

Neste volume:

**Introdução: Gelson – *vita activa*: trabalho, obra e ação**

Celso Lafer

**Gelson Fonseca Jr.: diplomata em missão no Brasil**

Marcos B. A. Galvão

**O Embaixador Gelson Fonseca Jr. como Assessor Internacional do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98)**

José Estanislau do Amaral Souza Neto e Julio Glinternick Bitelli

**O Brasil e os desafios do multilateralismo: Gelson Fonseca Jr. e as Nações Unidas**

Maria Luiza Ribeiro Viotti e

Alex Giacomelli

**Diplomacia e academia: a contribuição de Gelson Fonseca Jr.**

Maria Regina Soares de Lima

**Um grociano nos trópicos: o impacto das reflexões de Gelson Fonseca Jr. no campo das relações internacionais no Brasil**

Dawisson Belém Lopes

**Gelson Fonseca Jr. e a historiografia da política externa brasileira**

Rogério de Souza Farias

**Legitimidade internacional: a força das ideias**

José Humberto de Brito Cruz

**Foros multilaterais, malandros e heróis: notas sobre iniciativa, estratégia e interesses nas Nações Unidas, em homenagem ao Embaixador Gelson Fonseca Jr.**

Eduardo Uziel

**Gelson Fonseca Jr., a ordem internacional e o lugar do Brasil no mundo**

Benoni Belli

**Bibliografia de Gelson Fonseca Jr.**

Rogério de Souza Farias

Este livro é uma homenagem a Gelson Fonseca Junior, diplomata e intelectual cuja trajetória merece ser conhecida do grande público. Apesar de ser o diplomata mais citado em estudos acadêmicos no Brasil na área de relações internacionais e política externa e ter angariado amplo reconhecimento entre especialistas, diplomatas e líderes políticos no Brasil e no exterior, o seu estilo discreto, pouco afeito aos holofotes, garantiu-lhe um certo anonimato nos círculos não especializados. Esta homenagem pretende corrigir essa situação, celebrando sua trajetória diplomática e intelectual não apenas pelo seu inegável valor intrínseco, mas também para ampliar o conhecimento do público em geral sobre sua trajetória inspiradora e sua contribuição para a projeção dos interesses e valores do Brasil no mundo.



ISBN 978-85-7631-964-4  
9 788576 319644



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO



CEBRI  
CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Política  
Externa  
Brasileira

Benoni Belli  
Eduardo Uziel  
(Organizadores)

O BRASIL E O MUNDO  
ESTUDOS SOBRE O PENSAMENTO DE  
GELSON FONSECA JUNIOR



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO

Política  
Externa  
Brasileira

Política  
Externa  
Brasileira

# O BRASIL E O MUNDO

## ESTUDOS SOBRE O PENSAMENTO DE GELSON FONSECA JUNIOR

Benoni Belli

Eduardo Uziel

(Organizadores)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

**Benoni Belli** é diplomata de carreira e atualmente exerce a função de Cônsul-Geral do Brasil em Chicago. Serviu nas Embaixadas do Brasil em Washington, Argel e Buenos Aires e na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. No Ministério das Relações Exteriores, exerceu as funções de Diretor do Departamento de Estados Unidos da América e Secretário de Planejamento Diplomático. Graduado em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em ciência política pela Unicamp e doutor em sociologia pela UnB. Autor dos livros *Tolerância Zero e Democracia no Brasil* e *A Politização dos Direitos Humanos*. É co-organizador do volume *The Road Ahead: The 21st-Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. É *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e membro do Conselho Editorial da CEBRI-Revista.

**Eduardo Uziel** é diplomata desde 2000. Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, na Embaixada em Tel Aviv, na Missão do Brasil junto à União Europeia e na Embaixada em Nova Delhi. Atualmente é doutorando em ciência política na Université Libre de Bruxelles, estudando a ausência do Brasil do Conselho de Segurança de 1969 a 1987. Publicou o livro *O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas* e vários artigos sobre operações de manutenção da paz e sobre o Conselho de Segurança. Foi professor de Organizações Internacionais no Instituto Rio Branco, onde atuou como assistente do Embaixador Gelson Fonseca Jr.

---

# O BRASIL E O MUNDO

ESTUDOS SOBRE O  
PENSAMENTO DE  
GELSON FONSECA JUNIOR

---

Benoni Belli  
Eduardo Uziel  
(Organizadores)

coleção | POLÍTICA  
EXTERNA  
BRASILEIRA

# O BRASIL E O MUNDO

Estudos sobre o pensamento de

**Gelson Fonseca Junior**

## FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente

Embaixadora Márcia Loureiro

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

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

## CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Presidente do

Conselho Curador do CEBRI

José Pio Borges

Diretora-Presidente do

CEBRI

Julia Dias Leite

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente e plural, que há mais de vinte anos se dedica à promoção do debate propositivo sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Reconhecido internacionalmente, o CEBRI é uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro, que propõe soluções inovadoras e multidisciplinares para alavancar o protagonismo do país no contexto global. Idealizado pelo ex-Chanceler Luiz Felipe Lampreia, o CEBRI reuniu, entre seus fundadores, personalidades dos setores público e privado como o Embaixador Gelson Fonseca Junior, Celso Lafer, Walther Moreira Salles, Daniel Klabin, João Clemente Baena Soares, entre outros.

BENONI BELLI  
EDUARDO UZIEL  
(ORGANIZADORES)

# O BRASIL E O MUNDO

Estudos sobre o pensamento de  
Gelson Fonseca Junior



Brasília – 2023

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  
Tel.: (61)2030-9117/9128  
Site: gov.br/funag  
E-mail: funag@funag.gov.br

**Equipe Técnica:**

Acauã Lucas Leotta  
Alessandra Marin da Silva  
Denivon Cordeiro de Carvalho  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho  
Luiz Antônio Gusmão  
Nycole Cardia Pereira

**Revisão:**

Ana Clara Ribeiro Teixeira

**Programação Visual e Diagramação:**

Varnei Rodrigues – Propagare Comercial Ltda.

As opiniões dos autores são pessoais e não refletem necessariamente as do  
Ministério das Relações Exteriores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

---

O Brasil e o mundo: estudos sobre o pensamento de Gelson Fonseca Junior / Benoni  
Belli, Eduardo Uziel (organizadores) — Brasília: FUNAG; CEBRI, 2023.

G321

331 p. — (Coleção Política Externa Brasileira)

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-7631-864-4

1. História - Brasil 2. História diplomática 3. Relações exteriores - Brasil 4. Política  
externa brasileira I. Fundação Alexandre de Gusmão II. Coleção III. Benoni Belli  
IV. Eduardo Uziel

CDU 94'929(81)

---

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

Elaborado por Charlene Cardoso Cruz — 1/2909



Embaixador Gelson Fonseca Jr., Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas entre 1999-2003, em encontro com o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em 1999 (Acervo Nações Unidas)





# SUMÁRIO

<b>Prefácio .....</b>	<b>9</b>
-----------------------	----------

Márcia Loureiro, José Pio Borges, Almir Lima Nascimento e Julia Dias Leite

<b>Apresentação dos organizadores .....</b>	<b>13</b>
---	-----------

Benoni Belli e Eduardo Uziel

## **INTRODUÇÃO: GELSON – VITA ACTIVA: TRABALHO, OBRA E AÇÃO**

Celso Lafer

## **PARTE I: ANALISTA E FORMULADOR DA POLÍTICA EXTERNA**

<b>Gelson Fonseca Jr.: diplomata em missão no Brasil .....</b>	<b>45</b>
--	-----------

Marcos B. A. Galvão

<b>O Embaixador Gelson Fonseca Jr. como Assessor Internacional do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98) .....</b>	<b>63</b>
--	-----------

José Estanislau do Amaral Souza Neto e Julio Glinternick Bitelli

<b>O Brasil e os desafios do multilateralismo: Gelson Fonseca Jr. e as Nações Unidas .....</b>	<b>81</b>
--	-----------

Maria Luiza Ribeiro Viotti e Alex Giacomelli

**PARTE II: ITAMARATY, ACADEMIA  
E HISTÓRIA DIPLOMÁTICA**

**Diplomacia e academia: a contribuição de Gelson  
Fonseca Jr. .... 121**

Maria Regina Soares de Lima

**Um grociano nos trópicos: o impacto das reflexões  
de Gelson Fonseca Jr. no campo das Relações  
Internacionais no Brasil ..... 141**

Dawisson Belém Lopes

**Gelson Fonseca Jr. e a historiografia da Política  
Externa Brasileira ..... 161**

Rogério de Souza Farias

**PARTE III – PENSANDO AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
E O LUGAR DO BRASIL NO MUNDO**

**Legitimidade internacional: a força das ideias ..... 199**

José Humberto de Brito Cruz

**Foros multilaterais, malandros e heróis: notas sobre  
iniciativa, estratégia e interesses nas Nações Unidas,  
em homenagem ao Embaixador Gelson Fonseca Jr. .... 263**

Eduardo Uziel

**Gelson Fonseca Jr., a ordem internacional e o lugar  
do Brasil no mundo ..... 293**

Benoni Belli

**Bibliografia de Gelson Fonseca Jr. .... 321**

Rogério de Souza Farias

## PREFÁCIO

Nas páginas seguintes, o leitor encontrará merecido tributo à trajetória diplomática e intelectual de Gelson Fonseca Junior. Resta muito pouco a ressaltar neste prefácio sobre o homenageado, ante o abrangente mosaico, delineado e executado pelos organizadores e autores, acerca desse sólido intelectual, professor, incentivador de jovens pesquisadores e impulsionador da interlocução franca entre o Itamaraty e o meio acadêmico.

Gelson tem ligação de longa data com a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), *think tank* público, de caráter educacional e acadêmico, vinculado ao Ministério das Relações Exteriores. Instituída em 1971, a FUNAG desenvolve suas atividades por meio do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD), criados respectivamente em 1987 e 2001. Como lembrado nos testemunhos que se seguem, a criação do IPRI está diretamente relacionada a sugestões apresentadas por Gelson na tese “Diplomacia e Academia: um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade”, defendida, em 1981, no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Cinco anos depois, essas ideias seriam vigorosamente postas em prática pelo diplomata-acadêmico na posição, que ocuparia até 1990, de primeiro Diretor do Instituto. Entre as principais iniciativas de sua gestão, destaca-se a organização da coletânea “Temas de Política Externa Brasileira”, que reuniu trabalhos com reflexão crítica sobre a ação diplomática brasileira.

De 1992 a 1995, o Embaixador Gelson Fonseca presidiu a FUNAG, imprimindo novo impulso às atividades da Fundação. No período, foi criado o Centro Barão do Rio Branco de História e Documentação Diplomática (CBRB), destinado a promover estudos,

pesquisas, cursos e conferências sobre a história diplomática e os princípios permanentes da política externa brasileira, valendo-se dos preciosos acervos abrigados no Museu Histórico e Diplomático, na Biblioteca, na Mapoteca e no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro. Seria este o precursor do atual Centro de História e Documentação Diplomática, no âmbito do processo de consolidação da FUNAG como referência para o estudo de relações internacionais no Brasil.

Gelson teve também um papel fundamental naqueles dias hoje já distantes em que o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) foi criado. Somava uma densa experiência adquirida no exercício de grandes funções diplomáticas com o *scholarship* que vinha de uma vocação paralela pela pesquisa acadêmica. Nele se harmonizam a intensa curiosidade intelectual e as rigorosas exigências do ofício, e sua contribuição para o desenho e trajetória do CEBRI foi, desde o primeiro momento, oportuna e valiosa. Teve a fortuna de ver o CEBRI se expandir e atingir hoje patamares de influência e presença que não teríamos podido antecipar.

Até aqui olhamos para trás, mas devemos dizer que, em Gelson, há vigor e competência de sobra para nos ajudar a vencer os próximos desafios.

Após sua aposentadoria, em 2016, o Embaixador Gelson Fonseca retorna à FUNAG, assumindo a direção do CHDD, função que desempenha com o mesmo entusiasmo até os dias atuais. Sob sua gestão, o Centro segue explorando novas fontes historiográficas, buscando crescente coesão temática em suas publicações e mantendo a regularidade dos lançamentos, mesmo durante a pandemia. Isso possibilitou a continuidade inovadora do periódico *Cadernos do CHDD*, que chega ao vigésimo ano, e a reedição de obras raras, como *Honório Hermeto no Rio da Prata (Missão especial de 1851/52)*, do historiador José Antônio Soares de Souza, e os seis volumes dos

*Annaes do Itamaraty*, ambos incorporados à coleção comemorativa do Bicentenário da Independência e acolhidos com grande receptividade por todos os que se interessam pela história das relações internacionais e da política externa brasileira. Menos conhecida pelo público, porém, é a forma pela qual Gelson exerce sua liderança, marcada pela empatia e genuína atenção às pessoas, que lhe conquistou o apreço e a amizade de todos os que integram ou já integraram sua equipe de trabalho.

Finalmente, é preciso destacar a grande importância da obra escrita de Gelson Fonseca. Seus livros e artigos estão entre o que há de melhor nas tentativas brasileiras de examinar o mundo que nos cerca e no esforço paralelo desse vasto mundo para também nos entender.

Com esta coedição, a FUNAG e o CEBRI não apenas prestam justa homenagem ao intelectual, formulador e executor de política externa, mas reafirmam sua intenção de trabalhar em conjunto na reflexão sobre as relações internacionais contemporâneas, no melhor espírito de diálogo entre diplomacia e academia e com o propósito de contribuir para a projeção do Brasil, de seus valores e interesses permanentes no mundo.

Márcia Loureiro  
Presidente da FUNAG

José Pio Borges  
Presidente do Conselho  
Curador do CEBRI

Almir Lima Nascimento  
Diretor do IPRI/FUNAG

Julia Dias Leite  
Diretora-Presidente do CEBRI



## APRESENTAÇÃO DOS ORGANIZADORES

*Benoni Belli e Eduardo Uziel*

*Amicitiae nostrae memoriam spero sempitemam fore*  
Cícero, De amicitia

Este livro é uma homenagem a Gelson Fonseca Junior, diplomata e intelectual cuja trajetória merece ser conhecida do grande público. Apesar de ser o diplomata mais citado em estudos acadêmicos no Brasil na área de relações internacionais e política externa e ter angariado amplo reconhecimento entre especialistas, diplomatas e líderes políticos no Brasil e no exterior, o seu estilo discreto, pouco afeito aos holofotes, garantiu-lhe um certo anonimato nos círculos não especializados. Esta homenagem pretende corrigir essa situação, celebrando sua trajetória diplomática e intelectual não apenas pelo seu inegável valor intrínseco, mas também para ampliar o conhecimento do público em geral sobre sua trajetória inspiradora e sua contribuição para a projeção dos interesses e valores do Brasil no mundo.

O principal desafio do *Festschrift* não consistiu em escolher temas variados, interessantes e relevantes que sejam representativos do pensamento e da ação de Gelson Fonseca Junior. Tampouco se provou tarefa difícil pesquisar e listar uma ampla e variada bibliografia publicada em periódicos científicos, livros e jornais ou convencer diplomatas e acadêmicos a contribuir com textos para esta obra. O principal desafio foi convencer o próprio homenageado de que sua trajetória merecia esse esforço. Nosso homenageado acabou aceitando o gesto apesar da modéstia que o caracteriza, que apenas não é maior do que sua generosidade com amigos e colaboradores.

Esta coletânea, sem deixar de ressaltar os ensinamentos que a trajetória do homenageado nos lega para pensar o Brasil no mundo, é também uma obra de amizade. Trata-se de uma justa homenagem que todos os autores, amigos e admiradores, desejam prestar a Gelson Fonseca Junior. A obra procura abarcar diversas dimensões da sua trajetória, combinando a análise de sua contribuição teórica e prática com textos de cunho mais pessoal que ressaltam o homenageado em ação, seu estilo profissional e sua capacidade de ensinar e inspirar pelo exemplo.

A introdução do ex-Chanceler Celso Lafer dá a dimensão da importância do homenageado e de sua obra. Como destaca o ex-Chanceler no seu artigo,

é a singularidade da trajetória de Gelson que as diversificadas contribuições que integram este volume vão iluminar, indicando como está permeada pelo cotidiano do seu trabalho de diplomata, pela sua obra de grande estudioso das relações internacionais e pelas oportunidades que teve na sua ação na esfera pública da política externa brasileira.

A primeira parte, em que escrevem os Embaixadores Marcos Abbott Bezerra Galvão, Maria Luiza Ribeiro Viotti, Julio Glinternick Bitelli, José Estanislau do Amaral e Alex Giacomelli da Silva, trata das diversas maneiras como o homenageado influenciou a formulação da política externa brasileira, mas também como se moveu na burocracia e estendeu pontes com a sociedade civil. A segunda parte, com as contribuições dos Professores Maria Regina Soares de Lima, Dawisson Belém Lopes e Rogério de Souza Farias, coloca em evidência a contribuição prática e teórica do homenageado para a interação entre a diplomacia brasileira e a academia, seu impacto no campo das relações internacionais no Brasil e seu papel no fomento ao estudo e pesquisa na área de história da diplomacia e da política exterior. A terceira parte, em que escrevem os organizadores do volume e o



Embaixador José Humberto de Brito Cruz, ressalta o pensador das relações internacionais e do lugar do Brasil no mundo a partir dos conceitos teóricos e das experiências práticas. O volume termina com uma bibliografia não exaustiva dos escritos do homenageado organizada por Rogério de Souza Farias com o auxílio do próprio homenageado.

Esperamos que este livro contribua para uma adequada apreciação da obra diplomática e do pensamento de Gelson Fonseca Junior, sem deixar de iluminar também sua generosidade, virtude que o torna uma personalidade particularmente admirada e respeitada por seus pares e amigos. Nós, autores deste volume, consideramos Gelson uma inspiração constante não apenas como diplomata e pensador, mas também como pessoa, capaz de manter o rigor de pensamento sem perder a suavidade e a temperança, aliando a competência com a abertura para o diálogo, unindo a capacidade de articulação política com o apego férreo aos valores da democracia e da justiça social. E tudo isso sendo sempre um amigo de todas as horas, solidário e generoso. Além de destacar Gelson Fonseca Junior como modelo de diplomata e pensador, portanto, queremos com esta obra expressar nosso agradecimento pelo privilégio de desfrutar de sua amizade.



## INTRODUÇÃO: GELSON – VITA ACTIVA: TRABALHO, OBRA E AÇÃO

*Celso Lafer\**

### I

(1) Benoni Belli e Eduardo Uziel, os organizadores deste merecido livro em homenagem a Gelson Fonseca Jr., sugeriram o título desta minha contribuição, inspirados pela minha dedicação à obra de Hannah Arendt. Em *A condição humana* (1958), ela diferencia mas aponta que, na sua pluralidade, interpenetram-se as dimensões do trabalho, da obra e da ação, que são constitutivas da temporalidade própria do *inter homines esse*. Destaca que a singularidade de uma vida permite esclarecer *quem* somos. É a singularidade da trajetória de Gelson que as diversificadas contribuições que integram este volume vão iluminar, indicando como está permeada pelo cotidiano do seu trabalho de diplomata, pela sua obra de grande estudioso das relações internacionais e pelas oportunidades que teve na sua ação na esfera pública da política externa brasileira.

---

\* Celso Lafer foi Ministro das Relações Exteriores (1992; 2001-2002) e Embaixador Chefe da Missão do Brasil em Genebra junto às Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio (1995-1998). Presidiu a FAPESP de 2007 a 2015. É professor emérito da USP, do seu Instituto de Relações Internacionais e de sua Faculdade de Direito, na qual lecionou, de 1971 a 2011. É membro da Academia Brasileira de Letras. Seu último livro *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira – pensamento e ação*, publicado em dois volumes pela FUNAG em 2018, reúne a maior parte dos numerosos textos que escreveu no correr de décadas sobre relações internacionais.

(2) Políbio observou, numa frase que Hannah Arendt gostava de citar, que o começo é mais do que a metade e alcança o fim. Assim, na linha desta sugestão, de inspiração arendtiana, vou tomar como ponto de partida da minha contribuição sobre a singularidade do percurso de Gelson o alcance de sua tese de 1981 no Curso de Altos Estudos do Itamaraty.

## II

(3) Em *Diplomacia e academia*, Gelson estudou as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 1970 e apontou caminhos para a relação entre o Itamaraty e a comunidade dos estudiosos de relações internacionais.

A tese, como está dito na apresentação de sua publicação em 2011 pela FUNAG, serviu de base teórica para a criação em 1985 do IPRI – o Instituto de Pesquisas e Relações Internacionais – e para a ampliação do escopo da Fundação Alexandre de Gusmão. Aponta razões pelas quais eram do interesse institucional do Itamaraty estabelecer com a Academia “um relacionamento aberto, leal e não discriminatório, com o olhar voltado para o longo prazo.” É o que destacam os apresentadores da edição de 2011, Gilberto Vergne Saboia, Jose Vicente de Sá Pimentel e Maurício E. Cortes, respectivamente na época, o Presidente da FUNAG, o Diretor do IPRI e o Diretor do CHDD (FONSECA JR., 2011, p. 9-10).

O prólogo da edição de 2011 é do Embaixador Rubens Ricupero, que sublinha porque na ocasião, na qual começavam a soprar os ventos da redemocratização, era natural a escolha da academia como mediadora entre a diplomacia e a sociedade civil, em função da tendência do mundo universitário de privilegiar a visão de conjunto e não circunscrever-se ao ângulo mais restrito de interesses setoriais. Ricupero também sublinha que subjacente à análise de Gelson estava a ideia do enriquecimento que adviria para o Itamaraty das

contribuições que o mundo acadêmico poderia oferecer com os seus hábitos de pensar a teorização da política internacional.

Ricupero registra a importância da experiência de Gelson como jovem diplomata em Washington. Lá, no seu primeiro posto, trabalhou com Araújo Castro, um dos grandes quadros do Itamaraty, que se notabilizou pela sua inovadora qualidade na formulação, a partir de uma perspectiva brasileira, de conceitos pertinentes para a avaliação das tendências centrais do cenário internacional. Em Washington, Gelson obteve o seu mestrado em relações internacionais na Universidade de Georgetown, e, no Brasil, suas subseqüentes funções no Gabinete do Ministro, com incursões pela assessoria de imprensa, o aprestaram para captar a relevância da onda de fundo de ampliação do campo do conhecimento das relações internacionais para enriquecer o repertório da diplomacia brasileira (RICUPERO, 2011, p. 14, 19, 20, 27).

A avaliação de Gelson na sua tese de 1981 sobre os méritos de uma dialética de mútua implicação e complementariedade inerente ao potencial de fertilização entre a experiência do diplomata e a experiência da reflexão acadêmica não foi fruto de uma análise da conjuntura nem do desdobramento que teve na aproximação do Itamaraty com a Academia. Foi a expressão do que veio a ser a característica de sua singularidade: a de um *scholar* de grande envergadura reflexiva alimentada por um conhecimento e uma prática de “dentro” da lógica institucional do Itamaraty, subjacente à condução da política externa brasileira e à inserção do nosso país no mundo.

(4) Faço estas considerações sobre a tese de 1981 de Gelson e sobre seus desdobramentos na implantação do IPRI também por razões pessoais, pois explicam a origem de nossa amizade e de nosso contínuo diálogo sobre o campo das relações internacionais.

A dinâmica do IPRI me deu a oportunidade, como professor universitário dedicado ao estudo das relações internacionais, de um convívio mais próximo e de um estimulante diálogo com qualificados quadros do Itamaraty, no contexto perfilhado por Gelson na sua tese, de preferência institucional por um modelo democrático como o modelo apropriado para o Brasil (FONSECA JR., 2011, p. 202-203).

Foi a visão de Gelson e a experiência irradiadora do IPRI que propiciaram a nossa longa e duradoura amizade, e que dele fizeram, no correr da vida o meu interlocutor por excelência, seja dos estudos que dediquei às relações internacionais, seja igualmente de considerações da *policy* nos períodos em que exerci funções públicas no âmbito da diplomacia brasileira.

A amizade se lastreia na igualdade da estima recíproca, como ensina Aristóteles na *Ética a Nicômaco*, que aponta que dois caminhando juntos estão mais capacitados para agir e pensar, destacando que é inerente à experiência da *philia* a constância de falar e discutir os assuntos que os amigos têm em comum. Este texto em homenagem a Gelson, neste volume meritoriamente organizado por Benoni Belli e Eduardo Uziel, é mais uma expressão desta constância e de um compartilhar de afinidades intelectuais.

(5) Além de um sem-número de artigos, três livros são grandes marcos do percurso de Gelson: *A legitimidade e outras questões internacionais*, de 1998; *O interesse e a regra*, de 2008; e *Constantes e variações*, de 2015. Dediquei-me a destacar o alcance destes três livros nos textos que acompanham as suas publicações, sublinhando o porquê Gelson é, no meu entender, o mais instigante e engenhoso estudioso brasileiro das relações internacionais: sabe, na singularidade do seu *quem*, combinar com originalidade tanto a perspectiva de “dentro” da experiência do fazer diplomático, quanto a perspectiva da experiência da reflexão teórica. Não é o caso de

reiterar os elementos nele apontados que substanciam a minha avaliação. O que me proponho fazer é uma tentativa de indicar as características do seu *modus operandi* analítico, no qual sobressai o potencial de fertilização que provém da complementariedade epistemológica entre a experiência da diplomacia e a experiência da reflexão acadêmica.

Vale, neste sentido, relembrar a afirmação de Hannah Arendt: “My assumption is that thought itself arises out of incidents of living experience and must remain bound to them as the only guideposts by which to take its bearings” (ARENDR, 1968, p. 14).

### III

(6) “A tarefa da inteligência humana é tirar o valor das coisas da obscuridade para luz”, observou San Tiago Dantas em *Don Quixote* (DANTAS, 1948, p. 16). No exercício desta tarefa, diz Hannah Arendt num trecho de abril de 1970 do seu *Diário do pensamento*: “O processo de clarificação que ocorre nos procedimentos do pensar provém do diferenciar. O oposto do proceder por distinções é o pensar por associações” (ARENDR, 2005, p. 962).

Em *O que é política*, Hannah Arendt na mesma linha sublinha que a capacidade humana de discernimento tem mais a ver com a capacidade de diferenciar do que com a capacidade de ordenar e sistematizar (ARENDR, 1999, p. 32).

De maneira convergente aponta Isaiah Berlin, são as *diferenças* e não as *semelhanças* que nos dão acesso à inteireza do reconhecimento do sentido de realidade e da sua constitutiva pluralidade ontológica. Esta, numa época como a nossa, de universos fugidios, está fora do alcance de uma chave monista de conhecimento (BERLIN, 1996, p. 1, 19).

Pensar pelos procedimentos da distinção e não da associação atenua os riscos dos equívocos tanto do trabalho diplomático quanto da obra reflexiva no campo das relações internacionais, sem falar no potencial de mitigação das inconsistências dos juízos diplomáticos na condução de ações em política externa. Exemplifico a relevância dos procedimentos de distinção, já com algumas devidas remissões a Gelson.

(7) É usual no trabalho das Chancelarias recorrer aos antecedentes da prática diplomática. É, no entanto, pela *distinção* que se avalia se um antecedente é uma analogia dotada de uma semelhança relevante para lidar com a singularidade de um novo contexto. Em 1992, como Chanceler, verifiquei, examinando as instruções de voto do Brasil para a Assembleia Geral da ONU, quantas não estavam em sintonia com a mudança do paradigma do funcionamento do sistema internacional proveniente do fim da Guerra Fria.

Esta avaliação foi uma das instigações do trabalho de 1993, escrito em parceria com Gelson, no qual apresentávamos notas analíticas e algumas sugestões sobre novos modos de fazer diplomacia no contexto internacional da diluição das polaridades definidas da época da bipolaridade EUA/URSS (LAFER & FONSECA JR., 1994, p. 49-77).

No prefácio de 1994 ao depoimento de Vasco de Leitão da Cunha, *Diplomacia em alto-mar*, sobre o qual muito conversamos, Gelson destaca o quanto o depoimento revela sobre a sabedoria do fazer diplomático. Pontua que o realismo de Vasco Leitão da Cunha se traduziu basicamente por uma atitude antidogmática e pelo senso de medida. Indica que para ele cada problema diplomático num mundo tecido por relações de poder, requer uma solução específica. Por isso, no trato dos antecedentes e do que representam como uma tradição de uma maneira de ver o Brasil no mundo,



tem a sensibilidade ao argumento analítico. Assim, Vasco Leitão da Cunha não foi um “aplicador” linear das lições do passado. Na lógica da sua visão do fazer diplomático, as lições do passado e dos seus antecedentes sempre “necessitam refinamento e sobretudo inteligência nos procedimentos de adaptação à novas realidades” (FONSECA JR., 1994, p. XXIII). Trata-se assim, como destacou Gelson, de uma válida lição sobre como o trabalho diplomático deve proceder pela especificidade das distinções e não pela lógica das associações, no trato dos antecedentes.

(8) Numa obra que investiga um determinado campo das relações internacionais, é pela distinção que se verifica se uma teoria tem ou não um poder explicativo que alarga a compreensão do objeto estudado. Assim, por exemplo, e com a sagacidade do discernimento, é que Gelson se vale da concepção da lógica do multilateralismo de John Ruggie para ampliar o entendimento de sua experiência na ONU, articulada em *O interesse e a regra* (FONSECA JR., 2008, p. 96-115).

É por este motivo que Gelson sublinhou no seu recente prefácio aos textos selecionados de Maria Regina Soares de Lima, *A projeção internacional do Brasil* (FONSECA JR., 2021), que um de seus grandes méritos de estudiosa das relações internacionais é a riqueza da sua inteligência analítica. Inteligência revelada com originalidade na sua tese de 1986, na qual percebeu e demonstrou que a inserção do Brasil no mundo era diversa, e só poderia ser analisada pela especificidade dos lugares ocupados pelo país no mundo. Esta especificidade esclarece a maneira pela qual, pela distinção e não pela associação, é que se podia validamente estudar e avaliar o acordo nuclear com a Alemanha, o esforço de liderar o Terceiro Mundo na UNCTAD e a estratégia de hegemonia na Bacia do Prata.

Em síntese, Maria Regina não é, como pertinentemente destaca Gelson, uma aplicadora de teorias das relações internacionais. Abre

portas conceituais para os temas a partir de vários ângulos das especificidades de suas problemáticas.

(9) Gelson, na singularidade de seu percurso e da sua interação com a Academia, não é um “aplicador” de teorias das relações internacionais. Delas se vale no amplo e multidisciplinar domínio de seu repertório para verificar quais são as mais heurísticas, para esclarecer temas da política internacional que se imbricam com a pauta do fazer diplomático.

O domínio do repertório de Gelson não se cinge aos estudos contemporâneos das teorias das relações internacionais. Inclui a sua reflexão sobre a “lição dos clássicos” e de que maneira elaboraram suas análises sobre temas recorrentes da vida internacional. É o caso do seu notável ensaio sobre Rousseau e as relações internacionais, originariamente o prefácio que preparou para um conjunto de textos de Rousseau sobre a matéria, publicados pelo IPRI em 2003 e que, subsequentemente foi inserido no seu livro de 2008, *O interesse e a regra* (FONSECA JR., 2008, p. 297-347).

Gelson examina com percuciência os textos de Rousseau relacionados às relações internacionais e aborda o seu relacionamento com o mais conhecido, que são os comentários sobre o projeto de paz perpétua do Abade Saint-Pierre. Aponta que Rousseau se insere na tradição do realismo, mas a nota própria que o singulariza são as nuances e qualificações que introduz na perspectiva do realismo. Gelson as examina, com escrúpulo filológico nos textos de Rousseau; faz *pari passu* “acenos” à pauta internacional e relembra estudiosos contemporâneos das relações internacionais que se ocuparam de Rousseau, como Kenneth N. Waltz e Stanley Hoffmann.

Conclui seu ensaio diferenciando Rousseau de Hobbes, Grocio e Kant para destacar que “na falta de simplificações estaria o valor de Rousseau, já que é a complexidade de sua análise, o lidar com os contraditórios que lhe dá grandeza e posição única entre os

fundadores modernos do pensamento sobre relações internacionais” (FONSECA JR., 2008, p. 346-347). Daí a abrangência e atualidade de muitas das suas observações que apontam a complexidade dos caminhos reais para “aprimorar a ordem internacional”. É a percepção desta complexidade que permeia o percurso de Gelson.

(10) No seu livro de 1998, Gelson aponta que no entendimento da dialética estabilidade/mudança do sistema internacional tem um papel o argumento diplomático legítimo/ilegítimo, pois mesmo numa ordem descentralizada a subjetividade do poder das soberanias não atua sem se justificar. Daí a conexão entre argumento e poder. No seu texto de 1992, que é uma introdução à tese do CAE de José Guilherme Merquior, *O problema da legitimidade em Política Internacional*, Gelson aponta que, para Merquior, um dos aspectos da legitimidade como “analítica do poder” é a sua transformação em “recurso de poder”. Por isso, no mundo moderno tornou-se um ponto de apoio necessário à participação relevante nos processos internacionais (FONSECA JR., 1993, p. 32-35).

