gerais, derivadas do próprio feitio do regime. Mas, recolhendo as observações e enquadrando-as no fio condutor da tese, o que se tem é o "modelo de poder", tende a obliterar as necessidades conjunturais que dão sentido, tantas vezes, a lances e movimentos de política externa. De novo, a questão das finalidades da ação é posta de forma plena, e o ingrediente conjuntural levantado por Walder pode ter peso estratégico em sua definição (ou, pelo menos, na definição de alguns aspectos relevantes de seu contorno básico).

[198] Veja-se Cerny, *The Politics of Grandeur.*
[199] Goés, "Helmut Schmidt vem aí".

Finalmente, uma terceira alternativa, o "modelo de poder", estaria baseada na problemática das classes sociais. É curioso que não haja versões marxistas "ortodoxas" da história diplomática recente, e quem estaria mais próximo da ortodoxia, embora proclamadamente heterodoxo, seria Estevam Martins. Para o sociólogo do CEBRAP, o fundamental para a compreensão da política externa brasileira, nos anos que vão de 64 a 74, é o feitio de dominação, dado pela forma através da qual a burguesia exerce hegemonia[200]: variações nas formas de hegemonia burguesa implicam variações da política externa. Ou seja: o padrão de dominação no Brasil, ao nível da estrutura interna da classe dirigente, não é fechado nem unívoco. As possibilidades de ligação do tripé burguesia nacional – burguesia associada – burguesia de Estado, não obedecem a nenhum esquema prefixado e, ao contrário, são resolvidas através do próprio processo de luta política. Nesse quadro, não há determinações apriorísticas para as configurações da política externa, que obedeceram, no fundo, aos quadros mutantes da hegemonia. A hegemonia de classe, em sua constituição específica, em sua solução política, é que determinará, em última instância, a forma e as finalidades da ação diplomática.

Resumindo as três alternativas a falácia do "nascimento objetivo" da estratégia, conclui-se que a variável decisiva na definição da política externa, ou seja, na definição de seus objetivos e finalidades, não seria o formato do poder do país, mas alguma coisa que fique no reino do "subjetivo", das "escolhas humanas" e das "escolhas institucionais". O regime, a conjuntura e a classe seriam os candidatos naturais a fornecer a base teórica da alternativa "subjetiva" à camisa de força conceitual prisão da contabilidade do poder.

C. A falácia da redução ao nacional

Outro problema ligado ao paradigma de poder e sua obsessão contabilista está em reduzir a situação geográfica do país a uma questão de "vantagem" ou "desvantagem". Estabelecem-se relações mecânicas entre o que ocorre no quadro regional e no quadro mundial e as dimensões de poder (e, consequentemente, as possibilidades de agir). Assim, a ausência de conflitos na região é um *plus* já que permite que se desviem gastos militares eventuais para outro tipo de obra que pode facilitar a coesão social, etc.

[200] São os dois trabalhos já citados os relevantes para a discussão.

Já em tópico anterior, no comentário de Sardenberg à conferência de Selcher, indicava-se que o sistema internacional vale mais do que um sinal, positivo ou negativo, na contabilidade de poder. O sistema incorpora "regulamentos" de agir que estabelecem parâmetros ao comportamento diplomático do Estado. Sardenberg apontava para a questão da estrutura política e do número de Superpotências e de Grandes Potências. Não há arbitrariedade na distribuição dos "poderosos", pois a estrutura internacional incorpora uma história que valoriza determinadas formas de poder e mecanismos de ação.

Outros autores, especialmente os dependentistas, sublinhariam o feitio determinante do processo de estruturação, no plano internacional, do sistema capitalista de produção, que envolve, em sua história, a criação de formas "desiguais e combinadas" de desenvolvimento. Ou seja: a própria natureza do processo de acumulação a nível mundial "gera" países diferentes, uns ricos e outros pobres, no mesmo movimento sistêmico[201].

Poder-se-ia, então dizer que o elemento que "corrige" a falácia da redução ao nacional é, neste primeiro movimento analítico, a reinstauração do país na estrutura do sistema internacional. Corrige porque diminui (ou dispõe com sentido claro de realidade) os limites da vontade diplomática. Os objetivos se fazem em marcos estruturais sobre os quais a possibilidade de modificação é naturalmente limitada. A diplomacia de um país em desenvolvimento, como o Brasil, é mais determinada do que determinante.

É nesta linha que desenvolvem seus trabalhos de análise da diplomacia brasileira contemporânea Gerson Moura, M. R. Soares de Lima, e, também, Celso Lafer. É muito sintomático que, em seus artigos, comecem a análise pelas modificações na ordem internacional, seja na ordem política, com a distensão, seja na ordem econômica, com a internacionalização do capitalismo. Tais fenômenos, centrais à própria estrutura do sistema internacional, passam a dar a medida da possibilidade de ação diplomática brasileira e, mais do que isto, até mesmo apontam para as raízes do estilo de agir. (É evidente que os autores referidos não se limitam ao cenário externo como determinante; mas, interessa notar que sublinham a importância do lado internacional, como influência própria e limitativa do comportamento do país).

A segunda forma de correção é mais singela; corrige procurando restaurar a "presença do outro" no quadro analítico. O comportamento

[201] Veja-se Wallernstein, *The World System*, para uma tentativa de comprovação histórica da questão do desenvolvimento desigual e combinado.

e as dimensões do "vizinho" não são simplesmente um sinal de mais ou menos na contabilidade interna de poder. Valem delimitar também as próprias finalidades da ação diplomática. Algumas observações de Fishlow sobre as possibilidades da hegemonia brasileira na América Latina são reveladoras da forma de correção aqui assinalada. Num artigo publicado no *Foreign Affairs*, Fishlow assinalava que qualquer pretensão hegemônica do Brasil na América Latina estaria intrinsecamente prejudicada pela capacidade de resistência dos países vizinhos, que, desconfiados naturalmente da grandeza do país, teriam preocupação especial de barrar uma penetração indevida do Brasil. Por causa disto, Fishlow indicava que a forma natural de influência do Brasil na América Latina não era a hegemonia, e sim o exemplo. Ora, com isto, dissolve-se a perspectiva do poder. A influência pelo exemplo é positiva, não envolve força, supõe mesmo relações igualitárias[202].

E, aqui, volta-se a uma observação de Sardenberg sobre a possibilidade de relações igualitárias, ampliando um pouco o seu sentido. A relação igualitária não é dada somente pela dimensão de poder. Ou seja: não são simplesmente as relações entre poderes iguais as relações igualitárias. Serão assim aquelas que, em função de circunstâncias de história (e de poder), os países construírem com essa vocação.

No fundo da percepção que nasce do "modelo de poder" existe uma concepção, quase sartriana, de que o outro é sempre inimigo (o inferno), alguém a que se deve procurar influenciar e controlar. Não há alternativa conceitual para quem pensa o mundo a partir exclusivamente de hierarquias. A introdução das noções estruturais oferece percepções diversas do que é igual e do que é desigual no mundo. Abre espaço para compreensão de valores comuns que estão, sem dúvida, na raiz de processos de construção de igualdade.

4.2. Outras qualificações

Nos três aspectos discutidos anteriormente tocou-se no cerne lógico do "modelo de poder". Outros temas, derivados do "modelo" e não menos importantes em termos teóricos, poderiam também ser analisados; não se fará, porém, tal esforço. De alguma forma, o fundamental do modelo alternativo já estaria esboçado na análise das três falácias do paradigma.

[202] Fishlow, "Flying Down to Rio".

Não obstante, outros problemas têm sido colocados por analistas da diplomacia brasileira contemporânea. Examinar a sua produção excederia os quadros restritos deste trabalho; mencioná-los é indispensável porque podem compor com mais clareza o feitio de modelo alternativo de análise. A menção será brevíssima, quase de constatação somente da linha de especulação e de análise.

Em primeiro lugar, a questão da ambiguidade da posição brasileira no sistema internacional que, como se viu, é decorrência natural da contabilidade ambígua a que o paradigma de poder induzia. São vários os textos que procuram tratamento mais, diga-se, "dialético" do tema e de seus desdobramentos.

Um exemplo é o de A.C. Peixoto, já citado, em que, negando o dualismo, toma o Brasil "contraditório" como a forma básica de presença do país no mundo. Na mesma linha de discernir o peculiar, Peixoto afirma que o Brasil é ao mesmo tempo força e fraqueza, dependência e autonomia. Não há porque separar, em entidades distintas, os lados de um mesmo país. A "ambiguidade" não é uma questão de posição alta na hierarquia dos Estados combinada com uma posição baixa em determinados índices de poder; a "ambiguidade", se existe, é mais analítica do que real; e nasce na projeção de categorias que servem para medir realidades diferentes. O encontro do peculiar destruiria, em teoria, a tese da ambiguidade de posição. Como indicou, o trabalho de Peixoto vai nesse sentido, embora ainda fique próximo das teses do paradigma de poder.

Alguns desdobramentos específicos da tese têm sido objeto de crítica em trabalhos e intervenções de Sardenberg e Abdenur. A referência aqui é sobretudo a problemas como a necessidade de opção entre o Ocidente e o Terceiro Mundo e a questão dos países de industrialização recente ("newly industrializing countries" os NICs)[203].

As observações de Sardenberg sobre a primeira questão, feitas num seminário da PUC-Rio, podem ser resumidas com suas palavras.

> Hoje, aceita-se, com naturalidade, que tanto a dimensão ocidental, quanto a "terceiro-mundista" fazem parte de nosso perfil externo. Uma opção entre ambas constituiria, na verdade, um "empobrecimento voluntário", pois ambas estão presentes na formação da nacionalidade brasileira, em nossa infra-estrutura econômica, em nossas tradições e expectativas culturais e nas premissas de nosso processo político[204].

[203] Ver especialmente o trabalho de Sardenberg e Abdenur de comentários ao *Relatório Brandt*.
[204] Sardenberg, "A política Externa do Brasil e a América Latina".

O conceito de NICs foi objeto de longa análise, num trabalho conjunto de Sardenberg e Abdenur, além de ter sido objeto de outras apresentações de Abdenur. O trabalho, apresentado em Canela, na discussão do *Relatório Brandt*, chamava atenção para o fato de que

> O lançamento internacional da subcategoria dos "países recentemente industrializados" corresponde a um esforço do Norte para dividir o Sul, limitar a sua capacidade de negociação e encontrar um motivo para negar concessões comerciais, financeiras, científicas e tecnológicas que venham a ser feitas aos países do Sul[205].

O texto mostra a transferência de categoria que tem a origem na academia para o mundo da negociação e da política internacionais. A solução da "ambiguidade da posição" pela via da conceituação do tipo da NICs é conotada por interesses políticos. A passagem do "modelo de poder" para a vida econômica revela o potencial de distorção que certamente preexiste, em boa medida, no seu contorno anterior, político.

Outra implicação do "modelo de poder" é a ideia de que a economia esgota o trabalho diplomático, Sardenberg procura criticar o sentido falacioso da noção ao mostrar que a própria dicotomia economia versus política desaparece gradualmente do cenário internacional. Aponta, então, que movimentos como a diplomacia dos recursos, da cooperação econômica, e da expansão comercial não mais estão relegados a dimensão da "pequena política"; fazem parte hoje do "próprio cerne do processo político da mesma forma que as questões de paz e da segurança"[206].

Com base nessas observações, seria possível reexplorar questões, abertas especialmente pelo livro de Schneider, sobre os processos decisórios em política externa no Brasil. A arguição seria, então, no sentido de que a politização da economia internacional tenderia a levar naturalmente a uma redefinição dos modos de decisão em que a esfera política prevaleceria sobre as decisões técnicas dos órgãos econômicos. Outro elemento a ser explorado (e que algumas das consequências do "modelo de poder" impedia) seria a da transformação de capital político em vantagens econômicas específicas. Como se dá isto? Em que medida o perfil político do país influi sobre a sua vida econômica? São questões que não têm ainda resposta acadêmica.

[205] Sardenberg e Abdenur, op. cit., pp. 30-31.
[206] Sardenberg, "A política Externa do Brasil e a América Latina", p. 8.

Finalmente, valeria chamar atenção para três questões que se ligam, como se viu, a uma *versão radical das vulnerabilidades*, que leva à diluição total do poder de influência do país, seja por "pobreza" de meios seja por modos de inserção no sistema capitalista (a tese do subimperialismo). Para a primeira questão são importantes as observações de Sardenberg e também de Peixoto sobre o "efeito massa" do país[207]. As dimensões são em si mesmo origem de influência, de importância do país nas relações internacionais (embora não incorporem nenhum sentido de finalidade, ou "obrigação de potência"). Na resposta à segunda questão, valeria mencionar um estudo de Packenham[208], em que discute a natureza contraditória do processo de extensão e de aprofundamento das ligações internacionais, assinalando que a própria criação de recursos produtivos (derivada, em parte, da inserção internacional) e em si um fator adicional de barganha. Quanto à ideia de subimperialismo, um bom exemplo de resposta acadêmica é a de Peixoto, no artigo já citado, em que demonstra, com números, a não aplicabilidade da tese clássica de imperialismo (a leninista) ao Brasil. Da mesma forma, critica as noções de "Estado gendarme" e de "puissance-relais", assinalando que a política latino-americana do Brasil interessa primordialmente ao próprio país, e não é feita em nome dos Estados Unidos.

5. Conclusões

O levantamento realizado convida a uma conclusão similar a que se chegou quando se acabou de rever a literatura sobre os anos 30. Existem também, em relação à diplomacia contemporânea, padrões de análises bem conformados, que podem constituir o que seria o embrião de um paradigma. O realismo aflora com mais força e com contornos precisos certamente pelo influxo inegável da ciência política norte-americana seja na produção de textos (por norte-americanos) seja na formação dos cientistas sociais brasileiros dedicados ao assunto.

É importante assinalar o sentido de convergência de duas tradições teóricas distintas, a formalista e a estruturalista, no sentido de tomar a diplomacia como tema de análise e especulação. A diplomacia revela um dos lados do Brasil, indica padrões de dominação interna, e, ao mesmo tempo, serve como trampolim para projetos de "realização" nacional. Os elementos novos constituem fonte de apelo para o estudo

[207] Sardenberg, "Comentários a Selcher", pp. 3-4; Peixoto, op. cit., p. 335.
[208] Packenham, "Trends in Brazilian National Dependence".

universitário, que reconhece, nas relações internacionais do país, a promessa de um rico garimpo intelectual.

Do outro lado, haverá sem dúvida a vontade de influir e modelar comportamentos. A objetividade acadêmica não exclui a opinião sobre a conjuntura. É claro que, na própria produção intelectual em si já existe um sinal evidente de participação. Os acontecimentos de política externa não vão viver mais desacompanhados de uma rigorosa cobertura jornalística e, agora, daqui para frente, de um escrutínio analítico. É sintomático que tenha sido uma professora universitária a pessoa escolhida para dar o balanço da política externa do ano de 1980 no prestigiado Caderno Especial do Jornal do Brasil. Dois sinais importantes neste acontecimento[209]. De um lado, o jornal que quer naturalmente apoiar melhor e sustentar com mais "profundidade", típica de chancela acadêmica, o seu comentário cotidiano. O prestígio acadêmico, ainda em embrião nesta área, já fertiliza o instrumento da pressão política cotidiana. O segundo sinal vem do lado do interesse acadêmico em participar e não só com a produção intelectual meditada e fria dos acontecimentos da política externa. Ao escrever para jornal diário, ao encaminhar seminários sobre temas candentes, o acadêmico escolhe a via da participação. Aprimora, e talvez com sentido prático, de utilização imediata, o seu trabalho. Por aí, nesta conexão nova entre a academia e a política externa, avizinham-se formuladores e pensadores, a burocracia e o intelectual. E, o exame dos modelos de convivência entre os dois será o fecho deste trabalho.

[209] Soares de Lima, "Perspectivas da Política Externa Brasileira".

Capítulo IV

Conclusões: as possibilidades do diálogo com a academia

Não se pretenderá, nestas conclusões, retomar ponto por ponto as questões apresentadas ao longo dos capítulos anteriores. Será mais fácil e mais útil concentrar o esforço analítico nas linhas centrais dos temas propostos, e, de forma indicativa, sugerir respostas, modos de conduta, projetos de atividades. A conclusão segue no estilo generalizante que o trabalho manteve até aqui. As minúcias e as operações concretas que o relacionamento entre o Itamaraty e a academia sugere seriam, assim, dedutíveis do que se dirá.

Este trabalho nasce da identificação de um novo "personagem" no contexto dos modos de pensar sobre a política externa brasileira, o professor universitário. O levantamento dos textos mais expressivos que a universidade produziu nos últimos dez anos parece deixar claro que se desenha efetivamente um saber sobre diplomacia que corre paralelo ao que produz o Ministério das Relações Exteriores. Viu-se que um dos sinais do amadurecimento da linha de pesquisa acadêmica voltada para os assuntos de política externa é a configuração de padrões constantes de análise e percepção do fenômeno diplomático, insinuando propostas que poderão se desenvolver em "paradigmas" para a compreensão do processo de presença do Brasil no mundo. Na introdução, discutiu-se, em teoria, a questão da ligação entre o mundo acadêmico e o mundo da decisão.

Faltaria, portanto, neste momento, aproximar os dois lados da tese, o teórico e o descritivo, derivando daí sugestões sobre o modo de operar o relacionamento entre a academia e o Itamaraty.

É possível dizer, com base neste confronto entre a "teoria" e a "prática", que o surgimento do interlocutor na sociedade civil, com as feições do acadêmico, coloca, para o ministério, questões em três níveis: (i) o *institucional*, que lida com o processo de formação da comunidade acadêmica; (ii) o *político*, que incorpora as questões sobre as consequências e implicações sobre a formulação da ação política externa da presença acadêmica; (iii) finalmente, o *operativo*, que sugere a discussão de uma ética para o comportamento do Itamaraty frente à academia nas formas de encontro que se delinearem.

Os três níveis se relacionam intimamente; um não se resolve sem o outro. A divisão é esquemática e fica simplesmente como artifício para encaixar melhor formas de problematização de temas que aparecem, no processo decisório, de modo integrado.

1. O nível institucional

A comunidade acadêmica brasileira dedicada aos assuntos de relações internacionais e diplomacia é relativamente pequena. As instituições são de formação recente e ainda lutam para se afirmar. Faltam meios normais de prestígio, como as revistas, programas de publicação de livros, presença mais assídua nos meios de comunicação de massa, convívio mais frequente com os formuladores de decisão, etc. Porém, a comunidade já articula formas permanentes e estáveis de presença. E, o que é decisivo, a precariedade vem sendo corrigida persistente e conscientemente; há uma afirmação crescente entre os professores da área que buscam formar e firmar modos institucionais de presença na cena acadêmica.

Não é só a disposição interna da comunidade que faz provar que deverá se ampliar e se fortalecer. A disposição interna terá mais vigor na medida em que se complete com fatores de ordem política. De um lado, a afirmação da comunidade acadêmica deve se sustentar no quadro geral de dinamização do relacionamento entre a sociedade civil e o Estado. Em termos ideais, o fortalecimento e o enraizamento da democracia supõem que os diversos setores da sociedade civil tenham vontade, interesse e capacidade para dialogar com o Estado e assim moldar as suas decisões em todo espectro das atividades governamentais. Assim, não é por acaso que o discurso acadêmico sobre diplomacia brasileira, um tanto contemporâneo da "abertura" política, nasça com reivindicações "democráticas" como a de defender a necessidade de ampliar a

participação no processo de formulação diplomática[210]. O acadêmico constrói o seu papel político junto com a sua produção intelectual e o objetivo é, em ultima instância, participar do processo de formulação seja diretamente pela crítica e seja, como é natural, indiretamente, através da própria decifração do real que proporciona em sua atividade regular. A democracia facilitaria a realização de ambos os processos. Sem entrar na discussão sobre os limites da participação de setores sociais na formulação de política exterior nas democracias consolidadas[211], importa reter que no Brasil a dinâmica do fortalecimento da sociedade civil deve facilitar a implantação de modalidades de constituição da comunidade acadêmica dedicada às relações internacionais.

De outro lado, contribuirá para o mesmo processo o próprio interesse que a diplomacia, enquanto ação significativa para a construção (econômica e política) da nação, desperta hoje, e deverá ainda mais no futuro despertar. O interesse acadêmico nasce de uma combinação de fatores que se ligam à história intelectual da universidade brasileira e da dinâmica do fazer diplomático brasileiro. Nada indica que refluirá o processo diplomático brasileiro. Ao contrário, o sistema internacional dos nossos dias e as características do processo político e econômico brasileiro parecem não deixar opção a que diplomacia acrescente responsabilidades e tarefas. É assim evidente que a própria diplomacia poderá estimular a reflexão acadêmica e o fortalecimento de instituições dedicadas à análise do relacionamento internacional do país.

Em suma, a disposição interna da comunidade acadêmica aliada ao fortalecimento da sociedade civil e ao papel crescente que a diplomacia desempenha para definir a inserção internacional do país sugerem que deverá aumentar a preocupação da academia com as relações internacionais; ou seja, mais instituições se dedicariam aos

[210] É uma constante na literatura recente sobre relações internacionais do Brasil a presença do "tema democrático". Sem analisar especificamente o fenômeno, dá-se o caso curioso de que, mesmo quando se "elogia" a política externa, abre-se um espaço criticável, exatamente o da área da formulação. A democracia substantiva andou na frente da formal, o que não deixa de ser paradoxal. Um exemplo da tendência pode ser encontrado no texto de Soares de Lima, "Perspectiva da Política Externa". Os artigos que têm sido mencionados de Lafer, Gerson-Moura, e mesmo os de alguns norte-americanos, tocam na mesma tecla. No caso dos norte-americanos, a democracia é vista como um elemento que pode acrescer ao poder do Estado, dando-lhe talvez maior margem de manobra diplomática. Para os brasileiros, essa questão não é tão relevante. As vantagens da democracia existem em si, como a "boa norma" da política.

[211] Em termos concretos, analisando modalidades históricas de democracias desenvolvidas, é difícil, pelo menos numa visão empírica e preliminar, imaginar padrões estabelecidos sobre o "como praticar" a democracia na área específica das relações internacionais. Sabe-se que há matizes, e que é impossível uma transposição pura das formas de praticar democracia sobre os temas nacionais para a realidade diplomática. Os controles funcionam com menos afinação quando não se controla o próprio tempo dos acontecimentos. Enfim, é um tema em aberto. De positivo, a preocupação dos cientistas sociais brasileiros com o tema, embora o desenho concreto de alternativas políticas ainda não tenha começado. Sobre o tema, ver Wendzel, *International Relations*, especialmente o capítulo 7.

temas e aos problemas da diplomacia. O próprio Itamaraty, enquanto instituição, será tema de pesquisa[212].

Os estímulos indicados não criam automaticamente o amparo necessário para garantir a base institucional permanente para a pesquisa. E, aqui, entra a primeira linha de indagações específicas que o tema sugere:

Que tipo de apoio o Itamaraty pode oferecer à comunidade acadêmica brasileira em política externa? Interessa ao Itamaraty participar do processo de formação de pessoal acadêmico na área de relações internacionais, aceitando as consequências que isto traria para a formulação da política externa?

Há vários modos, todos especulativos, de responder à indagação, prévia naturalmente a questões mais políticas (sem a comunidade não há política a fazer com a mesma). A primeira seria simplesmente projetar o que existe no futuro: se foi possível constituir – embrionariamente, é verdade – focos acadêmicos ligados ao estudo da diplomacia, é razoável admitir-se que, até por inércia, tais focos cresçam vegetativamente e mesmo venham a se fortalecer e se multipliquem. Como o Itamaraty esteve ausente até aqui, é possível "dispensar" o Ministério no cenário de evolução.

Uma segunda resposta seria menos mecânica. A impressão que se recolhe de convívio com a comunidade acadêmica brasileira é a de que, em nossos dias, adquiriu formas relativamente autônomas de expansão. Tem seus canais próprios de sustentação econômica e de expressão. Em alguma medida, isto é discernível na área de relações internacionais e alguns de seus focos mais expressivos, como o IUPERJ e a FGV, já demonstraram capacidade de produção acadêmica relevante. A questão é a de saber se, diante de eventuais dificuldades conjunturais concretas (p. e., retraimento de órgãos financiadores), será possível a tais focos superar o processo de mera reprodução institucional e expandir-se significativamente. Aparentemente, admitindo-se que funcionem os fatores políticos apontados, seria possível especular que, independentemente da "presença" do Itamaraty, a comunidade acadêmica manteria e desenvolveria a sua faixa de preocupações com política externa. Mas, a afirmação não se sustentaria em prova mais tangível que o mecânico transpor das condições atuais para o futuro, e imaginar que se modificarão num sentido positivo (mais democracia,

[212] Pelo menos dois trabalhos sobre o Itamaraty como instituição se iniciaram em 1980, um de Monica Hirst, que cobre os anos 50, e vai se basear nos arquivos de Osvaldo Aranha e de Vargas, e outro, de Alexandre Barros, voltado para a história contemporânea, e que pretende, com técnicas de computador e com base em informações de Almanaque de Pessoal, estudar grupos internos no Ministério. (Informação verbal dos autores).

mais importância da diplomacia, mais verbas, mais posições acadêmicas na área, etc.).

É, neste passo, que a atividade institucional do Ministério das Relações Exteriores pode facilitar o cumprimento de um "destino", de alguma forma esboçado, dos estudos acadêmicos sobre diplomacia. No salto qualitativo da reprodução para a expansão, a presença do Itamaraty pode ser útil (embora não se possa afirmar com segurança que a ausência do Itamaraty impeça o salto; eventualmente, pode retardá-lo).

Vale insistir na caracterização do que é o peculiar da situação brasileira. Não estamos vivendo a situação norte-americana onde existe bem formada, com tradições estabelecidas e mecanismos de influência codificados, uma comunidade acadêmica ligada aos assuntos internacionais; também não estamos na situação em que se parte do zero, da ausência absoluta de atividades acadêmicas na área internacional, em que o papel do Estado seria o de *criar* artificialmente o processo de reflexão (que tenderia a servir à legitimação das atividades do criador); estamos em situação intermediária, com uma comunidade acadêmica incipiente que formula com independência suas posições (e, mais do que isto, está inserida num quadro institucional marcado por tradição de liberdade acadêmica), que tem pretensões de se afirmar e de crescer, mas ainda não chegou ao ponto de influenciar os mecanismos de formulação e de decisão. E a situação intermediária significa vantagens se o interesse do Ministério for no sentido de contar com o interlocutor acadêmico: de um lado, garante-se que a presença itamaratyana nunca será "criadora" e perturbadora do ritmo normal de independência de pensamento; ou seja, a situação intermediária garante, de alguma forma, que se poderá contar com a independência de formulação do lado da academia; de outro lado a ausência de modos fechados de pensar e de ligações de interesse com outros setores da sociedade civil pode facilitar o diálogo e permitir que os argumentos do Ministério sejam mais facilmente compreendidos pelos modos de pensar da academia.

Em suma:

(i) tomando-se o que ocorreu até hoje, é possível supor que a comunidade acadêmica continue a desenvolver seus estudos e reflexões sobre política externa; há fatores políticos que estimulam o processo de afirmação e de crescimento dos estudos sobre diplomacia;
(ii) os estudos devem se desenvolver independentemente da vontade específica do Itamaraty (tal como ocorreu até hoje),

e é certo que ultrapassem, pela própria dinâmica da academia, a barreira da mera reprodução;

(iii) as características peculiares do momento brasileiro abrem a possibilidade para que o Itamaraty tenha uma participação na formação e ampliação da comunidade acadêmica na área das relações internacionais;

(iv) a participação do Itamaraty não seria diluidora da independência da academia (que está consolidada) nem tampouco afetaria os padrões habituais de sustentação institucional (já que, através de mecanismos variados, a presença do Estado é fato normal na definição de alguns aspectos de pesquisa);

(v) o diálogo constante com o Itamaraty pode funcionar como um elemento de prestígio para academia e, assim, indiretamente reforçar a própria autonomia da pesquisa.

Estabelecidos esses parâmetros, restaria agora indagar das consequências que, para o Itamaraty, adviriam do processo.

As indicações sugerem a possibilidade de que se configurem dois cenários "positivos": (i) no primeiro, o desenvolvimento seria, com base nos meios naturais de articulação da academia; o Itamaraty se manteria indiferente ao processo de desenvolvimento institucional; (ii) no segundo, o Itamaraty procuraria participar do processo, por meio de fórmulas de apoio, de diálogo, e mesmo de abertura para eventual utilização de serviços prestados pela academia. Deixando por enquanto de lado a menção a mecanismos específicos de aproximação, o fundamental seria especular sobre a deliberação política de "assistir" ao desenvolvimento de determinada área específica de conhecimentos acadêmicos (sempre entendido que a "participação" seria complementar na vida da comunidade acadêmica, embora pudesse, em alguma instância, ser positiva para que maior prestígio pudesse ser alcançado).