No trato desta conexão e suas imbricações, Gelson, no seu livro de 1998, se vale das reflexões de Thomas Franck, de Martin Wight, de Hedley Bull, que realçam o papel esclarecedor de uma leitura grociana da realidade internacional. Não deixa de lado, no entanto, o realismo de Kissinger, para quem o tema da legitimidade diz respeito à estabilidade da ordem mundial e não ao alcance da mudança.

É com base neste grande pano de fundo reflexivo que vai destacar que, do ponto de vista da ação diplomática, a legitimidade baliza o espaço das proposições e dos argumentos dos Estados no cenário internacional. Este espaço de proposições e argumentos vai além do valor de estabilidade e de sua dimensão prudencial ao qual o realismo dos países hegemônicos são sensíveis. Dependendo das circunstâncias internacionais e do potencial de disjunção entre ordem e poder, surgem oportunidades para as proposições e argumentos

diplomáticos dos países não hegemônicos como o Brasil e, deste modo, para mudanças da ordem mundial.

Desta maneira, Gelson esclarece que, no tabuleiro da vida internacional, é pela capacidade de distinguir o espaço das proposições com potencial de legitimidade e efetividade em distintas constelações diplomáticas que se pode avaliar a consistência dos juízos diplomáticos na condução de ações de política externa (FONSECA JR., 1998, p. 137-248).

Em outro estudo, Gelson adiciona novas lentes a esta temática a partir da especificidade de uma perspectiva brasileira. O acesso à autonomia concebida como uma margem bastante ampla de autodeterminação na condução dos seus negócios internos e uma apreciável capacidade de atuação internacional independente, é um dos temas recorrentes da obra de Helio Jaguaribe, o grande patrono inaugural do estudo acadêmico das relações internacionais em nosso país. Da obra de Helio, Gelson, no seu diálogo com a Academia, se ocupa numa releitura do seu conceito de permissibilidade internacional (FONSECA JR., 2000). Este se vincula à lógica do funcionamento do processo internacional e tem pertinência para a condução da política externa pois, no limite, indica parâmetros do que um Estado pode ou não fazer na busca da autonomia. O espaço maior ou menor de permissibilidade internacional em distintas conjunturas oferece um contorno teórico mais abrangente ao tema concreto da prática diplomática da formulação da efetividade das proposições de um país na pauta dos temas internacionais (FONSECA JR., 2000, p. 93-103).

A busca por autonomia, como destacado por Helio Jaguaribe nas suas indicações de *policy*, é um objetivo da ação diplomática de um país como o Brasil. Requer um juízo reflexivo sobre como alcançá-la, e suas modalidades diferenciam a nossa política externa da de outros países. Assim, Gelson esclarece que na época da Guerra Fria

a diplomacia brasileira pautou a busca da autonomia pela distância e no imediato pós-Guerra Fria pela participação, em texto inserido em *A legitimidade e outras questões internacionais* (FONSECA JR., 1998, p. 353-374).

Na linha do proceder pela distinção e não pela associação, Gelson aprofunda a sua reflexão sobre a diplomacia multilateral brasileira no seu livro de 2015.

Destaca a constância das razões da preferência brasileira pela diplomacia multilateral e neste sentido, ordena e sistematiza o conhecimento da matéria.

Esta sistematização aponta constâncias e indica mudanças que o proceder pelas distinções esclarece. Também ilumina como a especificidade das problemáticas do Brasil tem peso nas diferenças entre a agenda multilateral política e a agenda multilateral econômica. Deste modo, é pelo discernimento que vai desvendando as variações no tempo que assume o espectro das posições brasileiras no campo do multilateralismo.

#### IV

(11) No proceder pela distinção e não pela associação no processo do conhecimento da realidade internacional em Gelson, como indicado, é instigado pela fertilização que advém da complementariedade da experiência do diplomata e da experiência da reflexão acadêmica. Esta fertilização se lastreia no rumo heurístico de seu *modus operandi* analítico.

O bom juízo (o *good judgement*) provém de observar diferenças e dessemelhanças, distinguindo aquelas que dizem respeito aos homens e aos assuntos, observa Hobbes no capítulo VIII da Primeira Parte do *Leviatã*. Esta é uma virtude do *bonum ingenium*. Por isso, “Fancy, without the help of judgement, is not commended as a virtue: but

the later which is judgement, and discretion, is commended for itself without the help of Fancy” (HOBBS, 1963, p. 101).

No distinguir e diferenciar do juízo, um válido instrumento metodológico é o recurso às dicotomias, seja para destacar um *aut/aut* que absolutiza as diferenças, seja para apontar um *et/et* no qual os dois termos permanecem como afirmação ou negação, mas são concebidos como um contínuo. No percurso de Gelson é o caso da dicotomia realismo/racionalismo.

O uso das dicotomias é uma das características da *ars combinatoria* da reflexão de Norberto Bobbio. É o caminho de que se vale para, diferenciando, iluminar no campo do Direito e da Política uma realidade percebida como ontologicamente complexa.

As dicotomias também permeiam a obra de Hannah Arendt, com o foco que sempre teve pelo *distinguo* das diferenças e seu afastamento epistemológico do pensar por associação. Uma das importantes dicotomias de Hannah Arendt é muito pertinente para esclarecer o *modus operandi* analítico de Gelson. É dela que vou preliminarmente tratar porque é esclarecedora das características *bonum ingenium* dos juízos diplomáticos, que é um dos atributos do percurso de Gelson.

(12) Nas suas reflexões, ainda que apenas esboçadas sobre o juízo como uma faculdade própria da *Life of the Mind*, Arendt (1978) distinta do pensar e do querer, que ela elaborou plenamente, recorre ao Kant da Terceira Crítica para diferenciar o juízo determinante do juízo reflexivo. No juízo determinante, o geral de uma regra, de um princípio, de uma lei está dado, e a operação do juízo é subsumir o particular à regra geral. No juízo reflexivo só o particular é dado, e a operação do juízo é a de extrair do particular o seu alcance geral, reconhecendo a sua identidade no múltiplo. Por isso, para Kant, na leitura de Hannah Arendt, o que une a teoria à prática é a mediação do juízo crítico (ARENDR, 1994, p. 39, 82-83).

Pensar significa generalizar e a dificuldade do juízo reflexivo, como a faculdade de pensar o particular, é como combinar o particular e o geral e saber transmiti-lo sem o apoio de um parâmetro prévio. Para esta dificuldade que é a do arendtiano pensar sem corrimão, uma solução kantiana por ela apontada é a da validade exemplar. Exemplo vem de *eximere*, selecionar um particular que permanece um particular, mas que em sua própria particularidade revela uma generalidade que de outro modo não poderia ser definida (ARENDDT, 1994, p. 76-77).

(13) Como é sabido, é múltipla a minha dedicação à validade exemplar do percurso e da obra de Hannah Arendt. Desta dedicação no campo específico da análise das relações internacionais, adveio a minha avaliação que o juízo diplomático não é um juízo determinante de subsunção em função da pluralidade ontológica da realidade internacional que torna fugidios os universais das teorias. É um juízo de ponderação que na linha arendtiana tem as características de um juízo reflexivo (LAFER, 2018, *passim*).

Daí as minhas afinidades com o *modus operandi* analítico de Gelson que procede por distinção e não por associação, ensejador deste modo do *bonum ingenium* do juízo diplomático.

(14) Pensar o alcance geral do particular dos acontecimentos, como a queda do muro de Berlim, a desagregação da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria, foi o que alimentou o meu juízo diplomático sobre a existência de um espaço adicional de cooperação internacional e do alcance de novas proposições diplomáticas. Assim, na minha primeira gestão no Itamaraty foi esta percepção que guiou a condução da política externa brasileira para levar a bom termo a Conferência do Rio de 1992, que inseriu na pauta internacional de maneira duradoura a aceitação da legitimidade dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Foi o que destaquei no

meu prefácio ao livro de Gelson de 1998, dando sequência às suas elaborações sobre legitimidade internacional.

Em contraste, foi o particular dos acontecimentos dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos EUA, que ocorreram na minha segunda gestão no Itamaraty, que propiciou um distinto juízo diplomático. Este se traduziu num juízo reflexivo sobre a mudança do eixo diplomático da máquina do mundo. Esta mudança deu novo enfoque aos problemas da segurança, favoreceu a sublevação dos particularismos identitários e conteve a tendência à cooperação que caracterizou na década de 1990 o imediato pós-Guerra Fria. Diferenciou-se deste modo o cenário internacional da configuração da inserção do Brasil no mundo, com consequências que se desdobraram no tempo para a delimitação do espaço de novas proposições e argumentos diplomáticos.

## V

(15) No trato dos temas da teoria das relações internacionais, Gelson também se vale da *ars combinatoria* do uso das dicotomias para captar diferenças embasadoras do juízo diplomático como um juízo reflexivo e não determinante. Por isso no seu percurso ele não é um “aplicador” de teorias e de antecedentes.

Assim, no primeiro texto de *A legitimidade e outras questões internacionais* que é uma discussão da ordem mundial, instigado pelas ideias de Hedley Bull, trabalhou a distinção entre *realismo* e *racionalismo*. Observou que em função de seus pressupostos, oferecem distintas e relevantes leituras da realidade. São, no entanto, construções fechadas que não dão conta da realidade internacional na sua inteireza, pois têm a vocação de propor juízos determinantes. Daí, como eu já dizia em meu prefácio de 1998 ao primeiro livro de Gelson, o seu empenho em buscar juízos reflexivos, válidos para extrair das particularidades das situações e das conjunturas o seu alcance geral.



O que guia o juízo reflexivo de Gelson é o sentido concreto do diplomata. Por isso, para ele – e nisto está presente a perspectiva organizadora de uma visão brasileira – a maior fragilidade prescritiva dos dois modelos “deriva do fato de seus mecanismos de correção não serem suficientemente abrangentes para lidar com os problemas de uma sociedade globalizada e desigual” (FONSECA JR., 1998, p. 81).

No texto subsequente, para enfrentar estes problemas, Gelson elabora um mapa do conhecimento das teorias das relações internacionais na perspectiva organizadora do que oferecem, para propiciar juízos diplomáticos reflexivos, heurísticos tanto para o observador-professor quanto para o ator-diplomata da vida internacional situado e inserido no Brasil.

Vale-se neste texto das dicotomias para aprofundar o entendimento da posição realista e racionalista. Explora assim a dicotomia *mutabilidade/imutabilidade* para discutir o poder e sua natureza; a dicotomia *otimismo/pessimismo* para perceber o sentido de direção das mudanças; da dicotomia *competitividade/comunidade* para examinar a interação conflito-cooperação, e da dicotomia *elitismo/democracia*. Esta última ajuda a esclarecer o clássico papel da gestão da ordem mundial que as grandes potências se atribuem e ao mesmo tempo apontar que, na perspectiva das que não são grandes potências, a ordem por elas criadas, além de instável e precária, é injusta.

O realismo tem afinidades com os polos imutabilidade, pessimismo, competitividade e elitismo nas dicotomias apresentadas por Gelson. Em contraposição, o racionalismo tem proximidade com os polos mutabilidade, otimismo, comunidade e democracia das dicotomias formuladas por Gelson (FONSECA JR., 1998, p. 103-117).

Gelson tem inequívoca preferência axiológica pelos racionalistas, na tradição que remonta a Grocio, com componentes kantianos. Esta preferência, no entanto, é epistemologicamente temperada pelo

peso do argumento realista na tradição que remonta a Maquiavel e Hobbes. Na *ars combinatoria* de Gelson, a dicotomia realismo/racionalismo não é um *aut/aut* que absolutiza a afirmação ou a negação. É o *et/et* de um contínuo que, com distintas ênfases e acenos a Rousseau, permeia a vida internacional. Em síntese: o seu olhar é hobbesiano-maquiavélico, mas o seu empenho é grociano-kantiano. É por isso que os seus juízos reflexivos diplomáticos têm o sentido da realidade na avaliação das características singulares dos eventos, dos fatos e das pessoas.

## VI

(16) Este elenco de considerações sobre o *quem* de Gelson no seu percurso tem muitos componentes de uma construção teórica elaborada a partir dos seus textos e das minhas afinidades com o seu *modus operandi* analítico. Não são, no entanto, abstrações distanciadas da realidade que oferecem pouca luz para a condução da política externa como indicado por E.H. Carr evocando Bacon na epígrafe de *The Twenty Years' Crisis – 1919-1939*. Como dizia Guimarães Rosa, que foi um diplomata de qualidades, em *Grande sertão: veredas*: “[...] toda ação principia mesmo é por uma palavra pensada. Palavra pegante, dada ou guardada, que vai rompendo rumo”. As palavras de Gelson provêm da sensibilidade histórica de um diplomata que a elas confere o sentido “pegante” do concreto, indicativo de rumos e possibilidades da política externa brasileira.

No prefácio que Gelson elaborou para o conjunto de ensaios de Rubens Ricupero publicado em 1995 e reunidos com o título *Visão do Brasil*: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil, dá destaque à História como formadora de sua sensibilidade. Aponta que em Ricupero a História não é um argumento para teorização. É uma âncora diplomática para esclarecer o sentido das coisas e que, subjacente à reflexão de Ricupero, esta sua interlocução permanente com o próprio pensamento diplomático brasileiro que exprime, revela

ora adotando-o ora criticando-o para propor inovação (FONSECA JR., 1995, p. 10, 24).

Foi guiado pela História como formação de sensibilidade que Rubens Ricupero elaborou o seu grande livro de 2017, *A diplomacia na construção do Brasil – 1750-2016*, (RICUPERO, 2017), fruto de uma reflexão de décadas, lastreado num conhecimento abrangente, vivificado por quem viveu as possibilidades e limites da atuação diplomática do Brasil no correr dos tempos.

A importância da sensibilidade histórica que Gelson destacou com discernimento para apontar a singularidade reflexiva do percurso de Rubens Ricupero também está presente nas suas análises da história da diplomática e de suas lições para um juízo reflexivo sobre a política externa brasileira.

É por isso que são tão esclarecedoras as suas notas que acompanham as séries de correspondências diplomáticas brasileiras que vêm sendo publicadas pelos *Cadernos do CHDD* – o Centro de História e Documentação Diplomática, órgão da Fundação Alexandre de Gusmão, que atualmente dirige. As notas iluminam desde temas da diplomacia brasileira no século XIX, como os da origem da atitude brasileira no Prata e a avaliação da guerra civil norte-americana e seu impacto para o Brasil, até as do século XX sobre os olhares da diplomacia brasileira em postos na Europa em relação aos eventos das distintas perspectivas dos países em que estavam lotados, que se desdobraram na Segunda Guerra Mundial.

É o que vou sublinhar, com referências a *ars combinatoria* de seu *modus operandi* analítico com o qual se deteve no exame da Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável. É um exame que clarifica, pelas distinções e não pelas associações, momentos importantes e de alcance da diplomacia brasileira no século XX (FONSECA JR., 1998, p. 293-352).

(17) A Política Externa Independente da década de 1960 foi conduzida por dois governos, o de Jânio Quadros e o de João Goulart, e na sua operacionalização destacaram-se as figuras e personalidades dos Chanceleres Afonso Arinos e San Tiago Dantas. O pragmatismo responsável da década de 1970, no período do regime autoritário implantado em 1964, foi obra do governo Geisel com a colaboração efetiva do Chanceler Azeredo da Silveira.

Estes dois momentos têm argumentos afins, componentes de uma linguagem compartilhada e nítidas preocupações com autonomia. Por isso, procedendo pela lógica da associação e pela tradição diplomática da validade de antecedentes, muitos estudiosos consideram que o pragmatismo responsável na década de 1970 deu continuidade e resgatou a política externa independente da primeira metade dos anos de 1960.

Não foi este o *modus operandi* analítico de Gelson no trato da questão. Procedeu pelas distinções para captar a especificidade do que significam estes dois momentos da diplomacia brasileira. Destacou que operaram em mundos diversos da realidade internacional, com diferenças em relação ao *locus standi* do Brasil no mundo e ao que ocorreria no plano da política externa. É o que explica por que têm notas próprias a lógica das suas respectivas propostas diplomáticas e a maior ou menor ênfase atribuídas no plano interno à inovação ou continuidade. Disso me ocupo nos parágrafos que se seguem.

Assim, Gelson mostra, *inter alia*, que a política externa independente com Jânio se apresenta como um afastamento em relação ao passado e foi um ativo político no plano interno para marcar inovador distanciamento do governo JK. É expressão das inclinações pessoais do Presidente, admirador de Tito, Nehru, Nasser e de seu curioso apreço pela Revolução Cubana. Pode ser qualificado como uma deliberação de “não alinhamento no marco ocidental” e

seus princípios foram conceitualmente apresentados pelo Chanceler Afonso Arinos.

No período subsequente com João Goulart, tanto no período parlamentarista quanto no presidencialista, a política externa independente teve uma dimensão de passivo. Traduziu-se no plano nacional como um componente da internalização ideológica da Guerra Fria. Foi, sem maior apoio do Presidente, conceitualmente sistematizada pelo Chanceler San Tiago Dantas. Este indicou a existência de componentes de continuidade com o passado e se confrontou na sua gestão com os desafios de aplicar na vida internacional princípios da política externa independente à prática. Por exemplo, no restabelecimento das relações diplomáticas, e não apenas comerciais com a União Soviética – afirmação de um universalismo de condução da política externa – e em especial na posição do Brasil na reunião de Punta del Leste. Nesta, a diplomacia brasileira se absteve, com base no princípio da não intervenção, afastando-se da decisão preconizada pelos EUA da exclusão de Cuba de Fidel Castro da OEA.

O ano de 1964 e o término do regime democrático no qual vicejava o reformismo da política externa independente assinalaram uma contenção da vigência de suas “ideias-força”. Estas, em novos moldes, foram retomadas no governo Geisel com uma nova denominação.

O pragmatismo responsável foi apadrinhado e sustentado pela visão do Presidente Geisel, um Presidente forte e atuante do regime autoritário. O Presidente contou para levá-la adiante com as competências operacionais e o ativismo diplomático do Chanceler Azeredo da Silveira. Empenhou-se na ampliação da autonomia, diversificando parcerias e explorando novas margens de manobras, na vigência das condições de permissibilidade existentes na década de 1970, no âmbito das polaridades Leste/Oeste; Norte/Sul. Lidou

com as dificuldades energéticas provenientes da crise do preço do petróleo.

As suas inovações não foram apresentadas, ao modo de Jânio Quadros, como ruptura. “A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se”, dizia o Chanceler Silveira, o que estava em compatível sintonia com as distintas ênfases de mudança e permanência dos Presidentes do regime autoritário.

Em matéria de nomenclatura, o “novo” do pragmatismo foi apresentado como responsável e o adjetivo responsável cumpriu a função de conferir uma qualificação ética de legitimidade à condução da política externa do governo Geisel. Teve efeitos benéficos no plano interno, no processo político da distinção.

Dentro dos seus parâmetros político-ideológicos, o governo teve latitude. Fez o que quis fazer pois os limites com os quais teve que lidar no plano interno foram mais implícitos do que explícitos, dentro do âmbito do próprio sistema de poder. Estes limites não impediram o reatamento diplomático com a China, nem o pleno endosso ao processo de descolonização, mediante o reconhecimento, facilitado pela queda do salazarismo, da independência de Angola sob o governo socialista do MPLA.

Estes sucintos traços pinçados do texto de Gelson, inseridos em *A legitimidade e outras questões internacionais*, são exemplos do seu *modus operandi* analítico no exame concreto das modalidades da condução da política externa brasileira, no qual os procedimentos de distinção têm maior relevância esclarecedora que os de associação e do recurso a antecedentes.

(18) Gelson não circunscreve o seu percurso, com a sensibilidade histórica do concreto, a análise de distintos momentos do operar da política externa brasileira, como acima indicado. É também um estudioso do pensamento diplomático-brasileiro no pano de fundo

da sua experiência de quem viveu “de dentro” o mundo da cultura do Itamaraty.

É assim, com outras lentes, que tratou do paradigma representado pela política externa independente, tendo como foco o papel de San Tiago Dantas. É o que examina em ensaio inserido no terceiro volume do livro organizado por José Vicente de Sá Pimentel, que teve como coordenador executivo Paulo Roberto de Almeida e foi publicado em 2013. A série estuda com qualificadas colaborações os formuladores e agentes da política externa que entre 1750 e 1964 foram elaborando o pensamento diplomático brasileiro.

Gelson indica que o seu texto teve como foco a visão do Chanceler sobre o confronto Leste/Oeste, aponta os dados da conjuntura que esclarecem como na sua gestão confrontou-se com o tempo de aplicação dos princípios diplomáticos propostos na etapa Jânio Quadros/Afonso Arinos. Detém-se especialmente no que significou o explícito papel de San Tiago Dantas de “desenvolver e sistematizar” a política externa independente, na passagem dos princípios a situações concretas.

Das muitas facetas apresentadas por Gelson, merece destaque a análise da dimensão intelectual do empenho de San Tiago Dantas na sua tarefa de “sistematizar e desenvolver”.

O discurso do Chanceler parte de uma visão estratégica das linhas gerais da política externa independente, mas desdobra-se num discurso conceitual que estabelece o quadro geral dos problemas a enfrentar e como encaminhar a pauta da diplomacia brasileira. O “sistematizar e desenvolver” do discurso conceitual de San Tiago Dantas resultou da sua extraordinária capacidade de pensar com clareza e coerência. Esta capacidade da sua inteligência “de tirar o valor das coisas da obscuridade para a luz” manifestou-se num estilo de argumentação apoiada quase exclusivamente nas vantagens da lógica, no valor intrínseco do argumento e destarte, na confiança

da razão como instrumento para remover obstáculos (FONSECA JR., 2013, p. 985-1026).

É o que também aparece nos colóquios da Casa das Pedras, textos de novembro de 1961 que revelam na interação de San Tiago com os diplomatas que reuniu, como o Chanceler conduzia o processo de decisão da política externa. As atas revelam, como Gelson aponta no seu texto sobre estes colóquios, um estilo de decisão, por meio do qual a sua autoridade se manifesta do que nasce da melhor razão (FONSECA JR., 2011, p. 303-315).

É o que leva Gelson a concluir que San Tiago Dantas no seu “sistematizar e desenvolver” antes de mais nada confere a perspectivas novas da política externa um modo de elaborar proposições diplomáticas guiadas pela qualidade do argumento racional, devidamente matizado por um cuidadoso realismo. Este não exclui valores pois a preferência pela democracia é fator intrínseco do seu argumento. Representa assim um paradigma do pensamento diplomático brasileiro, merecedor de respeito e a admiração, que manifesto também, em sintonia com Gelson, em função da minha experiência de antigo Chanceler. Com efeito, sei de ciência própria os desafios representados pelas especificidades do discurso conceitual e de suas peculiaridades, que se distinguem de outras modalidades de discursos que integram o uso da palavra pelo Ministro das Relações Exteriores (LAFER, 2018, p. 64 e it.).

(19) No contexto da obra de Gelson, que discuti nesta contribuição, subjaz ao seu ensaio sobre San Tiago Dantas a interação das dicotomias racionalismo/realismo, estabilidade e mudança da ordem mundial e as possibilidades e limites do Brasil neste processo e neste âmbito o seu tema do espaço da legitimidade e efetividade das proposições diplomáticas.

Concluo esta contribuição apontando que, na *vita activa* de Gelson, o seu trabalho, a sua obra e sua ação são clarificadoras



da inserção internacional do Brasil, pois sabe destacar com o discernimento do *bonun ingenium* o papel das diferenças sem se perder nas ilusões ou no geral das associações e semelhanças.

## REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo, revisão técnica e apresentação Adriano Correia. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

\_\_\_\_\_. *Between Past and Future*. New York: Viking Press, 1968.

\_\_\_\_\_. *Journal de pensée*. 2 v. LUDZ, Ursula; NORDMANN, Ingeborg (eds.). Trad. francesa Sylvie Courtine-Denamy. Paris: Seuil, 2005.

\_\_\_\_\_. *O que é Política?* LUDZ, Ursula (ed.). Trad. Reinaldo Guarany. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

\_\_\_\_\_. *The Life of the Mind*. v. I, Thinking; v. II, Willing. MCCARTHY, Mary (ed.). New York: Harcourt Brace, Jovanovich, 1978.

\_\_\_\_\_. *Lições sobre a Filosofia Política de Kant*. 2ª ed. BEINER, Ronald (org. e ensaio). Trad. André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BERLIN, Isaiah. *The Sense of Reality*. HARDY, Henry (Ed.). London: Chatto and Windus, 1996.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.

CARR, E. H. *The Twenty Years' Crisis – 1919-1939*. London: MacMillan, 1984.

DANTAS, San Tiago. *Don Quixote: um apólogo da alma ocidental*. Rio de Janeiro: Agir, 1948.

DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*, ed. atualizada. Brasília: FUNAG, 2011.

FONSECA JR., Gelson. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2011.

\_\_\_\_\_. *A Legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

\_\_\_\_\_. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Leitura, 2015.

\_\_\_\_\_. Prefácio a Vasco Leitão da Cunha. In: *Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994, p. XVII-XXVIII.

\_\_\_\_\_. Prefácio à Maria Regina Soares de Lima. In: MILANI, Carlos R. S.; HIRST, Monica (orgs.). *A projeção internacional do Brasil*, textos selecionados. Curitiba: Appris, 2021.

\_\_\_\_\_. Relendo um conceito de Helio Jaguaribe: a permissibilidade no sistema internacional. In: VENÂNCIO FILHO, Alberto; KLABIN, Israel; BARRETO, Vicente (orgs.). *Estudos em homenagem a Helio Jaguaribe*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 92-103.

\_\_\_\_\_. Prefácio a Rubens Ricupero. In: *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1995, p. 9-24.

\_\_\_\_\_. Francisco Clemente San Tiago Dantas: o conflito Leste-Oeste e os limites do argumento racional. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1964)*. v. III. Brasília: FUNAG, 2013, p. 985-1025.

FONSECA JR., Gelson. Os Colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. In: DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*, ed. atualizada. Brasília: FUNAG, 2011, p. 303-318.

\_\_\_\_\_. Introdução ao texto “O Problema da Legitimidade em Política Internacional”. In: LAFER, Celso et al. *José Guilherme Merquior, Diplomata*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1993, p. 31-36.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. PLAMENATZ, John (Ed.). Cleveland: Meridian, 1963.

HOFFMANN, Stanley. *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Boulder: Westview Press, 1987.

KISSINGER, Henry. *A World Restored*. New York: Grosset Dunlap, 1964.

\_\_\_\_\_. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.

LAFER, Celso; FONSECA JR., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JR., Gelson; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. *Temas de política externa brasileira*, II. v. 1. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994, p. 49-77.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. 2 v. Brasília: FUNAG, 2018.

RICUPERO, Rubens. Prólogo “Democracia: princípio e fim da diplomacia”. In: FONSECA JR., Gelson. *Diplomacia e academia*. Brasília: FUNAG, 2011, p. 11-29.

\_\_\_\_\_. *A diplomacia na construção do Brasil – 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Edit., 2017.

WALTZ, Kenneth N. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

WIGHT, Martin. *System of States*. BULL, Hedley (Ed.). Leicester University Press, 1977.



**PARTE I: ANALISTA E FORMULADOR  
DA POLÍTICA EXTERNA**



## GELSON FONSECA JR.: DIPLOMATA EM MISSÃO NO BRASIL

*Marcos B. A. Galvão\**

Não havia Internet. O meio de comunicação instantânea, ou *em tempo real*, era o telefone. Gelson vivia no telefone. Como colaborador direto dele, seja na Assessoria Diplomática da Presidência da República, seja, a seguir, na Fundação Alexandre de Gusmão, em ambos os casos sentado na sala ao lado da que ele ocupava, era difícil encontrar uma brecha para despachar.

Havia uma competição desigual, pois do outro lado da linha, quase sempre, estavam pessoas que tinham mais a dizer a ele sobre o estado das coisas no Brasil, na política, no Itamaraty e mundo afora do que eu ou os demais colegas que o auxiliavam. Gelson conhecia e conhece muita gente, nos mais variados meios: jornalistas, acadêmicos, outros ‘intelectuais’, funcionários de governo, profissionais do setor privado, amigos do Itamaraty. Tratava,

---

\* Marcos Galvão é, desde fevereiro de 2019, o Embaixador do Brasil junto à União Europeia, em Bruxelas. Ele ingressou na carreira de diplomata ao tomar posse como Terceiro Secretário em 2 de setembro de 1980. Antes de assumir o posto atual, foi Secretário-Geral do Itamaraty, Embaixador junto à Organização Mundial do Comércio e Embaixador no Japão. Servira também, ao longo de sua carreira, em Washington, Londres e Assunção. Ocupou ainda diversas posições no Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos do Governo Federal em Brasília. No Instituto Rio Branco, onde se formam os nossos diplomatas, foi professor de Política Externa Brasileira e de Linguagem Diplomática. Em dezembro de 2021, o Senado Federal aprovou a indicação do Embaixador Marcos Galvão para chefiar a Embaixada do Brasil na China.

diariamente, de tomar a temperatura conversando, sem pressa, com seus diversos interlocutores e interlocutoras.

Gelson sabe ouvir e gosta de ouvir. Gosta menos de falar. Foi o que descobri logo cedo quando o conheci, em 1980, como professor de relações internacionais de minha turma no Instituto Rio Branco. Ao nos apresentar às teorias de Hans Morgenthau, Raymond Aron, Fernando Henrique Cardoso e tantos outros, parecia estar fazendo um verdadeiro sacrifício. Dava a impressão de desculpar-se pela pretensiosa ousadia, que evidentemente lhe fora imposta, de nos ensinar coisas. Sua linguagem corporal por vezes quase contorcida e a fala pouco fluida eram – e ele queria que fossem, consciente ou inconscientemente – expressão de seu próprio rigor, disciplina e modéstia intelectuais.

Como ele mesmo recordou, quase quatro décadas mais tarde, em palestra proferida no mesmo Rio Branco, já na sede atual<sup>1</sup>, nós, os alunos, não correspondíamos ao seu sacrifício de forma exatamente solidária. Ao contrário, com a irreverência que os jovens de então, a maioria de nós, tratava de exibir, sim tentávamos absorver o que nos dizia, mas, ao mesmo tempo, de patrulhar a forma com que o fazia: reproduzíamos gestos, como o arregaçar das mangas não apenas da camisa, mas também do paletó, quando não o havia retirado, e a repetição de certas expressões, como os frequentes ‘enfins’ que pronunciava. Um colega, mais gaiato, chegou a inventar uma *enfinoteca* para que, antes do início das aulas, apostássemos quantos ‘enfins’ Gelson iria dizer.

Como cantaria Renato Russo pouco depois, éramos tão jovens.... No meu caso, 21 anos recém-completados quando começamos o segundo ano do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata. O atrevimento, o desafio à autoridade eram, naqueles tempos, para muitos, sem dúvida no meu caso, naturais e necessários – quase de

---

1 Palestra proferida no âmbito da série Percursos Diplomáticos, em 23 de fevereiro de 2018.



ofício para nós que éramos ‘obrigados’ a assistir às aulas de gravata e que começávamos a ser socializados para fazer parte de uma corporação altamente hierarquizada e tradicionalista. Era ali ou nunca mais – e nós sabíamos disso.

Fora do Rio Branco, Gelson já era um colega importante. Integrava a equipe, em secretaria vinculada diretamente ao Gabinete do Ministro<sup>2</sup>, que se encarregava de tarefas de planejamento político, *policy planning*, e da preparação dos discursos mais importantes do então Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro – com destaque, por exemplo, para os que fazia anualmente na Assembleia Geral da ONU e, note-se, na Escola Superior de Guerra.

Enfim, sem querer fazer graça, chegamos ao final do curso. Éramos uma turma grande, quase cinquenta, e disseram-nos que se encurtaria o segundo semestre e se anteciparia nossa posse como Terceiros Secretários, para 2 de setembro, pois havia necessidade urgente de pessoal na Secretaria de Estado.

Antes do fim das aulas, ainda no começo de agosto, era preciso definir a lotação de cada um. Como demorei a me mexer, no entanto, vários colegas, amigos muito próximos, definiram suas escolhas, se acertaram com chefias, e eu fiquei a ver navios.

Não me lembro em que circunstância, acabei contando ao Gelson, na sala dele na SEB, terceiro andar do Anexo I do Itamaraty, que eu tinha dado com a cara na porta na SEI<sup>3</sup>, onde tinha feito estágio, mas Bernardo Pericás, chefe da secretaria e porta-voz do ministério, não tinha interesse em marinheiros de primeira

---

2 Secretaria Especial de Assuntos Políticos e Econômicos da Área Internacional Bilateral (SEB).

3 Secretaria de Informações do Gabinete do Ministro (na prática, a assessoria de imprensa cujo titular era o porta-voz do Itamaraty).

viagem naquele momento, bem como na DAM-II<sup>4</sup> e na DAF-II<sup>5</sup>, cujos chefes, Rubens Ricupero e Affonso Ouro-Preto, haviam assumido compromissos com outros colegas.

Se bem me lembro, nem pedi ajuda a Gelson, nem ele se comprometeu a me ajudar. O fato, entretanto, é que em pouco tempo me chamou de volta. Havia conversado com Ricupero, que iria tentar abrir uma segunda vaga para me receber. Assim foi. Hoje, passados quarenta e dois anos, Ricupero e Gelson, que foram meus chefes em circunstâncias algumas delas inesperadas, continuam a ser mentores, mas, acima de tudo, amigos chegados e queridos. Sempre mantivemos contato próximo e nos visitamos – e até hoje recorro ao conselho de ambos.