Guardando esses dois cenários em "background", vale, indicar, o que significa, em termos formais o crescimento da comunidade acadêmica especializada em relações internacionais. Basicamente, está-se pensando, aqui, em fenômenos de três ordens:

(i) conformação de um corpo técnico de especialistas em assuntos internacionais (ou seja, quanto maior for a comunidade, mais gente especializada haverá, com melhores qualificações acadêmicas);

(ii) consequentemente, ingrediente expressivo de influência no processo de legitimação, apoio e crítica em situações conjunturais para determinadas políticas poderá ser recolhido na comunidade acadêmica;
(iii) quanto mais ampla a comunidade, mais diversas serão as suas inclinações e preferências ideológicas.

A escala em que vão ocorrer tais processos é de impossível previsão. Porém, é perfeitamente admissível que o desenvolvimento dos estudos acadêmicos na área de relações internacionais leve a quadro bastante próximo ao descrito. O exemplo da área da economia, que é hoje, sem dúvida, a instância do trabalho acadêmico das mais sólidas nas ciências sociais, ajuda a essa conclusão: há um corpo importante de técnicos, com especialização minuciosas; estão bem amparados por instituições respeitáveis (FGV, diversos mestrados, CEBRAP, etc. e, no âmbito do Governo, o IPEA), e dispõe assiduamente de mecanismos de influência política conjuntural; a diversidade e o nível alto da "scholarship" é outra marca de "establishment" acadêmico na área de economia.

Voltando ao caso da política externa, como já se disse, os efeitos do desenvolvimento dos estudos acadêmicos, com ou sem a participação do Itamaraty, deverá produzir os efeitos indicados. Porém, certamente, para o Itamaraty, a ausência de participação poderá significar um aumento dos dividendos negativos em detrimento dos positivos.

Vale aprofundar a tese.

Em princípio, a formação institucional do novo "interlocutor" levaria, no máximo grau de progresso, a que se configurasse, no Brasil, um novo "ator" no processo de formulação de política externa (com participação necessária e decisiva em muitas ocasiões do processo). Estamos ainda longe disto. Nos graus em que é possível prever, não se vislumbra um ator e sim um *interlocutor*, que terá, a médio prazo, alguma forma mais diluída no processo diplomático. Mais concretamente, a presença do *interlocutor* terá, do ponto de vista institucional, efeitos ambíguos. De um lado, perder-se-ia o monopólio formal de elaboração dos modos de explicação dos atos e feitos diplomáticos (em parte já perdido se se consideram outros setores de sociedade civil, como a imprensa); de outro, estabelecer-se-ia, no Brasil, um padrão de diálogo sobre diplomacia e relações internacionais, mais elevado, mais apurado, mais expressivo, com implicações mais diretas para o processo de decisão. Ora, o melhor diálogo significa sempre crítica mais aguda, e

mais bem formulada; as exigências de resposta institucional certamente servirão para melhorar qualidade de suas manifestações no âmbito da sociedade brasileira; significa, também, a possibilidade de um processo de legitimação e apoio mais consciente, mais difundido pela sociedade civil, e, o que é decisivo, com raízes permanentes. Assim o que se perde formalmente pode ser recuperado com "lucro" no resultado final; o que se perde burocraticamente pode ser recuperado política e socialmente; o que se perde na conjuntura ganha-se na história.

Insista-se que resultados ambíguos vão ocorrer exista ou não participação do Itamaraty no processo. É evidente que a presença institucional do Ministério pode introduzir qualificações em seu andamento. Não poderá nem deverá dirigi-lo, mas poderá contrabalançar certos *biases* e preferências que outros setores do interesse no *processo diplomático* manifestam *na comunidade acadêmica* (por exemplo: a presença de fundações estrangeiras pode ter sido um fator influente na orientação da escolha de enfoques para certos temas, como no caso da análise do problema Norte-Sul pela modesta porta de entrada do Relatório Brandt, na ênfase na problemática dos NICs, etc.). Enfim, não se deve pretender sequer dosar a "ambiguidade" em nosso "favor"; a proposta deve ser *essencialmente respeitadora da liberdade acadêmica*, ficará em simples projeto de apresentar os nossos argumentos, de forma explícita, de não velá-los para a comunidade acadêmica, além de apresentá-los com a sofisticação que o interlocutor exige.

No cenário em que o Itamaraty não participa, a mesma ambiguidade ocorre, mas com algumas implicações negativas: nossos argumentos serão menos ouvidos e, o que é básico, criticar-se-ia o Itamaraty por "distanciamento" e "elitismo" (aqui, as formas de convívio com a imprensa já nos ensinaram muito do processo complexo que é o de dialogar com segmentos da sociedade civil, em que o melhor resultado fica sempre situado no próprio ato de manter o diálogo e não interrompê-lo mesmo em circunstâncias adversas).

Do outro lado, se houver participação e presença – e, aqui se pensa desde formas relativamente simples através de conversas informais com acadêmicos até o financiamento de atividades de pesquisa, etc. –, será possível alcançar dividendos positivos nas três faixas de efeitos da implantação da nova área da comunidade acadêmica: os "técnicos" seriam possivelmente mais acessíveis; a legitimação seria mais temperada e a diversidade não atuaria em nosso desfavor.

Em conclusão, da constatação da *existência* de uma parcela da comunidade acadêmica voltada para os temas diplomáticos e da

perspectiva de que tal parcela aumente e se afirme, a primeira regra para a conduta do Itamaraty é a de que é aconselhável imaginar fórmulas e modalidades de aproximação com a academia. O momento (os próximos dois ou três anos) é particularmente propício para o exercício. Os modos institucionais de vida acadêmica ainda estão em esboço, mas solidamente identificáveis, de tal sorte que a nossa participação não seria encarada (se bem modulada) como um esforço de cooptação e orientação (aliás, qualquer esforço neste sentido deve ser evitado pelo Itamaraty, já que destruiria as virtudes de independência e liberdade criativa que podem ser busca das no trabalho e na pesquisa acadêmica). A nossa presença, com a facilidade de diálogo que acarretará para a academia com as áreas de decisão, só contribuiria para o prestígio das instituições universitárias (sobretudo as que evitarem contaminações ostensivamente ideológicas); e, do nosso lado, poderá permitir que nossos argumentos e nossos diagnósticos, nossas preocupações e inclinações, sejam, de alguma forma, recolhidos e discutidos pela academia.

2. O nível político

Todo o processo de relacionamento entre a academia e a diplomacia tem uma dimensão política. As propostas de comportamento sobre a participação do Ministério na formação institucional, discutidas em tópico anterior, são de cunho essencialmente político, pois, no fundo, lidam com realidades de poder (pela via de legitimidade) e de prestígio.

A especificação do ingrediente político é fundamental e, por isto mesmo, merece reflexão menos incompleta e que distinga com clareza os diversos níveis em que a opção política (e suas consequências) atua.

Num primeiro nível, o de aceitação do diálogo com a instituição acadêmica, está em jogo determinada *preferência por um modelo de relacionamento Estado/sociedade civil próprio das democracias*. Ou seja: a aceitação do diálogo, e, se formos adiante, a assistência na formação do interlocutor acadêmico, expressa a demonstração de uma *preferência institucional* pela democracia. *E, como a democracia não funciona em segmentos da sociedade, a preferência seria outro sinal da adoção pelo Itamaraty, enquanto instituição, de uma preferência pelo modelo democrático como modelo para o Brasil.*

Há algumas qualificações. Se não existe democracia em segmentos, isto não significa que haja, dentro do modelo pluralista, formas diversas de convívio e encontro entre as agências do governo

e parcelas da sociedade civil. O relacionamento não é dado, nem está prescrito em regras rígidas. O segredo do avanço democrático está possivelmente em que o diálogo é uma possibilidade permanente e se reforça na medida em que não houver artificialismo e as partes sejam respeitadas em sua integridade e em sua autenticidade. Em termos macrossociais, não caberia, portanto, prescrever modelos acabados de convívio entre a academia e o Itamaraty. Não caberia, também, se admitida a participação do Itamaraty na assistência à conformação do novo braço da comunidade acadêmica, que modelasse as novas linhas de pesquisa e análise à imagem e semelhança da Chancelaria. O ponto é delicado, sobretudo porque é difícil de visualizar concretamente. Mas, é a pedra de toque da política de relacionamento proposta neste trabalho.

Na verdade, enfrenta-se um verdadeiro paradoxo: como criar (ou ajudar a criar) um interlocutor (que nos limitará) sem que procure moldar os seus comportamentos? Por que isto é interessante para o Ministério?

Em primeiro lugar, porque, é uma das formas de assinalar "preferência institucional pela democracia", em segundo lugar, porque, na liberdade e na independência do interlocutor estará situado o melhor de suas contribuições possíveis (a efetiva realização do diálogo); em terceiro lugar, a situação de país em desenvolvimento, que torna o estado onipresente por uma série de circunstâncias históricas, obriga-o a criar (ou assistir na criação de) seus "opostos" na sociedade civil (e, é curioso que, na economia, é o próprio estado que será mentor de uma das frações da burguesia, a industrial; e, hoje, é uma boa parte na base de financiamentos de entidades estatais que se sustenta a pesquisa acadêmica brasileira seja em ciências sociais seja em ciências exatas). Em quarto lugar, a presença do novo interlocutor não deve ser medida pela eventual limitação ao fazer diplomático e sim pelo da ampliação das faixas de participação social, o que pode ter consequências favoráveis para melhor enraizar os mecanismos de legitimação do trabalho diplomático[213].

Fica, assim, esclarecida a primeira regra política de convivência do Itamaraty com a academia, a *regra da construção democrática*. Daqui para diante, deve-se tomar tal disposição como premissa; nas instâncias de atualização do processo de convivência, o objetivo deve estar modelado pelos padrões democráticos. E, insista-se, não se faz a escolha somente pela adesão a uma forma de convivência política que

[213] Um quinto elemento indescartável é o de que a própria "fraqueza" da sociedade civil abre perspectivas de penetração intelectual, tanto ao nível da fabricação de conceitos ("as ideias fora do lugar", na frase perfeita de Roberto Schwarz), quanto ao nível da articulação institucional. No segundo caso, são as marcas das fundações estrangeiras ainda nos embriões de centros de pesquisa sobre diplomacia que devem ser anotadas.

é filosoficamente "melhor", mas porque existem interesses concretos que aconselham e exigem mesmo a preferência pela democracia, como são os da legitimação e da ampliação das modalidades de diálogo e de confiabilidade internacionais[214].

O segundo nível de definição política desenvolve a questão das modalidades de interesse que devem permear o processo de relacionamento entre o Itamaraty e a academia. O que podem pretender legitimamente as duas instituições no convívio? Já se viu, com base em anotações de Merle que, na relação entre a diplomacia e a comunidade, as possibilidades de ação política organizada ficam, quase exclusivamente, no lado governamental. Que pode querer, então, a Chancelaria em seus contatos com a academia que vá além da afirmação simbólica (e prática) da preferência democrática? Que pode querer de volta a academia?

Os atos políticos são atos interessados, e para ser preciso, autointeressados. Não é pecado que assim seja. Na combinação de interesses egoístas, de afirmação particular, pode-se, como quer o modelo liberal, chegar a vantagens que, além de localizadas sejam difundidas por toda a sociedade. Os interesses do Itamaraty no relacionamento com a sociedade civil podem ser resumidos na seguinte questão: o que buscaria na sociedade civil que fortalecesse, nacional e internacionalmente, sua capacidade de atuar? Para tentar uma fórmula simples de resposta, seria possível caracterizar dois tipos de "apoio" que a sociedade civil daria ao Itamaraty: de um lado, apoio de tipo técnico representado basicamente por insumos de informação (para usar a linguagem de Easton) que aprimorassem a própria qualidade global do trabalho de representação da Chancelaria (ex.: demandas empresariais bem formuladas que permitissem discernir com clareza como compor o lado dos interesses privados de uma negociação tarifária, etc.); de outro lado, apoios de tipo político, que englobariam ações que, partindo de setores variados da sociedade civil (institucionalizados ou não), servissem a fortalecer o grau de legitimidade da ação diplomática; tais apoios fundariam o feitio nacional da base da atividade diplomática, que não discriminaria segmentos sociais no cotidiano e nas suas formulações essenciais, e, ao mesmo tempo, dariam sinais sobre correções de rumo para que se fizessem sem traumatismos internos as eventuais mudanças de linha de atuação ou até alterações mais tópicas do comportamento diplomático (ex.: editorial de jornal que aplaude certa medida política, texto acadêmico que verifique a conveniência de alterar certos conceitos de formulação, consenso partidário sobre ação externa, etc.).

[214] A Conferência do Ministro Guerreiro, na ESG, em setembro de 1980, aponta claramente para este problema.

Do lado da academia, o diálogo com o Itamaraty pode ter objetivos variados, como: objetivos técnicos, expressos, por exemplo, na ampliação de conhecimentos dos arquivos diplomáticos, maior acesso a fontes contemporâneas de informação, etc.; objetivos institucionais, através, por exemplo, de apoio financeiro a iniciativas específicas, consultas à instituição de forma permanente, participação conjunta em seminários, etc.; e, finalmente, objetivos políticos, com iniciativas que visem a aumentar o prestígio de instituições e pessoas, que procurem, através dos mecanismos de articulação política (partidos, imprensa, etc.), influência na conformação de atitudes e propostas de "policies", etc.

A partir dos interesses delineados, não se produzem automaticamente harmonia e compatibilidade entre a academia e a diplomacia. Não há também contradições fundamentais, embora seja natural a perspectiva de divergências. Um exemplo esclarece o que se disse: o interesse de "legitimação" que o Itamaraty pode validamente pretender não se dará nunca de forma unívoca, nem é provável que o próprio modo de "apoiar" seja rigorosamente desenhado a partir de modelos "diplomáticos". Ou seja: o caminho para que se alcance legitimação é mediado por um espraiamento da diversidade intelectual que necessariamente incluirá também agudização da crítica e movimento de "contralegitimação". Do outro lado do espectro, reivindicações tipicamente acadêmicas, como as de informação, podem gerar desentendimentos, porque muito provavelmente as normas de acesso à documentação diplomática vão ser pensadas diferentemente por acadêmicos e diplomatas. E, outros exemplos poderiam ocorrer[215].

Não obstante, o que parece fundamental, não existiria, nos modelos de comportamentos imaginados, nada que significasse *contradição fundamental*. É difícil aceitar a perspectiva de formação de uma comunidade acadêmica, fechada, raivosamente ideológica, contaminada por interesses externos, e orientada por vontade unívoca de "deslegitimar" a política externa do país. E improvável que isto venha a ocorrer. A evolução provável parece indicar cenários de muitos matizes. Haverá, em uma ou outra instância, convergência crítica, mas o próprio alargamento da comunidade acadêmica e a prática democrática parecem garantir diversidade de pontos de vista e de preferências políticas. Da mesma forma, é difícil imaginar situação em que a política externa se torne tão "escusa" que não possa manter nenhuma forma de diálogo com a sociedade civil, sob o risco político de comprometer suas bases e suas

[215] Nas páginas finais do texto famoso sobre a *Política como Vocação*, ao distinguir as formas da ética, Weber discute especialmente a questão da conveniência política de divulgar documentos de Estado.

orientações. Dificilmente, em quadros normais, diferentes de situações de conflito armado, tal hipótese se viabilizaria. E, mesmo nas situações de conflito, as regras de mobilização exigem intensificação de convívio com a sociedade, embora seja orientado o escopo do diálogo.