Por que conto aqui algo tão pessoal e, salvo para mim, sem importância? Porque queria registrar essa faceta de Gelson Fonseca: o apoio espontâneo, o incentivo aos mais jovens, a vontade de que aprendam tanto quanto possível com os melhores, como me ocorreu com Ricupero e, depois, com ele próprio.

Meu pai, Fernando Abbott Galvão, também diplomata, sempre me alertou contra “elogio de baixo para cima”, que dizia passível de ser visto como bajulação e/ou impertinência (“Sua Santidade causou-me a melhor impressão”, repetia ele, rindo, haver um colega – nunca soube se real ou imaginário – afirmado no relato da entrega de suas credenciais no Vaticano...). No caso desses dois queridos amigos, no entanto, personalidades amplamente conhecidas, confio em que leitoras e leitores me pouparão de tais elogios.

---

4 Divisão da América Meridional-II (responsável pelos países da bacia amazônica, então uma das quatro divisões do Departamento das Américas).

5 Divisão da África-II (responsável pelos países da África subsaariana meridional e oriental, inclusive os de língua portuguesa, então uma das quatro divisões do Departamento da África, Ásia e Oceania).

O papel que Gelson Fonseca teve como educador de diplomatas, lecionando no Instituto Rio Branco por quase vinte anos<sup>6</sup>, soma-se à importante contribuição que deu ao estudo de relações internacionais no Brasil e ao diálogo entre o Itamaraty e a academia.

Gelson ainda estava na SEB, no início dos anos oitenta, quando trabalhei um pouco com ele nessa frente. Eu era, em 1983 e no primeiro semestre de 1984, jovem colaborador do então Secretário-Geral João Clemente Baena Soares. Como o mais novo do time, era literalmente assessor para assuntos aleatórios. Para escrever este capítulo, tentei lembrar com Gelson aquele período. Com a modéstia habitual, disse-me que os méritos por aquele esforço inicial cabem todos a Ronaldo Sardenberg, seu chefe na SEB. Com o rigor de costume, apresentou provas!

Na ata da segunda reunião do Conselho Diretor da FUNAG do ano de 1984 – ocorrida em 20 de julho de 1984 – coube, de fato, a Sardenberg, falar do tema e da ideia de se criar, na estrutura da Fundação, o Instituto de Relações Internacionais (IPRI). Lê-se na ata – que é manuscrita, não datilografada, e cuja pontuação, econômica justamente nos pontos, por vezes mais se assemelha a registro de depoimento em delegacia de polícia:

o Embaixador Sardenberg esclareceu tratar-se de institucionalizar um esforço que vinha sendo feito em caráter quase pessoal pela SEB; anteriormente, as pesquisas sobre relações internacionais eram realizadas através de financiamentos da FINEP; como a avaliação dos resultados obtidos até aqui foi positiva, e para se dar continuidade a um trabalho que já encontra clima favorável junto à comunidade acadêmica, decidiu-se, depois de amplas discussões; estabelecer um projeto para

---

6 Gelson, vale anotar aqui, fez percurso diplomático singular: depois de retornar em 1976 a Brasília, vindo de Washington, seu primeiro posto no exterior, ainda como Segundo Secretário, só sairia novamente, já como ministro de primeira classe, último degrau da carreira, em 1999, para assumir a chefia da Missão Permanente junto às Nações Unidas em Nova York.

modificar o Estatuto da FUNAG, de modo a que viesse acolher mais essa atividade, em caráter permanente, criando, assim, um foco institucional de pesquisa.

Na reunião seguinte, em 8 de novembro de 1984, o Presidente da Fundação, Wladimir Murtinho, comunica que as necessárias modificações no estatuto da FUNAG haviam sido aprovadas, no mês de agosto, pelo Conselho Superior, mas ainda faltava encaminhar Exposição de Motivos, já preparada, ao Presidente da República. Vale mencionar a seguinte observação de Murtinho, que na ocasião recorda seu desligamento em dezembro e pede que o Ministro submeta ao Presidente da República o nome de seu sucessor: “Sobre a Secretaria-Executiva da FUNAG, chamou atenção para o fato de que precisa ser devidamente estruturada, uma vez que o nível de atividades e de dinheiro aumentou muito”.

Quando Ronaldo Sardenberg falou no caráter “quase pessoal” do trabalho que se vinha fazendo na SEB, estou convencido – sem ter provas, reconheço – de que se referia também, talvez sobretudo, ao Gelson, até porque, ele, Sardenberg, tinha uma grande e variada carga de tarefas como principal conselheiro político de Saraiva Guerreiro, cuja gestão se aproximava do final naquele que viria a ser o último ano antes do retorno do Brasil a governos civis. O colégio eleitoral que iria eleger Tancredo Neves ocorreria em 15 de janeiro de 1985.

É a lembrança que tenho do período em que tratei com ele, em 1983-84, justamente das pesquisas financiadas pela FINEP<sup>7</sup>. Era Gelson, naquela altura, quem cuidava do diálogo cotidiano com a academia e, mais especificamente, com os autores dos trabalhos produzidos com apoio da FINEP.

As universidades brasileiras estavam literalmente engatinhando na formalização de cursos e departamentos dedicados às relações internacionais, cujo estudo ocorria, de modo disperso e precário, nas

---

7 Financiadora de Estudos e Projetos, criada em 1967; até 1985 vinculada ao Ministério do Planejamento.

áreas de ciência política, economia, direito, entre outras. A evolução, felizmente, ocorreria com enorme e surpreendente rapidez.

Poucos anos depois, quando presidiu a FUNAG de 1992 até o final de 1994, e realidade era outra e mudava depressa. Os cursos e departamentos de relações internacionais se multiplicavam com grande velocidade e, pouco depois, figurariam entre os mais disputados em exames vestibulares Brasil afora. Lembro-me, por exemplo, de representar o então Ministro Luiz Felipe Lampreia em sessão do Encontro de Estudantes de Relações Internacionais, em 29 de abril de 2000, no Memorial da América Latina em São Paulo<sup>8</sup>. Participavam mais de mil estudantes!

No Itamaraty, seja no começo, na SEB, apoiando os primeiros movimentos de Ronaldo Sardenberg, seja depois na Secretaria-Geral, onde foi assessor e depois chefe de gabinete de Paulo Tarso Flecha de Lima, funções que acumulou com as de primeiro diretor do IPRI de 1987 a 1990, seja ainda à frente da FUNAG, Gelson com certeza se destacou como o mais atuante e decisivo, embora sempre discreto e modesto, propulsor do apoio institucional do Itamaraty ao desenvolvimento do estudo de relações internacionais no Brasil.

O empenho do ministério em promover esse desenvolvimento ocorre ainda antes da redemocratização e deu-se na contramão da ideia, disseminada em certos meios, de que o Itamaraty teria o propósito oculto de preservar o “monopólio” da formulação de política externa no país e ação. Ao contrário, estava justamente ajudando a fortalecer na sociedade brasileira, a começar pela academia, o interesse por participar, com mais elementos de formação e informação, com maior vigor, do debate público sobre a matéria.

---

8 Dividi a mesa de expositores com Marco Aurélio Garcia e Gilberto Dupas, ambos hoje já falecidos. Eu era o único dos três sem gravata e fui o primeiro a falar. Tentando fazer graça, me desculpei por não ter ido vestido de diplomata – afinal, era sábado, feriado de 1º de maio, e ambiente estudantil... Foi Marco Aurélio, porém, quem arrancou gargalhadas da numerosa plateia: logo que tomou a palavra, com um sorriso maroto, escusou-se por não estar “vestido de petista”. O auditório do Memorial quase veio abaixo.

A propósito, eu me permito fazer aqui uma observação, de caráter pessoal, de que meu amigo Gelson Fonseca poderá até não gostar. Tento explicar. Sempre vi nele uma elevada dose de reverência, um tanto conservadora, pela “Casa” (termo cujo emprego, nesse sentido, sempre me incomodou e jamais repeti), pelas tradições do Itamaraty, por seus grandes personagens – pela ideia de que o Itamaraty era uma grande família, uma “casa bem assombrada”, no dizer de Marcos Azambuja, com cujas agudas e inspiradas imagens ele tende a se identificar. São expressões e sentimentos que vêm de outro tempo, de histórias ocorridas, muitas delas, ainda no Rio de Janeiro, talvez mais facilmente assimiláveis por quem chegou a trabalhar no velho Palácio Itamaraty – não foi o caso dele –, talvez para cariocas e fluminenses. Isso fica claro na já mencionada palestra que proferiu, em 2018, na série Percursos Diplomáticos, na qual ele disse que hoje, depois do aumento dos quadros de nossa diplomacia, a “família” de outrora, na qual ele reconhece, com humor, virtudes e problemas, inevitavelmente teve de transformar-se numa burocracia...

É, no entanto, esse mesmo Gelson, assumida e essencialmente itamaratiano – que fala com saudades, e discretas pitadas de Freud, dos tempos em que, além do convívio no trabalho, os diplomatas e suas famílias passavam as horas livres sobretudo no Clube das Nações – que iria dedicar boa parte de seu tempo, de sua capacidade de convencer e influir nas decisões do ministério, à tarefa de promover a abertura de canais com a academia e de incentivar a sociedade brasileira a interessar-se, opinar, criticar, a querer participar, cada vez mais, da definição dos rumos de nossa política externa e de nossa atuação diplomática. Um tradicionalista moderno democrata inovador.

O Brasil, afinal, batia às portas da democracia, ou vice-versa, e o Itamaraty tinha de preparar-se para isso. Gelson sabia, até por experiência direta na assessoria de imprensa de Azeredo da Silveira, chefiada por Lampreia, que nunca existiu o tal “consenso” nacional

em torno da política externa – ao contrário, sempre houve críticas e polêmicas, até mesmo quando os meios de comunicação no país ainda estavam sob censura.

Quando a chamada Nova República começava a despontar no horizonte, os que ocupavam lugares-chave no Itamaraty – e se orgulhavam de seu desempenho nos governos de Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo, sob o comando de Antônio Francisco Azeredo da Silveira e Ramiro Saraiva Guerreiro – naturalmente desejavam que se preservassem as grandes linhas da política externa<sup>9</sup>.

Alguns anos depois, entretanto, quando chefiou a Assessoria Diplomática da Presidência da República no governo Fernando Collor, de 1990 a 1992, sempre leal ao Itamaraty, sem jamais usar a cadeira que ocupava e a proximidade com o Presidente para atropelar o ministério, Gelson teve papel importante na mudança de posturas essencialmente defensivas que nossa diplomacia, por inércia, continuava a manter, sobretudo nas áreas de meio ambiente e direitos humanos – mudanças que Collor impulsionou<sup>10</sup>.

O governo de José Sarney, é verdade, já havia dado passos muito importantes nessas frentes, entre eles: a iniciativa para que o Brasil sediasse a próxima Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a crucialmente exitosa

---

9 Naqueles onze anos, sob Geisel e Figueiredo, haviam-se promovido ajustes significativos na política externa, alguns deles não convergentes com a ideologia fundadora do regime militar, tais como o restabelecimento de relações diplomáticas com a China (1974), o reconhecimento da independência de Angola sob a liderança do MPLA (1975), a conclusão do Tratado de Cooperação Amazônica (1978) e a superação do impasse entre Brasil e Argentina em torno da construção de Itaipu (1979). O país voltou-se mais para seu entorno e Figueiredo, por exemplo, foi o primeiro Presidente em nossa história a visitar oficialmente Lima e Bogotá (1981)!

10 Removido de volta da Embaixada em Assunção, Gelson me convidou para auxiliá-lo, a partir de 15 de janeiro de 1990, na preparação da longa viagem internacional que Fernando Collor faria como Presidente eleito.

Collor e sua equipe de transição instalaram-se no Anexo-II, conhecido como “Bolo de Noiva”. Acompanhei Gelson, como adjunto, na Assessoria Diplomática, desde o primeiro dia do governo, em 15 de março. Algum tempo depois, juntou-se a nós, também como adjunto, Luís Fernando Panelli César, colega de turma e amigo próximo, na época Primeiro Secretário como eu.

Rio-92, que Collor presidiria; a adesão ao chamado Pacto de São José, assim como às convenções da ONU e interamericana contra a tortura<sup>11</sup>; além, é claro, da extraordinária construção do edifício de integração sub-regional que viria a se concretizar no Mercosul, cujo tratado fundacional o mesmo Fernando Collor firmou em Assunção, no ano de 1991.

Suas experiências como assessor para assuntos internacionais dos Presidentes Fernando Collor e, mais adiante, de Fernando Henrique Cardoso em seu primeiro período de governo<sup>12</sup>, lhe terão servido para confirmar a necessidade de um Itamaraty mais permeável e atento às demandas da sociedade, mais sinceramente aberto à crítica e à mudança, menos aferrado à mera repetição, ano após ano, dos mesmos discursos e posições, de formulações cujo sentido original muitas vezes se havia perdido no tempo. Terão servido, também, para comprovar o acerto de sua aspiração de que o Brasil pudesse contar com uma sociedade cada vez mais interessada em acompanhar, debater e cobrar da política externa, causa pela qual ele trabalhou e continua a trabalhar.

Entre suas duas passagens pela Presidência da República, período em que esteve à frente da FUNAG, Gelson teve a oportunidade de ajudar a concretizar – em torno de um novo Chanceler e, depois, de um também novo Presidente eleito – debates de alto nível com representantes da academia e de outras áreas da vida nacional e internacional. Em ambos os casos, o personagem central era o mesmo: Fernando Henrique Cardoso.

No final de 1992, quando FHC assumiu o Itamaraty como primeiro Chanceler de Itamar Franco, Gelson Fonseca participou

---

11 Respectivamente, a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura.

12 Objeto de outro capítulo deste livro, de autoria de José Estanislau do Amaral Souza Neto e Júlio Glinernick Bitelli.



ativamente e liderou o apoio da Fundação à iniciativa proposta e encabeçada por Clodoaldo Hugueney, então Subsecretário-Geral de Planejamento Político e Econômico, de um ambicioso exercício que se intitularia de “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”. Restavam apenas dois anos de mandato a Itamar, mas a presença de Cardoso no comando do Itamaraty e a energia de Clodoaldo levaram a um trabalho de fôlego.

Esse esforço, realizado entre novembro de 1992 e o primeiro trimestre de 1993, resultou em uma espécie de ‘livro branco’ de 351 páginas, com o mesmo título já mencionado, que se circularia em junho, sob o patrocínio do IPRI (que continuava a contar com recursos da FINEP), quando FHC já se havia transferido para o Ministério da Fazenda. O documento dividia-se em duas partes: a) um longo texto com capítulos nos quais se analisavam o quadro interno e externo; as premissas, características e prioridades que deveria ter política externa do país para os anos noventa; e possíveis implicações institucionais para o Itamaraty e; b) transcrições dos quatro seminários que se realizaram com a participação de representantes de diversos segmentos da sociedade brasileira.

Foi um exercício, nessa escala, sem precedentes. Os cuidados que a novidade provocava ficaram claros em nota impressa na primeira página do volume encadernado:

Este texto é produto de discussões internas e de Seminários organizados pelo Itamaraty, com a participação de amplos setores da sociedade brasileira. Trata-se, portanto, de uma tentativa de síntese das opiniões expressas ao longo desse processo, não refletindo, necessariamente, as posições do Itamaraty. O Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão, patrocina a impressão deste documento, para circulação limitada, como subsídio para um debate mais aprofundado sobre a política externa brasileira. Qualquer

citação dos textos que compõem a presente edição deve ser previamente autorizada pelo IPRI.

Ignoro se alguém se dirigiu ao IPRI para pedir tal autorização. Tampouco me recordo de quanto e como o trabalho repercutiu na mídia e em discussões sobre a matéria. Eram tempos instáveis e, pouco mais de um ano adiante, haveria eleições.

Em 3 de outubro de 1994, Fernando Henrique Cardoso venceu no primeiro turno. Exatos dois meses depois (2 e 3 de dezembro), a FUNAG, ainda presidida por Gelson, seria encarregada de organizar um grande seminário, para o qual FHC mandou convidar personalidades, do Brasil e do exterior, a maioria dos quais ele conhecera ao longo de sua vida acadêmica e política<sup>13</sup>. Vieram de fora nomes como Abraham Lowenthal, Adam Przeworski, Alain Touraine, Albert Fishlow, Alejandro Foxley, Alfred Stepan, Colin Bradford, Constantino Vaitsos, Enrique Iglesias, Felix Peña, Eric Hobsbawm, Guillermo O'Donnell, Juan Linz, Louis Emmerij, Manuel Castells, Phillippe Schmitter, Roberto Frenkel e Torcuato di Tella. Coordenado por Luciano Martins de Almeida, amigo próximo de FHC e que também iria trabalhar no Palácio do Planalto, o encontro, realizado no Itamaraty nos dias 2 e 3 de dezembro de 1994, teve por tema “O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas (Seminário de Brasília)”<sup>14</sup>.

Um intelectual renomado mundo afora havia sido eleito Presidente do Brasil e Gelson – que conhecera FHC, nos anos setenta, quando servia em Washington e preparava sua tese de

---

13 Gelson reforçara seu gabinete na FUNAG. Ainda em 1992, trouxe para o time, como assessora direta, Susan Kleebank, então promovida a primeira secretária; em 1993, foi a vez de Luís Fernando Panelli César (ex e futuro colaborador de Gelson na Presidência da República, promovido a conselheiro em dezembro de 1994, logo depois do Seminário que ajudou Gelson e Luciano Martins a concretizar). Panelli me sucederia com o título de Diretor-Executivo da Fundação (na prática, o adjunto do Presidente). Contavam, ainda, com uma excelente equipe integrada por colegas não pertencentes à carreira de diplomata.

14 A FUNAG publicou em 1995, na forma de pequeno livro com o título do evento, a transcrição dos debates ocorridos durante o seminário.

mestrado na Universidade de Georgetown, intitulada “Dependência e Desenvolvimento: uma análise comparativa”<sup>15</sup> – com certeza viveu, naquele Seminário de Brasília, um momento que jamais poderia ter imaginado.

Voltemos, porém, ao Gelson Fonseca que, naquela era pré-internet, estava sempre ao telefone, conversando e sobretudo ouvindo pessoas, as mais variadas, cujas análises e opiniões ele valorizava, e das quais colhia relatos e informações; um Gelson permanentemente antenado no Brasil e, em grandes linhas, no que acontecia fora do país. Cultivando estilo pausado, por vezes um tanto *blasé*, ocasionalmente quase distraído, ele em nada corresponde ao estereótipo inquieto, agitado do sujeito ‘ligado’ – mas é, sim.

E esse é atributo essencial para o desempenho de funções de alta assessoria como as que ocupou no Itamaraty e na Presidência da República. Assessores, dessa hierarquia, absorvidos apenas pela burocracia circundante e pelo cumprimento de suas próprias tarefas operacionais, por mais pesadas, não atendem ao imperativo de prover aconselhamento baseado em informações e avaliações, tão objetivas quanto puderem ser, do contexto político e socioeconômico mais amplo, nacional e internacional, no qual o/a assessorado/a tem que tomar decisões e atuar.

Para esse trabalho, por fim, é preciso gostar do que se faz; e Gelson certamente gostava do que fazia. Não apenas de ser diplomata, de pertencer ao Itamaraty, de ocupar postos-chave de assessoria e chefia, mas de informar-se, pensar, intuir, propor, formular, ponderar e, se necessário – não sendo ele propriamente um otimista e, portanto, menos passível de se surpreender com adversidades – de ajudar na superação de problemas; como os muitos que, ao longo dos anos, ele presenciou de perto.

---

15 Em 1975-76, Cardoso trabalhou e viveu nos Estados Unidos como Membro Visitante do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Princeton, então dirigido por Albert O. Hirschman.

Nessas horas, e em todas as outras, o diplomata sabe que não existe separação estanque entre o nacional e o internacional: nem na política, nem na economia. Diplomacia é uma atividade política, adjetivo, e quem gosta de diplomacia precisa gostar de política, substantivo. Gelson sempre gostou, do jeito dele. Teve o privilégio, como tantos de nós diplomatas, de participar da vida pública do país, tanto em atividades voltadas sobretudo para a política externa, como em outras de âmbito predominantemente nacional.

A título de exemplo, e para concluir, faço breve registro sobre uma ocasião decisiva em que Gelson pôde atuar em matéria não diplomática e contribuir com sua sensibilidade para com a vida do Brasil, seu bom senso.

No começo de abril de 1994, Fernando Henrique Cardoso deixou o Ministério da Fazenda para concorrer à Presidência da República. Preparava-se o que viria a ser o Plano Real que, não sabíamos ainda, se firmaria como um dos acontecimentos mais decisivos e positivamente transformadores da história do Brasil. O plano, entretanto, estava ainda longe de ficar pronto. Itamar Franco – ao seu estilo e de modo, para muitos, surpreendente – convocou para ocupar a pasta Rubens Ricupero, que voltara de Washington no ano anterior e assumira o Ministério Extraordinário da Amazônia Legal, logo depois fundido ao Ministério do Meio Ambiente e alçado a Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Tomou posse na Fazenda em 5 de abril<sup>16</sup>.

A chamada “equipe econômica” foi integralmente mantida e Ricupero levou com ele apenas os colegas que já o havíamos acompanhado, alguns, como eu, desde o seu retorno do exterior<sup>17</sup>.

---

16 A cerimônia de transmissão do cargo ocorreu no auditório do Banco Central.

17 Por ordem de antiguidade na carreira: Sérgio Amaral (chefe de gabinete), eu (assessor, dedicava-me sobretudo à comunicação pública), Sérgio Danese (assessor, porta-voz cuidava da relação com a imprensa) – eu e Danese dividíamos uma sala minúscula e trabalhávamos a quatro mãos; sempre preocupados com o que podia dar errado, nos apelidamos de “dupla Pará&Noia”; Débora Barenboim (assessora parlamentar), José Estanislau do Amaral Souza (assessor, desempenhava boa parte das

Gelson, amigo de inteira confiança do Ministro e também convidado, preferiu continuar na presidência da FUNAG e colaborar apenas informalmente. De todo modo, tinha uma sala reservada na Fazenda.

Desde o início, Ricupero sabia que um dos maiores desafios que lhe caberiam seria fazer com que o plano fosse entendido pela população, sem cujo engajamento não teria como dar certo. Esse, de fato, viria a ser o papel mais importante que desempenharia naquele momento e sua contribuição decisiva para o sucesso rápido e transformador do Real. Na assessoria de Ricupero, coube à “equipe diplomática” auxiliá-lo nessa tarefa, mais diretamente a mim e a Sérgio Danese, sob a orientação constante do próprio de Ricupero e de Sergio Amaral – mais adiante, juntar-se-ia a nós a jornalista Maria Clara do Prado.

Gelson engajou-se, sobretudo, no início da operação. Ainda em abril, não havia tempo a perder, couberam a ele e mim alguns contatos em busca de orientação sobre o trabalho de comunicação pública que se teria de realizar, com muito improvisado e poucos recursos. Foram vários, ao longo das primeiras semanas na Fazenda, mas eu me limitarei aqui a um, para nós o mais memorável e, creio, o mais decisivo para o bom rumo que as coisas iriam tomar.

Era sexta-feira, 29 de abril. Gelson e eu embarcamos juntos, pela manhã, para São Paulo. Tínhamos dois encontros marcados. Almoçaríamos com Celso Pinto, o mais importante jornalista econômico de então, pessoa generosa e impecável, e visitaríamos, à tarde, o então jovem ascendente publicitário Nizan Guanaes, naquela altura sócio da recente e não tão grande agência DM9.

Ele nos recebeu, todo de branco, para uma conversa fascinante. Era meses mais velho do que eu; tínhamos ambos, naquele dia, 35

---

funções que caberiam ao chefe de gabinete no processamento de atos e documentos, já que Sérgio Amaral passava a maior parte do tempo com a equipe econômica). Convidou, ainda, Romeu Zero, colega e amigo próximo dele, que ficou pouco tempo no ministério.

anos de idade. Sobre o desafio adiante, no entanto, ele exibia muito mais experiência. Perguntou-nos se tínhamos recursos para investir em comunicação. Resposta: não. Se se conseguissem tais recursos, haveria tempo para fazer as necessárias licitações? Também não. As perguntas eram retóricas, pois Nizan já intuía a realidade. Então, atalhou, “peguem esse velhinho de Vocês (referia-se a Ricupero e seus 57 anos)”, ponham na tela, “enquadramento fechado” (próximo do rosto; ele fazia um quadrado com as mãos como diretor de cinema), botem ele para falar e explicar o plano. Ele fala bem, cara boa, projeta confiabilidade, vão por aí que vai dar certo. E saravá – ele não disse, mas poderia ter dito.

Gelson e eu saímos da DM9 – a conversa tinha começado às 16:00 – e às 19:45 decolamos de Congonhas para Brasília. Lá chegando, fomos diretamente para a casa que Ricupero ocupava na então chamada “Península dos Ministros”. Relatamos a conversa com Nizan, que no avião havíamos resumido em anotações. A resposta de Ricupero foi imediata e peremptória. As palavras talvez não tenham sido essas, mas a ideia era: “Vocês estão malucos!”. Se alguém tinha de ser o “rosto do plano” deveria ser o próprio Itamar, não ele. De qualquer modo, falaria com o Presidente, pois estava claro, isto sim, que o esforço de informação da sociedade tinha de começar logo.

Itamar Franco, que nem sempre se portava como “mineiro” e era conhecido pelo temperamento por vezes mercurial, nesse caso correspondeu ao estereótipo e, depois de ouvir a descrição da tarefa para ele imaginada, respondeu algo como, nas minhas palavras: “eu não, faça o senhor mesmo...”. Estava dado, à moda dele, o comando presidencial: Ricupero conduziria e encarnaria pessoalmente o grande trabalho de explicação e defesa do Plano Real, no que viria a ser uma das maiores e mais bem-sucedidas operações de comunicação pública da história do Brasil.

Faço esse relato sobretudo para, novamente, falar aqui do diplomata que entende o seu país e vive antenado no Brasil. No desenho do trabalho que iríamos ter de fazer no Ministério da Fazenda, com altíssimo grau de incerteza e precariedade, contar com a presença do Gelson, ainda que eventual, foi de grande valia. Bem menos experiente do que ele, mas com as certezas da juventude, eu não tinha a menor dúvida disso – e, nesse caso, estava certo. Como eu, como todos nós ali, ele certamente terá tido muito gosto em cumprir aquela missão, que evidentemente sabíamos decisiva para o país; missão que não era de diplomata, mas, sem dúvida, de elevado interesse público e, ainda por cima, temperada por forte adrenalina política.

Deixo para outros autores neste livro – feliz iniciativa de Benoni Belli e Eduardo Uziel – falar de Gelson Fonseca como intelectual de grande estatura, formulador de conceitos e políticas, autor e participante ativo no debate público, no qual sua desenvoltura e verve certa em quase nada fazem lembrar, salvo na modéstia e no rigor, o professor taticamente tímido e por vezes pouco linear que nos deu aulas no Rio Branco em 1980, a primeira turma, na qual ele assumiu sozinho a cadeira de Relações Internacionais<sup>18</sup>.

Havendo tido o privilégio de trabalhar e conviver de perto com Gelson Fonseca Junior em períodos como os que mencionei acima, pareceu-me mais útil falar de seu papel decisivo no impulso que o Itamaraty deu ao desenvolvimento do estudo das relações internacionais no Brasil, à abertura e consolidação de canais de diálogo entre nossa diplomacia e o meio acadêmico nacional e estrangeiro, e também de atributos, talvez menos conhecidos, que o levaram a ocupar postos importantes para a diplomacia e a vida

---

18 Segundo o Anuário do Instituto Rio Branco relativo aos anos de 1978-1979-1980, Gelson dividiu com Luiz Felipe de Seixas Corrêa a cadeira de relações internacionais em 1979.

pública do país, no Itamaraty e, por duas vezes, na Presidência da República.

Se eu fui capaz de me lembrar, com vibração, de passagens como as que mencionei neste breve depoimento, ele certamente nos deve, ao Itamaraty e ao Brasil, memórias que terá numerosas, variadas e fascinantes. A ideia de escrever memórias, temo, provavelmente colidirá com a modéstia e autodepreciação que são marcas de Gelson Fonseca.

Nesse caso, Gelson, me perdoe: às favas com a modéstia!



## **O EMBAIXADOR GELSON FONSECA JR. COMO ASSESSOR INTERNACIONAL DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-98)**

*José Estanislau do Amaral Souza Neto\* e Julio Glinternick Bitelli\*\**

É para nós motivo de enorme satisfação participar dessa merecida homenagem ao Embaixador Gelson Fonseca Jr., chefe excepcional e um dos mais completos profissionais da diplomacia brasileira, cuja contribuição ao Itamaraty e ao pensamento nacional

---

\* José Estanislau do Amaral Souza Neto é diplomata desde 1982. Ao longo de sua carreira, serviu na Delegação do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, na Delegação do Brasil junto à OMC, igualmente em Genebra, nas embaixadas em Buenos Aires, Damasco, México e Túnis e nos Consulados-Gerais em Zurique e Faro. No Brasil, integrou a assessoria internacional da presidência da república na gestão do Presidente José Sarney e, novamente, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi assessor do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, em São Paulo, entre o final de 2004 e início de 2007. Foi Diretor-Geral do Instituto Rio Branco entre 2016 e 2018, onde também lecionou, como professor assistente (1987) e titular (1995-96), a disciplina História Diplomática do Brasil. Foi professor no curso de Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, em São Paulo, entre 2004 e 2007. Em licença do Itamaraty, ocupou posições no setor privado, em São Paulo. Foi Presidente e diretor de entidades de classe empresariais entre 1998 e 2004 e membro do conselho da AACD.

\*\* Julio Glinternick Bitelli, paulista de Santo André, formado em Direito pela Faculdade do Largo de São Francisco-USP (1984), é mestre em Administração Pública pela Harvard Kennedy School (2003). Como diplomata, iniciou a carreira nos temas de meio ambiente. Membro da delegação brasileira na Rio-92 e Coordenador Executivo dos Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável na Rio+20, serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York e nas Embaixadas em Montevidéu, Washington, Buenos Aires e La Paz. Atualmente Embaixador no Marrocos, chefiou também as Embaixadas na Tunísia (2013-15) e na Colômbia (2016-19). Adjunto da Assessoria Especial da Presidência da República no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi Chefe de Gabinete dos Chanceleres Mauro Vieira e José Serra e membro do Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão.

sobre relações internacionais há muito justificava uma publicação como a que a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) agora oportunamente edita.

Coube-nos, dentro da obra, examinar o papel por ele exercido como assessor internacional do Presidente Fernando Henrique Cardoso durante o primeiro mandato, entre 1995 e 1998. Na época, éramos relativamente jovens Secretários da carreira diplomática, cada qual tendo na bagagem dois postos no exterior, e integrávamos, como colaboradores de Gelson, por ele escolhidos, a enxuta equipe da assessoria internacional do Planalto. Enxuta porque, em gestões subsequentes, essa equipe viria a expandir-se consideravelmente. Durante os dois mandatos de Fernando Henrique, éramos invariavelmente três, um diplomata sênior e dois colaboradores mais jovens<sup>1</sup>.

## **O DIPLOMATA**

Gelson, forma de tratamento pela qual sempre o chamamos, desde os tempos dos bancos do Instituto Rio Branco, em que foi nosso professor na disciplina de relações internacionais, reúne um conjunto de características pessoais que vale a pena relembrar, tais como a discrição, a modéstia e uma tendência deliberada de tentar escapar dos holofotes. Esses são traços dos bons Embaixadores da escola tradicional do Itamaraty, dos profissionais de um tempo em que não havia redes sociais, daqueles para quem estar a serviço de uma instituição e do país bastava para justificar uma vida de dedicação e trabalho. Gelson é herdeiro dessa linhagem. Consciente da sua capacidade de reflexão e ação, ambas sempre refinadas, contemporâneas de seu tempo histórico, transmitia invariavelmente segurança e confiança aos seus superiores hierárquicos, pares e colaboradores.

---

1 Integram ainda a equipe da assessoria internacional, sob a chefia de Gelson Fonseca, os então Conselheiro Luís Fernando Panelli César e Secretário José Humberto de Brito Cruz.

Entrevistado por nós, por escrito, em dezembro de 2021, o Presidente Fernando Henrique referiu-se a seu ex-assessor com as seguintes palavras: “Gelson pertence ao grupo dos ‘antigos homens’ do Itamaraty: trabalha muito, sem parecer que é ‘Caxias’; sabe muito e é discreto e confiável. Tem, portanto, várias das condições para ser excelente ‘funcionário’. Mas é mais do que isso: não é ‘oferecido’, precisa ser descoberto para então verificar-se que tem muito valor”<sup>2</sup>.

No ensaio intitulado “Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea”, que integra o livro *A legitimidade e outras questões internacionais*, publicado em 1998, Gelson enumera algumas características estruturais da ação externa brasileira, as quais, sintomaticamente, se aplicam como uma luva a sua própria forma de atuar como assessor presidencial, agente diplomático e homem público.