Enfim, o Itamaraty pode realizar objetivos políticos através do convívio com a academia. Não será nunca um processo simples, plenamente controlado, de resultados rigorosamente previsíveis. Se fosse assim, não seria um *processo político* (e sim burocrático). É evidente que o risco envolvido, de formas variadas, significa que a "recompensa" pode ser altamente positiva. Há interesses a trocar entre a diplomacia e a academia, e o processo pode ser útil para os dois lados, se bem conduzido.

Existe ainda um terceiro nível a exigir tratamento político. E o nível dos *objetivos políticos* da ação, das "policies" que o Itamaraty desenvolveria no quadro de aproximação com a Universidade. Pensa-se aqui na definição de propósitos concretos da política de aproximação.

São várias as linhas que se abrem, neste campo, à exploração analítica. Porém, em esquema simplificador, é possível distinguir dois tipos de interesse específico: o interesse institucional interno e, num outro diapasão, o *interesse institucional externo.*

No primeiro caso, retomando as lições de Merle, resumidas no capítulo I, o objetivo é o de propiciar meios mais eficazes para a própria atuação cotidiana da diplomacia. Ou seja: com a formação da comunidade acadêmica especializada em relações internacionais, ter-se-á, fora do Ministério, gente qualificada, de nível alto, que pode fazer um tipo de reflexão sobre a vida internacional que o diplomata normalmente não faria, ou não faria de modo explícito, mas que pode servir à própria concepção do trabalho diplomático. O ponto é um tanto evidente e não merece muitas palavras, só uma módica indicação geral.

Assim, pode-se partir da ideia de que a diplomacia é essencialmente um fazer que supõe necessariamente modalidades de conhecimento: conhecimento geral sobre as conjunturas internacionais, conhecimento localizado sobre as necessidades e interesses do país e suas possibilidades de realização no plano internacional, e, finalmente, conhecimento técnico que permeia as diversas "issues" com que se defrontara o diplomata[216]. Em cada uma dessas instâncias, haverá possibilidade de que se desenvolvam formas acadêmicas, sistemáticas, de conhecimento que completem o "saber" diplomático, nascido de somas de compreensões conjunturais, sem a exigência formal da consolidação. A academia assim

[216] Ver, para o desenvolvimento do tema, a apostila sobre Relações Internacionais, do CAD.

poderá ter funções de explicitação de questões que o diplomata enfrenta, poderá sistematizá-las, e eventualmente poderá mesmo fazer avaliações prospectivas sobre rumos de escolhas políticas. Outra linha possível de encontro será o estudo sobre as próprias formas de configuração das origens nacionais dos interesses que a diplomacia postula no cenário internacional. Enfim, o espectro é amplíssimo, e, sustentado nas formas diferentes dos conhecimentos acadêmicos e diplomáticos, poderá propiciar múltiplos caminhos de cooperação.

Não será preciso arguir, em termos "práticos", se o momento de aquisição sistemática de conhecimento acadêmico já se evidencia como necessidade institucional no presente momento da vida diplomática brasileira. Respostas gerais podem nos aliviar da discussão: (i) ou, como se diz no capítulo I, a própria existência da comunidade acadêmica especializada já é, em si, fator de peso político suficiente para motivar a busca de cooperação; (ii) ou, como se deduz do que se disse acima, a natureza diferente do saber acadêmico é suficiente para buscar a cooperação já que seria sem dúvida auxiliar significativo nas instâncias de conhecimento de que carece a atividade diplomática. Em suma, as necessidades de aperfeiçoamento do processo decisório exigiriam, como interesse político-institucional, que se colham os frutos acadêmicos. Politicamente, pensando-se no próprio aperfeiçoamento da instituição, interessa a vinculação com a universidade, interessa contar com o insumo acadêmico.

No que se refere ao interesse institucional externo, as questões relevantes tocam os temas da legitimação e do apoio político conjuntural. Qual a direção que poderiam tomar concretamente as atividades de cooperação com a universidade? Que temas interessariam que o pensamento acadêmico levantasse? Por que as pesquisas estão orientadas no sentido de desvendar o "oportunismo" como traço estrutural da diplomacia brasileira? Há meios de corrigir essa tendência? São perguntas como essas que poderiam ser analisadas quando se determinassem "policies" e procedimentos de contato, perguntas que se enquadrariam sempre no tema amplo da legitimação.

Não se pretenderá aqui propor respostas pormenorizadas a tais questões. Vale ficar com alguns exemplos, em torno do tema do "oportunismo".

Já foram estudadas as raízes históricas da definição como "oportunista" da diplomacia brasileira, e que estão sem dúvida ligadas em boa medida a um processo de projeção de modalidades analíticas e ideológicas da ciência política norte-americana sobre a realidade da

política externa brasileira. No caso dos analistas brasileiros, o processo de "adoção" do diagnóstico é certamente mais complexo. Vai um tanto de mimetismo, outro de "desconfiança" estrutural sobre as ações do governo, etc. Mas, o que talvez seja central para explicar a adoção da postura é a ausência de uma teorização própria sobre política internacional; mais, é *a ausência de hábitos de pensar em teoria o processo diplomático e as relações internacionais*, que desguarnece o analista para as avaliações abstratas e para a análise comparativa. E, fará com que tome o normal da atividade diplomática de qualquer país por peculiaridade brasileira; fará com que conceitue sem a mediação analítica adequada ao processo diplomático; fará com que esqueça de buscar a lógica própria da diplomacia em favor de reduções estruturais, e assim por diante.

O estímulo a estudos de natureza teórica não atacaria diretamente o problema da legitimação, mas certamente criaria os mecanismos metodológicos aptos a corrigir a versão "oportunista" da evolução recente da diplomacia brasileira.

Outra linha de esclarecimento que a análise teórica poderia abrir seria a que toca nos assuntos de poder. As imagens e as conceituações que a ciência política brasileira adota para o comportamento diplomático são importadas de modelos estratégicos que descrevem mal a realidade dos objetivos de política externa brasileira. É, a partir de precária e insuficiente conceituação de poder que muito da parcialidade da interpretação nasce.

A pesquisa histórica dos anos 30 é outro repositório das ideias sobre o "oportunismo" e, em parte, isto se deve a fixação na política brasileira em relação às disputas interimperiais. O incentivo a pesquisas sobre a diplomacia brasileira na América do Sul pode matizar essa imagem. Outros exemplos poderiam ser levantados como o estímulo à pesquisa no Brasil sobre processos diplomáticos estrangeiros como antídoto à generalização unilaterais.

O importante contudo será fixar a metodologia de atuação na área de legitimação e de apoio político conjuntural, evitando fórmulas de cooptação e "orientação" do trabalho acadêmico. O *trabalho acadêmico poderá servir politicamente enquanto for academicamente valioso, enquanto tiver boas virtudes acadêmicas, enquanto tiver gabarito e força científicos*. A força de legitimação e a força política do trabalho acadêmico não devem depender da filiação política ou de preferências ideológicas. É evidente que haverá sempre grão de presença ideológica em cada produto universitário. Porém, não é pela escolha explícita do caminho político que o trabalho valerá politicamente ou atuará na faixa de legitimação. É pela

escolha política somada à capacidade analítica. Ficar só com o primeiro lado da equação significará ter "bons amigos" políticos e nenhum ganho acadêmico; e, como o segundo lado da equação não existe sem o ingrediente político, o importante será assegurar (promover mesmo) a diversidade para que se consiga articular mecanismos de legitimação de real validade, de bons contornos científicos.

Em suma, não é pela via da influência direta que se consegue o resultado conveniente na área dos interesses institucionais externos; *é pela via do respeito aos modos próprios de ação acadêmica, e pelo estímulo a que se realizem mais plenamente*, seja pelo alargamento dos campos temáticos em que atuam, seja pelo alargamento das possibilidades institucionais que se consegue o melhor resultado político.

3. O nível operativo

O diálogo "operacional" entre a universidade e o Itamaraty se multiplica em várias formas. É fácil imaginar modalidades de encontro em que a universidade *preste serviços* no processo de formulação política e em outros setores da atividade diplomática[217]. Da mesma forma, e fácil imaginar *serviços* que o Itamaraty possa prestar concretamente à academia, e o primeiro deles é evidentemente o de acesso a informações, com as consequências que tal "abertura" pode ter para a própria qualidade do trabalho acadêmico em certas áreas.

Nesse contexto, será mais conveniente buscar alguns nós como exemplos de ligação e refletir sobre uns poucos temas.

Parte-se da hipótese de que a qualidade do encontro entre a diplomacia e a academia não variará essencialmente nos estágios diversos de formação da especialização acadêmica. Mas, advirta-se, *variará*, e uma coisa é pensar "policies" para o estágio formativo (em que a própria participação na formação é um dado para a formulação política) e outra, bem diferente, para lidar, com "think tanks" estabelecidos e atuantes. De qualquer modo, numa aproximação preliminar como a desta tese, valem algumas simplificações.

Para examinar o problema do nível operativo, cabe indagar que tipo de serviço a universidade pode, em tese, prestar ao Itamaraty. Há duas maneiras de responder à questão, uma pelo lado de "insuficiências" institucionais do Ministério, e outra pelo lado das "capacidades peculiares" do saber acadêmico. Dispensa-se, aqui, uma reflexão mais

[217] O texto de Merle, antes citado, dá inúmeros exemplares "préticos" da colaboração entre a academia e a chancelaria.

acabada sobre o primeiro lado da resposta. Seria difícil demonstrar, contra a mais que natural "vaidade institucional", insuficiências estruturais[218].

Em segundo lugar, seriam sempre sutis os modos de complementação entre a atividade diplomática e o trabalho acadêmico, tomados como modelos ideais. É claro que o fazer diplomático inclui uma dimensão de conhecimento que tem semelhanças formais com o saber que fornece a academia. Haverá evidentemente graus diferentes de explicitação (o que se busca, na academia, é o próprio conhecimento, enquanto na atividade diplomática o conhecimento ou serve como instância de legitimação ou informa e se traduz em ação) e graus diferentes de sistematização (por exemplo: a "teoria sobre o reconhecimento" demonstra em que casos deve ocorrer o ato jurídico, enquanto o gesto diplomático de reconhecimento de um Governo específico depende não de ligações entre doutrina e "fato", e sim de jogo de interesses e conjunturas políticas)[219]. A similitude e a diferença entre os dois modos de conhecimento são os fatores que abrem conceitualmente a possibilidade de cooperação, embora não resolvam o lado institucional da questão (lado institucional do Itamaraty), na medida em que não sugerem imediatamente as formas da cooperação (ou seja: a instituição pode teoricamente se bastar já produz o conhecimento de que precisa para agir; a mera existência do saber acadêmico disponível não demonstra de per si a insuficiência institucional).

Uma terceira linha de argumentação, mais concreta, liga melhor as necessidades institucionais às possibilidades de serviços acadêmicos. As tarefas da diplomacia brasileira cresceram muito nos últimos anos. Diversificou-se a agenda; ampliou-se o quadro geográfico de nossa atuação; as responsabilidades do trabalho diplomático para o desenvolvimento, político e econômico, da nação cresceram; a diplomacia se torna um tema do cotidiano e ganha em importância no quadro da política interna. Ora, esse processo amplia fisicamente as tarefas do diplomata e deixa pouco espaço para que pense e planeje a mais longo prazo. As urgências diárias diminuem, nas chefias, a possibilidade do trabalho analítico e de prospecção. Esse dado é palpável, visível.

É exatamente por aí que podemos encontrar afinidades de eleição com o serviço acadêmico. As formas da contribuição acadêmica ao Ministério são inúmeras. Em época recente, foram consultorias apoiadas

[218] Não interessa muito aprofundar o tema nesta tese, embora a discussão do problema da compatibilidade entre *necessidades institucionais* e *capacidades de formulação e de execução* se já obviamente crucial para uma Chancelaria.

[219] Ver CAD, op. cit.

por profissionais com especialização acadêmica, que ajudaram, no início dos anos 70, na modernização do Departamento de Promoção Comercial) e da DTI (Departamento de Transmissões Internacionais). Mas, não estamos pensando neste serviço mais técnico, e sim na própria função política da diplomacia.

Em *termos formais*, a academia oferece, como "trunfo" para ligação com "vida concreta" uma forma social, três serviços: o serviço analítico (capacidade de gerar conceitos e teorias), o serviço sistematizador (ligar conceitos e teorias com a realidade, de forma que a realidade seja melhor conhecida) e, finalmente, o serviço de memorização (guardar, de forma sempre sistemática, o que produziu – é claro que se trata de uma simplificação que só serve à lógica deste capítulo).

Então, prosseguindo, as "ofertas" acadêmicas, *formalmente consideradas*, casam perfeitamente com as necessidades de uma instituição que, sendo obrigada à concentração natural em fazer cotidiano de crescente complexidade, não pode perder de vista necessidades de planejamento e de criação conceitual e teórica. O trabalho acadêmico livre, voltado neste plano ideal, para desvendar relações inesperadas entre pontos da realidade, para especular sobre cursos e caminhos futuros de situações políticas e econômicas, para inventar temas mesmo, pode ser assim acrescentado com proveito ao trabalho cotidiano do diplomata. Pode fornecer-lhe pistas sobre encaminhamentos de questões, indicações sobre perspectivas de evolução de temas, etc.

Como transferir "fisicamente" esse tipo de saber para o Itamaraty? As fórmulas são inúmeras; contratação de estudos com instituições ou professores, realização de conferências e seminários (abertos ou fechados), convites para a discussão de temas específicos, etc. Enfim, tem-se um espectro amplo de atividades que vai desde as menos comprometidas, i.e., em que o acadêmico guarda plenamente a sua condição acadêmica, e não receberia sequer informações do Ministério para a realização do trabalho (exemplo é o convite para participar de um seminário, dar uma aula, etc.) até no outro lado do espectro de comprometimento em que o acadêmico ficaria, por algum tempo, dentro da instituição com funções determinadas (exemplo: auxiliar na preparação de posições em uma conferência, participação na análise de um processo global, ou mesmo avaliar diplomatas, como no Curso de Altos Estudos (CAE) ou no vestibular do Instituto Rio Branco, dar aulas no IRBr, etc.[220]).

[220] É o caso, p. e., de uma especialista em assuntos mexicanos, Susan Kauffman Purcell, que, com bolsa de uma fundação privada, passou um ano a trabalhar no Departamento de Estado, mais precisamente em planejamento político, com pleno acesso a comunicações da mais alta confidencialidade, (até junho de 1981).

Antes de ir adiante e examinar a contrapartida que o Itamaraty pode oferecer aos acadêmicos, é conveniente um rápido *excurso*, que fixe a questão do "saber diplomático".

É verdade que esta tese tem lidado com entidades abstratas, "o saber acadêmico", a "atividade diplomática", que, se transportada para a realidade, teriam que ser muitíssimo qualificadas. É o óbvio quando se trata com abstrações. Mas, uma delas, a dicotomia generalização/sistematização da academia contra a assistematização/concreção da diplomacia, exposta no trabalho de Merle, pode ser sumariamente retomada. É fundamental deixar claro que não se trata de uma oposição em termos de valores, o lado acadêmico do conhecimento não é melhor que o diplomático. Este tipo de ilação é errôneo. Sublinhou-se que a especialidade da academia é o conhecimento, e, daí, deve ser conveniente consultá-la quando se enfrentam problemas que incorporam ingredientes de conhecimento. Porém, é óbvio que o conhecimento do tipo acadêmico não resolve as equações diplomáticas. Por razões simples, a atividade diplomática dá-se sempre em situações singulares, únicas, e os antecedentes que a academia pode ter recolhido, da mesma forma que as "leis de agir" que possa propor serão sempre limitados diante do singular, da ação única. Exatamente por isto é que, para o trabalho do diplomata, haverá mesmo vantagens em manter, em certas ocasiões, a assistematicidade e a sensibilidade como caminhos do conhecimento. Reduzir a compreensão de situações concretas a formas que deem margem ao exercício do interesse é o modo próprio de incorporar conhecimento e agir no trabalho diplomático. São simultâneos, portanto, os momentos de conhecimento e de ação e, por isto, dispensam forçosamente os caminhos de verificação e testabilidade que funcionam no paradigma do conhecimento científico. A validação do conhecimento do diplomata é dada pela ação, que dá pouco tempo para ritos formais de análise e prova.

Ao nível operativo, sem pensar nas vantagens de prestígio, o Itamaraty pode fornecer, em contrapartida ao que lhe daria a universidade, a matéria-prima de que é feita a tese acadêmica: a informação.

A informação poderia vir sob formas variadas. Esquematizando, tem-se duas fontes básicas; as *fontes históricas*, que estariam colecionadas em nosso Arquivo Histórico (além de existirem dispersas em coleções particulares, como a de Getúlio e Osvaldo Aranha, no CPDOC, e em coleções do Arquivo Nacional); *as fontes contemporâneas*, que cobrem o vasto espectro que vai da divulgação ágil e ampla dos textos oficiais (atos jurídicos e pronunciamentos de política externa) até a conversa de

"background", já não mais no estilo jornalístico, em cima do fato, mas a que servirá para o recolhimento de modos mais permanentes da vida institucional do Itamaraty.

As fontes históricas são abundantes, mas estariam ainda desorganizadas e, o que é fundamental, ainda não se definiu com suficiente clareza e liberdade o critério de acesso ao Arquivo. Há ideias bem esboçadas neste sentido, e não caberia aqui entrar na análise de prazos de liberação, modalidades de divulgação, etc. Este trabalho deverá ser feito por especialistas, orientados, evidentemente, por critérios de interesse diplomático e liberdade de informação[221]. O ponto da tese é o de sublinhar o "ambiente político" em que tal esforço pode se desenvolver, já que se insere num momento especialmente importante de formação da comunidade acadêmica, poderia ser um passo estratégico no sentido de ganhar confiança dos especialistas e da universidade em geral.

Outra possível linha de atuação seria a de ressuscitar o patrocínio de pesquisas e publicações sobre história diplomática, a exemplo do que se fez com a divulgação da obra de Cortesão, na década de 1950[222]. Podia-se pensar, p. e., em introduções a antologias de textos de interesse da história diplomática brasileira, sobretudo em temas e épocas pouco estudadas, sem "appeal" imediato. No desenvolvimento desta área de atividades, as possibilidades "formativas" do diálogo poderiam se exercitar em sua plenitude.

As informações contemporâneas ostensivas são, em larga medida, divulgadas pela *Resenha de Política Exterior*. Haveria talvez que aprimorá-la editorialmente (índices remissivos, etc.), e alargar a faixa de cobertura (menção à presença brasileira em reuniões internacionais de organismos especializados, etc.). Na verdade, se completarmos o processo de divulgação da *Resenha* com a coletânea dos "briefings" do porta-voz do Gabinete, teremos praticamente coberta a divulgação dos acontecimentos cotidianos relevantes em política externa, de origem no Itamaraty.

As formas mais "pessoais" de encontro entre o pesquisador e o diplomata não estão absolutamente bloqueadas. Falta ainda a tradição de presença do intelectual, mesmo quando faz seu trabalho sobre política externa, nas salas do Itamaraty (hábito muito mais norte-americano do que brasileiro, embora isto comece a mudar). Aqui, é difícil tomar iniciativas específicas. O hábito de conversar terá que nascer de um processo de quebra de desconfiança, e do próprio sentimento, no

[221] Já existe trabalho específico da DCD neste sentido.
[222] Existem outros títulos importantes, em regra sobre diplomacia imperial.

âmbito da comunidade, de que o Itamaraty pode ser útil em termos de informação e conversa e que a cooptação não é a "política" do Itamaraty. Falando em termos mais concretos, é possível observar que, em algumas ocasiões, durante o ano de 1980, foi possível, não sob a forma de conversa, e sim através da presença de diplomatas em seminários universitários, estimular o diálogo com a academia. A presença dos Ministros Sardenberg e Abdenur em discussões sobre o relacionamento Norte-Sul, em seminário sobre a América Latina, na reunião do RIAL, ensejou, de um lado, a possibilidade de uma apresentação clara, direta, de posições do Governo brasileiro, dentro de quadro de raciocínio formal, rigoroso, acadêmico, e, de outro, a possibilidade de que fosse aberto diálogo em que as posições do Itamaraty fossem tomadas com um dos vetores na aproximação da melhor *formulação acadêmica* sobre o que se discutia.

A oferta dos "insumos diplomáticos" à academia pode evidentemente ser mais regular. Imagine-se, p. e., a presença permanente de um funcionário diplomático em instituição acadêmica, com obrigações de dar aula e pesquisar durante um período de tempo, com a instituição do "sabbatical" diplomático. De alguma forma, isto já existe na Escola Superior de Guerra, e a questão seria a adoção de esquema similar em instituição civil. E evidente que a transferência abstrata do modelo ESG não resolve o caso concreto. Que instituição? Em que condições trabalhar? Haveria instituição "atraente" ao diplomata? De que modo o esquema não funcionaria como mero instrumento de ostracismo de funcionários? Não é o momento de responder. Importa, contudo, sublinhar que a abertura para a academia exigira, naturalmente, no caso de presença permanente de diplomata, um esforço cuidadoso. No Brasil, hoje, mesmo que não haja especialização temática em relações internacionais, os níveis de "scholarship" de instituições *sérias* é elevado (dificilmente uma instituição é séria sem que conte com número de doutores, mestres, boa tradição de publicações, etc.), e o Itamaraty – e o funcionário individualmente – só teriam a ganhar.

4. Uma nota curta sobre implementação

Não se pensa, nesta tese, em ir adiante em termos de propostas concretas. O objetivo era chamar a atenção para um problema e discutir maneiras de pensá-lo. Nisto, a tese talvez tenha traído a sua vocação diplomática, pois se prende ao universo especulativo da academia.

De qualquer modo, não poderia faltar uma palavra sobre modalidades de implantação do que se propôs.

Algumas regras para atuar poderiam ser desenvolvidas e a primeira delas aconselharia *gradualismo*. O terreno que se pisa é novo, as reações internas (do Itamaraty) e das instituições só podem ser conhecidas de forma especulativa. Não há, assim, melhor caminho que o da implantação gradual do diálogo. Partir de fórmulas simples, de convites a presença de professores para palestras e seminários, e, em contrapartida, aceitar a participação em acontecimentos universitários, como etapa fundamental para conhecer as potencialidades do diálogo.

Uma segunda regra, paralela à primeira, é a da *busca de equidade*. Como são instituições em formação, especialmente as da área política, convém que se adote um caminho equilibrado, equitativo mesmo, de diálogo. Sobretudo nos primeiros instantes da conversa, imbuídos da disposição de conhecimento recíproco, é fundamental evitar discriminações ou agir com base em *bias* ideológicos. O diálogo e a troca de serviços entre o Itamaraty e os setores da academia especializada são exercícios essencialmente políticos, movidos por interesses que se cruzam, e, eventualmente, podem até se chocar. Do lado do Ministério, o desenho do interesse tem que incorporar o prazo longo e considerar que a diversidade (que conversa com críticos políticos eventuais) é a chave para a formação da melhor academia numa sociedade pluralista. Aproximação orientada pela busca simples de ver no papel com o timbre universitário o que se diz pela via oficial, na imposição do peso governamental à direção de uma pesquisa acadêmica particular, pode trazer frutos de curto prazo, que vão muito rapidamente apodrecer. Ter-se-á uma chancela artificial, precária. Enfim, a distribuição de tarefas (serviços) e a abertura para o diálogo tem que ser equitativa, sem discriminações, sem manobras de segundo plano. Com o tempo, será natural que haja mais facilidade de convivência com umas instituições do que com outras, mas é importante que não se trate a divergência como oposição. As oposições mudam de lugar em democracias, e a permanência dos objetivos de política externa, tantas vezes acima das contingências de trocas governamentais, ainda aqui reforça o sentido de equilíbrio que se deve dar ao diálogo, mesmo que haja preferências estabelecidas.

Uma terceira regra teria que ver com o *processo de financiamento da compra de serviços*. Como buscar o dinheiro? Nos primeiros passos do exercício, as somas serão modestas. Então, não é exatamente o alcance da quantia que interessa tratar, e sim a questão dos modos de financiar. Por verba própria do Itamaraty? Por convênio com instituição financiadora

pública? Por convênio com universidades? Todas as hipóteses são contempláveis. A preferência deve ser sempre pelas fórmulas públicas (mesmo que os resultados das pesquisas e dos estudos pudessem ser mantidos sob reserva, em função da natureza dos contratos que fossem firmados). A vantagem dos caminhos públicos é notória. Pretende-se mais do que simplesmente a compra de determinado serviço, e o diálogo, para ser realmente efetivo, para produzir efeitos políticos, deve passar pelo crivo público. Não se trata somente de uma compra técnica, e sim de um momento de escolha política. Daí, é claro que a melhor saída é buscar recursos em entidades que já lidem com o processo de financiar pesquisas na área acadêmica (FINEP, CNPq, CAPES, etc.) e estabelecer, mediante convênios, as fórmulas de cooperação com a universidade ou com a instituição de pesquisa. Em situações especiais, e, depois de comprovada a utilidade do diálogo, pode, então, ser iniciada modalidade de cooperação de outro tipo, com contratação de profissionais para tarefas "dentro" do Ministério.

Uma quarta consideração teria que ver com as modalidades de *institucionalizar o processo de cooperação* do lado do Itamaraty. Os caminhos são variados. Criar uma instituição com a finalidade específica de lidar com a universidade, como se chegou a imaginar nas discussões sobre a Fundação Alexandre Gusmão, no início dos anos 70 e agora é retomada? Usar o Instituto Rio Branco como canal exclusivo, aproveitando as ligações que já tem com o meio acadêmico? Criar mecanismos novos dentro de um departamento para tratar com o tema? Imaginar uma secretaria, nos moldes da SEI, que servisse de ligação com a academia? As respostas vão variar em função do que se pretende; se localizarmos a proposta no curto prazo ou se a localizarmos no longo prazo, também caminhos diferentes podem ser sugeridos, etc.

É importante, porém, fixar certas regras para determinar o interesse do Itamaraty no processo. Numa primeira aproximação, e com vistas a estabelecer mecanismos "naturais" de contato Itamaraty--Academia, o canal normal de ligação seria o Rio Branco. Ali são acolhidos normalmente professores, ali o trabalho é, em boa medida, de tipo acadêmico. Faltaria lançar a ponte, com instrumentos adequados e que não descartassem, p. e., a possibilidade de que o Instituto vivesse mais "publicamente" as suas atividades (como, p. e., com a realização de seminários com outras instituições universitárias, etc. atividades que o tornassem mais "acadêmico" exatamente para ganhar liberdade de ação no meio em que se insere, e procurando operar de tal forma que isto reverta em benefício da própria qualidade de formação do diplomata).

Deve-se aceitar, contudo, que a abertura de uma linha de atividades no Rio Branco, sobretudo se imaginamos a necessidade de uma direção política específica ao processo, pode não ser suficiente. De fato, a ligação via Rio Branco cobre perfeitamente a dimensão institucional, mas talvez não englobasse os instrumentos necessários para calibrar as linhas propriamente políticas do processo. Mantidas as feições atuais do trabalho do Rio Branco, e agregando-se às suas tarefas algumas modalidades típicas de uma instituição acadêmica (promoção de seminários, patrocínio de publicações, conferências abertas, cursos orientados para fins não exclusivamente profissionalizantes, etc.), o Instituto certamente pode desempenhar papel estratégico nas relações entre o Itamaraty e os novos pesquisadores voltados para a problemática externa do Brasil. A partir da valorização do que tem de acadêmico, o Rio Branco pode se afirmar no meio universitário, com benefícios inclusive para a questão mais geral da qualidade dos alunos e do alcance do recrutamento. Mas, não é este o momento de discutir em geral as vocações e os arranjos institucionais ideais do Rio Branco. O objetivo aqui foi meramente a de explorar uma linha potencial de "abertura" do Instituto, que numa análise mais adequada teria que ser discutida a partir de parâmetros mais abrangentes (inclusive através das vantagens e desvantagens que poderia criar para a formação propriamente profissional do diplomata).

O Rio Branco não deveria normalmente englobar a questão da direção política do processo nem seria o caso de ir adiante, em tarefas como a contratação de serviços universitários para elaborar sobre temas políticos. Na medida em que aprofundasse este lado da ligação com a academia, o Rio Branco poderia certamente perder as virtudes de liberdade e de "isenção" que poderiam ser exploradas a partir de sua condição de instituição de ensino (essência um tanto híbrida, mas ainda assim bem caracterizável).