A primeira é o que chama de “capacidade de desdramatizar a agenda”. Trabalhar com ele era nunca ter de testemunhar arroubos, estridências ou veemências fora de lugar. Mesmo em momentos de tensão, sua calma e *aplomb* eram proverbiais, como convém e deveria ser condição *sine qua non* aos assessores de alto nível. Outra é a “criatividade diplomática”. Em seu processo deliberativo, Gelson jamais se limitava a reproduzir de forma automática os antecedentes no tratamento de uma questão, postura que, com frequência, enrijece a política externa e deixa inexploradas oportunidades valiosas no plano internacional. Sempre soube pensar de forma original, com um olhar novo, permitindo assim, a partir de elementos de análise sólidos e inovadores, melhor compreensão dos temas e mais amplo leque de opções para nossa ação externa. Finalmente, dizia ele que havia “um cuidadoso respeito ao princípio da realidade”, perfeita e

---

2 Entrevista concedida pelo ex-Presidente Fernando Henrique aos autores, por escrito, em 6 de dezembro de 2021.

elegante definição do profissionalismo da ação diplomática nacional e, dizemos nós, da postura de Gelson em tudo o que fazia.

## O CONTEXTO HISTÓRICO

Além de ser para nós motivo de prazer pessoal poder rememorar uma etapa fundamental em nossa formação e que deixou forte impacto sobre nossas trajetórias profissionais futuras, dentro e fora do Itamaraty, pareceria hoje ter valor de registro histórico revisitar essa experiência profissional vivida na já relativamente distante segunda metade dos anos 90.

No número duplo de Natal publicado em dezembro de 2021, o principal editorial<sup>3</sup> da revista *The Economist* observa que a característica marcante do mundo contemporâneo é uma situação de “previsível imprevisibilidade”. Como reflexo desse traço distintivo da atualidade, se estaria produzindo uma certa nostalgia dos anos 90, a qual se explica precisamente pelo anseio de retorno a um mundo idealizado ou lembrado como mais estável. Segundo o editorial:

Pode-se entender o atrativo do regresso a uma década em que a competição entre as superpotências tinha terminado abruptamente, a democracia liberal triunfava, os homens trajavam ternos folgados no corpo, a jornada de trabalho findava no momento em que as pessoas deixavam os escritórios e a internet ainda não estava causando desconforto a indústrias estabelecidas, nem se havia convertido nessa máquina de gerar indignação e destruir reputações que substituiu o debate público.

Essas palavras traduzem, com ironia fina e bom humor, o “Zeitgeist”. Tratava-se, de resto, de conjuntura cuja especificidade igualmente se definia pela aceleração do tempo histórico, pela

---

3 Cf. “The new normal is here. Get used to it: the era of predictable unpredictability is not going away”. *The Economist*. 18 de dezembro de 2021.

grande densidade de acontecimentos, em curto espaço de tempo, no mundo e no Brasil.

No plano das relações internacionais, com o fim da Guerra Fria e do congelamento do poder mundial que era a marca do conflito ideológico Leste-Oeste, abriram-se oportunidades para transformações do ordenamento internacional e para maior presença de países do porte e com as características do Brasil. Hoje se sabe que aquelas oportunidades seriam, no entanto, controladas, contidas pelas potências ocidentais e não raro frustradas. A reorganização da ordem mundial na esteira do colapso do Muro de Berlim foi um processo gradual, tentativo, e não seguiu o exemplo do que ocorrera após as duas grandes guerras do século XX. Ao contrário do que costuma suceder no término de conflitos bélicos tradicionais, não houve, ao final da Guerra Fria, uma capitulação de padrão clássico, em que os vencidos aceitam os termos impostos pelos vencedores, e estes, por sua vez, reordenam o mundo e a ordem vigente segundo seus interesses e vontades. Uma das partes do conflito ideológico simplesmente testemunhou, quase sem capacidade de reação, o colapso de seu modelo econômico, social e político. A outra parte, os países ocidentais, preferiu, por cautela ou por ausência de pressão suficiente em sentido contrário, manter as instituições vigentes a reabrir uma discussão sobre a arquitetura institucional que regia as questões internacionais.

Procurou-se, num primeiro momento, reforçar as Nações Unidas de, pelo menos, duas maneiras. A primeira, mediante a organização de uma série de conferências internacionais sobre temas não propriamente novos, mas que adquiriam dimensão sem precedente na agenda multilateral, como População, Direitos da Mulher, Direitos Humanos, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social – as quais, nas palavras do Presidente Fernando Henrique em seu discurso em 1995, na sessão comemorativa dos cinquenta anos da ONU, tinham “como tema unificador a busca de padrões dignos de

vida para todos os povos e cada indivíduo”. A segunda produziu-se pelo reforço da capacidade de atuação da Organização em ações relacionadas à paz e à segurança internacional, em particular na primeira guerra do Golfo, em 1991, considerada pelo Secretário de Estado James Baker como verdadeiro marco final do conflito bipolar.

Na Europa, palco central da Guerra Fria, havia menos razão para otimismo. Optou-se pela expansão rumo ao leste das organizações existentes, em particular a OTAN e a União Europeia, deixando a Rússia sem espaço, sem lugar na “casa comum europeia”. Essa situação geraria instabilidade nas relações entre o mundo ocidental e Moscou, a qual se estende até o presente e não tem data para terminar. Num cenário em que se multiplicavam, na primeira metade dos anos 90, novos Estados após a desintegração, em boa parte pacífica, da URSS, e a dissolução, assinalada por violência generalizada e episódios de barbárie e limpeza étnica, da Iugoslávia, ficava clara a insuficiência sistêmica do ordenamento existente no coração do continente europeu.

É nesse cenário cambiante, de instabilidades localizadas e sem reforma das instituições internacionais estabelecidas ao final da segunda guerra, que o Brasil teria de buscar espaços próprios de atuação, e o fez com base no envolvimento pessoal e direto de um Presidente da República com incontestável legitimidade interna e reconhecido prestígio internacional, o que deu origem a uma diplomacia presidencial de visibilidade até então sem precedente, e no perfeito entrosamento entre o Palácio do Planalto e o Itamaraty.

Não era muito distinto o panorama no plano econômico mundial. A conclusão da Rodada Uruguai e a transformação do GATT em Organização Mundial do Comércio, em 1994, marcaram, possivelmente, o apogeu da capacidade dos países de economia de mercado de impor seu poder sobre o desenho e os resultados da agenda comercial internacional. O Brasil viveu, nos oito anos

que duraram a Rodada (1986-94), período de enorme desordem macroeconômica, inclusive hiperinflação, mitigada, apenas, por instrumentos de indexação e de correção monetária aos que a eles tivessem acesso. O país teve assim sua atuação limitada naquela Rodada, até pela própria incapacidade de poder avaliar corretamente possíveis ganhos e perdas de longo prazo num contexto de crônica instabilidade interna. A conclusão da Rodada estava longe de ser, porém, o ponto final nas discussões sobre as regras do comércio internacional. No momento mesmo de sua conclusão, os sinais de insatisfação com os resultados já eram visíveis entre os países em desenvolvimento, os quais insistiam no que foi, anos depois, em Doha, o lançamento de uma nova rodada de negociações, com ênfase nas chamadas questões do desenvolvimento.

Estavam também em curso processos regionais de integração econômica que avançavam em praticamente todas as partes do mundo, inclusive na vizinhança mais imediata do Brasil, com o Mercosul. Tocava ao país definir seus objetivos e impulsioná-los, na condição de principal economia do continente. Finalmente, os anos 90 significaram, tanto no plano concreto da magnitude dos fluxos globais de comércio, como no domínio das ideias e da geopolítica, o pináculo triunfalista da chamada globalização, termo hoje aviltado pelo uso excessivo, mas então palavra da moda que era usada por diferentes pessoas para qualificar fenômenos muito distintos entre si. Já utilizada à saciedade no período em que coincidimos na assessoria especial, muitas vezes nos referíamos a ela apenas como “the G word”.

## **AS TRANSFORMAÇÕES NO BRASIL EM SINTONIA COM O MUNDO**

Igualmente importantes para o Brasil dos anos 90 eram os desenvolvimentos que ocorriam internamente, em paralelo e em boa parte em sintonia com aqueles que se sucediam fora de suas fronteiras. O país ingressava em promissora etapa de sua vida

política, econômica e social, como resultado combinado de quatro fatores: (i) o êxito do Plano Real e a estabilização da moeda após anos seguidos de desordem macroeconômica e hiperinflação; (ii) a eleição, em primeiro turno, com expressiva votação, de um Presidente cuja trajetória pessoal lhe permitia reivindicar imaculadas credenciais democráticas; (iii) a legitimidade conquistada pelo Presidente nas urnas possibilitou formar sólida base de sustentação no Congresso, a qual lhe permitiria fazer avançar uma pauta voltada para amplo processo de transformações internas, na direção de um Estado moderno e mais justo, guiado por políticas públicas democráticas, inclusivas e capazes de posicionar o Brasil em novas bases no concerto das nações; (iv) a constituição de uma equipe de ministros e assessores diretos no Planalto com grau elevado de coesão em torno da agenda social democrata vencedora nas urnas em 1994 e cujos nomes haviam sido, na maior parte, previamente testados na experiência concreta de governar.

Aquele Brasil, que colocava a casa em ordem e avançava em políticas econômicas e sociais urgentes e necessárias, abria espaço para maior assertividade e capacidade de influência no mundo. O objetivo da boa diplomacia e de uma política externa eficaz é buscar projetar a influência do país para além do que assegurariam, em tese, seus atributos concretos (políticos, militares, culturais, econômicos). Mas não há como eludir a realidade objetiva, com suas carências, obstáculos estruturais e dívidas históricas, que impõe limites evidentes à execução da política externa.

## **A ESCOLHA DE GELSON PARA A ASSESSORIA INTERNACIONAL**

Gelson era membro importante da equipe que assumia o poder no início de 1995 com uma agenda transformadora para o Brasil. Por seu perfil de pensador e formulador de conceitos no campo específico da teoria das relações internacionais, tinha afinidades eletivas com a dimensão intelectual do chefe de Estado e com ele partilhava ademais



semelhanças no modo de agir, tais como a cordialidade natural, a predisposição ao diálogo e à troca de ideias com vasto espectro de interlocutores e o exercício da busca permanente e intelectualmente construída de posições equilibradas para a diplomacia brasileira.

Na referida entrevista dada aos autores em dezembro de 2021, o ex-Presidente deteve-se sobre os motivos que o levaram a escolher Gelson como assessor internacional. Lembra que o conhecia há tempos e que, quando assumiu o Itamaraty, tiveram maior contato profissional. Nas palavras do ex-Presidente:

Gelson era bom trabalhador e agradável, mesmo que não quisesse agradar. E em tudo que fazia (quase sempre com ar enfadado) saía-se bem. Por isso levei-o para o gabinete presidencial e nunca me arrependi. Somos amigos até hoje. As relações de amizade se formaram depois de sua escolha para ser um de meus principais assessores. É isso que é bom na vida pública: escolhe-se para trabalhar por razões objetivas e às vezes a relação funcional transforma-se em algo permanente.

Gelson, em saboroso e longo depoimento dado ao Professor Matias Spektor para o CPDOC da Fundação Getulio Vargas<sup>4</sup>, em 2008, relembra que conhecia Fernando Henrique desde os tempos em que ele, Gelson, servia como Secretário na embaixada do Brasil em Washington, em meados da década de 70. Como estava fazendo tese de mestrado na Universidade de Georgetown, e o tema da tese era sobre a teoria da dependência, estabeleceu contato com o ex-Presidente, que na época estava em Princeton. Desde então, passaram a se encontrar, esporadicamente. Diz Gelson no referido depoimento que “achava que ele (FHC) gostava de mim. Tanto que, quando eu saí da função de assessor do Collor (ex-Presidente Fernando Collor), foi das poucas pessoas [...] que me ligou [...], me deu um abraço, me apoiando [...] E sempre foi muito cordial

---

4 FONSECA JR., Gelson. Gelson Fonseca Junior (depoimento, 2008). Rio de Janeiro, CPDOC, 2011. 16 p.

comigo”. Gelson aceitaria, ao sair da assessoria da presidência, naquela conjuntura difícil para o país, o convite para ser Presidente da FUNAG, na gestão de Fernando Henrique como Chanceler, e, a partir daí, se aproximaram bastante. O convite para Gelson ser assessor internacional surgiria assim, de forma natural, nesse contexto em que ambos passaram a ter contatos mais frequentes, entre 1993 e 1994.

## O ASSESSOR INTERNACIONAL

Conforme mencionado pouco antes, convém abrir breves parênteses para recordar que não era a primeira vez que Gelson iria ocupar esse cargo. Havia sido assessor internacional durante boa parte do mandato do Presidente Fernando Collor, interrompido, como se sabe, antes do final. Tal momento de exercício do posto, que escapa ao escopo deste artigo, está igualmente registrado no depoimento dado por Gelson ao Professor Matias Spektor, em 2008. Vale apenas registrar que ele voltava a ser assessor internacional da presidência pouco tempo depois de haver deixado a função, com experiência acumulada e perspectiva distinta. Na administração do Presidente Fernando Henrique, o modo de ser de Gelson encaixava-se à perfeição na desejada interlocução fluida, sem ruídos ou disputas por espaço, entre o Planalto e o Itamaraty, especialmente com o Chanceler Luiz Felipe Lampreia e o Secretário-Geral Sebastião do Rego Barros.

No livro *A arte da política*<sup>5</sup>, o ex-Presidente observa que foi Gelson quem soube sintetizar em palavras a essência da política externa perseguida por ele desde o curto período como Chanceler, estendendo-a depois aos dois mandatos à frente da presidência, na expressão “busca da autonomia pela participação”, em contraste com a “busca da autonomia pela exclusão”, que teria sido a marca da diplomacia do Itamaraty durante o regime militar de exceção. Não

---

5 CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006, p. 604.

há espaço, nos estreitos limites deste artigo, para explorar, ainda que superficialmente, os contornos, os objetivos e as realizações da política externa que Gelson resumiu como sendo aquela da “busca da autonomia pela participação”. Para tanto, um bom guia introdutório são as cerca de setenta páginas do capítulo 10, intitulado “Política externa: o papel e as viagens do Presidente”, do já mencionado *A arte da política*, em que o próprio Fernando Henrique faz um balanço da política externa de sua gestão de oito anos.

Pareceria importante deixar constância, no entanto, de duas ou três marcas dessa política assinaladas pelo ex-Presidente. A primeira é a de que sua diplomacia era a de um governo que buscava ser “progressista” e “de esquerda”, “colocando-se ao lado da justiça e da igualdade de oportunidades na sociedade nacional e na internacional”. Mais objetivamente, na política externa, “a atitude progressista requer ações que quebrem as barreiras e impedimentos internacionais acaso existentes, para favorecer o desenvolvimento econômico-social e a democratização de cada país. No campo dos valores, a visão progressista leva à defesa dos direitos humanos e ao compromisso com formas de desenvolvimento sustentáveis social e ecologicamente”. Nota-se, assim, a importância que a dimensão normativa, de valores, passou a ter na política externa do Brasil. E esses valores eram os da democracia, dos direitos humanos, da busca de oportunidades e de igualdade, do desenvolvimento sustentável.

### **A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE UM INTELLECTUAL**

No estilo, na forma de fazer as coisas, a diplomacia da “autonomia pela participação” traria um componente até então inédito na política externa brasileira: a forte participação pessoal do Presidente. Nas palavras de Sérgio Danese, autor do livro de referência no Brasil sobre a “diplomacia presidencial” – que se originou de trabalho por ele apresentado em 1997, no âmbito do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, focado justamente na análise do

primeiro mandato do Presidente –, “a diplomacia presidencial no Brasil ganhara, no governo Fernando Henrique Cardoso, uma nova dimensão no planejamento estratégico e na execução da política externa brasileira”. Depois de Fernando Henrique, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva desempenharia também notável papel na projeção externa do Brasil, com perfil próprio, no marco da diplomacia presidencial. O livro de Danese, atualizado e reeditado pela FUNAG em 2017, está disponível para acesso gratuito no *website* da instituição<sup>6</sup> e constitui leitura obrigatória para quem tenciona examinar a dimensão estritamente presidencial da diplomacia, tanto dos possíveis méritos, como dos riscos e potenciais desacertos.

Fernando Henrique, por sua trajetória pessoal, era um cidadão do mundo ao assumir a chefia da nação e tinha personalidade talhada para projetar sua marca pessoal na diplomacia. Além disso, e igualmente relevante para o desempenho de um papel central na formulação e execução da política externa, havia sido, nos anos imediatamente anteriores a sua posse na presidência, caso único na história brasileira, Chanceler e Ministro da Fazenda, as duas posições hierarquicamente mais importantes na aquisição de horizontes intelectuais e experiência concreta para a diplomacia.

Há outro traço pessoal que FHC emprestaria à diplomacia e que teria impacto direto nas atividades da assessoria internacional. É que sua vida pública sempre esteve na intersecção do mundo das ideias e da reflexão, de um lado, e do exercício do poder político, do outro. Um Sociólogo-Presidente, ou um Presidente-intelectual, não importa a ordem, o que conta é que essas duas dimensões estão sempre interligadas. Não é pura coincidência que seu último livro de memórias, publicado em 2021, talvez seu livro de natureza mais

---

6 Disponível em: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/diplomacia-presidencial.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2022.

pessoal e que ele afirma ser o derradeiro de sua vida, tenha como título justamente *Um intelectual na política*.

Era comum, por exemplo, nas viagens ao exterior, que o Presidente se dirigisse, nos pronunciamentos, a diferentes públicos: (i) aos seus interlocutores oficiais, chefes de Estado ou de governo, normalmente em textos formais, preparados previamente, com elevado grau protocolar na forma e no fundo, dentro dos cânones da tradição diplomática; (ii) a entidades da sociedade civil, como *think tanks* e, por exemplo, o National Press Club na visita de Estado a Washington, em 1995, nos quais os textos já eram mais livres, autorais e extensos, não sendo seguidos necessariamente à risca e (iii) a entidades acadêmicas e universidades, frequentemente no âmbito de cerimônias de recebimento de títulos de doutor *honoris causa*, ocasiões que se prestavam à reflexão e mesmo a indagações especulativas, a formulações conceituais e teóricas, de cunho acadêmico, com ênfases variadas em aspectos distintos dos mesmos temas que estavam na essência do pensamento do Presidente, quais sejam: (a) a natureza das transformações econômicas, políticas e sociais mundiais; (b) o impacto de tais transformações sobre as perspectivas de crescimento econômico e desenvolvimento social de países em desenvolvimento, em especial o Brasil, (c) a sorte dos destituídos e o que fazer para dar-lhes um mínimo de perspectiva num mundo em acelerada globalização; e (d) a conciliação dos princípios da economia de mercado com a proteção dos direitos econômicos e sociais, dentro de uma perspectiva social democrata.

Alguns desses discursos de natureza teórica, em geral extensos e que não raro se desviavam em boa medida dos textos previamente preparados, tiveram ampla repercussão, inclusive no Brasil. Um bom exemplo é o discurso pronunciado num *think tank* na Índia, sobre as consequências sociais da globalização, que foi publicado na íntegra

na *Folha de S. Paulo*, em 28 de janeiro em 1996<sup>7</sup>, e objeto de uma longa crítica de Paul Singer na mesma *Folha de S. Paulo*, alguns dias depois<sup>8</sup>. Em muitas das viagens do exterior do Presidente estavam presentes assim, sem conflito ou contradição aparentes, as figuras do chefe de Estado do Brasil e do sociólogo.

Outra boa ilustração dessa multiplicidade de camadas e perspectivas da diplomacia do período está refletida na participação do Presidente nos encontros da chamada “Terceira Via”, baseada nas ideias e livros de Anthony Giddens e que levou líderes como Clinton, Blair e outros a se reunirem para buscar novos rumos à social-democracia, em escala mundial. Reflexão e prática, lado a lado, mais uma vez.

### **A “NOSSA” ASSESSORIA ESPECIAL**

Na preparação dos pronunciamentos do Presidente, havia uma espécie de divisão informal dos trabalhos entre o Itamaraty e a assessoria especial do Planalto. Os textos de pronunciamentos feitos em ocasiões oficiais, governamentais, de natureza protocolar, eram elaborados pelo Itamaraty e encaminhados à assessoria especial, onde passavam por uma revisão formal que raramente os alterava, salvo pequenos detalhes e, esporadicamente, agregando algo. A qualidade desses textos era elevada e estava assegurada de antemão no Itamaraty, onde passavam invariavelmente pelo crivo final do então conselheiro Sérgio Danese, lotado no gabinete do Chanceler Lampreia e elemento de ligação com a assessoria na Presidência.

Já os demais textos eram todos concebidos e redigidos, desde o início, na assessoria. E aqui entra, de forma ainda mais clara, o papel insubstituível de Gelson. Definidos entre ele e o Presidente o foro e

---

7 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/28/brasil/14.html>>. Acesso em: 30 maio 2022.

8 Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/2/11/mais/3.html>>. Acesso em: 30 maio 2022.

os temas que seriam objeto de um pronunciamento, frequentemente com sugestões nossas, preparávamos a minuta inicial, muitas vezes a quatro mãos, e o texto era depois examinado por ele e submetido ao Presidente. Os textos ganhavam corpo e forma definitiva dentro de um processo absolutamente aberto e democrático, em que as ideias circulavam livremente e nunca eram impostas de cima para baixo, graças em boa medida à contribuição intelectual e ao papel de moderador equilibrado exercido por Gelson, que para isso contava com plena confiança do Presidente.

O trabalho feito pela assessoria não se limitava, porém, à confecção dos textos dos pronunciamentos e dos artigos que seriam publicados na imprensa e em revistas acadêmicas internacionais. Envolveria também acompanhar e anotar todos os encontros do Presidente com autoridades estrangeiras, com vistas tanto ao registro histórico como ao trabalho de seguimento posterior, no Itamaraty e em outras agências governamentais, das eventuais decisões tomadas. Incluía ainda, em caso de interesse da imprensa, dar *briefings* aos jornalistas acreditados no Planalto sobre tais encontros do Presidente. Finalmente, servíamos frequentemente de ligação entre o Itamaraty e o Planalto, em particular para assuntos de maior urgência ou sensibilidade política no marco da burocracia que precisava transitar pelo Palácio. Decretos de nomeação de chefias de posto, mensagens ao congresso, atos normativos em geral, tramitavam pela Casa Civil e eram devolvidos, assinados pelo Presidente, ao Itamaraty, por intermédio da assessoria especial.

Além dessas tarefas, havia outro componente fundamental de nosso trabalho, de excepcional impacto positivo sobre nossa formação profissional, que era acompanhar as visitas presidenciais ao exterior, nas quais nos revezávamos. Era oportunidade de testemunhar em primeira mão a atuação do Presidente e de seu assessor especial, em suas variadas interlocuções, de aprender com ela e de constatar sua transcendência na conformação de uma política externa consistente,

relevante no plano internacional e sem nunca perder de vista o real interesse nacional.

## **UM BALANÇO**

No balanço que faz da atuação de Gelson como assessor internacional, na entrevista com que nos brindou por escrito em dezembro de 2021, o Presidente Fernando Henrique conclui de forma clara e inequívoca: “Gelson foi relevante. Sei que escrevi apreciações fortes (nessa entrevista), na qual digo mais do jamais disse a ele em pessoa. Se o faço é porque é de justiça e não por amizade apenas”.

A passagem pela assessoria representou, para nós dois, anos de atividade extremamente prazerosa, tanto pela substância do que fazíamos, como pelo contato com duas chefias de grande convivialidade associada a capacidade de trabalho incomum e permanente disposição para o diálogo franco e enriquecedor.

E tudo isso contra o pano de fundo de um momento único. As circunstâncias que prevaleceram no primeiro mandato de Fernando Henrique já se haviam alterado no segundo. No plano econômico, a desvalorização não controlada do Real na passagem do primeiro para o segundo mandato significou ônus político importante para o Presidente e a troca indesejada de membro-chave da equipe econômica inicial do Real, como era Gustavo Franco. No plano político, embora tenha sido novamente sufragado em primeiro turno, nas eleições de 1998, começava o segundo período à frente da nação em conjuntura menos favorável, em parte porque ele, Fernando Henrique, assim como o Real, já haviam perdido o sabor e o apelo da novidade, no Brasil e no mundo, em parte porque o Presidente acumulara desgaste político interno e de imagem na aprovação da emenda da reeleição. E o mundo também mudaria, após o ataque de setembro de 2001 às torres gêmeas e, mais tarde, em 2008, com a crise dos mercados financeiros mundiais. Perder-se-ia de vez, mais do que aquilo que restava da inocência e da esperança dos anos 90, o otimismo.



No final do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, Gelson deixou a assessoria internacional para assumir a Missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. Mas essa é já outra estória, que será matéria de artigo à parte nessa obra coletiva de tributo, escrita pelos muitos amigos e admiradores que ele tem e continua a cultivar com a mesma disponibilidade de sempre.

Para os autores deste capítulo, resta o registro da admiração, do reconhecimento e de sentida gratidão ao Gelson (releve-se a informalidade do tratamento, justificada pela relação pessoal que se foi consolidando com a convivência). Gratidão pelo permanente aprendizado, pelo exemplo de solidez intelectual e espírito público e, também, pela autonomia que nos proporcionava e pela invariável confiança em nosso trabalho, que nos era permitido levar adiante de forma aberta, participativa e democrática.

Na tese que defendeu com brilho, em 1981, no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco<sup>9</sup>, Gelson apontava o “comportamento democrático” como “o melhor caminho para modelar as opções e atitudes institucionais do Itamaraty” e concluía ser “fundamental que se acredite nos resultados da democracia, *por convicção*”. Essa convicção, mantida, defendida e reforçada por Gelson ao longo de toda sua carreira, foi também, sempre, elemento essencial de sua relação com todos aqueles que, como nós, tiveram o privilégio de tê-lo como chefe. Uma inestimável lição, para a carreira e para a vida.

---

9 *Diplomacia e academia*: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica, republicada pela FUNAG em 2011.



## O BRASIL E OS DESAFIOS DO MULTILATERALISMO: GELSON FONSECA JR. E AS NAÇÕES UNIDAS

*Maria Luiza Ribeiro Viotti\* e Alex Giacomelli\*\**

Ao ser designado para um posto multilateral, o Embaixador, a partir de sua leitura da ordem internacional, precisa compreender qual o lugar dessa organização no mundo e que espaço de atuação tem seu país. Até que ponto os objetivos da diplomacia de seu país coincidem com os daquele foro? Em que temas se envolver? Com que ênfase? Como contribuir para as negociações? Como influenciá-las? Quais interesses defender?

---

\* Maria Luiza Ribeiro Viotti é diplomata brasileira. Foi Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas de 2007 a 2013. Nesse cargo, chefiou a Delegação do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU (2010 e 2011), tendo presidido o Conselho de Segurança em fevereiro de 2011. Durante sua carreira, ocupou funções nas áreas de promoção comercial, organismos multilaterais e política bilateral (América Meridional). Dirigiu o Departamento de Direitos Humanos e o Departamento de Organismos Internacionais. Foi Subsecretária-Geral da Ásia e do Pacífico e *Sherpa* dos BRICS. Serviu na Embaixada do Brasil na Bolívia e na Missão do Brasil junto à ONU como Primeira-Secretária, posteriormente como Ministra-Conselheira e finalmente como Representante Permanente. Foi Embaixadora do Brasil na Alemanha (2013 a 2016) e Chefe de Gabinete do Secretário-Geral da ONU (2017 a 2021).

\*\* Alex Giacomelli Silva é diplomata. Formado em Direito (Uniceub), é mestre em Administração Pública pela Universidade de Harvard (Kennedy School of Government) e em Ciência Política pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne). Atualmente, é Diretor do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Itamaraty. Foi Diretor do Departamento de Promoção de Energia, Recursos Minerais e Infraestrutura (2019-2022), assessor do Secretário-Geral das Relações Exteriores (2006-2010) e assistente na Divisão do Mercosul (1995-2000). Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas (2000-2003 e 2015-2019), na Embaixada em Paris (2011-2015) e na Embaixada em Santiago (2003-2006). Trabalhou com o Embaixador Gelson Fonseca Jr. de 2000 a 2006.

Como veremos nas páginas seguintes, o Embaixador Gelson Fonseca Junior suscitava questões sobre o multilateralismo antes mesmo de ser Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas e continuou a analisá-las em sua obra posteriormente, unindo, nas palavras de Lafer, “a perspectiva interna do fazer diplomático e a perspectiva externa do pensamento acadêmico” (FONSECA JR., 2015).

Este artigo busca refazer esse percurso, identificando, a partir da obra de Gelson Fonseca, os principais traços da ordem mundial, a situação do multilateralismo e a atuação brasileira na ONU entre 1999 e 2003, período em que ele chefiou a Missão do Brasil em Nova York. Para ilustrar o papel desempenhado pelo país naquele momento, escolhemos quatro temas em que o Brasil foi ator fundamental, tendo exercido influência relevante no rumo das negociações: a Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento; o processo negociador da Rio+10; as negociações no âmbito da Comissão de Assuntos Administrativos e Orçamentários; e a Sessão Especial da Assembleia Geral sobre HIV/AIDS.

Voltemos, então, ao começo. Quais eram os traços dominantes do cenário internacional e como se refletiam na ONU? Os anos 1990 descortinam perspectivas promissoras para o multilateralismo. Com o passar do tempo, no entanto, esse otimismo é contrastado com visões cada vez mais ambivalentes e críticas.

Havia, de fato, motivos para otimismo. O fim da Guerra Fria permitia lançar um novo olhar sobre o multilateralismo e, nas palavras de Gelson Fonseca, construir novos padrões de legitimidade para a agenda da ONU. Até então, a vocação de universalidade das Nações Unidas se deparava com os obstáculos do mundo bipolar, no qual a legitimidade ideológica se sobrepunha a normas e valores universais<sup>1</sup>.

---

1 Por exemplo, o princípio de não intervenção era deixado de lado em razão de um suposto bem “maior”, que seria o progresso do socialismo ou do capitalismo. Seguindo a mesma lógica, cada

A década de 90, ao contrário, abre-se com um importante êxito do multilateralismo. A segurança coletiva, prevista na Carta da ONU, prevalece após a invasão do Kuwait pelo Iraque. No Conselho de Segurança, observa-se a redução no número de vetos, o aumento na aprovação de resoluções, inclusive com referência ao Capítulo VII, que trata da ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão. Verifica-se, igualmente, a ampliação da agenda do CSNU, que incorpora questões humanitárias, entre outras<sup>2</sup>.

Logo, porém, esse novo papel do órgão é confrontado com críticas à sua atuação em diferentes países, como Somália, Ruanda e ex-Iugoslávia. Depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o CSNU aprova a intervenção no Afeganistão, mas não no Iraque, o que leva os Estados Unidos a intensificarem seus impulsos unilaterais, afirmando que, se a ONU não agisse, eles o fariam. Na Assembleia Geral de 2002, Bush pergunta: “will the United Nations serve the purpose of its founding, or will it be irrelevant?”. Trata-se da expressão mais bem acabada do momento unipolar<sup>3</sup>.

No plano econômico e social, o otimismo vem das chamadas grandes conferências, que recuperam o sentido de universalidade da ONU e estabelecem nova legitimidade, ao aprovarem documentos por consenso, com ampla participação, inclusive da sociedade civil<sup>4</sup>. Ocorre, ainda, uma reafirmação constante dessa legitimidade, pois

---

lado privilegiava determinados aspectos dos direitos humanos – políticos, para o bloco capitalista; econômicos, para o socialista. Essa tendência se espalhava pelos mais variados temas.

- 2 Os avanços na área de segurança vão, obviamente, além do Conselho. Por exemplo, em 1995, estende-se, indefinidamente, a vigência do Tratado de Não Proliferação Nuclear. Em 1998, adota-se o Estatuto de Roma, com a criação do Tribunal Penal Internacional.
- 3 A expressão foi cunhada por Charles Krauthammer em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, em 1990.
- 4 Este ciclo de conferências tratou dos seguintes temas: infância (Nova York, 1990); meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, 1993); população e desenvolvimento (Cairo, 1994); desenvolvimento social (Copenhague, 1995); mulher (Pequim, 1995); e assentamentos humanos (Istambul, 1996). Para uma discussão detalhada sobre as conferências, ver Lindgren-Alves (2018).

determinados temas são reiterados a cada conferência e acabam por constituir a base dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, lançados em 2000.

Também nesse plano, porém, crescem as críticas. Algumas se concentram na escassez de recursos para pôr em prática os planos de ação dessas conferências. Outras, mais abrangentes, dirigem-se ao processo de globalização, que aumentaria as desigualdades e, ao promover, na expressão de Susan Strange, a “retirada do Estado”, reduziria os instrumentos necessários para a implementação de políticas públicas coerentes com os objetivos definidos nas conferências<sup>5</sup>.

Nesse contexto, o multilateralismo ganha novas possibilidades, mas também sofre novas restrições. As possibilidades se abrem, sobretudo, porque, como mencionamos, a legitimidade deixa de ser mediada pela clivagem Leste-Oeste (ou Norte-Sul), permitindo, ao menos em tese, que o multilateralismo realize seu potencial. Ganham força, assim, as características essenciais do multilateralismo, tal como entendidas por John Ruggie (1993) e, igualmente, por Gelson Fonseca (2008): indivisibilidade, universalidade e reciprocidade difusa. Um exemplo das duas primeiras características são os direitos humanos, que deixam de ser divididos em econômicos ou políticos e devem valer para todos.

Também se fortalece a reciprocidade difusa, que se refere à aceitação de que, no multilateralismo, é inviável conseguir reciprocidade a cada negociação. Tampouco é possível ganhar em todos os tabuleiros. Assim, fazem-se concessões hoje, mas obtêm-se benefícios no futuro. Causa insatisfação o andamento de determinado tema, mas consegue-se fazer avançar outro. A lógica da reciprocidade

---

5 “‘Reform’, these days, is apt to mean cutting back on the activities of government, shrinking the bureaucracy and imposing husbandry and economy on government offices. It used, within living memory, to mean the exact opposite: using the authority of government to impose more humane and regulated behavior on business and the private sector” (STRANGE, 1996, p. xi-xii).

difusa, traço do multilateralismo, acabava ficando prejudicada no mundo bipolar, no qual uma perda para um dos blocos não vinha necessariamente acompanhada de uma expectativa de ganho futuro em outras negociações.

Já a desvantagem do novo cenário, para o multilateralismo, reside na maior dificuldade de legitimar propostas. Durante a Guerra Fria, a clivagem Leste-Oeste não impedia, por exemplo, que os países em desenvolvimento, desde a Conferência de Bandung, propusessem grandes mudanças de rumo. Nos anos 1990, como assinala Gelson Fonseca, esse espaço de proposição se estreita, pois, diante de valores universais, propostas alternativas perdem credibilidade. Assim, diante do que se considera o triunfo dos princípios liberais, torna-se difícil colocar na mesa ideias que preguem maior intervenção do Estado<sup>6</sup>. Em face da relevância que ganham os chamados “novos temas”, como direitos humanos e meio ambiente, fica inviável continuar negando-lhes um lugar na agenda internacional<sup>7</sup>.

Se não se pode propor uma ordem internacional alternativa, quais caminhos restam para a defesa de interesses nacionais, sobretudo dos países em desenvolvimento? A solução residiria na defesa de exceções ao universal. Em outras palavras, como não é possível ir contra a legitimidade “geral”, recorre-se à legitimidade “específica”. Entender essa lógica, exposta por Gelson Fonseca em seus livros, foi fundamental para o Brasil nas negociações das quais trataremos.

Outro fator importante para o Brasil foi a possibilidade de explorar diferentes alianças. Com o fim da Guerra Fria, a lógica dos

---

6 Ver seção sobre o Consenso de Monterrey.

7 É interessante notar que, nos últimos vinte anos, alguns desses temas universais tornaram-se ainda mais relevantes, como o do meio ambiente, especialmente em razão da mudança do clima. Outros, no entanto, passaram a ser matizados, como o do liberalismo econômico, em face do êxito do modelo chinês de desenvolvimento, da crise de 2008 e da reação dos governos à pandemia de Covid-19. Nos três casos, destaca-se a forte atuação do Estado. Na ONU, ganhou relevância o argumento a favor de *policy space*.

“pontos cardeais” perde razão de ser ou, ao menos, torna-se mais flexível. Assim, podem-se defender interesses não apenas com agrupamentos preestabelecidos, como o G77<sup>8</sup>, mas também com outros grupos de países, a depender da agenda. Como veremos adiante, o Grupo do Rio, apesar de não ser considerado um grupo negociador, acabou exercendo papel relevante em alguns temas.

É a partir desses elementos que se cria a “oferta multilateral”, tanto processual, ao se estabelecerem as regras e o palco para a negociação, quanto substantiva, ao se determinarem consensos e maiorias. Sobre essa oferta, Gelson Fonseca tece dois comentários importantes. O primeiro é que as demandas são bem mais numerosas do que a oferta. Afinal, praticamente todos os temas internacionais relevantes fazem parte da agenda da ONU. Diante dessa escassez, a atuação nas negociações e votações é essencial para regular a oferta.

Há, também, o outro lado, objeto do segundo comentário: nem todos os países estão dispostos a aceitar a oferta. O multilateralismo, portanto, é uma opção. Sua rejeição, porém, produz constrangimentos mesmo para os mais poderosos, que buscam justificar sua posição. Isso ocorre porque a oferta é legitimada tanto processual quanto substantivamente. Paga-se, portanto, um preço ao opor-se aos padrões de legitimidade, e os países precisam fazer esse cálculo ao tomar decisões.

Diante desse quadro internacional (e onusiano), quais as possibilidades de atuação diplomática do Brasil?

A pergunta está diretamente ligada ao processo de transformação por que passava a sociedade brasileira. O país havia se redemocratizado e podia, nas palavras do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, projetar-se internacionalmente como Estado de Direito (FONSECA JR., 2015, p. 170). A economia se estabilizara e

---

8 Grupo de 134 países que representa os interesses dos países em desenvolvimento nas negociações sobre temas econômicos, financeiros e administrativos nas Nações Unidas.



o Brasil se integrava mais ao mundo. Nas áreas de meio ambiente, direitos humanos e desarmamento, também avançávamos<sup>9</sup>. Essas e outras mudanças permitiram que modificássemos nossa interação com o mundo. Em um cenário internacional com novos padrões de legitimidade, era necessário reapresentar credenciais – o que se aplicava não apenas ao Brasil, mas a todos os países.

Na clássica definição de Gelson Fonseca, passamos da autonomia pela distância à autonomia pela participação (1998, p. 353-374). Antes, nossa atitude era de distanciamento crítico de certos aspectos da ordem internacional. Acreditávamos que determinados temas, como direitos humanos e meio ambiente, deveriam ser tratados apenas nacionalmente. Nossa percepção, porém, foi-se modificando. Não somente passamos a aceitar a inclusão desses temas na agenda internacional, mas também começamos a exercer papel de protagonismo nas negociações. Foi assim, por exemplo, na Rio-92 e na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993.

Essa reapresentação de credenciais, porém, não implicava aceitação de todos os aspectos da ordem existente. Buscávamos contribuir para a articulação de consensos na agenda internacional, mas sempre defendendo nossos interesses e adotando espírito crítico<sup>10</sup>. Participávamos, assim, da construção dos novos padrões de legitimidade. E, como o Brasil, o mundo havia mudado. No setor

---

9 Na Assembleia Geral de 1995, o Ministro Luiz Felipe Lampreia afirma orgulhar-se de representar “um país que ampliou seus compromissos com a democracia e os direitos humanos, com o desenvolvimento sustentável e a estabilidade econômica, com a paz e o desarmamento” (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 596). Quatro anos depois, também na AGNU, fala em “consolidar as bases de um país moderno, economicamente sadio e dinâmico, socialmente mais justo e politicamente maduro” (Idem, p. 656).

10 Em 1999, na AGNU, o Ministro Luiz Felipe Lampreia afirma: “A triste realidade, porém, é que a comunidade internacional só se sente compelida a agir de forma conjunta, e mobilizar a vontade política e os meios indispensáveis, depois que os problemas se agravam a ponto de tornar imensamente mais difícil a solução. O resultado é o sentimento de frustração e impaciência de que as Nações Unidas têm sido alvo” (SEIXAS CORRÊA, 2007, p. 654). Em 2001, também na AGNU, o Presidente Fernando Henrique Cardoso cita “um mal-estar indisfarçável no processo de globalização [...] que tem ficado aquém de suas promessas. Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão

ambiental, já não se defendia o crescimento zero, como chegou-se a fazer nos anos 1970, mas o desenvolvimento sustentável. Na área de direitos humanos, as diretrizes não eram mais definidas apenas por um país ou bloco de países, mas pela comunidade internacional como um todo.

As transformações no Brasil, aliadas às mudanças na ordem internacional, faziam aumentar nossos “interesses multilateralizáveis”<sup>11</sup>. A busca da autonomia pela participação ocorria em momento no qual podíamos tratar vários de nossos interesses no plano multilateral, pois, como veremos, eram, em grau considerável, compatíveis com os rumos da ordem internacional.

Passemos, agora, aos quatro temas que havíamos anunciado no início do artigo.

### **CONFERÊNCIA DE MONTERREY**

Em março de 2002, a ONU realizou, no México, a Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, que adotou o Consenso de Monterrey. Como mencionamos, as Nações Unidas, por meio das conferências globais dos anos 90, haviam estabelecido novos padrões de legitimidade em uma série de áreas, como meio ambiente, direitos humanos e desenvolvimento social. Essas aspirações, no entanto, não eram implementadas a contento, em grande parte por falta de recursos. A questão, portanto, já não era “o quê”, mas “como”. Segundo Fonseca e Viotti,

esse ciclo de conferências não estaria completo se não incluísse também uma discussão sobre a questão subjacente a muitas das metas e dos programas de ação

---

da justiça. Nosso lema há de ser o da ‘globalização solidária’, em contraposição à atual globalização assimétrica” (Idem, p. 683).

11 O interesse multilateralizável está no “ponto de convergência entre o interesse particular e a regras, entre a perda pelo constrangimento e o ganho pela cooperação” (FONSECA JR., 2008, p. 122).

acordados ao longo da última década: como promover e financiar o desenvolvimento (2001).

A essa necessidade vinham juntar-se outras questões. Os países desenvolvidos (PDs) haviam, ao longo do tempo, assumido o compromisso de apoiar os países em desenvolvimento (PEDs), mas estavam longe das metas estabelecidas. A globalização revelava-se cada vez mais assimétrica, e muitos países permaneciam excluídos de seus benefícios<sup>12</sup>. Além disso, os organismos que tratavam da governança internacional padeciam de um claro déficit de participação dos PEDs<sup>13</sup>. Esses fatores, além da atuação persuasiva dos PEDs na ONU, acabaram tornando incontornável a realização de nova conferência sobre o desenvolvimento.

Apesar de exercício semelhante não ter ocorrido nas duas décadas anteriores, as Nações Unidas estavam preparadas, pois, nesse período, haviam acumulado um patrimônio intelectual sobre o tema, por meio de relatórios, debates e resoluções. Esse acervo oferecia a base para a agenda e as negociações da futura conferência. Como lembra Gelson Fonseca, “a construção da legitimidade pode ser lenta e pode se desdobrar em resoluções que se repetem por vários anos” (2008, p. 32).

A construção dessa legitimidade seguia uma lógica argumentativa assim resumida pelo Embaixador: segundo os PEDs, “se não se toma a decisão A, não haverá crescimento, com consequências sociais

---

12 Em discurso pronunciado nas Nações Unidas em 20 de setembro de 2001, Gelson Fonseca afirma: “Nobody disputes that many countries face a dramatic situation today. One third of the world’s population lives on less than 2 dollars a day and globalization has not been able to meet the needs of developing countries [...] Globalization is a reality, not an ideology. It does not create by itself foundations for hope in a better future for the poor. Hope now must be recreated by deeds. Achieving concrete progress on concrete issues is the only way to restore hope”.

13 Em discurso proferido na ONU em 1º de novembro de 2002, um pouco depois da conferência, Maria Luiza Viotti, então Ministra na Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, assinala: “el ‘déficit democrático’ persiste, siendo necesario tomar medidas concretas para que las decisiones internacionales tengan más legitimidad y tomen en cuenta las preocupaciones y los intereses de todos los países”.

negativas e finalmente prejuízos que se espalhariam pelo mundo”; de acordo com os PDs, “se não se adota a regra X, normalmente moldada no mundo desenvolvido, os pobres não crescerão e, ao se prejudicarem, causam problemas para a ordem internacional” (Idem, p. 134).

Como veremos, esses argumentos também se fizeram presentes durante as negociações do Consenso de Monterrey. Essa conferência, no entanto, foi bem diferente daquelas dos anos 60 e 70, período em que se criou o G77, realizaram-se as primeiras reuniões da UNCTAD e propôs-se a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Nesses momentos, as propostas dos PEDs tiveram caráter intervencionista e distributivista em uma série de temas. Para Ruggie, em comércio e finanças os PEDs queriam “nothing short of recasting the very normative structure of the two regimes” (1983, p. 437). Krasner via “Third World support for international regimes based on authoritative, rather than market, principles and norms”. Segundo o autor, não estavam interessados apenas em *relational power*, mas em *meta power*, que propiciasse a reconstituição de regimes internacionais (1985, p. 30).

Gelson Fonseca lembra que determinadas ideias e políticas daquela época, baseadas na intervenção do Estado, davam maior legitimidade às aspirações dos PEDs, pois estavam em linha com o que estes propunham. O keynesianismo era a teoria econômica dominante. Na América Latina, as ideias cepalinas eram postas em prática. Nos Estados Unidos, lançavam-se programas contra a pobreza e a injustiça racial (*Great Society*). Em vários países europeus, a social-democracia oferecia um novo modelo de sociedade. Além disso, diante da disputa com o bloco socialista, os países capitalistas precisavam fazer concessões aos PEDs. Finalmente, a articulação entre os PEDs era natural, pois a diferenciação entre eles não era tão pronunciada. Como nota o Embaixador, “havia uma identidade nas

negociações internacionais, derivada do lugar comum no sistema econômico” (2008, p. 194).

Quando se realizou a Conferência de Monterrey, porém, a situação havia mudado muito. O primeiro elemento a considerar é que o fim da Guerra Fria levava à interpretação de que o liberalismo havia triunfado. Assim, as políticas econômicas de Reagan e Thatcher eram apresentadas como modelos, e as principais organizações financeiras internacionais recomendavam a redução do Estado. No passado, os PEDs dominavam a agenda e faziam reivindicações aos PDs. Agora, era o argumento dos PDs que ganhava peso, traduzindo-se na retórica da “boa governança”. Em outras palavras, reduzira-se o espaço de proposição para os países em desenvolvimento.

Outro aspecto fundamental a reter é a diferenciação entre os PEDs, que os colocava em lugares distintos no sistema econômico e lhes enfraquecia a identidade comum. Esse processo se intensificou a cada década. Na de sessenta, quando se estabeleceu a UNCTAD, alguns países se industrializavam; outros, não. Nos anos 70, quando se propôs a NOEI, alguns PEDs experimentavam forte crescimento econômico; outros estagnavam. Nos 80, quando se tentaram lançar as chamadas negociações globais, alguns membros do G77 prosperavam; outros sucumbiam ao endividamento externo. Com o advento da globalização, alguns PEDs obtiveram vantagens comerciais e atraíram investimentos; outros ficaram à margem. É interessante ressaltar igualmente que alguns países em desenvolvimento passaram a adotar discurso que os afastava dos demais PEDs. Era o caso daqueles que haviam seguido a receita liberal e diziam “ter feito o dever de casa”. Dentro do G77, também foram surgindo grupos de países com pautas específicas, como os de menor desenvolvimento relativo, os sem litoral, as pequenas ilhas, os africanos, os de trânsito e assim por diante. Afinal, se o espaço de proposição se reduzira, a possibilidade de alianças aumentara.

Havia, portanto, pontos de vista diferentes sobre o que esperar da conferência. Para alguns, a ênfase deveria recair em temas assistenciais, como a assistência oficial ao desenvolvimento e o alívio de dívidas. Outros ressaltavam a importância dos assuntos sistêmicos, como as finanças e o comércio. Os interesses se contrapunham não apenas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também dentro do próprio G77. No campo comercial, por exemplo, uma liberalização maior dos PDs redundaria na erosão das preferências comerciais de que goza parte dos PEDs. No plano financeiro, o alívio de dívidas de países pobres altamente endividados poderia implicar custos consideráveis aos países em desenvolvimento credores. Em outras palavras, se agenda da conferência se aprofundasse, o grupo poderia dividir-se ainda mais. Daí o paradoxo do G77: para mantê-lo unido, era preciso enfraquecê-lo (FONSECA JR., 2008, p. 200; GIACOMELLI, 2007, p. 133).

Diante dessa dispersão e da diminuição do espaço de proposição, restava aos PEDs fazer propostas baseadas na legitimidade das exceções. Assim, as regras comerciais devem valer para todos, mas alguns, menos favorecidos, podem ter acesso privilegiado ao mercado dos PDs ou proteger mais os seus próprios mercados. As dívidas soberanas devem ser honradas por todos os países, mas alguns, pobres e muito endividados, podem receber alívio ou perdão. Os investimentos privados devem estimular o desenvolvimento econômico, mas alguns países, sabidamente incapazes de “pôr a casa em ordem” para atraí-los, precisam receber alguma ajuda na forma de capacitação técnica ou assistência oficial ao desenvolvimento. Enfim, a legitimidade específica foi um dos fatores que nortearam os resultados da conferência.

Durante as negociações, tornou-se evidente, tanto para os países em desenvolvimento quanto para os desenvolvidos, que não seria possível adotar posições maximalistas. Compreendeu-se a necessidade de estender as expectativas ao longo do tempo. Prevaleceu, então,

o entendimento de que Monterrey seria um ponto de inflexão, mas não o fim de um processo. Assim, uma concessão feita naquele momento poderia ser compensada por um ganho futuro e vice-versa. Em outras palavras, os negociadores passaram a operar na lógica da reciprocidade difusa, o que permitiu alcançar compromissos em uma série de temas. O Consenso ressaltou, por exemplo, a necessidade de ampliar a assistência aos países mais pobres, de eliminar as barreiras aos produtos dos PEDs nos mercados dos PDs, de as instituições multilaterais (como o FMI) disporem de recursos para fazer frente às crises financeiras e de os PEDs terem maior participação nos processos decisórios internacionais.

Em um sentido mais amplo, a conferência renovou a credibilidade das Nações Unidas para o tratamento das grandes questões econômicas internacionais, ao atrair ampla participação de Chefes de Estado e de Governo, aproximar a ONU das Instituições de Bretton Woods<sup>14</sup> e despertar enorme atenção da sociedade civil (ONGs, setor privado e academia). Contribuiu, igualmente, para identificar maneiras de implementar os objetivos estabelecidos pelas conferências dos anos 90, que, ao abordar questões sociais, ambientais e de direitos humanos, haviam atualizado o conceito de desenvolvimento.

Como afirmou Gelson Fonseca, a própria realização de uma conferência sobre desenvolvimento, sob o signo da cooperação, foi importante, pois havia grande resistência à sua convocação, em virtude dos insucessos e recriminações das negociações anteriores sobre o tema. Em artigo publicado às vésperas da reunião, Fonseca e Viotti atualizam a lógica argumentativa a que nos referimos: “talvez limitados pelo ‘Consenso de Washington’, voltado basicamente para

---

14 Escrevendo em 2003, Gelson Fonseca afirma: “Após longo período de ceticismo, volta a existir a possibilidade de a ONU articular e repercutir aspirações dos PEDs. Alguns resultados práticos dessa atuação da ONU já podem ser vistos, como, por exemplo, a incorporação do conceito de erradicação da pobreza no discurso das Instituições de Bretton Woods” (Telegrama 64).

medidas internas, alguns países desenvolvidos não admitiam que, embora as responsabilidades fundamentais pelo crescimento sejam nacionais, existe uma dimensão do processo de desenvolvimento que é, como se diz, ‘sistêmica’” (2001). Em Monterrey, essa “atualização” se refletiria no consenso em torno da necessidade de promover tanto a boa governança nacional quanto a internacional, princípio que perpassa todos os resultados da reunião.

### **CONFERÊNCIA DE JOANESBURGO (RIO+10)**

Em seu livro *O Interesse e a regra*, o Embaixador Gelson Fonseca identifica na ONU o foco central da legitimidade internacional na área do meio ambiente, pela falta de competidor institucional e por se tratar de questão em que são necessárias soluções universais, as quais requerem molduras jurídicas e medidas programáticas consensuais ou amplamente aceitas (2008, p. 203).

O tema figurou de forma central no ciclo de conferências dos anos 90, como a Conferência do Rio de 1992 e suas revisões, a Rio+10 (Conferência de Joanesburgo) e a Rio+20 (novamente no Rio de Janeiro).

O Brasil, que havia adotado posição defensiva em 1972, quando se realizou a primeira conferência internacional sobre meio ambiente – a Conferência de Estocolmo – passou a assumir perfil propositivo e protagônico em 1992 e nos momentos seguintes.

A Conferência de Joanesburgo, realizada em 2002, foi convocada com o propósito de avaliar os resultados alcançados desde a Rio-92 e estimular novos compromissos para acelerar a implementação dos objetivos da Agenda 21 e dos instrumentos internacionais ligados ao desenvolvimento sustentável. Em última análise, buscava tornar mais operativa a cooperação para o desenvolvimento sustentável, abrangendo, portanto, as principais



questões ligadas ao desenvolvimento econômico e social e à proteção do meio ambiente.

O ambiente internacional menos favorável, como descrito na seção anterior, logo deixou claro que o exercício enfrentaria grandes dificuldades. Os EUA, com o apoio de outros países desenvolvidos não europeus, assumiram desde o início atitude não apenas refratária a avanços (em relação a metas para a utilização de energia renovável, por exemplo, ou a formas de promover maior cooperação para a implementação dos programas e políticas ambientais nos países em desenvolvimento), como também de questionamento dos princípios e compromissos anteriormente estabelecidos.

O quadro negociador foi marcado por um acirramento das tensões Norte-Sul, em que, tal como na Conferência de Monterrey, observou-se o paradoxo do G77: a necessidade de permanecer num plano de maior generalidade, e, portanto, enfraquecer-se, para manter a coesão e assim a relevância, ante a crescente diferenciação de interesses no interior do grupo. Exemplo desse desafio foi a iniciativa brasileira de propor a adoção de meta global de 10% para energia renovável no total da matriz energética mundial. Não obstante o apoio de muitos membros do Grupo, a iniciativa não pôde ser adotada como plataforma do G77 devido à resistência dos países exportadores de petróleo. Os EUA viriam a se somar a esses países, inviabilizando o avanço dessa iniciativa e dificultando outras tentativas de dotar a agenda 21 de novos instrumentos para orientar e fomentar as ações necessárias para levá-la adiante.

O Brasil participou intensamente do processo de preparação, inclusive ocupando uma das vice-presidências do Comitê Preparatório. Em julho de 2002, quando restavam ainda várias questões em aberto, o Presidente da África do Sul, Tabo Mbeki, na qualidade de anfitrião e interessado em garantir o êxito da Cúpula, decidiu criar um grupo informal de “amigos do Presidente”, com o objetivo de

buscar enfoques que pudessem contribuir para uma convergência em relação aos pontos mais controversos dos documentos que se pretendia adotar em Joanesburgo – o plano de implementação e a declaração política. O Brasil foi convidado a participar do grupo, junto a outros 24 países, tendo o Embaixador Gelson Fonseca sido designado como o *sherpa* brasileiro. Esse grupo continuou a reunir-se durante a própria Conferência e revelou-se instrumental para os resultados finalmente alcançados.

Em seu relato à Secretaria de Estado, ao final da Conferência, o Embaixador Gelson Fonseca avaliava que a Cúpula de Joanesburgo lograra resultados que preservavam as conquistas da Conferência do Rio e introduziam avanços em diversas áreas, como o estabelecimento da meta em relação a acesso a saneamento, em complementação à meta já contida na Declaração do Milênio sobre acesso a água potável; a criação do Fundo de Solidariedade para a erradicação da pobreza; a adoção de meta para a recomposição de estoques pesqueiros e também para a redução da perda da biodiversidade, associada à provisão de recursos financeiros aos países em desenvolvimento; a decisão de se negociar um regime internacional para a repartição dos benefícios decorrentes da utilização de recursos genéticos; a adoção de meta para a redução do consumo de produtos químicos tóxicos de forma a minimizar seus efeitos adversos sobre a saúde e o meio ambiente, e a decisão de se elevar significativamente a participação de fontes renováveis de energia na matriz energética mundial. Reconhecia, entretanto, que do ponto de vista das expectativas brasileiras, os resultados em matéria de energia renovável haviam ficado aquém do desejável. Não obstante o empenho brasileiro, com o apoio de outros países latino-americanos e da União Europeia, a forte oposição dos EUA, acompanhados pelos demais países desenvolvidos não europeus e dos países árabes exportadores de petróleo, bloqueou qualquer avanço mais significativo na matéria.

As negociações da Rio+10 colocaram em evidência as tensões Norte-Sul, tradicionais no tratamento da matéria, especialmente no que se refere às questões ligadas a meios de implementação, como visto na seção anterior. Deixaram à mostra também divergências na dimensão Norte-Norte, que opunham, de um lado, os países europeus (UE, Noruega e Suíça), interessados em ampliar o alcance de medidas ambiciosas de proteção ambiental que já haviam adotado no plano regional e, de outro, os EUA, Japão, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, atentos às implicações econômicas e comerciais subjacentes e também ao interesse em evitar comprometer vantagens competitivas em seu comércio internacional.

O Brasil atuou com destaque em todas as áreas, seja na coordenação do G77 em algumas negociações, como no caso dos capítulos sobre meios de implementação, os princípios do Rio e a biodiversidade, seja nas consultas sobre energia e governança, seja ainda no apoio permanente e direto à presidência do G77 e, sobretudo, à África do Sul, que recorreu constantemente à delegação brasileira para aconselhamento na condução dos trabalhos e na solução dos impasses durante a Conferência.

### **ESCALAS DE CONTRIBUIÇÃO**

Um dos principais desafios com que se deparou o Embaixador Gelson Fonseca como Representante Permanente do Brasil junto à ONU foi a negociação sobre as escalas de contribuição. Tratou-se efetivamente de importante contenda, por seu impacto nos interesses brasileiros e suas implicações mais amplas para a Organização.

As negociações sobre escala, sempre difíceis, adquiriram um grau de complexidade inusitado no ano 2000, pela decisão norte-americana de promover a redução do teto de sua contribuição para o orçamento regular, com efeitos também sobre a escala especial (aplicada ao orçamento de operações de manutenção da paz). O Brasil já se via diante de circunstâncias desfavoráveis pelo impacto que a valorização

do real teria sobre a contribuição brasileira, de acordo com os critérios vigentes. As dificuldades seriam ainda maiores se viesse a ter que absorver aumentos adicionais, particularmente em momento de grande desequilíbrio de suas contas externas.

A contribuição para o orçamento das Nações Unidas é baseada no princípio da “capacidade de pagamento”. A fórmula que determina essa capacidade leva em conta a participação de cada país no produto mundial, sua população, sua posição em relação à renda média global per capita e o peso de seu endividamento externo. Uma contribuição mínima – piso – é aplicada aos países de menor desenvolvimento relativo, e um teto, ao maior contribuinte. O teto então vigente, de 25%, significava que os EUA, cuja participação no produto mundial era de 27%, já usufruíam de importante benefício. Para o orçamento das operações de manutenção da paz, é utilizada a fórmula da escala regular com ajustes adicionais, pois os membros permanentes do Conselho de Segurança pagam um prêmio por sua posição privilegiada como detentores de fato das decisões sobre tais operações.

A ONU passava então por uma séria crise de liquidez, decorrente do atraso no pagamento das quotas de seu principal contribuinte. Essa situação não era nova. A política de retenção dos pagamentos por parte dos Estados Unidos vinha já dos anos 80. Refletia debates políticos internos motivados pela insatisfação de certos setores ante a relativa perda de influência na Organização e a percepção, por parte daqueles setores, de que a ONU e suas agências assumiam muitas vezes posições antiamericanas. Dessa percepção derivavam também críticas recorrentes em relação aos gastos da ONU, considerados excessivos. Esse sentimento acabava por se manifestar em posições hostis à Organização por parte de membros do Congresso dos EUA.

Nos anos 90, a situação agravou-se sobremaneira. O orçamento total das Nações Unidas passara de US\$ 1,4 bilhão, em 1990, a US\$ 4,7 bilhões em 1994. Essa situação reavivou os argumentos de que as

despesas da ONU estariam fugindo ao controle e a Organização estaria se tornando uma “burocracia inflada e ineficiente”. A argumentação, no entanto, escondia uma inconsistência, pois o aumento do orçamento decorreu essencialmente do crescimento exponencial do número de operações de paz, aprovadas pelo Conselho de Segurança, como reflexo, portanto, dos interesses de seus membros permanentes, muito especialmente dos EUA. Isso não impediu, porém, que vezes conservadoras continuassem a se sobrepor e a mobilizar o Congresso norte-americano com o propósito de reduzir as contribuições norte-americanas à ONU.

Em 1995, o Congresso aprovou lei que impunha um teto de 25% aos pagamentos norte-americanos para operações de paz da ONU – à época em torno de 31%. Restrições subsequentes fizeram com que as contribuições norte-americanas em atraso atingissem, em 1998, o montante inédito de US\$ 1,29 bilhão.

Essa situação esdrúxula, que poderia inclusive levar à perda, pelos EUA, do direito a voto na Assembleia Geral, provocou uma reação. Como resultado de um esforço bipartidário no Senado, o Congresso norte-americano acabou por aprovar a lei conhecida como Helms-Biden, pela qual os EUA reconheciam a dívida, autorizavam um pagamento inicial mínimo, mas condicionavam os pagamentos restantes à implementação de reformas administrativas na ONU. As principais condições eram a prática de “crescimento nominal zero” e a adoção de teto de 22% para o orçamento regular, além da implementação do teto de 25% no orçamento das operações de manutenção da paz.

Uma vez sancionada a lei pelo Presidente Clinton, os EUA passaram a promover intensa campanha com o propósito de persuadir os Estados-membros a aceitarem as condições impostas para a regularização das contribuições norte-americanas às Nações Unidas. Organizaram grande mobilização diplomática, em que o

Representante Permanente dos EUA, Embaixador Richard Holbrooke, empenhou-se pessoalmente, inclusive com a realização de visitas às capitais de alguns países, entre os quais o Brasil. Envolveram-se também nessa campanha a própria Secretária de Estado e outros membros do Gabinete. Tal empenho diplomático, com poucos precedentes em outros temas da agenda da ONU fora das questões mais estratégicas tratadas no Conselho de Segurança, dava bem a medida da relevância do tema para os Estados Unidos. Nessas gestões, os EUA enfatizavam a importância de se considerar a redução do teto sob uma perspectiva política. Afirmavam que, se aprovada, levaria a um efetivo engajamento político dos Estados Unidos na Organização; caso contrário, a corrente “antimultilateralista” sairia fortalecida nos EUA, o que levaria a dificuldades crescentes para as atividades da ONU em geral.

Para o Brasil, as propostas norte-americanas encerravam grandes problemas, tanto por razões de princípio – a dificuldade de aceitar a tese da redução do teto, especialmente numa conjuntura de excepcional expansão econômica dos EUA, em contraste com a situação na maioria dos países em desenvolvimento –, como também por uma questão de ordem prática. Já nos víamos confrontados com a perspectiva de aumento substancial em nossa quota, pois passaria a ser contabilizado, no cálculo da escala objeto de negociação, período em que o produto brasileiro apresentara acentuado crescimento, não em termos reais, mas como decorrência da sobrevalorização da taxa de câmbio.

O quadro parlamentar, inicialmente muito desfavorável aos EUA, começou a revelar-se mais complexo. Na prática, grande parte dos Estados-membros (países em desenvolvimento de renda baixa) não seria afetada por uma redução da quota dos EUA, o que os tornava mais suscetíveis aos argumentos e pressões norte-americanos. Os países europeus, embora resistentes, tenderiam a responder politicamente à iniciativa dos EUA, mas atuavam intensamente para transferir

o ônus aos demais, em especial os países em desenvolvimento de renda alta e média. A dinâmica da negociação evoluiu, assim para uma oposição entre, de um lado, a UE, Japão, Canadá e Austrália e, de outro, os países em desenvolvimento de renda alta e média.

O Brasil atuou com o objetivo de buscar fórmulas que pudessem neutralizar o efeito da distorção cambial sobre o aumento de sua quota e ao mesmo tempo assegurar que eventuais alterações na metodologia da escala produzissem o menor efeito possível sobre as contribuições brasileiras.

Para isso, atuamos no âmbito do G77, o qual acolheu nossas preocupações e propostas. A capacidade negociadora do grupo, contudo, logo se demonstrou enfraquecida ante a diferenciação de interesses no interior do grupo. Passamos, portanto, a também articular posições em formatos distintos.

Desde o início, as negociações passaram a envolver os próprios Representantes Permanentes, algo também pouco comum em negociações sobre contribuições. Nas conversações com os principais atores, em particular com os EUA, o Embaixador Gelson Fonseca, ao expor nossas dificuldades com a tese da redução do teto, sublinhava sempre a necessidade de se levar em conta a especificidade da situação do Brasil, com o objetivo de evitar que a distorção em nossos dados econômicos provocasse um salto sem precedentes – e injustificado, à luz da nossa real capacidade de pagamento – na quota de contribuição brasileira.

Traço interessante do processo foi a importância que adquiriu o Grupo do Rio como grupo negociador, algo inédito nas Nações Unidas. Conforme confirma o relato do então Presidente da Quinta Comissão e Representante Permanente da Guatemala, Embaixador Gert Rosenthal, em conversa recente mantida com a coautora, o Representante Permanente da Colômbia, que ocupava a Presidência do Grupo do Rio à época, desempenhou papel de

“amable componedor”, inicialmente no âmbito interno do grupo e em seguida entre o grupo e Holbrooke, a UE, Austrália, Japão, China e outros. Segundo Rosenthal, Gelson esteve muito presente em todas essas negociações e foi um dos protagonistas do processo negociador: “com seu estilo gentil e sereno, ajudou mais do que se sabe na obtenção de entendimentos”.