A direção política do processo da ligação entre o Itamaraty e a academia deve estar localizada em outro órgão, diferente do IRBr, e mais próximo ao processo central de formulação e elaboração das linhas de ação diplomática brasileira. Ou seja, pelo menos nos momentos de fixação conceitual e de elaboração de instrumentos, seria conveniente localizar em nível alto o controle político do processo. A sensibilidade da matéria, o seu ineditismo, as arestas ainda existentes no diálogo entre os dois lados, a necessidade de flexibilidade e de resposta rápida, são todos elementos que conduzem à validade da proposta de evitar, num primeiro momento, a definição de um lócus institucional novo para o comando

do processo. As vantagens somadas de condições para o diálogo e participação no processo decisório global indicam que, como se vem fazendo, as ligações fiquem em nível alto na hierarquia do Ministério.

Na medida em que o processo se afirmasse, seria, então, possível imaginar, a mais longo prazo, na fundação de um centro de estudos internacionais, que nascesse sob a inspiração do Itamaraty para servi-lo e servir também a comunidade acadêmica. Isto suporia talvez que as atividades de ligação estivessem em boa medida rotinizadas, aceitas como naturais pelos lados, o burocrático e o universitário, e definidas em seu alcance político. São inúmeros os exemplos de institutos que funcionam com base em apoio governamental, como na Inglaterra, na Alemanha, na Nigéria, etc. As modalidades de presença diplomática no instituto, a liberdade com que atuaria, as formas de articulação interna com o Itamaraty, as definições de suas políticas, etc. são temas que não vão ser tocados aqui. Estão um tanto distantes no tempo ainda.

Uma outra linha de criação institucional a considerar, a meio caminho entre a situação atual e a "fundação", mas com qualidades próprias, é a de criar uma repartição no Ministério que se chamasse talvez "Divisão de Estudos Históricos e de Pesquisa", nos moldes do Office of Long Range Assessment and Research, do Departamento de Estado.

De resto, são regras derivadas das próprias conclusões do estudo: presença de diplomatas em seminários, renovação dos estudos sobre acesso a fontes de arquivo, etc. Em uma palavra, disposição de *abertura para a universidade* seria a regra que enfeixaria as iniciativas tópicas; interesse em que os setores intelectuais da sociedade brasileira *conheçam a lógica e as ações* da diplomacia brasileira; estabelecimento de linhas de *confiança política* entre os formuladores e os pesquisadores da política externa brasileira para que possam *recolher* e eventualmente *compreender as nossas maneiras de argumentar e agir*.

5. Duas palavras finais

Esta tese não pretende muito. Busca chamar atenção para uma realidade nova na sociedade brasileira, que interessa ao Itamaraty. Sugere, sem muita concreção, linhas de "policies" para lidar com a nova área de especialização acadêmica. Assim, talvez não faça mais do que sistematizar e dar formato acadêmico a alguma coisa que a instituição *normalmente* seria levada a fazer.

Vale a sistematização?

Talvez se pensarmos que o "caso da relação com a academia" abre, em ponto menor e localizado, o tema estratégico da convivência com a sociedade civil. Não resta dúvida de que o processo de modernização da sociedade brasileira, iniciado nos anos 1930 e visivelmente acelerado a partir de meados da década de 1950, cria, para o formulador de política externa, dados e situações novas. A sociedade, complexa, inserida no mundo, cobrará, cada vez mais, desempenho na condução da política externa. Cada vez mais, a diplomacia *importará* para definir a própria feição da nacionalidade. Em torno da diplomacia, serão desenhadas polêmicas e controvérsias. A diplomacia poderá *preocupar* e interessar crescentemente a sociedade ampla. De que forma o processo se dará é difícil prever. A presença e o peso da academia simplesmente anunciam concretamente o que poderia ocorrer, da mesma forma que a cobertura jornalística em ponto facilmente localizável no tempo apontou, em outra área, para o mesmo fenômeno.

Não será possível derivar do que se propôs para a relação com a academia um modelo que abarque, em suas variadas modalidades, o relacionamento com a sociedade civil. Simplesmente, e aqui para a pretensão da tese, acreditou-se importante levantar situação concreta, o tema maior.

Porém, se existe uma lição geral a tirar das considerações que foram feitas para o relacionamento com a academia, será sem dúvida a noção de que o *comportamento democrático* é o melhor caminho para modelar as opções e atitudes institucionais do Itamaraty. Nas ligações com a sociedade civil, acontece um desses casos que a *ética da convicção* casa perfeitamente com a da *responsabilidade*. O sucesso político na convivência, com a sociedade civil, medido sem dúvida pela força do prestígio e da legitimidade da instituição, é o que recomenda a ética da responsabilidade para que se alcancem as próprias finalidades da ação diplomática. Não haverá boa política externa sem uma Chancelaria que saiba convencer internamente, que pratique política de raízes sociais firmes. Ora, não será bem cumprida a responsabilidade se a prática da democracia não nascer de boa e sólida convicção. Para funcionar como estratégia de convívio, é fundamental que se acredite nos resultados da democracia, *por convicção.*

Posfácio: esclarecimentos

Quando o Embaixador José Vicente Pimentel me falou de sua intenção de publicar a tese sobre relações entre diplomacia e academia que eu tinha apresentado no CAE em 1981, portanto há 30 anos, minha primeira reação foi naturalmente de hesitação. Por uma razão muito simples: ainda que me lembrasse das ideias que defendi, não lia aquele texto há muitos anos e revê-lo seria quase como rever o texto de outra pessoa... Mas, ainda assim, aceitei as ponderações do Embaixador Pimentel sobre o interesse em vincular, na celebração dos 40 anos da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), aquelas ideias à trajetória do Instituto. Realmente, vinculação há e, assim, a tese se transforma neste livro.

De fato, parte do que está proposto no trabalho virou realidade. Não exatamente como está proposto, mas a Funag e o IPRI terminaram por estabelecer gradualmente, mecanismos adequados e permanentes para que a relação entre o Itamaraty e o meio acadêmico florescesse. Assim, talvez fosse interessante voltar aos momentos inaugurais da fase contemporânea da aproximação diplomacia-academia, que a tese retrata. Será possível apreciar o quanto se caminhou. Há também uma razão de ordem pessoal a justificar a publicação: se escrever uma tese é sempre tarefa penosa, defendê-la foi um prazer porque, na banca, presidida por Adolpho Benevides, estavam dois amigos admiráveis, o que temos de melhor no Itamaraty, Rubens Ricupero e Marcos Azambuja, além do grande jurista, Vicente Marotta Rangel. Terei aprendido nas

observações que fizeram na arguição mais do que nos meses que gastei com a pesquisa. Para mim, a tese lembra, portanto, um dos momentos felizes na carreira.

O livro não é uma cópia literal do texto da tese. Ao revê-lo, foi inevitável encontrar defeitos de redação que deveriam ser corrigidos para torná-la mais compreensível e mais legível. Eliminei palavras, frases e, sobretudo, simplifiquei parágrafos que, quando escrevi, imaginei sofisticados, e hoje, percebo que eram desnecessariamente complexos, alguns só confusos... De qualquer modo, preservei, intacta, a substância do que escrevi em 1981. As mudanças são exclusivamente cosméticas.

Penso que valeria fazer uns poucos esclarecimentos sobre o trabalho. Foi escrito quando se anunciava a abertura democrática e reflete a preocupação de preparar o Itamaraty para o tempo político que se anunciava. Para mim, o modelo de relação do Ministério com a nova realidade era a Assessoria de Imprensa que o Ministro Azeredo da Silveira desenhou e entregou a um dos seus mais próximos colaboradores, Luiz Felipe Lampreia, anos mais tarde Ministro de Estado. A gestão Silveira não teve a simpatia dos grandes jornais, em virtude do reconhecimento de Angola e da aproximação com os países do Oriente Médio. A crítica era permanente e se refletia na atitude do excelente grupo de jornalistas que cobriam o Itamaraty e que diária e invariavelmente cobravam explicações, colocavam questões delicadas. Como as relações eram crescentemente difíceis e, a cada dia, vivíamos mais uma batalha perdida de informação, Silveira decidiu nomear Lampreia e incumbi-lo de fazer um "briefing" diário, absolutamente livre, ou seja, sem perguntas programadas. A rotina se tornou símbolo da aceitação da crítica como parte da relação do Itamaraty com a sociedade civil. Percebeu-se que a melhor maneira de lidar com a crítica era, como se diz hoje, a transparência. A aceitação da diversidade estava na raiz da entrada do Itamaraty na linha da abertura, da prática, ainda que localizada, da democracia. É este o modelo que pretendi transpor para a relação entre o Itamaraty e o mundo acadêmico. Aliás, não terá sido por acaso que, anos depois, ao se aposentar, o mesmo Lampreia tenha fundado o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), destinado justamente a ser um foro de debates aberto sobre política externa.

Outra inspiração do trabalho foi a atitude do então Ministro Ronaldo Sardenberg, com quem eu trabalhei na área de planejamento político do Gabinete do Ministro Saraiva Guerreiro. Acho que Ronaldo terá sido dos primeiros diplomatas a perceber a importância de abrir

o Itamaraty para um diálogo com a Academia. Começou a comparecer a seminários e discutir, de modo franco, com os professores que começavam a se interessar pelos assuntos internacionais. Guerreiro e Silveira tinham uma atitude aberta para a sociedade civil e estimularam os contatos tanto com a imprensa quanto com a Academia. De uma certa maneira, prepararam o Itamaraty para lidar com uma democracia plena que se avizinhava e que obrigaria a novas atitudes no processo de formulação da política externa.

Não creio que seja o caso de atualizar a tese, em seus dois lados, o da progressiva expansão dos estudos acadêmicos sobre relações internacionais e o aperfeiçoamento do diálogo entre o Itamaraty e a academia. No texto, narro o que, visto à distância, foi o momento inaugural da história recente da reflexão acadêmica. Comparado com o que vemos hoje parece outro mundo, mas ali está o embrião do que veio a florescer com vigor nos anos recentes. De uma certa maneira, aconteceu o que a tese previa. Porém, a hipótese que apresentei era um tanto abstrata e, a meu ver, a proliferação dos cursos de relações internacionais decorre de uma sequencia de fenômenos específicos e variados. Sem maior sistematização, diria que, em seu elenco, haveria que considerar, entre outros, a aproximação com a Argentina e a criação do MERCOSUL, a multiplicação dos temas da agenda internacional lançados pela globalização, a importância da diplomacia presidencial, o peso de negociações internacionais para a economia brasileira, como nas Rodadas Uruguai e Doha, a presença influente das ONGs nas áreas de direitos humanos e meio ambiente, etc. A política externa ganha densidade em si mesmo e as opções diplomáticas, em muitos de seus temas, deixam de ser uma reserva do Estado e passam a interessar a sociedade civil. É notável a participação das ONGs nos processos preparatórios das conferências globais das Nações Unidas, especialmente em direitos humanos e meio ambiente.

Outra hipótese que eu apresentava era a de que os professores universitários teriam peso crescente no debate público sobre política externa, especialmente através de artigos em jornais. Isto é verdade, porém a tese não previu a importância que passaram a ter no apoio ao noticiário das televisões a cabo. Nem poderia. Não havia televisão a cabo quando foi escrita e são os canais pagos que trouxeram a novidade. Hoje, são frequentes as participações de professores e diplomatas em debates sobre temas internacionais da atualidade. E as controvérsias sobre a política externa continuam, cada vez mais abrangentes, sendo que intelectuais são identificados com atitudes críticas (ou não) em relação às

opções diplomáticas dos Governos. A academia chega à política externa e, sem dúvida, enriquece a compreensão sobre o que faz o Itamaraty.

Não quero, aqui, destacar figuras ou instituições. Em um excelente e completíssimo livro, Paulo Roberto de Almeida tratou do assunto, com observações sempre ponderadas, pertinentes e esclarecedoras[223]. Ainda assim, duas menções pessoais caberiam. A primeira é a Celso Lafer que, em 1981, já tinha publicado artigos importantes e abria, com seu livro em parceria com Félix Peña, a defesa consistente da aproximação com a Argentina. O tema, aliás, foi lançado, no mundo intelectual, por Hélio Jaguaribe, outro pioneiro dos estudos internacionais no Brasil.Com Celso, em parte sem dúvida por seus méritos intelectuais, a Academia chega, por duas vezes, ao comando do Itamaraty. E sua obra de intelectual das relações internacionais só se alarga, agora com o ingrediente da formulação prática da política externa.

Do lado dos "intelectuais", existe um nome que, no Rio de Janeiro, contribuiu decisivamente para dar consistência e profundidade à investigação acadêmica, o de Maria Regina Soares de Lima. A tese que defendeu em Vanderbilt em 1986 tornou-se uma das referências mais consistentes para quem pretende entender o lugar do Brasil no mundo, a variedade dos modos de inserção do país.

Em 1981, outro fato a registrar é a publicação do livro de Amado Cervo sobre o parlamento na política externa do Império. O livro abre uma sequencia importante de textos sobre história diplomática, com trabalhos notáveis, como o de Doratioto sobre a Guerra do Paraguai, e tantos outros. Além disto, creio que o interesse pela história e os estímulos do programa de história oral do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) fazem com que tenhamos, finalmente, memórias escritas por nossos Chanceleres. Vasco Leitão da Cunha, Juracy Magalhães, Gibson Barboza, Saraiva Guerreiro, Silveira e Lampreia deixaram textos essenciais para entender suas gestões, como Afonso Arinos deixou para compreendermos a gestão de Mello Franco nos anos 30.

Finalmente, não posso deixar de assinalar a boa sorte de ter sido diretor do IPRI e, mais tarde, em 1992, Presidente da Funag. No Instituto, em meados dos anos 80, nomeado pelo então Secretário-geral, Paulo Tarso Flecha de Lima, acompanhou-me Carlos Henrique Cardim, que, mais do que ninguém, simboliza o processo de aproximação do Itamaraty com a Academia. Cardim organizou seminários, preparou

[223] Paulo Roberto de Almeida, *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*, Brasília, LGE, 2006.

edições de livros e, sobretudo, foi o mais perfeito interlocutor com o mundo acadêmico. O que tinha começado no IPRI continuou quando passei para a Funag, que, de forma mais ampla, foi uma oportunidade única de colocar em prática algo que tinha pensado "teoricamente". Devo ao Presidente Fernando Henrique a nomeação e ao apoio de Marcos Galvão, Luiz Fernando Panelli Cesar e Susan Kleebank, além de Sérgio Nabuco, o desenho dos objetivos e das realizações da Fundação. Hoje, graças aos presidentes altamente empreendedores que teve, a Fundação foi muito além do que, nos início dos 90, se poderia imaginar. Tenho orgulho de ter estado no início de um processo que serviu muito ao Itamaraty e espero que, também, ao mundo acadêmico. Mas, neste caso, a avaliação é deles.