O processo informal foi levando a uma flexibilização de posições, especialmente por parte dos EUA e da UE. Os EUA, por exemplo, passaram a moderar a insistência em que sua contribuição ao orçamento de operações de paz baixasse imediatamente a 25%. Em relação à escala para o orçamento regular, os EUA passaram a oferecer a possibilidade de contribuir com um adicional de 3% em 2001, de modo a que sua contribuição no ano fosse de 25%, e não de 22% (arranjo que foi viabilizado por doação de Ted Turner de US\$ 34 milhões ao Departamento de Estado). A UE passou a considerar a metodologia proposta pelo Grupo do Rio para a escala especial. A especificidade do caso brasileiro também passou a ser reconhecida, junto com a disposição de se buscar solução técnica excepcional para tal situação. Nas negociações finais, conduzidas pelo Presidente da V Comissão, a disposição de alguns países de assumir voluntariamente obrigações adicionais às que estariam obrigados (como nos casos do Japão e da Rússia) e o entendimento de que esses pontos seriam distribuídos aos países de renda per capita inferior à média mundial sujeitos a fortes aumentos em sua contribuição (situação do Brasil) acabaram por abrir caminho a um resultado mais palatável. Ao cabo de longo e penoso processo negociador, foram aprovadas pela Assembleia Geral as novas escalas de contribuição.

Ante as circunstâncias, o resultado foi o melhor possível para o Brasil. Pela nova escala regular, que contemplou a redução do teto norte-americano, a quota brasileira ficou estabelecida em uma percentagem média ligeiramente inferior à que nos caberia no caso da aplicação dos parâmetros vigentes na escala anterior. Em relação às



contribuições para operações de paz, a nova escala seguiu a estrutura e critérios da proposta feita pelo Grupo do Rio, mantendo-se o desconto de 80% de que o Brasil usufruía na escala anterior. O teto para essa escala, desejado pelos EUA, não foi aprovado. Entretanto, os arranjos negociados reduziram a contribuição norte-americana de 31% para algo próximo a 27%. Os resultados obtidos levaram os EUA a regularizar suas contribuições, pelo menos no curto prazo<sup>15</sup>.

A atuação do Brasil durante a negociação da escala revela a utilização em toda a extensão possível dos instrumentos que Gelson Fonseca identifica como essenciais para a ação multilateral. O Brasil, ator importante em razão de seu peso, sua relevância para a discussão do tema em questão e sua influência no G77 e na ONU em geral, foi reconhecido como tal desde o início pelos EUA e demais atores relevantes. A habilidade diplomática e o *soft power* permitiu ao Brasil estabelecer e defender a tese da especificidade (ou a legitimidade específica) do nosso caso e persuadir os demais a buscar solução excepcional para acomodar nossa situação. A capacidade multilateral, refletida no conhecimento especializado de matéria extremamente técnica, bem como na habilidade de articulação e mobilização de aliados, seja na interação com os principais atores, seja, sobretudo, na ampliação de nossa capacidade negociadora por meio do envolvimento do Grupo do Rio, foram elementos essenciais do resultado obtido.

Na avaliação de Gelson Fonseca, o papel desempenhado pelo Grupo do Rio constituiu importante capital diplomático. Ali estavam concentrados alguns dos países em desenvolvimento de renda média que mais seriam afetados por eventual redução do teto (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai). Ante o enfraquecimento

---

15 Durante a última metade da administração Bush o Congresso reinstalou o limite de 25% para o orçamento de operações de paz, o que levou a novos atrasos. Estes foram saldados na administração Obama, mas a volta da retenção de pagamentos na era Trump precipitou novamente a ONU em séria crise financeira, que só começou a se atenuar no início da administração Biden.

do G77, o G-Rio fortaleceu-se, contribuindo para a defesa dos interesses da Argentina, na escala especial, e do Brasil, na regular. As reuniões promovidas pelo grupo permitiram-nos testar os limites do que poderíamos considerar viável no processo negociador, garantindo posições básicas. Permitiram-nos também demonstrar as peculiaridades da situação brasileira e explorar ideias que acabariam levando a mecanismo de mitigação, pelo qual logramos minimizar os custos do aumento de nossa contribuição, tornando-a menor do que seria se prevalecesse a metodologia da escala então vigente. Por fim, a negociação da escala suscita alguns comentários sobre o tema da expressão de poder, para o qual chamava a atenção Gelson Fonseca. Embora os EUA naquele momento, como única superpotência, estivessem em posição de impor condições para a “regularização” de seu engajamento com a ONU, não o fizeram mediante um *diktat*. Acabaram sendo levados a fazê-lo por meio de uma negociação em que ofereceram alguns trunfos, alguma medida de satisfação, aos participantes. Ao fim e ao cabo, não interessava aos EUA colocar em risco a legitimidade das Nações Unidas e sua própria viabilidade.

## **SESSÃO ESPECIAL SOBRE HIV/AIDS**

As estatísticas atuais do combate ao HIV/AIDS são alentadoras, sobretudo se as compararmos à situação de duas décadas atrás. O número de novas infecções anuais caiu 52%; o de mortes, 47%. Atualmente, mais de 27 milhões de pessoas têm acesso à terapia antirretroviral, contra apenas 560 mil em 2000. Os recursos nacionais e internacionais destinados à prevenção e tratamento quadruplicaram em 20 anos, atingindo mais de 20 bilhões de dólares anuais. Esse quadro, no entanto, poderia ser bem diferente se, no início do século, negociações em foros multilaterais não tivessem permitido mudar a visão da comunidade internacional sobre o HIV/AIDS. Entre esses foros, encontram-se a Organização Mundial do Comércio (OMC),

a Comissão de Direitos Humanos (CDH), a Assembleia Mundial da Saúde (AMS) e a Assembleia Geral da ONU (AGNU).

Em 2001, a AGNU realizou a Sessão Especial sobre HIV/AIDS, que estabeleceu um plano multissetorial, abrangente e inovador de combate à epidemia, redefinindo enfoques, conceitos, prioridades e objetivos. Na avaliação de Gelson Fonseca, a Declaração de Compromisso, documento final da reunião, “consagrou um novo princípio: o tratamento, a prevenção e o enfoque de direitos humanos devem fazer parte de uma ação integrada” (FONSECA JR. & GIACOMELLI, 2002). Além disso, a Declaração endossou o estabelecimento de um fundo global para a mobilização de recursos e a implementação de iniciativas baseadas nesse novo princípio. De acordo com o Embaixador, aprovava-se, pela primeira vez, uma estratégia global que mudaria os rumos da cooperação internacional. Nos últimos 20 anos, foram adotados outros documentos, que atualizaram metas e aprofundaram temas. A Declaração, no entanto, permanece um marco inspirador.

Não é exagero afirmar que o Brasil teve papel decisivo nessas negociações, principalmente ao incorporar, de maneira definitiva, a perspectiva do tratamento nas estratégias internacionais de combate ao HIV/AIDS. As propostas brasileiras eram ouvidas atentamente e, em sua maioria, foram incluídas na Declaração. Como veremos, as ideias de Gelson Fonseca ajudam a explicar a influência do Brasil nesse processo. Ao consultar telegramas do Embaixador transmitidos a Brasília, podemos verificar inclusive que algumas dessas ideias se desenvolvem nesse período. Um ponto a enfatizar, desde já, é que as posições defendidas pelo Brasil gozavam de legitimidade. O país detinha a atenção não apenas de outros países, mas também de organizações internacionais, das ONGs, da academia e do setor privado. Influíamos na definição mesma da agenda relacionada ao HIV/AIDS. Esse poder, naturalmente, suscita indagações. Como

nasceu a legitimidade brasileira? Como se consolidou? Como o Brasil a utilizou nas negociações?

Essa legitimidade se construiu, em primeiro lugar, com o programa nacional de combate ao HIV/AIDS. O Brasil tinha excelentes credenciais para fundamentar suas posições. A taxa de transmissão do HIV havia se estabilizado. A taxa de mortalidade caíra 50%; a de hospitalizações, 75%. O tratamento com antirretrovirais era gratuito e universal, graças, em grande medida, à produção de genéricos. A parceria com as ONGs reforçava a qualidade da elaboração e implementação das estratégias governamentais. Além disso, as políticas públicas se baseavam nos direitos humanos, proporcionando, por um lado, o direito à saúde e, por outro, o combate à discriminação e ao estigma.

Um segundo aspecto fundamental na construção dessa legitimidade reside na coerência entre o que fazíamos internamente e o que propúnhamos nos foros internacionais. Em um mundo no qual as informações se espalham de forma instantânea, inconsistências são denunciadas imediatamente e o efeito de qualquer falsa propaganda é nulo. O sucesso do programa brasileiro permitia que se rebatessem os argumentos contrários a uma estratégia abrangente contra o HIV/AIDS. Entre os mais comuns, estava o de que os países em desenvolvimento deveriam concentrar-se na prevenção, pois o tratamento tinha custos excessivos e implementação complexa.

Como afirma Gelson Fonseca, havia, na ONU, “uma verdadeira ‘demanda’ por bons exemplos de políticas públicas” (Telegrama 557, 2001). As ideologias haviam sido substituídas pelas *best practices*, não importando “a origem – se do Norte ou do Sul, do Leste ou do Oeste – das políticas; a questão é saber se funcionam” (Idem). A atenção se volta, portanto, para ações concretas que atinjam determinadas metas. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, lançados em 2000, representam o espírito desse período. Era necessário, porém,

demonstrar que essas *best practices* podiam ser reproduzidas. De certa forma, buscávamos “multilateralizar” nossas políticas ou, ainda, provar, em diferentes foros (AGNU, CDH, OMC, AMS), que nossos interesses eram multilateralizáveis.

Um terceiro fator é o reconhecimento por parte de outros atores. O programa brasileiro recebia, por exemplo, comentários elogiosos de outros governos. Diante do interesse por suas políticas nacionais, o Brasil estabelecera o Grupo de Cooperação Técnica Horizontal da América Latina e do Caribe e iniciara projetos de cooperação com países africanos. Recebia, igualmente, o apoio de ONGs estrangeiras, inclusive as de países que se contrapunham às nossas posições. Para reforçar essa aliança, procurávamos abrir espaço para a presença da sociedade civil, seja na delegação brasileira à Sessão Especial, seja nos debates sobre o tema na ONU.

A legitimidade brasileira também era reconhecida pelas organizações internacionais, cujos relatórios sobre a situação da epidemia enalteciam nossas políticas. Em um deles, o Secretário-Geral da ONU chamava a atenção para a queda no número de casos e de mortes, as campanhas de prevenção, o enfoque de tratamento baseado em diretos, a produção local de antirretrovirais genéricos e a grande cobertura de pacientes (ONU, 2001, p. 14). Em outro relatório, o Banco Mundial afirmava ser o Brasil “exemplo do que pode ser feito, quando há vontade de atuar decididamente” (Telegrama 2149, 2000).

Um quarto elemento que favorecia a legitimidade brasileira era o reconhecimento da mídia internacional. Inúmeros órgãos de imprensa descreviam o sucesso do nosso programa. A *New York Times Magazine*, por exemplo, publicou longo artigo, que teve repercussão na ONU durante o processo preparatório da Sessão Especial. O título é bem ilustrativo: “How to Solve the World’s AIDS crisis – Look at Brazil” (ROSENBERG, 2001).

É importante ressaltar que o reconhecimento por parte de todos esses atores, embora tivesse grau considerável de espontaneidade, foi também articulado diplomaticamente pelo Brasil. Nas Nações Unidas, Gelson Fonseca, junto com outras autoridades brasileiras, esmerou-se em explicar o programa brasileiro, vencer resistências a nossas propostas e aproximar-se das ONGs. Entre seus interlocutores estavam, por exemplo, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a então Secretária-Geral Adjunta, Louise Fréchette, os facilitadores das negociações da Sessão Especial (Embaixadores da Austrália e do Senegal) e os Embaixadores dos países do Grupo do Rio.

A legitimidade brasileira, consolidada por esses diversos fatores, permitia-nos ampliar a atuação diplomática em diferentes negociações e tabuleiros, pois aumentávamos nosso espaço de proposição. Como afirmou o Embaixador, “trata-se não apenas de projetar uma imagem positiva, mas também de buscar legitimidade e apoio à defesa de interesses brasileiros em outros foros, em particular os desdobramentos em matéria de TRIPS, na OMC” (Telegrama 557, 2001).

De fato, após a Sessão Especial, seriam escritos na OMC capítulos importantes do combate ao HIV/AIDS, nos quais o Brasil foi protagonista. Em novembro de 2001, a Declaração sobre TRIPS e Saúde Pública reforçou o direito de conceder licenciamento compulsório (parágrafo 5). Em agosto de 2003, a Implementação do Parágrafo 6 dessa declaração ofereceu aos países um *waiver* ao artigo 31 (f) do Acordo de TRIPS, que dificultava a exportação de medicamentos genéricos obtidos a partir do licenciamento compulsório.

A dimensão dos direitos humanos, por sua vez, era tratada em outros foros. Em 2001, por exemplo, a Comissão de Direitos Humanos adotou a resolução, proposta pela delegação brasileira, “Acesso a medicamentos no contexto de pandemias como o HIV/AIDS”. Ao

apresentá-la, o Brasil reforçava a ideia do direito à saúde como parte dos direitos humanos e agia em coerência com seu programa, no qual o acesso a antirretrovirais era peça fundamental. Ao final, a própria Declaração de Compromisso reconheceu a importância do acesso a tais medicamentos.

Note-se que, em linha com as ideias de Gelson Fonseca, nosso espaço de proposição, nesses foros, correspondia a legitimar uma exceção. Na OMC, não nos opúnhamos ao TRIPS, tampouco sugeríamos a negociação de acordo que o substituísse. A proposta consistia em criar ou reforçar exceções. Além disso, na CDH, a resolução sobre acesso a medicamentos estava vinculada a contexto bem específico – pandemias como a do HIV/AIDS.

Outro fator crucial nas negociações da Declaração de Compromisso foi a maneira como aproveitamos a já referida ampliação do espaço para alianças. O G77 tornou-se inviável como grupo negociador, pois não seria possível conciliar diferentes concepções sobre a Sessão Especial. Alguns países, como o Brasil, defendiam uma abordagem ampla, que levasse em conta todos os aspectos da epidemia. Outros países do grupo propunham enfatizar apenas um ponto que lhes fosse de maior interesse, como a mobilização de recursos, a perspectiva dos direitos humanos ou a defesa de determinados valores.

Diante do impasse, os países latino-americanos decidiram reunir-se no Grupo do Rio, que ganhou função negociadora. O G-Rio era o agrupamento que tinha a visão mais abrangente sobre a reunião. Além de fortalecer as posições dos países da região, essa estratégia permitiu a coordenação de posições com outros atores. Assim, o G-Rio podia aliar-se aos africanos quando se discutia a criação de um fundo global e articular-se com a União Europeia nos momentos em que se debatia o papel dos direitos humanos na luta contra o HIV/AIDS. Numa palavra, a expansão do espaço para alianças nos

oferecia maior liberdade de ação. Gelson Fonseca contribuiu para a emergência do G-Rio como grupo negociador, que constituía “uma das novidades na vida da ONU” e servia “para avançar interesses específicos, sobretudo do Brasil, que de outro modo poderiam se ver diluídos no contexto do G77” (Telegrama 1467, 2001).

Em artigo publicado em 2004, já com algum distanciamento da Sessão Especial, Gelson Fonseca reafirma a importância de

utilizar as *best practices* como temas mobilizadores na ONU. Dar-lhes um alcance maior do que a mera disseminação de exemplos. O caso do programa sobre HIV/AIDS do Brasil é emblemático. Foi o programa brasileiro que ajudou, criativamente, a romper a inércia, transformar as expectativas de como lidar com a enfermidade e mobilizar efetivamente recursos internacionais..., além de permitir uma verdadeira revolução no tocante à necessidade de conjugar políticas de prevenção e tratamento, tal como prevê a Declaração de Compromisso... (FONSECA JR. & GIACOMELLI, 2004, p. 132).

## ANOTAÇÕES FINAIS

De acordo com Gelson Fonseca, podemos identificar certas “constantes” na atuação multilateral do Brasil, entre as quais a vontade de participar (2015, p. 116 e 197). De fato, diante da extensa agenda dos foros internacionais, e dos interesses do Brasil nos temas ali tratados, a não participação é impensável. Mas como participar? Naturalmente, é preciso ter como fundamento a análise lúcida do cenário mundial ou, nas suas palavras, o “cuidadoso respeito ao princípio da realidade” (FONSECA JR., 1998, p. 367). Além disso, é necessário tomar o multilateralismo não como uma abstração, mas pelo que ele realmente é: construção diplomática que serve à política<sup>16</sup>. Finalmente, na intersecção entre o nacional e o internacional, cumpre

---

16 Ver prefácio de Celso Lafer a *Constantes e variações* (FONSECA JR., 2015).



identificar os interesses multilateralizáveis, aqueles que serão bem atendidos por meio da nossa participação nos foros multilaterais.

Nos temas que procuramos analisar, essa constante se revela de variadas formas. Na Conferência de Monterrey, a participação se fundamenta no espírito crítico, ao denunciarmos o déficit de participação dos PEDs nos processos decisórios multilaterais (crítica que decorre da nossa própria vontade de participar), condenarmos a incoerência entre a retórica e a prática dos PDs (desnudando, assim, a ilegitimidade de seu discurso liberal e altruísta) e lançarmos luz nas assimetrias da globalização. Ao mesmo tempo, nossa participação é construtiva, ao não radicalizarmos nossas posições<sup>17</sup> e tentarmos construir pontes entre os países mais pobres e os mais ricos, chamando a atenção para a necessidade de conceber as negociações não na lógica do *tit for tat*, mas no bom senso da reciprocidade difusa. Daí nosso discurso favorável ao aumento da assistência oficial ao desenvolvimento, da qual, sabíamos, não nos beneficiaríamos; nosso apoio ao perdão de passivos dos países pobres altamente endividados, em coerência com nossa decisão de aliviar dívidas que alguns desses países tinham conosco; e, ainda, nosso apoio a esquemas comerciais mais favoráveis a determinados grupos de países, não obstante o risco de afetarem nossas exportações. Assim, fazíamos a nossa parte, sempre levando em conta nossas possibilidades e interesses e lembrando que a responsabilidade maior recaía sobre os PDs. Ao fazê-lo, sintonizávamos nossas decisões com nosso discurso por uma globalização solidária<sup>18</sup>.

A negociação sobre as escalas de contribuição, por sua vez, é uma das mais difíceis da ONU, talvez por ser a que mais se aproxima de um jogo de soma zero. Se alguns países quiserem reduzir seus aportes, outros terão que aumentá-los. Caso contrário, a Organização terá que

---

17 A capacidade de desdramatizar é, afinal, um dos atributos da nossa diplomacia.

18 Ver notas 7 e 9.

cortar o orçamento, com prejuízos imediatos para atividades cruciais, como a manutenção da paz e o combate à fome. Uma negociação malsucedida pode, portanto, implicar consequências graves para o próprio funcionamento da ONU. Nessas tratativas, a atuação brasileira demonstrou o compromisso com o multilateralismo, pois a defesa dos nossos interesses não consistia apenas em “pagar menos”, mas também em permitir que a ONU dispusesse dos meios para levar adiante sua missão. Mediante o argumento da legitimidade específica, logramos convencer os demais atores a aceitar solução que não levasse a um aumento injusto e injustificado de nossas contribuições. Para tanto, foi importante aproveitarmos a ampliação do espaço para novas alianças. Dar caráter negociador ao Grupo do Rio nos permitiu fortalecer nossas posições, tendo metodologias e critérios propostos pelo agrupamento exercido papel fundamental para o encaminhamento satisfatório da negociação, que, além de atender diferentes interesses dos Estados-membros, preservou as atividades das Nações Unidas.

Na Sessão Especial sobre HIV/AIDS, são muitas as maneiras em que nossa vontade de participar se manifesta. Em primeiro lugar, na identificação do interesse multilateralizável. Defender nossas políticas em foros multilaterais não apenas fortaleceu nosso programa, que ainda enfrentava resistências, mas também serviu para inspirar outros países. Afinal, “os interesses multilateralizáveis, quando vencem, se convertem em referência universal” (FONSECA JR., 2008, p. 135). O Embaixador tinha a noção clara do anseio da ONU por *best practices* e, portanto, do potencial do nosso programa. Não se tratava, porém, de tarefa simples, pois o que estava em jogo era uma nova estratégia mundial para o combate ao HIV/AIDS. Outros foros tratavam do tema de acordo com suas atribuições. Assim, a OMC e a Comissão de Direitos Humanos, por exemplo, tomaram decisões essenciais, mas não tinham mandato para adotar uma estratégia integrada. Essa tarefa coube à ONU, que também conseguiu estabelecer o

Fundo Global para mobilizar recursos para combater a epidemia. A mobilidade diplomática propiciada pelo aumento do espaço para alianças exerceu, também nessa negociação, papel importante para que o Brasil pudesse fazer valer seus interesses. Da mesma maneira, o argumento da legitimidade específica foi fundamental, por exemplo, para persuadirmos a comunidade internacional de que epidemias como a do HIV/AIDS deveriam ter tratamento excepcional na OMC. Além disso, a coerência entre o que fazíamos e o que propúnhamos ajudava a reforçar nossa legitimidade. Defendíamos com tanto afincio nossas políticas de tratamento na esfera internacional porque sabíamos do sucesso de sua aplicação no plano interno.

Analisando os temas aqui tratados, podemos dizer que, se a vontade de participar do multilateralismo é uma das constantes da nossa diplomacia, essa vontade se alinha, sempre, com a defesa irreduzível do interesse nacional. É com esse espírito que o Brasil vem contribuindo para a formulação da oferta multilateral e a definição de padrões de legitimidade, o que constitui um trabalho permanente. Afinal, nem a política nem a legitimidade são estáticas.

Ao concluirmos o breve percurso deste artigo, passamos, novamente, a palavra ao Embaixador Gelson Fonseca, que, ao final da estada em Nova York, escrevendo o relatório de gestão, assim resumiu sua perspectiva sobre a relação do Brasil com as Nações Unidas:

a ONU é importante para o Brasil como referência de estabilidade da ordem internacional e como foro onde se abrem possibilidades para criar instrumentos que atenuem as assimetrias derivadas do processo de globalização. Porém, o que também é verdade é que o Brasil tem sido um país importante para as Nações Unidas. Não só pelo fato de que temos sido participantes ativos em praticamente todos os processos negociadores multilaterais, com posições claras, inovadoras e sempre procurando alinhar o interesse nacional à melhor solução

multilateral. Temos sido uma referência de equilíbrio e também de sentido de justiça, o que leva a que nossas posições sejam genuinamente apreciadas, tanto nos grupos de que participamos (Grupo do Rio, G77) quanto nas considerações plenárias. É um patrimônio que construímos ao longo da história das Nações Unidas e que permite uma atuação significativa para quem aqui tem a honra de representar o Brasil (Telegrama 54, 2003).

Essas considerações permanecem válidas no cenário atual, em que o multilateralismo e a ONU, sua expressão por excelência, enfrentam grandes dificuldades, num mundo caracterizado por fortes divisões.

No plano político-estratégico, as crescentes tensões entre as grandes potências, nomeadamente entre os EUA e a China e entre os EUA e a Rússia – o que alguns analistas consideram como uma nova guerra fria –, têm levado o Conselho de Segurança a uma virtual paralisia, com o comprometimento de sua capacidade de ação e influência. As divisões são também acentuadas em outras dimensões, como por exemplo no enfrentamento da mudança do clima e no modo como o mundo vem respondendo à pandemia do Covid-19.

Encontramo-nos, assim, ante uma situação contraditória: os grandes desafios, globais por natureza, exigem um tratamento multilateral e cooperativo; ao mesmo tempo, o ambiente internacional de divisão e polarização vem dificultando o exercício de liderança e a capacidade de mobilização dos esforços de cooperação necessários para responder a esses desafios. Gelson Fonseca, com razão, identificava nesse paradoxo a questão fundamental com que se defronta a ONU: as oportunidades para a cooperação multilateral podem ser frequentemente óbvias do ângulo da melhor racionalidade, mas nem sempre o são do ângulo do interesse político (2008, p. 24).

Põe-se então a questão sobre o que a ONU pode fazer, como pode cumprir suas responsabilidades nesse contexto, e o papel que o Brasil pode desempenhar. Pode-se argumentar que a competição e o confronto entre as grandes potências é uma característica do ambiente internacional e, assim sendo, a situação atual não representa algo de muito novo. O que assistimos agora são manifestações do relativo declínio dos EUA ante uma China ascendente e uma Rússia com condições suficientes para ainda projetar poder e reivindicar espaços de influência. Entretanto, mesmo que essa seja uma realidade com a qual tenhamos que conviver, não se pode ignorar os riscos que encerra e os resultados adversos que acarreta.

No momento atual, o que se pode fazer – e o Brasil para isso pode e deve contribuir – é utilizar ao máximo a capacidade da ONU de expor e analisar os desafios correntes e os riscos neles contidos, de propor soluções e mobilizar capacidade diplomática junto aos demais países-membros interessados e demais atores relevantes para criar e promover espaços de diálogo e cooperação.

Em matéria de mudança climática, por exemplo, algum grau de convergência é certamente possível e precisa continuar a ser explorado. Afinal, foi o entendimento entre os EUA e a China em 2015 que viabilizou os acordos de Paris, de cujas negociações o Brasil foi ator importante. No ano passado, em Glasgow, durante a COP26, produziu-se novamente um movimento de cooperação e alguns avanços, embora limitados.

A pandemia do Covid-19 expôs o fracasso da comunidade internacional em adotar um enfoque coordenado, capaz de potencializar o seu combate, disseminar e facilitar o acesso a vacinas e com isso evitar o surgimento de novas variantes e sucessivas ondas. Na ausência de uma estratégia coordenada, teremos de lidar com um impacto econômico mais duradouro, com o aumento das desigualdades e, potencialmente, com ameaças crescentes de

instabilidade e conflito, sem mencionar os riscos decorrentes do despreparo ante novas pandemias. A ONU vem insistindo, desde o início, na importância de uma coordenação de esforços nessa área.

Outro grande desafio atual, a clamar por um tratamento multilateral são as questões impostas pela era digital. Os avanços recentes na tecnologia e na ciência, que permitem conectar o mundo de forma antes inimaginável, constituem fator de progresso e desenvolvimento. Mas provocam também novas divisões sociais e econômicas; encerram possibilidades de vigilância, controle e manipulação de caráter inédito; criam oportunidades para comportamento anárquico e criminoso no espaço cibernético e em espaços digitais não regulados e suscitam novas questões éticas. A ONU, pela capacidade de reunir governos, sociedade civil, representantes da academia e do setor privado e demais atores relevantes, constitui plataforma ideal para discutir esses problemas e deliberar sobre formas de assegurar um futuro digital aberto, livre, inclusivo e seguro, dentro do respeito à proteção de dados, à privacidade e a outros padrões relevantes de direitos humanos. E o Secretário-Geral António Guterres vem apresentando propostas nessa direção.

Em suma, as Nações Unidas continuam a constituir *locus* importante em que o Brasil pode e deve atuar para impulsionar um multilateralismo aprimorado, baseado em uma cooperação mais efetiva, com o objetivo de enfrentar e procurar reverter os aspectos adversos das tendências atuais.

## REFERÊNCIAS

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

\_\_\_\_\_. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015.

\_\_\_\_\_. Discurso proferido na Segunda Comissão da AGNU. New York, 20 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_.; VIOTTI, Maria Luiza. Novo consenso? *O Estado de S. Paulo*, 10 de março de 2002.

\_\_\_\_\_.; GIACOMELLI, Alex. A AIDS, o Brasil e a ONU. *Folha de S. Paulo*, 8 de setembro de 2002.

\_\_\_\_\_. A cooperação internacional nas Nações Unidas. *Revista Política Externa*, n. 4, v. 12. São Paulo: Paz e Terra/USP, 2004.

GIACOMELLI, Alex. Poder inteligente – A questão do HIV-AIDS na política externa brasileira. *Contexto Internacional*, n. 1, v. 27. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 2005.

\_\_\_\_\_. *A conferência internacional sobre financiamento do desenvolvimento: consensos e dissensos de Monterrey e sua importância para o Brasil*. Texto apresentado ao LI Curso de Altos Estudos do MRE. 2007.

HARTOG, Carlos Alberto Michaelsen den. *Financiamento e reforma das Nações Unidas (implicações político-orçamentárias para o Brasil)*. Texto apresentado ao XLIV Curso de Altos Estudos do MRE. 2003.

KRASNER, Stephen D. *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1985.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. *A década das conferências (1990-1999)*. Brasília: FUNAG, 2018.

ONU. Special Session of the General Assembly on HIV/AIDS – Report of the Secretary-General (A/55/779). 2001.

ROSENBERG, Tina. How to Solve the World's AIDS Crisis – Look at Brazil. *The New York Times Magazine*, 18 de janeiro de 2001.

RUGGIE, John Gerard (ed.). *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*. New York: Columbia University Press, 1983.

\_\_\_\_\_. (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 1993.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2012.

STRANGE, Susan. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 2007.

Telegrama 2149. Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 17 de outubro. 2000.

Telegrama 1467. Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 19 de junho. 2001.

Telegrama 557. Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 6 de março. 2001.

Telegrama 54. Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 21 de janeiro. 2003.

Telegrama 64. Missão do Brasil junto às Nações Unidas, 21 de janeiro. 2003.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Discurso proferido na Segunda Comissão da AGNU. New York, 1º de novembro de 2002.



**PARTE II: ITAMARATY, ACADEMIA  
E HISTÓRIA DIPLOMÁTICA**



## DIPLOMACIA E ACADEMIA: A CONTRIBUIÇÃO DE GELSON FONSECA JR.

Maria Regina Soares de Lima\*

A tese do Curso de Altos Estudos (CAE) de Gelson Fonseca Junior foi defendida em 1981. A não ser por um seleto grupo de amigos e parceiros, ficou praticamente desconhecida do público até 2011, quando foi publicada pela Fundação Alexandre de Gusmão, sob o título de *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Neste intervalo, a comunidade acadêmica de relações internacionais havia se alargado bastante com a criação da ANPOCS (Associação Brasileira de Ciências Sociais) em 1977 e dos primeiros cursos de pós-graduação em Relações Internacionais. Para a área que então se constituía, um marco de sua institucionalização foi o encontro, realizado em 1980 na

---

\* Maria Regina Soares de Lima é doutora em Ciência Política pela Universidade de Vanderbilt (1986). Foi professora titular do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), (1975-2010) e professora associada da Universidade Católica do Rio de Janeiro, (1987-2007). Atualmente é professora colaboradora do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA-IESP-UERJ). Foi bolsista de produtividade, nível 1 A, do CNPq, de 2003 a 2020 e, desde 2021 é bolsista de produtividade sênior, do CNPq. Entre suas publicações recentes estão: co-organizadora do Atlas da política brasileira de defesa, Rio de Janeiro, CLACSO, 2017; *Brazil's Foreign Policy and the Graduation Dilemma*, *International Affairs*, v. 93, 2017 (em colaboração com Carlos R. S. Milani e Letícia Pinheiro); *Between Autonomy and Dependence: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy*, *Brazilian Political Science Review*, v. 12, 3, 2018 (em colaboração com Letícia Pinheiro); e *A projeção internacional do Brasil*: textos selecionados de Maria Regina Soares de Lima. Curitiba: Ed. Appris, 2021.

UERJ, no âmbito da ANPOCS, e da primeira reunião do Grupo de Trabalho sobre Relações Internacionais e Política Externa. Gelson, então Primeiro Secretário do MRE, compareceu a este encontro inaugurando uma prática que seria comum daí em diante, a presença de diplomatas em eventos e reuniões acadêmicas da ainda incipiente comunidade de relações internacionais que, a partir de meados dos 90, experimentaria um crescimento mais expressivo, no âmbito do *boom* da pós-graduação brasileira desde então.

Sua tese no CAE foi pioneira por focar um assunto de certo modo interdito durante um longo período do governo militar, as relações entre a diplomacia e a academia. Mas já reflete o contexto da transição política que vivíamos no final dos anos 70 e início dos 80. As desconfianças sempre foram recíprocas. Para o regime militar, como ocorre em qualquer autocracia, os intelectuais e os professores eram subversivos e comunistas. Por outro lado, vários dos intelectuais de esquerda enfrentaram a tortura, a morte e o exílio. A universidade foi fortemente atingida pelo AI-5, com a expulsão de professores consagrados em seus respectivos âmbitos.

Mas no início dos 80 o contexto político havia se modificado bastante. A transição política seguia seu rumo, ainda que lento e gradual, e os intelectuais haviam se institucionalizado ao se tornarem professores universitários, retrocedendo à fronteira das ideias e do trabalho acadêmico o combate ao regime.

Neste artigo, pretendo analisar este momento inicial da relação entre a diplomacia e a academia, ressaltando as contribuições de Gelson para a análise sobre a política externa em um momento em que a produção acadêmica se iniciava a partir da criação dos programas de pós-graduação no Brasil.

Pretendo focalizar três pontos. A avaliação de Gelson sobre os estudos iniciais de política externa e da comunidade que então se formava; sua contribuição seminal sobre o “Brasil como uma nação

incompleta” e as consequências que dela se derivam; e sua sugestão, amplamente incorporada pelos estudos posteriores, sobre a tipologia de orientações de política externa e suas implicações para a elaboração de um marco analítico ao estudo da política externa brasileira. Certamente o autor tem várias outras contribuições teoricamente orientadas que estou deixando de fora, em particular no campo da diplomacia multilateral, mas vou me ater à sua contribuição no diálogo inicial entre a diplomacia e a comunidade de política externa no país tal como me foi solicitado pelos organizadores do livro.

### **GELSON, A COMUNIDADE DE POLÍTICA EXTERNA E A AGÊNCIA DA DIPLOMACIA**

O que levou um jovem e brilhante diplomata a escolher como tema de tese do CAE as relações entre a diplomacia e a academia de política externa? A primeira, de natureza prática, é explicitada pelo autor em seu trabalho. No contexto da abertura política era importante para a política externa buscar maior interação com a sociedade civil como meio de sua própria oxigenação em um contexto acadêmico distinto do passado de maior institucionalização das Ciências Sociais. Ainda que naquele momento algumas disciplinas como Sociologia e História já demonstrassem maior resiliência, novas disciplinas acadêmicas surgiam como a Ciência Política fortemente influenciada por sua congênera norte-americana e a volta de jovens doutores formados no exterior. Relações Internacionais não tinham nos anos 80 o mesmo peso das anteriores, uma vez que praticamente toda a comunidade de Ciências Sociais, em particular na Ciência Política, estava voltada para o estudo do regime militar, do ponto de vista da dimensão doméstica. Relações Internacionais e Política Externa, concebidas como disciplinas autônomas e científicas, não existiam ainda no Brasil até então. Contribuições na área eram quase exclusivamente nos campos da História Diplomática e dos Estudos Geopolíticos, de natureza fortemente ensaísta. Mas o

campo, em meados dos 70, começava a ser povoado por contribuições de brasilianistas, voltados ao estudo da política externa, e de pesquisadores brasileiros com doutorado no exterior. Os capítulos II e III da tese examinam criticamente as análises sobre a diplomacia de Vargas e a reflexão acadêmica sobre a diplomacia brasileira nos anos 70.

Era esta comunidade que Gelson se propõe a estudar em sua tese que se distinguia dos estudos diplomáticos até então existentes. Ao contrário do campo da história diplomática onde a participações de historiadores e de diplomatas era a tônica geral, agora tratava-se de um interlocutor externo à diplomacia, mas que naquele momento parecia ao nosso autor seria dominante em muito pouco tempo. Era, portanto, fundamental para a própria política externa conhecer este novo interlocutor no campo das ideias<sup>1</sup>.

Uma segunda motivação, esta apenas por hipótese de minha parte, é que Gelson pretendia ir além e também buscava ser reconhecido como um participante com legitimidade neste novo campo acadêmico; não na condição de expressar o pensamento oficial de um diplomata, mas de um diplomata acadêmico<sup>2</sup>. Desta perspectiva, a contribuição de Gelson é notável e, a seguir, gostaria de apontar alguns vetores e dimensões em que ela se desdobra.

Não é simples coincidência que os dois temas em que o autor se concentra em sua revisão da bibliografia tenham sido a política externa de Vargas e a política externa nos anos 70. Estes dois temas

---

1 No posfácio ao livro, Gelson, aponta que o então Ministro Ronaldo Sardenberg com quem trabalhara na área de planejamento político do Gabinete do Ministro Saraiva Guerreiro, foi um “dos primeiros diplomatas a perceber a importância de abrir o Itamaraty para o diálogo com a Academia”. Também atribui papel importante a Saraiva Guerreiro e Azeredo da Silveira nessa abertura do Itamaraty (p. 223).

2 O MRE sempre produziu, além de diplomatas, acadêmicos, intelectuais ensaístas e escritores famosos, escrevendo sobre ficção ou ensaístas, mas não necessariamente sobre política externa. Pode-se citar diplomatas/autores consagrados como Guimarães Rosa, José Cabral de Melo Neto e Vinicius de Moraes, para ficar em alguns exemplos. Mas diplomatas escrevendo sobre política externa eram poucos e acabavam sendo lindos como expressando o pensamento oficial da Chancelaria.

acabaram por concentrar a atenção da maioria dos autores no período. Além da história diplomática e dos estudos geopolíticos o restante da bibliografia tradicional tinha clara inspiração em abordagens estruturais oriundas do marxismo, do estruturalismo cepalino e da teoria de dependência. Neste contexto, a não ser nos livros de história diplomática o tema da política externa estava praticamente ausente na produção existente. Não faria sentido, estudar a política externa de um país que, do ponto de vista de um dos paradigmas hegemônicos não tinha agência no internacional, já que sua ação refletia as forças sistêmicas, internacionais. Os temas que concentravam a atenção da nova reflexão acadêmica tinham esta característica eram estudos de política externa exatamente o objeto das preocupações de Gelson. Talvez por isso seu estudo inicial sobre a produção da academia tenha se concentrado na novidade e deixado de lado a produção anterior de natureza mais ensaística sobre o pensamento internacional brasileiro, tema que vai retomar em um trabalho posterior.

Desta forma o que aparece de novo na sua resenha bibliográfica – possivelmente um dos primeiros estudos sistemáticos sobre a nova leva de trabalhos acadêmicos no campo – são temas que exploram os alcances potenciais do processo de barganha do país no sistema internacional. Num contexto de fortalecimento do Estado brasileiro e de um sistema internacional em reconfiguração, Gelson aponta para um traço que marca a bibliografia acadêmica no momento e um tema que acompanhará por algum tempo a maioria das análises desses autores. Segundo o autor, um país dependente “em que o externo é básico para definir o sistema econômico e o sistema político, enfrenta-se um problema inédito” qual seja os graus de manobra que um país como o Brasil situado na periferia deste sistema pode experimentar em uma situação em que os alinhamentos não estão congelados e existe rivalidade entre as potências. (FONSECA JR., 2011, p. 80). Neste contexto, pergunta-se o autor pode-se falar de uma “opção diplomática” ou seria esta apenas uma “liberdade

semântica”? (Idem, p. 82). A resposta do autor fornece pistas que serão incorporadas por autores posteriores que também buscaram dar agência à ação externa e expor a lógica da diplomacia de países periféricos no sistema internacional. Para Gelson, as escolhas são relativas e, ao fim e ao cabo, sempre existe margem de escolha entre se fazer algo ou não fazer e, neste sentido, a opção diplomática não é simplesmente fruto das “determinações estruturais”. Faz sentido então usar o conceito de “opção diplomática”.

É neste espaço conceitual que se cruzam as preocupações do formulador de política com a do analista acadêmico. Cabe aqui, uma observação do autor em um texto posterior sobre a produção acadêmica daquele momento. Segundo Gelson, “os debates, ao longo da história da reflexão sobre política externa brasileira, não serão... sobre a *melhor teoria* e sim sobre a *melhor política*” (FONSECA JR., 1989, p. 278). E acrescenta: “a reflexão intelectual tem acompanhado o desenho das prioridades de políticas externas; as ‘angústias’ do pesquisador estão próximas às de quem formula, de tal sorte que a análise do que produz a academia é sempre muito reveladora do que faz o Estado” (Idem, p. 276).

### **PENSAMENTO INTERNACIONAL E NAÇÃO INCOMPLETA**

Em texto posterior, Gelson amplia seu arco analítico para focalizar o pensamento brasileiro de relações internacionais. A distância entre a literatura anterior, a partir dos anos 50, e as contribuições mais recentes da comunidade acadêmica se encurta em um texto em que o autor se pergunta se existe um pensamento de relações internacionais no Brasil. Com a utilização do termo pensamento, o autor alarga consideravelmente seu universo de reflexão. Não se trata apenas da análise acadêmica da política externa, mas de algo mais profundo. Segundo Gelson, pensadores são aqueles intelectuais que “demonstram capacidade de analisar e interpretar as formas de organização, interação, criação simbólica



etc. da sociedade em que vivem” (FONSECA JR., 1998, p. 251). Diferem dos especialistas acadêmicos que trabalham a partir de paradigmas teóricos acordados na comunidade de pares e cujos trabalhos tendem a ser sobre temas específicos a partir de hipóteses abstratas derivadas de teorias que se pretendem generalizáveis. Nos anos iniciais de formação da comunidade acadêmica, o modelo subjacente nas análises dos especialistas era sobre o comportamento do Brasil como uma potência média. Na verdade, como o próprio autor observa tal pretensão não foi plenamente realizada, já que de modo geral, a produção acadêmica na sua fase inicial preocupava-se não em construir a melhor teoria, mas sugerir a melhor prática para um país como o Brasil com sérios déficits de capacidades materiais, principal dimensão das teorias em voga nos centros avançados no exterior.

Ao buscar resgatar a produção deste pensamento brasileiro, que é anterior à formação de uma comunidade de pares institucionalizada, a sugestão de Gelson está na mesma direção do que posteriormente se tornou uma das chaves analíticas da produção teórica internacional, qual seja a busca de teorias e análises contextuais que posam dar conta das condições específicas de uma determinada realidade nacional<sup>3</sup>. Desta perspectiva se pode ler o conceito de “nação como uma entidade incompleta”. Neste sentido, o projeto social brasileiro de construção nacional sempre foi de “completar” a nação. E a nação, continua o autor, “não está completa porque o estrangeiro está dentro dela, a distorcer-lhe as opções, a minar-lhe os projetos”. Segundo Gelson, as maneiras de caracterizar o incompleto variaram em autores como Sergio Buarque de Hollanda, Manuel Bonfim,

---

3 Desta perspectiva, trata-se de conferir importância às nuances contextuais que tendem a desaparecer nos estudos de larga escala, com base em metodologia quantitativa e uma base de dados considerável e explicações baseadas em comportamento abstrato, a partir de leis gerais que se pretendem universais [GOODIN & TILLY (Eds.), 2006].

Azevedo Amaral, e contemporâneos como Caio Prado Jr. e autores estruturalistas cepalinos que também deram diferentes respostas.

Duas consequências são derivadas da prevalência do paradigma da *nação incompleta* o primeiro, já examinado acima, diz respeito ao que o autor denomina o “esquecimento do processo diplomático”. Neste particular, como já demonstramos, o mérito é chamar a atenção para a contribuição da academia no final dos anos 70 e início dos 80 nos estudos da política externa da existência de uma agenda e de escolhas de política externa, em uma demonstração da agência diplomática brasileira.

A segunda consequência para o autor é a inexistência de “pais fundadores” do pensamento sobre Relações Internacionais, diferentemente do que ocorreu com a Sociologia (Florestan Fernandes), a História (Caio Prado e Sergio Buarque de Hollanda), a Economia (Celso Furtado), a Antropologia (Gilberto Freyre) e a Ciência Política (Raymundo Faoro) (FONSECA JR., 1998, p. 255)<sup>4</sup>. Os especialistas em história diplomática e os biógrafos são historiadores e lidam com a dimensão diplomática, mas não expressam as condições da sociedade em que vivem, uma característica para Gelson do que se entende como intelectuais pensadores, ao contrário dos “organizadores dos fatos”, sem maior pretensão analítica.

Desta forma, entre os “elementos do pensamento” figura a questão da identidade e é neste sentido que Gelson busca estes elementos na reflexão sobre o internacional, em especial no tema do

---

4 Ao contrário do que ocorreu na Ciência Política e na Sociologia, em que a comunidade acadêmica desde seu início se preocupou em analisar o Pensamento Social e Político Brasileiro, não ocorreu o mesmo com a área de Relações Internacionais. Se nas duas disciplinas acima, o estudo do Pensamento Social se constituiu em uma área de pesquisa institucionalizada a partir da análise realizada por autores contemporâneos de autores brasileiros do passado, no campo das Relações Internacionais não ocorreu o mesmo. De modo quase total, a área de Relações Internacionais se concentrou no estudo dos processos contemporâneos da política externa. As razões para esta diferença não são claras e podem derivar tanto da produção pouco expressiva de obras não oficiais de um pensamento internacional no passado ou da baixa interação entre as disciplinas no presente para que uma fertilização pudesse ter ocorrido.

nacionalismo que segundo o próprio poderia dar origem à “fundação do pensamento sobre o internacional”. No caso brasileiro, o núcleo deste pensamento nos anos 50 estava no ISEB, mas para Gelson era uma questão muito mais próxima à arena política. Suas preocupações eram fundamentalmente no “plano das transformações internas”, “o diplomático não é relevante em si mesmo”. O plano internacional estava praticamente ausente do pensamento isebiano. Para Gelson só nos anos 70 surgirá na produção universitária, uma reflexão sobre o internacional, “entendido como relação entre Estados”<sup>5</sup>.

Neste contexto, Gelson afirma que Helio Jaguaribe e seu livro *O nacionalismo na atualidade brasileira* deveriam constar como “um marco fundador do pensamento internacional brasileiro”. Infelizmente não aprofunda esta indagação porque, a meu ver, Jaguaribe foi quase uma exceção no pensamento isebiano, ao definir tal como os autores anteriormente citados, um modo particular de “caracterizar o incompleto”. O incompleto é definido nesta obra como um país subdesenvolvido ou em desenvolvimento, termos que começavam a ser utilizados nos anos 50, em especial a partir da formação do Movimento dos Países Não Alinhados. No livro citado, toda a sua segunda parte é dedicada à política internacional. Escrevendo no auge da Guerra Fria, Jaguaribe trabalha com os dois eixos da política internacional naquele momento o Leste-Oeste e o Norte-Sul. No primeiro não haveria qualquer espaço de manobra para a atuação diplomática brasileira, já que era restrito à competição bipolar EUA e União Soviética. Mas nos anos 50 e 60 estava surgindo um segundo eixo importante na política internacional o Norte-Sul. Neste, haveria espaço suficiente para a atuação diplomática do Brasil.

---

5 Um dos primeiros autores brasileiros a escrever sobre a política externa a partir de uma perspectiva analítica informada pelas condições contextuais da inserção brasileira foi Celso Lafer, em artigo publicado nos anos 60. No último, o autor combina uma análise sistêmica com o enfoque histórico em três níveis de análise: global, regional e nacional.

A partir daí, Jaguaribe formula um argumento extremamente interessante ao vincular projeto de desenvolvimento à determinadas opções diplomáticas baseadas em diferentes concepções ideológicas prevalentes na sociedade brasileira. Num claro matiz normativo, apresenta a sua preferência por um modelo “desenvolvimentista” com base em um projeto de industrialização, sob coordenação do Estado, protecionismo comercial, formação de capital nacional, ampliação do mercado doméstico e processos de transferência de renda. No plano da política externa, propunha a opção de um “neutralismo ativo” que se expressaria na maior autonomia face aos EUA e à Europa, e neutralidade em relação ao conflito bipolar da Guerra Fria. No outro extremo deste espaço ideológico, os liberais expressariam baixa convicção no potencial de desenvolvimento do país e, na cultura, privilegiavam a transposição mecânica dos valores e instituições do Ocidente desenvolvido. Na economia, a preferência era por teses neoclássicas, câmbio livre e especialização produtiva. Na política externa, uma orientação americanista e relações bastante próximas aos Estados Unidos (JAGUARIBE, 1950).

Tal interpretação pautou vários dos estudos acadêmicos de relações internacionais posteriores que partiram da relação proposta por Jaguaribe entre modelo de desenvolvimento e orientações de política externa, e da última como instrumento de desenvolvimento, bem como dos graus de liberdade possíveis para um país semiperiférico no sistema internacional e na economia política global. Em suma, das possibilidades da “autonomia na dependência” da política externa em situações de flexibilização sistêmica e elites nacionais coesas em torno de um projeto desenvolvimentista<sup>6</sup>.

---

6 *Autonomia na dependência*: a política externa brasileira de 1935 a 1942 é o sugestivo título do livro de Gerson Moura, um dos autores incluídos na comunidade de política externa analisada na tese do CAE de Gelson Fonseca.

Como veremos a seguir, Helio Jaguaribe foi uma inspiração importante na elaboração de Gelson de um modelo de análise da política externa brasileira.

### **A CONTRIBUIÇÃO DE GELSON FONSECA JUNIOR PARA A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA**

A obra de Gelson é pioneira em vários aspectos. Já assinala sua preocupação com um tipo de análise, contextual, que não era nem cogitada à época. Também na mesma linha inovadora, sua preocupação com a questão da identidade e com as raízes conceituais no campo do pensamento nacional e das interpretações do país o que abre a possibilidade de se pensar em “correntes contraditórias, escolas diferentes, que deem movimento ao pensamento, para que este ganhe densidade e se torne uma referência confiável para quem queira compreender a realidade” (FONSECA JR., 1998, p. 252). Uma perspectiva que revela considerável distância do conceito de “interesse nacional”, ainda que para o autor, as relações internacionais são entendidas como relações entre Estados.

Para o autor uma das consequências da quase inexistência de um pensamento, “não oficial”, nos termos por ele formulados, diferentemente do que ocorreu nas demais Ciências Sociais, levou que, até a década de 1970, os estudos internacionais estivessem praticamente concentrados nas corporações diplomáticas e militares. Esta vertente, que ele denomina pensamento institucional se afirmava “como padrão necessário de referência quando se buscava saber o que seria a visão brasileira sobre o sistema internacional” (Idem, p. 267).

A partir de uma chave de leitura baseada nas diferenças ideológicas e opções de política externa, inaugurada por Helio Jaguaribe, Gelson sugere que as condições domésticas, nos anos 70 – uma vontade de agência por parte do governo –, eram propícias para a superação das críticas ideológicas a que foi submetida, na época, a política externa independente, pelos setores liberais mais à direita

do espectro ideológico, favoráveis ao alinhamento com os EUA em um contexto em que questões como a da dívida externa seriam palco de “contundentes debates, vinculados às opções gerais de política econômica”. Vai propor então uma tipologia com base no discurso oficial da política externa na época da Guerra Fria. Ainda mais segundo ele, porque a política externa tem por base “procedimentos explicativos, já que vivem também de atitudes simbólicas que buscam exprimir ideologicamente a globalidade dos interesses nacionais”.

Para o autor, são duas as dimensões do pensamento institucional sobre o internacional, “identidade” e “relação”, esta última pode ser entendida como alinhamento externo, da perspectiva interpretativa que estou adotando. Entendendo o sistema internacional como um sistema social, com poucos atores estatais e considerável assimetria, a identidade é o “primeiro passo para estar no sistema”. Entre os inúmeros elementos que elenca para a definição da identidade um deles é particularmente sugestivo na sua argumentação, “estar no centro ou na periferia de um conflito global”.

Inspirado em Jaguaribe, Gelson apresenta os dois eixos principais da política internacional durante a Guerra Fria, o Leste-Oeste e o Norte-Sul. No primeiro a autoidentificação estaria restrita a uma escolha binária: “ocidental” (democrático, capitalista) ou “socialista” (democracia centralizada, planejamento central). O segundo eixo, dos “ricos-pobres” ou Norte-Sul apresenta uma dinâmica relativamente própria e o “jogo diplomático neste eixo tirará proveito do conflito Leste-Oeste”. Assim que poderia existir algum grau de liberdade em função do empate entre os blocos que se expressaria no não alinhamento, no plano político e no de país em desenvolvimento, no plano econômico. A segunda orientação se tornou dominante na política externa desde então, tendo em vista as severas restrições derivadas da localização geográfica do Brasil na esfera de influência norte-americana. Mais ainda porque alinhamentos externos reverberavam diretamente na política doméstica brasileira. Assim

sendo, para Gelson “o pensamento institucional brasileiro se articula, no marco ocidental, por uma combinação do que foram, ao longo do período, as forças nacionais hegemônicas, a tradição cultural e a geografia política” (Idem, 1998, p. 270). Mas o polo Ocidental não é estático, com observa. Não apenas em função de dinâmicas internas ao grande jogo de poder que podem gerar mais espaços para os países sem poder, como existem contradições no interior do marco ocidental entre “o mundo dos valores e os objetivos de segurança”. Existe, portanto, um espaço de escolhas que depende de dinâmicas internas ao próprio pensamento institucional, e as escolhas são condicionadas “ao jogo combinado de movimentos internos e mudanças internacionais”.

Sugere então três modelos de autoidentificação: o “ocidental puro”; o “ocidental qualificado” e o “ocidental autônomo”. O primeiro, vigente no governo Dutra combinou “adesão irrestrita a valores ocidentais com aliança estratégica” ao bloco anticomunista. Na política interna, a decisão de tornar ilegal o Partido Comunista e na internacional o rompimento das relações com a União Soviética e a liderança dos EUA na governança multilateral. O segundo, uma variante do primeiro, “ocidental qualificado”, foi posto em prática no segundo Vargas e no período Kubistchek. Mantidas a orientação valorativa e o alinhamento com os EUA, buscou-se o exercício de alguma “diferenciação”, representada pelo rompimento com o FMI e o lançamento da Operação Pan-Americana. Os custos do exercício de autonomia eram baixos e, ainda que o caminho socialista estivesse vedado, o afastamento da ortodoxia liberal era permitido. Finalmente o “ocidental autônomo”, com as suas duas variantes: a política externa independente, de um lado e a política do pragmatismo responsável, por outro, representaram para o autor “a mais articulada e completa tentativa de desenhar, de forma própria uma identidade internacional para o país”. O conceito de Ocidente não se prende mais à natureza democrática das instituições domésticas, mas “ao

direito de divergir da liderança ocidental, da tolerância”. Nestes dois momentos o Brasil estaria rompendo com a ligação imposta pelas restrições da Guerra Fria entre a orientação político-ideológica do regime político-econômico doméstico e o alinhamento externo. O mundo da Guerra Fria começava a se flexibilizar e novos eixos na política internacional, como o Norte-Sul, ampliavam a margem de escolhas da política externa (Idem, p. 266-282).

A dinâmica combinada do duplo movimento interno e externo está bem representada pelos dois momentos de uma política externa orientada pelo modelo “ocidental autônomo”. Em ordem temporal, pela “política externa independente”, negada inicialmente com a instauração do regime militar e retomada com o “pragmatismo responsável”. Mas por que a retomada com Geisel da orientação passada? A chave da resposta para Gelson está na imposição da lógica diplomática em um contexto de oposição entre as restrições internacionais e os novos interesses sociais brasileiros. De modo implícito, o autor revela a contradição fundamental entre uma ordem mundial, caracterizada pelo “congelamento do poder mundial” – na feliz expressão de Araújo Castro – e uma potência média cuja sociedade civil passou a comportar uma diversidade e pluralidade de atores e interesses internacionais que não mais aceita as imposições ideológicas da bipolaridade. Conclui Gelson, “é no desejo de autonomia e em algumas de suas expressões doutrinárias que nasceria talvez a afinidades de argumentos da política externa independente e do pragmatismo, que ocorrem em mundos diversos, tanto nacional quanto internacionalmente” (Idem, p. 303).

Antes de discutir o que o autor entende por autonomia e as interpretações que foram dadas posteriormente à dualidade que propôs, gostaria de ressaltar um aspecto que a meu ver aponta para a importância da contribuição de Gelson para a análise de política externa. Sua interpretação se distancia consideravelmente do padrão convencional da teoria realista clássica. Ao contrário da



última, concebe a política externa como resultado da combinação de oportunidades sistêmicas, na expressão de Celso Lafer, e projetos nacionais das forças hegemônicas domésticas. Uma visão muito próxima da ideia de que a política externa é a projeção externa de um determinado projeto nacional posto em prática pelos governos que chegam ao poder. Nada mais distante da ideia do Estado como um ator unitário, sem diferenças, nem conflitos entre projetos internacionais distintos. No limite, seu modelo de política externa se aproxima do realismo “neoclássico”, denominação conferida àquelas abordagens que combinam a hipótese realista que os Estados aumentam suas ambições internacionais quando se sentem fortalecidos. Contudo, como a ação e as escolhas que fazem dependem de fatores domésticos.

Gostaria de finalizar, indicando os traços principais do que Gelson entende como “desejo de autonomia” e sua referência ao contexto da Guerra Fria para seu pleno entendimento. Para o autor, em dois momentos a política externa pôs em prática uma política externa pautada pela vontade de “completar a nação”: durante a política externa independente dos anos 60 e o “pragmatismo responsável” dos 70. Ambas, ocorreram em um contexto muito particular da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética.

Cabe explicitar um pouco mais a sua visão. Segundo o autor, nestes dois momentos uma das premissas da política externa era que o Brasil “deveria buscar desempenhar um papel global”. Contudo dada a natureza do eixo Leste-Oeste, o Brasil deveria buscar uma “compreensão própria” dos diversos temas em disputa e se posicionar nos aspectos “que nos afetavam mais diretamente” (FONSECA JR., 1998, p. 306). Uma restrição importante nas eventuais opções diplomáticas era que o “conflito Leste-Oeste entrava, no país, pela porta das disputas partidárias, ou doutrinárias” (Idem). Ao contrário, no eixo Norte-Sul haveria a possibilidade de o país exercer alguma “liderança, de invenção diplomática” (Idem, p. 307). Nas suas considerações sobre os parâmetros internos, Gelson aponta

diversos fatores, entre eles, o crescimento das capacidades materiais do país, no intervalo dos dois períodos e as diferenças políticas que criavam situações de polarização interna e, por consequência, a política externa também se tornava polêmica (Idem, p. 308).

Após uma minuciosa análise das semelhanças e diferenças entre aqueles dois momentos da política externa, Gelson conclui que a natureza do Brasil como potência média, induz a um comportamento autônomo. “Essa é a chave ideológica para que um país médio no campo da hegemonia de uma superpotência, adote as ações que marcariam a sua participação diferenciada no sistema internacional” (Idem, p. 335). Concordando com uma interpretação de Holbraad (1984), de ver o Brasil como potência média conclui utilizando os termos do autor, “antes de ser ‘ponte’, de ‘mediar’, a política externa tem de se diferenciar. Ser ‘autônoma’” (Idem, p. 335). Suas conclusões sobre o que há em comum entre aquelas duas experiências de autonomia não poderiam ser mais clara sobre a natureza contextual da Guerra Fria para ao entendimento do que significou a autonomia naqueles duas ocasiões “[...] do ângulo da formação doutrinária nos dois momentos, a lógica da autonomia se construía por *contraste* com o que preconizam os hegemônicos. Isto significa basicamente *distância* em relação à disputa ideológica ao mesmo tempo que se adotam propostas reformistas da ordem mundial” (Idem, p. 340, grifo nosso). E completa, “a outra dimensão da autonomia era a universalização de contatos que começaria justamente pela retomada daqueles relacionamentos que tinham sido bloqueados por hipotecas ideológicas” (Idem).

Acabada a Guerra Fria, as restrições sistêmicas da bipolaridade também desaparecem – e a própria União Soviética que recupera a sua identidade anterior russa – e com elas a validade prática da doutrina da autonomia pela distância. Gelson sugere então, em uma nota bastante otimista sobre o mundo pós-Guerra Fria, que no novo momento da política internacional, a autonomia poderia ser

alcançada por via da *participação*. Certamente ele tinha em mente o papel positivo que a regulação multilateral, em especial nas questões de segurança, poderia vir a assumir, destravada dos vetos mútuos de Estados Unidos e União Soviética.

Retirada do contexto específico da Guerra Fria, “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação”, acrescida da “autonomia pela diversificação” foram incorporadas ao léxico acadêmico na elaboração de uma tipologia sobre as doutrinas de política externa. Ao assim fazerem, estas contribuições posteriores empobreceram bastante a concepção original do autor. Autonomia na política externa deixou ser um fim explícito, “completar a nação” tal como concebeu Gelson Fonseca no seu argumento pioneiro, e todas as suas posteriores qualificações, “distância”, “participação”, “diversificação” passaram a ser entendidas como simples meios para um objetivo não especificado<sup>7</sup>.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

Nos diversos cargos que exerceu ao longo de sua profícua carreira diplomática – como Diretor do IPRI, Presidente da FUNAG e Assessor Especial em Relações Internacionais do governo Fernando Henrique Cardoso – Gelson Fonseca Jr. foi um incentivador do debate e da produção acadêmica no Brasil. Ele foi o principal responsável por abrir as portas do Itamaraty aos jovens pesquisadores brasileiros que então iniciavam suas carreiras na universidade. Organizou inúmeros debates e palestras, nos quais participavam um leque variado de personalidades não apenas pesquisadores e professores universitários, mas políticos, jornalistas e representantes da sociedade civil. Para completar o simbolismo do momento, muitos daqueles encontros, organizados por Gelson, no âmbito do IPRI, foram realizados na Vila Planalto, acampamento construído para abrigar a equipe encarregada

---

7 Para uma crítica às qualificações posteriores da autonomia e o *conceptual stretch* a que foi submetido o conceito original de autonomia, ver PINHEIRO & LIMA (2018).

da construção dos palácios presidenciais da nova capital, Brasília que, no contexto da época, representava o desenvolvimentismo e o projeto de um novo Brasil do governo JK. Ao mesmo tempo em que o sistema político brasileiro se encaminhava para o retorno da democracia, exerceu sua inteligência e tolerância na elaboração da lista de participantes que também incluía representantes dos partidos da oposição.

Como incentivador da produção acadêmica mobilizou recursos financeiros, por via da FINEP, para um programa de fomento de trabalhos acadêmicos em relações internacionais e política externa, com vistas a fortalecer os núcleos de pesquisa, recém-criados, nas universidades que então já estavam normalizando suas atividades no âmbito da transição democrática. Participou de encontros acadêmicos da jovem Associação das Ciências Sociais, (ANPOCS) debatendo diretamente com a comunidade acadêmica de então. Foi assim um pioneiro na abertura do Itamaraty à sociedade civil, que depois se tornou algo corriqueiro. Certamente suas aulas no Curso do Rio Branco foram um incentivo maior para que os jovens diplomatas de então buscassem ampliar sua qualificação profissional por via de cursos de pós-graduação no Brasil e no exterior.

Antes de concluir: uma nota pessoal. Conheci Gelson, neste momento inicial de sua trajetória e desde então, por mais de quarenta anos, temos mantido um relacionamento de amizade e profundo respeito intelectual mútuo, mesmo quando tínhamos eventuais discordâncias políticas. Foi por seus bons ofícios que realizei, juntamente com Gerson Moura, minha primeira entrevista no Itamaraty com o então Ministro Ronaldo Sardenberg. Posteriormente, Gelson foi fundamental em conseguir a anuência do Embaixador Azeredo da Silveira para uma longa entrevista, realizada conjuntamente com Monica Hirst, logo após o término do governo Geisel. Ao longo dos anos meu diálogo intelectual com Gelson tem se renovado continuamente e tive a grande satisfação de escrever o

prefácio de um de seus livros mais marcantes no campo da política multilateral (FONSECA JR., 2000).

Neste pequeno artigo sobre Gelson e a comunidade acadêmica espero ter sido bem-sucedida em ressaltar sua importância para o campo que se constituía e em seus momentos posteriores de consolidação. Neste sentido, traduzi o que me foi pedido pelos editores do livro no sentido de examinar a sua dupla contribuição. Por um lado, no incentivo ao crescimento de um campo acadêmico de relações internacionais no país ainda bastante frágil, e o que isto significava de incentivo à profissionalização de uma carreira acadêmica, fora dos muros da instituição. Por outro, seu pioneirismo e seu aporte analítico para o estudo da política externa. Na verdade, uma pequena porção, mais especializada, de sua vasta contribuição intelectual como diplomata-acadêmico.

## REFERÊNCIAS

FONSECA JR., G. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2011.

\_\_\_\_\_. Estudos sobre a política externa no Brasil: Os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JR., G.; LEÃO, V. C. (orgs.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: FUNAG/IPRI, 1989, p. 275-283.

\_\_\_\_\_. *Legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Interesse e a Regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

GOODIN, R. E.; TILLY, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOLBRAAD, C. *Middle Powers in International Politics*. New York: St. Martin's Press, 1984.

JAGUARIBE, H. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

LAFER, C. Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 10, n. 39/40, 1967, p. 81-100.

MOURA, G. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio: Nova Fronteira, 1980.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. *Between Autonomy and Dependence: The Place of Agency in Brazilian Foreign Policy*.