Bibliografia

A bibliografia estará dividida em duas partes. Na primeira estão relacionados os textos que diretamente lidam com diplomacia brasileira (história diplomática e análises de ciência política sobre a ação contemporânea). Na segunda parte, aparecem os textos de "apoio", e que, *grosso modo*, incluem obras de teoria geral das relações internacionais, de história do pensamento brasileiro, e de história diplomática latino-americana. Alguns textos, especialmente os que tratam do problema da *dependência*, poderiam figurar em ambos os capítulos da bibliografia. A seleção obedeceu, neste caso específico, à dose de teorização do texto: quanto mais puramente teórico, maior a possibilidade de que esteja incluído na segunda parte da bibliografia.

A bibliografia *não pretende ser exaustiva* mas suficientemente ampla para ser *representativa*. De qualquer modo, não se incluíram apenas os textos lidos, mas todos de que se pode obter referência, com vistas possivelmente a facilitar, num segundo momento, a compilação da bibliografia efetivamente completa.

A. Textos sobre diplomacia brasileira (ou que interessam diretamente ao estudo da diplomacia brasileira)

Abreu, M., *Brazil and the World Economy, 1930-1945: Aspects of foreign policy and international relations under Vargas*. Tese de doutorado, Cambridge, l977, mimeo.

Apresteguy e Thery, "Les Frontières du Nord-Brésil: de l'indépendance au Pacte Amazonien"; *Cahiers des Ameriqges Latines*, nº 18, 1978.

Araujo, B. J., *Politique Extérieure et Contradictions du Capitalisme Dépendant: Le Gouvernment Janio Quadros au Brésil*. Tese de Doutorado (3º ciclo), Vincennes, l970, mimeo.

Baer e Dollinger, «Determinants of Brazil's Foreign Economic Policy» in Grunwald, J. (ed.), *Latin America y and World Economy*, Beverly Hills, Sage, 1977.

Bahia, L. A., *Soberania, Guerra e Paz*, Rio, Zahar, 1978.

Bailey e Schneider, "Brazil's Foreign Policy: A case study in upward mobility", *Interamerican Economic Affairs*, Primavera, 1974.

Barros, A., "The Diplomacy of National Security", in Hellman e Rosenberg (eds.), *Latin America: the search for a new international role*, New York, Halsted, 1975.

_____. "Brazil: Self-Perception and reality: an attempt to analyse the aspirations and viability of a projected higher status in the world", apresentado na Reunião. Anual Conjunta da African Studies Association e da Latin American American Studies Association, Houston, Texas, 1979, mimeo.

_____. "Trends in Brazilian International Relations: an exercise in guesswork", apresentado na reunião sobre Brasil, 1980-2000, Rio, 1980, mimeo.

Bell, O., "Brazilian-American Relations", in Roett (ed.), *Brazil in the Sixties*, Nashville, Vanderbilt University Press, 1972.

Bethell, L., *A Abolição do Tráfico de Escravos no Brasil*, S. Paulo, Expressão e Cultura, 1976 1ª edição inglesa em l970.

Bezerra, J., "Política Externa de Potência Emergente", Jornal do Brasil, 4/3/1979.

Black, J., *United States Penetration of Brazil*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1977.

Boadi-Saw, S.Y., *Development of relations between Brazil and African States,1950-1973*. Tese de Doutorado, University of California, 1975, mimeo.

Bonnabeau, R.F., *The Pursuit of Legitimacy; The Stuart Mission and the Recognition of Brazilian Independence: 1824-1826*, Tese de Doutorado, University of Indiana, 1974, mimeo.

Boris e Cancogni, *Solano Lopez:* o *Napoleão do Prata*, Rio, Civilização Brasileira, 1975 (1ª edição italiana em 1970).

Brigagão, C., *O Brasil e o Comércio Internacional de Armas*, Rio, Instituto de Relações Internacionais da PUC, 1980.

Burns, B., *The Unwritten Alliance*, Nova York, Columbia University Press, 1966.

_____. "As relações internacionais do Brasil na Primeira Republica", in Boris Fausto (ed.), História da Civilização Brasileira, vol. 9, são Paulo, DIFEL, 1977.

Calhoun, C. W. "American Policy toward the Brazilian Naval Revolt of 1983-1984", *Diplomatic History*, vol. 4, no. l, 1980.

Câmara dos Deputados, *A Nova Ordem Mundial*, painel de assuntos internacionais promovido pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, outubro de 1975.

_____. *Seminário sobre Integração*, 1980 (inédito).

Cardoso e Faletto, *Dependency and Develoment in Latin America, Berkeley*, California University Press, 1979.

Cardoso e Serra, "As Desventuras da Dialética", *Estudos CEBRAP*, 23.

Cardoso, F. H., *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*, Rio, Zahar, 1971.

_____. "Imperialismo e Dependência na América Latina", in Modelo Político Brasileiro, São Paulo, DIFEL, 1972.

_____. *As Idéias e seu Lugar*, Rio, Vozes, 1980.

Chiavenatto, J. J., *Genocídio Americano: A Guerra do Paraguai*, São Paulo, Brasiliense, 1979.

Chumakova, M., "*Evolución de la Política Exterior*", America Latina, nº 29, 1980.

Commission on the *United States-Brazilian Relations, The Report*, Washington, D.C., 1980.

Conceição Tavares, M., "Commentary on C.E. Martins", in Cotler e Fagen (eds.), *Latin America and the United States: the Changing Political Realities*, Stanford, Stanford University Press, 1976.

Correia da Costa, S., *A Diplomacia do Marechal*, Rio, Tempo Brasileiro, 1979 (edição).

Crampton, E., *Brazilian Nationalism and the Defeat of the International Institute of the Amazon Hylea*, Tese de doutorado, American University, 1972, mimeo.

Cumiford, W., *Political Ideology in United States-Brazilian Relations 1808--1894*, Tese de Doutorado, Texas Tech University. 1977, mimeo.

D'Adesky, S., "*Brazil's Rise to Dominance in Latin America*", Fletcher Forum, 3, 1979.

D'Araujo e Moura, "O Tratado Comercial Brasil-EUA e os interesses industriais brasileiros", *Revista de Ciência Política*, INDIPO, Fundação Getúlio Vargas, v. 21, março de 78.

Davidson, R. M., "How the Brazilian West was Won: Freelance and the State on the Mato Grosso Frontier", in Alden(ed.) *Colonial Roots of Modern Brazil*, Berkeley, California University Press, 1973.

Dorenkott, C. J., José da Silva Pais: *The Defense and Expansion of Southern Brazil, 1735-1748*, Tese de doutorado, University of New Mexico, 1972, mimeo.

Daugherty, C. H., *Foreign Policy Decision-Making in Brazil: Case Studies in Brazilian Policy towards the Soviet Union, 1945-1961*, Tese de doutorado, University of Georgetown, 1974, mimeo.

Fiechter, G. A., "Le Brésil bientôt grande puissance", *Relations Internationales*, Genebra, nº 17, 1979.

Fishlow, A., «Flying Down to Rio: Perspectives on U.S.-Brazil Relations», *Foreign Affairs*, nº 57, 1978/79.

Fontaine, R., *The Foreign Policy-Making Process in Brazil*, Tese de doutorado, John Hopkins University, 1970, mimeo.

_____. *Brazil and the United States*, Washington, AEI, 1974.

Fornos Penalba, J. A., *The Fourth Ally: Great Britain and the War of the Triple Alliance*. Tese de doutorado, University of California (Los Angeles), 1979, mimeo.

Fox, A., *The Politics of Attraction: Four Middle Powers and the United States*, Nova York, Columbia University Press, 1977.

Gall, N., "Atoms for Brazil, Dangers for All", *Foreign Policy*, nº 23, 1976.

_____. "The Rise of Brazil", Commentary, nº 63, jan. de 1977. "Até que ponto os EUA interessam ao Brasil", Jornal do Brasil. 4/3/79.

Gambini, R., *O Duplo Jogo de Getúlio Vargas*, São Paulo, Símbolo, 1977.

Giffin, D. W., *The Normal Years; Brazilian-American Relations: 1930-1939*. Tese de doutorado, Vanderbilt University, 1962.

Goës, W., "Aí Vem Helmut Schmidt", Jornal do Brasil, 19/4/79.

Gomes, C. O., *A Solidão segundo Solano Lopez*, Rio, Civilização Brasileira, 1980.

Grabendorff, W., "West Germany and Brazil: A showcase for the First – Third World Relationship", Occasional Paper Series nº 4, Center of Brazilian Studies, Washington, D. C. 1979.

Graham, R., *Britain and the Onset of Modernization in Brazil: 1850-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

_____. *Escravidão, Reforma e Imperialismo*, São Paulo, Perspectiva, s/d.

Granziera, N., *A Guerra do Paraguai e o Capitalismo no Brasil*, São Paulo, HUCITEC, 1979.

Hayes, M., "Brazil and the South Atlantic: Perspectives in an Emeging Issue", *Occasional Paper Series*, Center of Brazilian Studies, Washington, D. C., 1979.

Hilton, S., *O Brasil e a Crise Internacional (1930-1945)*, Rio, Civilização Brasileira, 1977.

_____. *Suástica sobre o Brasil*, Rio, Civilização Brasileira, 1977.

_____. *Brazil and the Great Powers*, Houston, Texas University Press, 1978.

_____. "Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro Axis during the World War II", *Hispanic American Historical Review*, nº 59 (2), 1979.

_____. "Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929", *Journal of Latin American Studies*, vol. l2, nº 2, novembro de 1980.

_____. "Relações Brasil-EUA: um começo difícil", *Estado de São Paulo*, 26/3/1978.

_____. "A Guerra de 39 e a Diplomacia brasileira", *Estado de São Paulo*, 29/10/1978.

Hilton, S.,"Coréia: o início da divergência Brasil-EUA", *Estado de São Paulo*, ll/3/1979.

_____. "O Itamaraty e a Guerra Russo-finlandesa", *Estado de São Paulo*, 15/4/1979.

_____. "Precursores do Acordo Nuclear Teuto-brasileiro", *Estado de São Paulo*, 10/6/1979.

_____. "Surto Econômico Viabilizou a Diplomacia de Geisel", *Estado de São Paulo*, 22/7/79.

_____. "Brasil-Argentina: o grande desafio: o expansionismo de Peron", *Estado de São Paulo*, 20/4/1980.

_____. "O impacto internacional do Estado Novo", *Estado de São Paulo*, 11/5/1980.

_____. "Vargas e os EUA num momento de decisão", *Estado de São Paulo*, 1/6/80 e 8/6/80.

_____. "A reação brasileira à ofensiva nazista de 40". *Estado de São Paulo*, 25/11/1980.

Houaiss, A., "La Politica Externa", *Cuadernos de Marcha*, ano 2, nº 8, jul./ago./set. de 1980, México.

Ianni, O., "Diplomacia e Imperialismo na América Latina", *Cadernos CEBRAP*, 12.

IUPERJ, *Relatório do Programa de Relações Internacionais de 1980*. Rio de Janeiro, 1980, mimeo.

Jaguaribe, H., "El Brasil y la America Latina", *Foro Internacional*, vol. XV, nº 4, abril/junho de 1975.

_____. "Relações Internacionais do Brasil: Perspectivas para o fim do século", Occasional Paper Series, Center of Brazilian Studies, Washington, D. C., 1979.

Jenks, C. M., *The Structure of Diplomacy: an analysis of Brazilian Foreign Relations in the Twentieth Century*. Tese de doutorado, Duke University, 1979.

Kiracofe, C. A., *Brazil's Angola Policy and the Security of the South Atlantic*. Tese de doutorado, University of Virginia, 1979.

Lafer e Peña, *Argentina e Brasil no Sistema de Relações Internacionais*, São Paulo, Duas Cidades, 1973.

Lafer, C., *O Convênio do Café de 1976*, São Paulo, Perspectiva, s/d. "Política de blocos, Segurança e Desenvolvimento em Perspectiva Brasileira", Revista de Administração de Empresas, vol. 12, nº 2, junho de 1972.

_____. "Perspectiva e Necessidade do Estudo das Relações Internacionais", Jornal do Brasil, 11/12/1977.

_____. "A Política Externa Brasileira: Balanço e Perspectivas", DADOS, 22, 1979.

_____. "Reagan importa para o Brasil?", BANAS, 21/1/81.

Laino, D., *Paraguai*: *Fronteiras e Penetração Brasileira*, Sao Paulo, Global, 1979.

Landry, D., "Brazil's New Regional and Global Roles", World Affairs, 87, verão de 1979.

Lanoue, K. C., *An Alliance shaken: Brazil and the United States*, Tese de doutorado, The Louisiana State 945-1950. University and Agricultural and Mechanical Col., 1978, mimeo.

Le Poare, H., "Le Brésil et le Cône Sud: les conflits frontalières", *Cahiers des Amériques Latines*, nº 18, 1978.

Limoeiro, M., *Ideologia do Desenvolvimento no Brasil*: JK e JQ, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

Machado, A. B., *Farquar e Ford in Brazil*. Tese de doutorado, North Western University, 1975, mimeo.

Malan, P., "As atuais condições econômicas internacionais e as limitadas opções brasileiras: notas para discussão", apresentado em versão preliminar no *Seminário sobre Brasil e a Nova Ordem Econômica Internacional*, Friburgo, dezembro de 1978.

Manchester, A., *Preeminência Inglesa no Brasil*, São Paulo, Brasiliense, 1973 (1ª edição inglesa em 1933).

Manor, P., "Le tiers-monde dans politique extérieure du gouvernment Kubitschek, 1956-1961", *Relations Internationales*, nº 23, outono de 1980.

Martinière, Q., «Les stratégies frontaliéres du Brésil colonial et Amérique Espagnole», *Cahiers des Ameriques Latines*, nº 18, 1978.

_____. «Frontiëres Coloniales en Amêrique du Sud: entre Tierra Firme et Maranhão (1500-1800)», idem.

Martins, C. E., «A Evolução da Política Exterior Brasileira na Década 64-74», São Paulo, *Estudos CEBRAP*, 12, 1975.

_____. "Brazil and the United States from the 1960's to the 1970's, in Cotler e Fagen (eds.), *America and the United States: the changing political realities*, Stanford, Stanford University Press, 1976.

Martins, L., *Politique et Développement Economique: Formation et Evolution des Structures Politiques au Brésil*, Paris, Ed. Anthropos, 1976.

McCann, Jr., F., *The Brazilian-American Alliance*: 1937-1945, Princeton, Princeton University Press, 1973.

_____. "*Brazil, the United States, and World War II*: a Commentary" *Diplomatic History*, vol. 3, nº 1, 1379.

Medeiros, J., "Uma Visão Crítica de Geopolítica", *Convivium*, 5/80.

Moniz Bandeira, J., *Presença dos Estados Unidos no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.

Miller, F., *Brazil's Relations with Russia, 1808-1840: a study in the formation of foreign policy*, Tese de doutorado, University of California, Davis, 1977, mimeo.

Morris, M. A., *International Politics and the Sea*: The Case of Brazil, Boulder, Colorado, Westview, 1979.

Moura e Lima, "Bibliografia comentada sobre Relações Brasil-Argentina", apresentada no *Seminário sobre Brasil-Argentina: suas relações na década de 80*, Buenos Aires, novembro de 1980.

_____. "A Trajetória do Pragmatismo", Rio, 1980, mimeo versão original apresentada no *Seminário sobre Brasil e a Nova Ordem Econômica Internacional*, Friburgo, 1978).

Moura, G., *Autonomia na Dependência*: *A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Rio, Nova Fronteira, 1980.

_____. "A Revolução de 1930, continuidade ou ruptura na política externa brasileira", apresentado no Seminário sobre a Revolução de 1930, organizado pelo CPDOC, Rio, setembro de 1980.

Novaes, F., *Portugal e Brasil na Crise do Antigo Sistema Colonial (1777--1808)*. São Paulo, HUCITEC, 1979.

Packenham, R., "Trends in Brazilian National Dependence", in Roetty (ed.), *Brazil in the Seventies*, Washington, DC, AEI, 1976.

Peixoto, A. C., "La montée en puissance du Brésil: concepts et "realités", *Revue Française de Science Politique*, nº 2, vol. 30, 1980.

Pebayle K., "Frontières et Espaces frontiers du Brêsil Méridional", *Cahiers des Amériques Latines*, nº 18, 1980.

Pérez Llana, C., "Países intermedios o países mayores? La política exterior de Argentina, Brasil y México", *Estudios Internacionales*, nº 29, jan/mar. 1975, Santiago de Chile.

Perry, W., "Contemporary Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of an Emerging Power", Foreign Policy Papers, vol. 6, Beverly Hills, Sage, l976.

Pinsky, J., "O Brasil nas Relações Internacionais: 1930-1945", in Mota (ed.), *O Brasil em Perspectiva,* São Paulo, DIFEL, 1969.
Pomer, L., *Os Conflitos na Bacia do Prata*, São Paulo, Brasiliense, 1978.
A Guerra do Paraguai, São Paulo, Brasiliense, 1980.

Reis, A. C., *A Amazônia e a Cobiça Internacional*, Rio, Cia. Editora Americana, 1972 (4ª edição).

Rodrigues, J. H., *Interesse Nacional e Política Externa,* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966.

_____. *Independência: Revolução ou Contra-Revolução: O Movimento Internacional*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

Roett e Perry, "Tendências da Política Externa Brasileira", *Estado de São Paulo*, 8/11/1978.

Roett, R., "Brazil Ascendant: International Relations and Geopolitics in the late 20th. Century", Journal of International Affairs, nº 29, 1975.

Rosenberg, E., "Anglo-American Economic Rivalry in Brazil during World War I", Diplomatic History, vol. 2, 1978.

Sardenberg e Abdenur, "Notas sobre as relagões Norte-Sul e o Relatório Brandt", apresentadas no *Seminário de Canela, Rio Grande do Sul, sobre o Relatório Brandt,* 1980.

Sardenberg, R., "O pensamento de Araújo Castro", in *Leituras Especiais do Instituto Rio Branco*, Brasília, l979.

_____. "Comentários ao estudo preparado pelo professor Wayne Selcher sobre a posição do Brasil nos sistemas globais de poder", apresentação em Seminário sobre relações internacionais do Brasil, organizado pela revista *Convivium*, São Paulo, 17/11/1979, mimeo.

_____. "A Política Externa do Brasil e a América Latina", apresentado no seminário sobre *Novos Problemas e Condicionantes nas Relações Internacionais da América Latina*, Rio, l a 3/9/1980.

Schilling, P., *O Expansionismo Brasileiro*, São Paulo, Global, 1981.

Schneider, R., *Brazil: Foreign Policy of a Future World Power*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1976.

Selcher, W., *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Diplomacy*, Gainesville, Florida University Press.

_____. *Brazil's Multilateral Relations*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1978.

_____. "Brazil's Candidacy for Major Power Status: short-term problems and Long-Term Optimism", Intellect, nº 2385, junho de 1977.

_____. "As linhas fluidas da ação multilateral do Brasil", *Estado de São Paulo*, 25/6/1978.

_____. "Brazil in the world: a ranking analysis of capability and status measures", apresentado na oitava reunião anual da *Latin American Studies Association*, Pittsburgh, abril, 1979.

_____. "Brazil and the Global Power Systems", *Occasional Paper Series*, nº 11, Center of Brazilian Studies, Washington, D. C., 1979.

_____. "Brazil in the World: Multipolarity as seen by a peripheral ADC Middle Power", in Ferris e Lincoln (eds.) *Latin American Foreign Policies*, Boulder, Colorado, Westview Press, a ser publicado em meados de 1981, mimeo.

Seckinger, R., "O Estado Brasileiro e a Política Exterior do Brasil no século XIX", Dados, nº 19, 1978.

Seitenfus, R., "O Difícil Aprendizado do Nacionalismo: as relações brasileiras com a Itália e a Alemanha, 1930-1942", apresentado no *Seminário sobre a Revolução de 1930*, organizado pelo CPDOC, Rio, setembro de 1980, mimeo.

Skidmore, T., "Brazil's Changing Role in the International System: implications for U.S. Policies", in Roett (ed.), *Brazil in the Seventies*, Washington, D. C., AIE, 1976.

Soares de Lima e Hirst, "Carter e a América Latina: um balanço em fim de mandato", apresentado no *Seminário sobre Novos Problemas e Condicionantes das Relações Internacionais na América Latina*, Rio, setembro de 1980, mimeo.

Soares de Lima, M. R., "Perspectiva da Política Externa Brasileira", *Jornal do Brasil*, 4/1/1981.

Stokeo, C. H., *The Acre Revolutions, 1899-1903; A Study in Brazilian Expansionism*, Tese de doutorado, Tulane University, 1974.

Storrs, L., "*Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Policies and Aftermath*", Latin American Studies Program, Dissertation series, Cornell University, nº 44, 1973.

Tambs, L., "Como o Brasil joga o xadrez geopolítico", *Estado de S. Paulo*, 21/10/1979.

Teixeira Soares, A., *História da Formação das Fronteiras do Brasil*, Rio, Biblioteca do Exército, 1973.

_____. *O Brasil no Conflito Ideológico Global (1937-1979).* Rio, Civilização Brasileira, 1980.

Tulchin, J., "Una perspectiva histórica de la política argentina frente al Brasil", *Estudios Internacionales*, nº 52, out/dez. de 1980, Santiago do Chile.

Valla, V., *A Penetração norte-americana na economia brasileira*, Rio, Ao Livro Técnico, 1978.

Vitravrin e Jakoulec, "A Nova Fase nas Relações americano-brasileiras", Estados Unidos; Política, Economia e Ideologia, nº 4, 1980.

Williams, D. A., *Brazil and the French Guiana: The Four Hundred Year Struggle for Acre*, Tese de doutorado, Texas Christian University, 1975.

Wirth, J., *The Politics of Brazilian Development*, Stanford, Stanford University Press, 1970.

Wright, A. F., *Desafio americano à preeminência britanica no Brasil*, 1808--1850, São Paulo, Editora Nacional, 1978.

Yakolev e Viktorova, "Modern Trends in Brazi1's Foreign Policy", *International Affairs*, nº 1, 1980. Moscou.

Young, J., "Brazil World Power 2000", Intellect, nº 2385, junho de 1977.

B. Textos sobre temas gerais

Allison, G., *The Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971.

Almino, J., *Democratas Autoritários*, Sao Paulo, Brasiliense, 1980.

Alves, Fo., A., *O Pensamento Político Brasileiro: Manuel Bonfim*, Rio, Achiamê, 1980.

Amaral, S., "le Parti Politique et L'organisation de la Societé Civilé, Mémoire de D.E.S.S., Université Paris I, 1977.

Baldwin, D., "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies", *World Politics*, XXXI, 1979.

Bambirra, V., *Teoria de la Dependencia: Una anti-crítica*, Mexico, ERA, 1978.

Barros, A., "Os Militares e a Estatização", *Estado de São Paulo*, 23/11/1980.

_____. "Recent Changes in War Probalities in South America", apresentado na reunião bianual do Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Chicago, l980, mimeo.

Bemis, S. K., *The Latin American Policy of the United States*, Nova York, Norton, 1971 (lê ediçao norte-americana em 1943.

Bobbio, N., "Gramsci and the conception of civil society", in Chantal (ed.), *Gramsci and Marxist Theory*, Londres, RKP, 1979.

Boschi, R., *Elites Industriais e Democracia*, Rio Graal, 1979.

Boulding, K., "National Image and the International System", *Journal of Conflict Resolution*, nº 3, junho de 1959.

Buarque de Hollanda, S., *Raízes do Brasil*, Rio, Josê Olympio, 1971. (6ª edição).

Camargo, A., "O Revelado e o (ainda) Obscuro na História Recente do Brasil", *Jornal do Brasil*, 26/10/1980.

Caporaso, J., Dependence, Dependency and Autonomy in the World System", *International Organization*, nº 32, 1978.

Chomsky, N., *American-Power and the New-Mandarins*, Nova York, Vintage, 1967.

Cline, R., *World Power Assessment*, Boulder, Colorado, Westview Press, eds. de 1975 e 1977.

Correia, S., *O Problema Econômico do Brasil*, Brasília, Senado Federal, Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos, 1980. 1980 (1ª edição de 1903): introdução de Washington Luis Neto.

Cotler e Fagen, *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*, Stanford, Stanford University Press, 1976.

Diniz, E., *Estado e Empresário no Brasil*, Rio, Paz e Terra, 1978.

Figueiredo, W., *Desenvolvimento Dependente Brasileiro*, Rio, Zahar, 1978.

Fonseca, G., "Comentários ao texto de Puig: The United States and Western Europe: Their Place in Latin America International Politics", apresentado ao Seminário: O Novo Triangulo, Brasília, junho de 1981, mimeo.

Fox, J., "Has Brazil Moved Toward State Capitalism", *Latin American Perspectives*, 24, vol. VII, nº 5, 1980.

Frank, A. G., *Capitalism and Under-development in Latin America*. Nova York, Monthly Review Press, 1967.

Gardner, L., *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Boston, Beacon Press, 1971 (19 edição de 1964).

Gellman, I. F., *Good Neighbor Diplomacy*, Baltimore, John Hopkins, 1979.

Hirschman, A., *The Passions and Interests*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

Holsti, J., "A New International Politics", *International Organization*, vol. 32, nº 2, 1978.

Jackson et alii, "An Assessment of Empirical Research on Dependencia", Latin *American 'Research Review*, vol. XIV, nº 3, 1979.

Jaguaribe, H., "Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica" apresentado no *Seminário sobre Brasil e a Nova Ordem Econômica Internacional*, Friburgo, dezembro de 1978, mimeo.

Kalb e Kalb, *Kissinger,* Nova York, Bell, 1974.

Kubalkova e Cruickshank, *Marxism-Leninism and the Theory of International Relations*, Londres, RKP, 1980.

Kuhn, T., *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, Chicago University Press, 1969.

Lindblom, C., "The Science of Muddling Through", *Public Administration*, XIX, nº 2, 1959.

Machado, A. (ed.) *Energia Nuclear e Sociedade*, Rio, Paz e Terra, 1980.

Mansbach e Vasquez, In *Search of Theory: A New Paradigm for World Politics*, Nova York, Columbia University Press, 1981.

Marini, R., *Dialética de la Dependência*, Santiago, 1972.

Martin, R., *The Sociology of Power*, Londres, RPK, 1977.

Merle, M., "Le Dialogue Université-Administration, *Politigue Etrangére*, nº 3, 1980.

Moreira Leite, D., *O Caráter Nacional Brasileiro*, São Paulo, Pioneira, 1969.

Morgenthau, H., *Politics among Nations*, Nova York, Knopf. 1973.

_____. "Truth and Power", in Truth and Power: *Essays of a Decade*, 1960--1970, Nova York, Praeger, 1970.

Mota, C. G., *Ideologia da Cultura Brasileira*, São Paulo, Ática, 1977.

Moura, G., "*A Revolução de 1930, 50 anos depois*", Estado de São Paulo, 5/10/1980.

Navarro da Costa, *ISEB; Fábrica de Ideologias*, Sao Paulo, Ática, 1980.

Office of Long Range Assessment and Research of the Department of State, *Government-sponsered Research on Foreign Affairs*, March, 1981.

Packenham, R., *Liberal America and the Third World*, New Jersey, Princeton University Press, 1974.

Perina, R. M., "Estudios Latinoamericanos y el Estudio de las *Relaciones Internacionales de America Latina*", Washington, nov. de 1980, mimeo.

Puig, J., *Doutrinas Internationales y Autonomia Latinoamericana*, Caracas, IAEAL, 1980.

_____. "The United States and Western Europe: Their Place in Latin America International Politics", apresentado ao Seminário: *The New Triangle*, Brasília, junho de 1981, mimeo.

Randall, S., The *Diplomacy of Modernization. Colombian-American Relations*, 1920-1940, Toronto, Toronto University Press, 1977.

Roa Bastos, *O Eu Supremo*, Rio, Civilização Brasileira, 1979.

Snyder, Bruck e Sapin, "The Decision-Making Approach to the Study of International Relations", in Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy,* Nova York, Free Press, 1969.

Snyder e Diesing, *Conflict among Nations*, Nova Jersey, Princeton University Press, 1977.

Tavares, J. N., *Autoritarismo e Dependência: Oliveira Vianna e Alberto Torres*, Rio, Achiamé, 1979.

Uricochea, F., *Intelectuales y Desarrollo en America Latina*, Buenos Aires, Centro Editorial de América Latina, l969.

Wallerstein, I., *The modern world system*, Nova York, Academic Press, 1979.

Wendzel, R., *International Relations: A Policymaker Focus*, Nova York, John Willey, 1977.

_____. *Theory and Policy in International Relations*, New Jersey, Princeton University Press, 1972.

Wiarda, H., (ed.), *Politics and Social Change in Latin America*, Amherst, Massachussetts University Press, 1974.

Wood, B., *The Making of the Good Neighbor Diplomacy*, Nova York, Norton, 1967.

Woods, R. B., *The Roosevelt Foreign Policy Establishment and the Good Neighbor: The United States and Argentina*, 1941-45, The Regent Press of Kansas, 1979.

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos), Book Antiqua 10,5/13 (textos)