## UM GROCIANO NOS TRÓPICOS: O IMPACTO DAS REFLEXÕES DE GELSON FONSECA JR. NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL

*Dawisson Belém Lopes\**

Embora cauteloso e modesto ao apresentar as suas credenciais acadêmicas, cobrindo invariavelmente o seu interlocutor de *caveats*, aqui não há margem para engano: Gelson Fonseca Jr. é um dos nossos. Graduado em Direito na UERJ – quando a vetusta instituição ainda se chamava Universidade do Estado da Guanabara – em 1969, o diplomata de carreira não deixou de lado os percursos formativos no ensino superior. Fez-se mestre em Estudos Latino-Americanos por Georgetown University, em 1976, doutorando-se em Estudos Estratégicos, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no ano de 2014. Lecionou, regular ou ocasionalmente, em importantes centros da educação terciária – USP, PUC-Rio, UERJ; palestrou em

---

\* Dawisson Belém Lopes é professor associado de Política Internacional e Comparada na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Entre 2018 e 2022, foi o Diretor-Adjunto de Relações Internacionais da UFMG. Atualmente, cumpre estágio de pesquisa pós-doutoral no Latin American Centre, University of Oxford (Reino Unido, 2022-2023). Outros vínculos e posições profissionais, presentes ou pretéritos, incluem: SUSI Scholar on Foreign Policy, U.S. Department of State/University of Delaware (Estados Unidos, 2021), Pesquisador Sênior, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Brasil, desde 2020), Fellow, Global Peace Institute (Reino Unido, 2020), Raisina Young Fellow, Observer Research Foundation (Índia, 2017), Professor Visitante, Université Catholique de Louvain (Bélgica, 2016) e Pesquisador Visitante, German Institute of Global and Area Studies (Alemanha, 2013). Publicou/organizou dez livros, sendo três de autoria única e sete coletâneas, e mais de três centenas de artigos em periódicos científicos indexados, capítulos de livros, artigos em veículos de imprensa, *papers* e resumos em anais de congressos.

outros tantos, no Brasil e alhures. Também ministrou cursos para os recrutas da academia diplomática brasileira – o Instituto Rio Branco – e presidiu o *think tank* do Itamaraty – a Fundação Alexandre de Gusmão. Currículo de acadêmico, portanto, e dos bons.

Mais importante, contudo, é diagnosticar a influência substantiva que Fonseca Jr. exerceu para além dos muros do Ministério das Relações Exteriores e das universidades que frequentou. Não é exagerado afirmar que Gelson moldou – sem que necessariamente o pretendesse – uma geração de estudantes e jovens professores de relações internacionais no país. Seu livro *A legitimidade e outras questões internacionais*, publicado em 1998, foi o principal vetor dessa tendência. Os ensinamentos teóricos e constructos conceituais ali inoculados passaram a ser citados, com admirável frequência, nos trabalhos de conclusão de graduação, nas dissertações e teses de pós-graduação, nos artigos e livros científicos da década seguinte. Para alguém que passou pelos bancos das escolas brasileiras de relações internacionais na primeira década do século XXI, era difícil escapar de referências às “polaridades indefinidas” ou à “autonomia pela participação”. O “racionalismo” gelsoniano – ou grocianismo, como ele mesmo empregou, tomando a expressão de empréstimo a Martin Wight – foi apresentado em sua inteireza, maturado pelas vivências diplomáticas, em *O interesse e a regra*, livro ulterior, de 2008. Embora menos conhecida do grande público, a obra sobre o multilateralismo parece-me fechar um ciclo de pensamento. Afinal, o Gelson de 2008 é um óbvio prolongamento do Gelson de 1998. São os anos fecundos de sua contribuição autoral ao campo disciplinar de relações internacionais. Disso, e de outros aspectos de sua vida e obra, eu pretendo me ocupar no ensaio.



## APORTE TEÓRICO

O ano de 1998 foi especialmente agitado para o observador da cena internacional. Eram tempos de encanto e perplexidade com a dita “globalização” das relações humanas. Na Irlanda do Norte, católicos e protestantes chegaram a um acordo de paz. Índia e Paquistão assustaram o mundo com seus testes nucleares. Foi criado, nos termos do Estatuto de Roma, o Tribunal Penal Internacional, para julgar os graves crimes de guerra, genocídio e contra a humanidade. O Brasil aderiu, finalmente, ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, após três décadas de recusa em fazê-lo. Nosso país também mediou, com êxito, as conversas que puseram fim ao conflito entre Peru e Equador, sobre a fronteira não demarcada da Cordilheira do Condor. Augusto Pinochet, o ditador chileno, foi preso em Londres. Fernando Henrique Cardoso, por seu turno, reelegeu-se à presidência do Brasil. Cito, por fim, outros dois acontecimentos, se não tão impactantes para a história da humanidade, decisivos ao menos para os propósitos deste capítulo: Gelson Fonseca Jr. publicou a obra *A legitimidade e outras questões internacionais* pela editora Paz e Terra, de São Paulo; e eu, um jovem de dezessete para dezoito anos de idade, iniciei o curso de graduação em Relações Internacionais, na PUC de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

Blague à parte, o parágrafo acima funciona, a bem da verdade, como *disclaimer* para a discussão que virá. O encadeamento dos fatos é relevante. Não só por trazer o contexto amplo em que estávamos inseridos, mas também, e principalmente, por resgatar o meu “lugar de fala” nesse enredo. Recém-iniciado nas tramas internacionais, lembro-me ainda hoje do fascínio que *Legitimidade* despertou em mim. A coletânea de ensaios trazia miradas desafiadoras e dotadas de certa originalidade. Em lugar do realismo, do liberalismo e do marxismo velhos de guerra, Fonseca Jr. fazia-se difusor e intérprete da Escola Inglesa. Se não foi Gelson quem me apresentou tal linha de

reflexão, foi certamente ele quem, com os aportes teóricos do livro, me fez prestar atenção naquela cepa de autores anglo-saxões – mais na vertente de teoria política, com Wight e Bull, é preciso registrar, do que na corrente historiográfica, de Butterfield e Watson. Fica evidenciado que, desde o início, Gelson influenciou sobre minha trajetória de intérprete tentativo das relações internacionais do Brasil.

Tudo seguiu o *script* previsível. Motivado pelo contato com o extrato das aulas do Professor Fonseca Jr. nos cursos do Instituto Rio Branco, as quais eram parcialmente reproduzidas em *Legitimidade*, li *A política do poder*, breve dissertação que Martin Wight redigira no imediato pós-guerra. Acessei uma versão de capa amarela, publicada no Brasil, em 1985, pela Editora da UnB. O calouro de graduação e aspirante a analista que eu era assimilou o que lhe foi possível, deixando passar outro tanto. Ora me recordo de epígrafe que utilizei em um trabalho final da disciplina Teoria de Relações Internacionais, cunhada pelo mesmo Wight, que, com ares de presumível mal-estar, detectava – em meados da década de 1950 – que “Everyone is a Realist nowadays” (*apud* DER DERIAN, 1995, p. 1). Alto lá, reivindicaria Wight, nem tudo girava ao redor do poder nu e cru das nações. O professor oxfordiano estava a desenvolver, à época, a sua teoria internacional, que trazia as fundações do que, contemporaneamente, chamamos de Escola Inglesa. Sem abdicar do pressuposto do Estado como ator racional, Wight incorporou dimensões da história e da axiologia para apreender a ordem global. A uma das modalidades de teoria explicativa sobre as relações internacionais, ele chamou de “grocianismo”, sucintamente definido por Hedley Bull como:

[A] prescrição para a conduta internacional de que todos os Estados, nas suas interações com outros Estados, estão vinculados por regras e instituições da sociedade que eles formam. Em oposição à visão hobbesiana, os Estados, segundo os grocianos, são constrangidos não apenas por mandamentos da prudência e da conveniência, senão

também pelos imperativos da lei e da moralidade (BULL  
*apud* FONSECA JR., 1998, p. 59).

Fazia sentido, para um diplomata de carreira com formação jurídico-política, enveredar pelos escritos da Escola Inglesa, difusamente inspirados por Hugo Grócio, pensador holandês dos séculos XVI e XVII, por muitos considerado o pai do Direito Internacional moderno. Afinal, a cosmovisão diplomática do Itamaraty encontra tradução quase perfeita em tais constructos teóricos e conceituais. A noção de que as balizas legais, institucionais e morais importam tanto quanto os vetores materiais das relações internacionais é, no fim das contas, a crença pela qual nossos homens de Estado mais proeminentes, de José Bonifácio a Dom Pedro II, do Visconde do Uruguai ao Barão do Rio Branco, de Joaquim Nabuco a Ruy Barbosa, se bateram desde a independência nacional, configurando a rácio estratégica da inserção internacional do Brasil (BELÉM LOPES & CASARÕES & GAMA, 2019).

O núcleo duro das ideias da Escola Inglesa está bem assentado em *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, obra maior de Hedley Bull, publicada originalmente em 1977. Pensador australiano radicado no Reino Unido, Bull rompeu com a visão estritamente mecanicista das relações internacionais – que o realismo dito “científico” havia desenvolvido, desde o pós-guerra – para postular que, em lugar de um simples sistema internacional, isto é, um arcabouço relativamente esvaziado de conteúdo normativo, seria mais razoável falarmos de *sociedade* internacional. Uma sociedade “anárquica”, é bem verdade, no sentido de que não existe governo mundial, ou parlamento global, ou instituição religiosa capaz de comandar todos os povos, ou império de abrangência planetária; ainda assim, uma sociedade internacional de Estados, que compartilham valores morais profundos, *instituições primárias* da ordem global, as quais dotam de estabilidade e previsibilidade as interações regulares entre unidades nacionais.

Neste momento da narrativa, um recuo metateórico é fundamental. Afinal, identificam-se raízes de ancestralidade ocidental nas elaborações intelectuais de Wight ou de Bull. Não é fato fortuito que a escola de pensamento sob nosso escrutínio seja *inglesa* na origem. A meu juízo, John Locke, com o *Segundo tratado sobre o governo civil*, de 1689, é uma referência incontornável para entendimento das “instituições primárias” da sociedade internacional. A ideia lockeana de que o “contrato social” – ou seja, o pacto entre os atores civis para viabilizar o governo – demanda defesa incondicional da vida, da verdade e da propriedade corresponde, feitas as devidas ressalvas e abstrações, à proposição bulliana de que a sociedade internacional busca, no frigidar dos ovos, a autopreservação dos Estados [vida], a manutenção do que foi pactuado<sup>1</sup> [verdade] e o respeito à soberania estatal [propriedade]. Todo o resto – as instituições secundárias da sociedade internacional, quais sejam, a balança de poder, o direito internacional, a diplomacia, a guerra, as disputas entre potências – deriva do “feixe lockeano” de valores originários (LOCKE, 2001).

Nesse diapasão, Christian Reus-Smit (1997) ajuda a entender o peso da ancestralidade ocidental nas elaborações da Escola Inglesa, ao ponderar que instituições da ordem mundial assumiram as mais distintas fórmulas e encarnações concretas ao longo dos séculos. Desde a Grécia antiga, muito antes de haver o Direito Internacional moderno, já existia, por exemplo, o instituto da arbitragem “internacional” (isto é, envolvendo diferentes coletividades humanas); antes de inventar-se o multilateralismo, qual o conhecemos a partir do século XIX, experimentamos o trilateralismo das cidades-estado helênicas – Atenas, Esparta e o conjunto das demais –, que faziam a “balança de poder” pender para um lado ou para o outro. Trata-se, dentro da chave teórica da Escola Inglesa, de caudalosa tradição do Ocidente, que chegou até os dias correntes, não poupando nações

---

1 No adágio jurídico, a noção de *pacta sunt servanda*.

pós-coloniais fortemente integradas à sociedade internacional, como o Brasil. O acadêmico e diplomata cujo pensamento aqui se disseca, Gelson Fonseca Jr., é legítimo herdeiro dessa linhagem – racionalista, humanista, liberal, legal-institucional e sensível à variável histórica. Um grociano nos trópicos, pois<sup>2</sup>.

### INOVAÇÃO CONCEITUAL

Dois dos conceitos mais fartamente referidos do corpus teórico das relações internacionais no Brasil têm a paternidade atribuída a Gelson Fonseca Jr. Refiro-me à díade “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação”, mobilizada no ensaio “Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea” de *Legitimidade* (p. 353-374). Por meio dessa contraposição, Gelson tenta mostrar a diferença essencial que havia entre a política externa da ditadura militar, posta em prática entre 1964 e 1985, e aquela que se seguiu, na Nova República, especialmente nos anos sob Fernando Henrique Cardoso, primeiro como Chanceler (1992-1993) e, depois, como Presidente (1995-2003). Em suma, argumenta-se que, enquanto Presidentes militares buscaram ampliar a margem de manobra do Brasil na cena internacional por meio do distanciamento em relação às instituições da sociedade de Estados, nomeadamente em temáticas de direitos humanos, meio ambiente e não proliferação nuclear (logo, “autonomia pela distância”), os civis resgataram a tradição diplomática de apoio ao multilateralismo e de participação intensa nos processos decisórios colegiados (“autonomia pela participação”, portanto).

A diferenciação conceitual de Fonseca Jr., além de didática e intuitiva, também servia a propósitos de autojustificação do governo

---

2 Estou em boa companhia no diagnóstico. No texto de apresentação a *Legitimidade*, o Professor e Chanceler Celso Lafer registra: “Gelson Fonseca Jr. tem inequívoca preferência axiológica pelos racionalistas, uma preferência que, no entanto, é epistemologicamente temperada pelo peso do argumento realista” (LAFER in FONSECA JR., 1998, p. 12).

Cardoso. É importante lembrar que, depois de se recusar a assinar o Tratado de Não Proliferação (TNP) por três décadas a fio, sob a tese – celebrizada pelo Embaixador Araújo Castro – de que o instrumento jurídico era inerentemente injusto, já que vedava a nações como o Brasil o acesso à tecnologia nuclear de uso dual, o Itamaraty reviu a sua posição e, sob forte polêmica pública e críticas de partidos de oposição, o Brasil aderiu, de modo integral, ao regime global de não proliferação nuclear. Outros gestos diplomáticos, tais como a assinatura do instrumento de adesão ao Tribunal Penal Internacional, em 2002, também sinalizavam a nova era. Cardoso chegou a elaborar sobre o assunto, em trecho de seu livro *A arte da política*:

Embora seja importante para a diplomacia a preservação de uma linha de conduta coerente, é essencial que a política externa sinta os ventos do mundo. Não para curvar-se a eles, mas para utilizá-los na direção do interesse nacional e poder assim projetá-lo com algum impacto num mundo em acelerada mudança. [...] Tentei seguir esse padrão de política externa. Para sintetizar, *lanço mão da expressão cunhada pelo Embaixador Gelson Fonseca*, que foi meu assessor direto, segundo o qual a política externa que persegui desde minha curta passagem pelo Itamaraty (de outubro de 1992 a maio de 1993) buscou a “autonomia pela participação” numa realidade internacional cambiante, em contraposição à “autonomia pela distância” da ordem mundial vigente, que em momentos anteriores marcou governos autoritários (CARDOSO, 2006, p. 604, grifo nosso).

Ainda estudante de mestrado em Ciência Política, busquei dialogar crítica e construtivamente com aquele par de conceitos de Fonseca Jr. Incomodava-me, especialmente, a apropriação autoindulgente do termo “autonomia” pelos operadores da política brasileira. De resto, como se sabe, autonomia é – sempre foi – um valor caro às tradições do pensamento latino-americano em

política exterior. O impulso autonomista recebeu vários nomes no meio acadêmico e assumiu múltiplas formas ao longo de sua história. Estudiosos referiram-se, no Brasil, à autonomia “na dependência” (Gerson Moura), “pela contradição” (Diego Jesus), “pela modernização” (Guilherme Casarões), “pela diversificação” (Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni), para não mencionar o duo gelsoniano. Esse apelo contra a subordinação religa-se à missão histórica e ao mantra da política externa brasileira desde a fundação da República. Convém esclarecer-lhe os sentidos. O trecho seguinte, resgatado do artigo “Balanço sobre a inserção internacional do Brasil”, publicado em 2004 no periódico *Contexto Internacional*, da PUC do Rio de Janeiro, captura a inquietação dos (então) jovens analistas:

Com o ocaso da Guerra Fria, Gelson Fonseca Jr. chegou a contemplar uma nova atitude da diplomacia brasileira diante do mundo, caracterizada pelo diplomata como a “autonomia pela participação”. Ora, convenhamos: embora seja inegável o ímpeto participativo de nosso país na conformação da ordem pós-Guerra Fria, será dificilmente sustentável que tenhamos logrado alguma “autonomia” no período. Se ela ocorreu, o foi em nível bastante limitado. A dita “autonomia pela participação” do Brasil parece ter seguido uma lógica de adequações, porquanto reativa aos novos traços do sistema internacional – largamente definidos pelos EUA –, e não ativa e propositiva, como se esperaria de um ente verdadeiramente “autônomo”. A contribuição brasileira para o novo quadro político, se houve, não passou da marginalidade. Que o Brasil se tenha beneficiado da tal “participação pela adequação”, é matéria amplamente discutível (BELÉM LOPES & VELLOZO JR., 2004, p. 339).

A chave da discordância, hoje percebo, residia na polissêmica noção de *autonomia*. Na tradição kantiana, autonomia é conceito que se erige em distinção a heteronomia. A vontade heterônoma é a obediência a regras de ação que foram estipuladas externamente

ao sujeito. Essa “vontade” submete o homem a um fim que ele não buscou por conta própria, e os princípios de sua ação serão, invariavelmente, imperativos hipotéticos. Desse modo, as obrigações que a heteronomia pressupõe não podem, segundo Kant, vincular completamente o ser humano, porque a vontade foi formada externamente a ele.

Por outro lado, a vontade autônoma é autolegiferante. As obrigações morais a que um homem autônomo se encontra sujeito são autoimpostas. No pensamento de Kant, existe a suposição de que outros homens, igualmente dotados de faculdades racionais, poderão também se impor uma “vontade”. John Rawls, continuador do kantismo por outros meios, estabelece três critérios comuns às pessoas autônomas: 1) elas têm a capacidade moral de formular, revisar e procurar racionalmente uma concepção do bem; 2) elas são fontes autoautenticadoras de reivindicações válidas; 3) elas são capazes de assumir responsabilidade por seus fins. A “autonomia racional” compete ao indivíduo. Baseia-se nas faculdades intelectuais, morais e éticas das pessoas. Expressa-se no exercício da capacidade de formular, revisar e procurar uma concepção do bem, e de deliberar de acordo com ela. Requer também “a capacidade de entrar em acordo com os outros, quando restrições se apresentam” (RAWLS, 2000, p. 116-126).

Na tradição nietzscheana, por fim, autonomia é a autossuperação por meio da transvaloração, isto é, a incessante assimilação e destruição dos valores com que se depara o homem no decorrer da vida. Também conhecido como método genealógico, o procedimento autonomizador consiste em desvendar as condições e circunstâncias de surgimento de nossos ideais supremos, identificando o que neles existe de interesse, parcialidade, moralidade. Se todo valor, em Nietzsche, emerge cultural e historicamente da interpretação humana, autonomia é poder desvencilhar-se inteiramente desses signos preconcebidos (NIETZSCHE, 1968).



Norma vem do complexo conceito grego *nomos*. Sua origem supõe o abandono voluntário dos mitos e a transformação na concepção grega de mundo. Na sociedade arcaica de Homero e de Hesíodo, o ser humano era assim especificado por seu status de “ser social”. Na reflexão grega original, o *nomos* permanecia vinculado à exterioridade da vontade dos deuses, constituindo, assim, uma heteronomia kantiana. Progressivamente, no entanto, o próprio voluntarismo divino entre os helênicos foi-se investindo de humanização: na *Iliada*, de Homero, os homens sábios já proferem sentenças (sempre em nome da vontade divina, contudo). A crescente liberdade de ação concedida aos sábios na interpretação do *nomos* (originalmente, emanado dos deuses gregos) dá azo ao exercício da reflexão. E é essa reflexividade que engendrará o “*auto-nomos*”, a autonomia propriamente dita, porque é preciso que o homem se perceba como animal político, e não apenas como ser social, para que a vontade do indivíduo comece a ser considerada relevante. O *nomos* grego, que precede e extrapola o sentido moderno da norma jurídica positiva, remete ao desdobramento da liberdade humana pela compreensão reflexiva da ordem do universo (BELÉM LOPES, 2012).

A autonomia do Estado – isto é, a capacidade de gerar a própria norma de conduta no plano internacional –, no marco de uma sociedade internacional, é sempre contingente, por raciocínio análogo. No âmbito das relações entre Estados, não há “super-homem nietzschiano” ou “imperativo categórico kantiano” possível. Nenhum ator nacional comporta o ônus da ação moral autárquica ou puramente auto-orientada. Depende não apenas das múltiplas variáveis conjunturais, senão também do acumulado histórico, das estruturas que governam invisivelmente as suas ações, das forças profundas e irresistíveis que transbordam as fronteiras territoriais. A “autonomia pela participação” de Fonseca Jr. é – não me resta dúvida, depois de todos esses anos – a resultante ponderada desses vetores. Em lugar do voluntarismo, que pode ensejar ora o afastamento

brasileiro dos centros decisórios, ora a tentativa malograda de exportação de padrões, preconiza-se a ativa participação nos grandes foros mundiais, mesmo que em circunstâncias assimétricas ou constrangidas, dado o juízo razoável de que, sopesados os fatores, as rotas alternativas gerariam mais ônus do que bônus para o país.

Mas não é só isso; há que incorporar ao esquema analítico a dimensão axiológica da nação brasileira. O Embaixador José Guilherme Merquior alcançou síntese a esse respeito, sugerindo que, a rigor, os povos latino-americanos seriam ocidentais “mais pobres, mais misteriosos, até mais problemáticos, mas ainda assim ocidentais” (MERQUIOR, 1990, p. 87). Gelson Fonseca Jr., em consonância com o colega, batizou a administração de política externa de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) de “ocidentalismo ortodoxo”, usando como principal indicador para sua avaliação a propensão da diplomacia de Dutra a um alinhamento incondicional com os Estados Unidos. As políticas externas apresentadas por Juscelino Kubitschek (1956-1960) e Getúlio Vargas (1951-1954) destacavam-se como versões moderadas desse ocidentalismo, enquanto as de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) e Ernesto Geisel (1974-1979) se encaixariam bem naquilo que Fonseca tratava por “ocidentalismo heterodoxo”. Seja como for, o compromisso com valores ocidentais permaneceu enraizado na diplomacia brasileira. Liberdades civis, capitalismo de mercado, democracia representativa, religião e cultura serviram para ligar simbolicamente o Brasil à ideia de Ocidente. O país nunca se divorciou da identidade hemisférica – nem na época de Bandung e do Movimento dos Não Alinhados, nem no auge da ditadura militar, nem mesmo no imediato pós-Guerra Fria (FONSECA JR., 1998, p. 270-273).

As crescentes tensões entre “ocidentalistas” e “autonomistas desocidentalizantes” surgiram, de forma ruidosa, no início dos anos 2000, quando os dois maiores partidos políticos no Brasil de então – PT (Partido dos Trabalhadores) e PSDB (Partido da

Social-Democracia Brasileira) – começaram a expressar suas posições em questões internacionais e a defendê-las publicamente. Celso Lafer e Celso Amorim, principais formuladores da política externa brasileira no início do século XXI, representaram a mencionada justaposição durante as presidências de Cardoso (1995-2003) e Lula da Silva (2003-2011). Para a primeira ala, o Brasil deveria buscar a adequação, enquanto para a segunda, o revisionismo. O *establishment* político-econômico global celebrou Cardoso como o reinventor do Brasil; aquele que, após várias tentativas falhas, conseguiu finalmente modernizar a administração pública e as finanças nacionais, colocando-o de volta no caminho do progresso e da sustentabilidade. Não obstante, ele também foi acusado de imitar práticas ocidentais e de incorporar acriticamente uma série de tratados internacionais que regulavam desfavoravelmente áreas sensíveis ao interesse nacional. Lula da Silva, por outro lado, era visto como um líder do Sul Global, capaz de colocar de pé uma política externa corajosa e solidária, opondo-se ao cinismo supostamente predominante da *Realpolitik*. Ao mesmo tempo, era considerado megalomaniaco e ideológico na condução das relações internacionais – e dizia-se estar colocando em risco o panteão (ocidentalizado) das antigas tradições diplomáticas do Brasil (BELÉM LOPES, 2020).

Onde fica Gelson nessa história? Com a palavra, nosso pensador grociano: “O discurso oficial aproxima-se da melhor compreensão de Brasil quando aceita os contrastes e as ‘qualificações’ do Ocidente que verificamos no pensamento governamental” (1998, p. 279). Fonseca Jr. é rematado ocidentalista, sim, mas ostenta preferência pela vertente diplomática que, ao conversar com pares sobre a governança global, impõe reparos à matéria em exame e negocia os termos da eventual adesão ao comboio, se e como interessar à sociedade brasileira. Cumpre ter em mente a seguinte premissa: para Fonseca Jr., o Ocidente somos nós, não o outro. É da interação que aparta continuamente arestas, não do entrechoque que magnifica diferenças,

que se nutre o Brasil histórico. Se há uma ordem internacional liberal que nos rege a todos, ela é também, com maiores ou menores graus de capacidade propositiva e influência efetiva no decorrer do tempo, um resíduo da ação *autônoma e participativa* do Brasil, de 1822 até o dia corrente.

### NO CORAÇÃO DO MULTILATERALISMO

Depois de aproximar a lupa de aspectos teórico-conceituais do ideário gelsoniano em *Legitimidade*, redijo uma nota rápida sobre o livro ulterior, *O interesse e a regra*, compilação de ensaios com grande tema subjacente – o multilateralismo –, lançada em 2008. No tomo, Fonseca Jr. excursiona pela obra do teórico estadunidense John G. Ruggie – que assessorou o próprio Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Kofi Annan – e de diversos outros pensadores, igualmente densos e atuais. Não se limita às Nações Unidas, cobrindo também a União Europeia, as diferentes experiências institucionalizadas de integração na América Latina e, num momento especialmente relevante, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, no que dá a ver com nitidez a concepção multilateral que lastreia a política externa brasileira. Como não poderia deixar de ser, o principal texto do livro, com 150 páginas de extensão, é dedicado à ONU, encarnação do multilateralismo de vocação global, e organização em que Gelson serviu, na condição de líder da delegação brasileira, entre 1999 e 2003.

Penso que há nas entrelinhas um diálogo rico entre o homem de 1998, que estava baseado em Brasília e lecionava no Instituto Rio Branco, à época da publicação do livro *Legitimidade*, e o homem de 2008, que ocupara sequencialmente três postos profissionais no serviço exterior. As reflexões anteriores, sobre ética e poder nas relações internacionais, retornam com volúpia em *O interesse e a regra*, mas agora estão atravessadas pelas lições aprendidas no dia a dia da delegação brasileira nas Nações Unidas e, igualmente, pelas

passagens como Embaixador plenipotenciário e Cônsul-Geral em Chile e Espanha, respectivamente. Gelson alia à teoria, portanto, o seu conhecimento prudencial, adquirido na prática e para a prática. Um típico momento da conciliação – sempre difícil – entre o *homo reflexivus* e o tomador de decisões, o indivíduo que assume em última instância a responsabilidade pela representação soberana do país; o cruzamento entre a razão teórica e a razão prática.

O cabedal de Fonseca Jr. proporciona ao leitor de *O interesse e a regra* um painel sofisticado e algo cético sobre as possibilidades que envolvem a ação política das Nações Unidas na contemporaneidade. Não há espaço para ilusões mal-informadas na obra. Antes o contrário: a avaliação é equilibrada porque atenta aos detalhes e à amplitude do papel da Organização de São Francisco nas relações internacionais. A ONU não se resume ao seu Conselho de Segurança ou às sessões anuais de abertura de trabalhos na Assembleia Geral. É bem mais do que isso.

A autoridade política da ONU, baseada na legitimidade moral e jurídica de quem se faz porta-voz dos interesses da humanidade, não se converterá em poder efetivo em incontáveis ocasiões. Noutras tantas, haverá medidas sem a devida dose de legitimidade moral, política ou jurídica. A questão que se impõe ao observador, portanto, é esta: existe, na dureza das práticas internacionais, uma profunda desarticulação entre legitimidade e poder efetivo, entre autorização moral e capacidade operacional de promover a mudança. Poder cru e ética não são, automaticamente, intercambiáveis entre si. Um não se transformará, necessariamente, no outro. Essa disjunção fundamental vem à tona quando se debate a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tópico central, desde sempre, para as pretensões do Brasil global. Que existe um consenso difuso de que a reforma do órgão se faz necessária, parece ponto pacífico entre diplomatas que falam em nome dos seus Estados; mas o acesso às

alavancas de poder, aos meios concretos para fazer a coisa acontecer no seio da sociedade internacional, esse permanece difícil e custoso.

Por quê? Em poucas palavras, porque os *interesses* das grandes potências – os cinco detentores de assento permanente do Conselho, guardiães da ordem fundada em 1945 – se interpõem à mudança da *regra*. Com boas “razões de razão nacional”<sup>3</sup>, tais países não se mostram muito dispostos a abdicar de certas vantagens relativas no concerto internacional. Mesmo que as configurações institucionais estejam anacrônicas, toda reforma institucional trará vencedores e perdedores. E, como ensina Vincent Pouliot (2016), há “hierarquias” visíveis e invisíveis (*pecking orders*) nas relações multilaterais. O mais talentoso e instrumentado dos Embaixadores não conseguirá, por mais que tente, ir muito além dos limites materiais que lastreiam a representação do seu país. Para não mencionar os constrangimentos jurídicos e custos políticos para alterar o quadro normativo onusiano. Assim, a mensagem que infiro dessa obra gelsoniana não é exatamente a mais otimista.

## SORTE GRANDE

Como o texto tem caráter assumidamente testemunhal, permitam-me arrematá-lo num registro pessoal e afetivo. Só conheci pessoalmente o nosso “grociano dos trópicos” em 2010, na visita dele que organizamos a Belo Horizonte, sob pretexto de lançamento de *O interesse e a regra*, quando eu ainda era professor da Pontifícia Universidade Católica. Tornou-se ocasião festiva e prestigiada pela comunidade acadêmica local. Ao fim da palestra, o auditório, repleto, aplaudiu bastante a fala do Professor Fonseca Jr. Recordo-me de termos conversado, nos bastidores, sobre a sua experiência no consulado em Madrid. Como bom diplomata, que entrega pouco de sua opinião e colhe o máximo, perguntou-me, de chofre, o que eu

---

3 A boa expressão encontra-se originalmente na discussão que faz José Murilo de Carvalho sobre a razão de Estado no Império do Brasil (CARVALHO, 2005).

achava da política externa então praticada pelo Estado brasileiro. Formulei pobremente uma ou duas frases. Gelson as ouviu com atenção, mas não esboçou reação. Eu estava diante de um profissional.

No ano de 2012, Fonseca Jr. e eu já não éramos completos estranhos um ao outro, e ousei tentar uma cartada. Acabara de ter tido o meu primeiro livro aprovado para publicação – *A ONU entre o passado e o futuro*: a política da autoridade – e pensei em chamar Gelson para prefaciá-lo. Seria o encaixe perfeito: um intelectual refinado, por quem nutria admiração, e, mais importante, que conhecia o objeto da minha pesquisa por dentro. A teoria conjugava-se com a empiria. Qual não foi a minha surpresa? O Embaixador aceitou prontamente fazer a leitura e comentar o manuscrito. Fiquei exultante. Mais ainda quando li a peça, o melhor *review* crítico que poderia ter recebido. Minha audácia foi recompensada<sup>4</sup>.

Não parou por aí. Em 2014, numa viagem de trabalho ao Chile, para realizar pesquisa de campo, encontrei-me com Manfred Wilhelmy, professor da Universidad de Chile e também o editor, à época, da prestigiosa *Estudios Internacionales* – vinculada ao Instituto de Estudos Internacionais da referida universidade. Entreguei ao colega chileno cópia de meu livro *Política externa e democracia no Brasil*: ensaio de interpretação histórica, publicado em 2013, ao que ele retorquiu: “Que tal se tivéssemos uma resenha da obra, feita pelo Embaixador Fonseca Jr., em nossa revista?”. Sim, os dois já se conheciam da passagem de Gelson pela chefia da Embaixada do Brasil em Santiago. Wilhelmy tinha a melhor impressão possível do Itamaraty e de seus quadros. Quase envergonhado, resolvi pedir mais um favor a Gelson. E, novamente, o diplomata e *scholar* brasileiro deu provas de sua enorme generosidade: do Porto, onde servia profissionalmente, enviou-me outro escrito impecável – e muito lisonjeiro – sobre o livro recém-lançado. Além de servir-me de

---

4 Ver seção com bibliografia completa de Gelson Fonseca Jr. neste volume.

credencial acadêmica, o endosso de Gelson facilitava a circulação de minhas teses junto ao público acadêmico *hispanohablante*<sup>5</sup>. A dívida de gratidão ia ficando difícil de saldar.

Nossa correspondência eventual, por e-mail, não cessou desde então. De tempos em tempos, trocamos opiniões sobre escritos acadêmicos, artigos jornalísticos e lances específicos da política externa brasileira. Também compartilhamos, ora em seminários do Itamaraty, ora em webinários do CEBRI, fecundas jornadas de discussão. Tive acesso privilegiado ao brilhante pensador brasileiro das relações internacionais de uma maneira que o acadêmico iniciante, o jovenzinho lá de 1998, jamais teria sonhado. Se é verdade que Gelson Fonseca Jr. impactou profundamente o campo de reflexões sobre o estar-no-mundo do Brasil, receio que eu tenha me tornado a prova ambulante dessa influência. Foi a minha sorte grande, aliás.

## REFERÊNCIAS

BELÉM LOPES, D. *A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade*. Curitiba: Editora Appris, 2012.

\_\_\_\_\_. De-Westernization, Democratization, Disconnection: The Emergence of Brazil's Post-Diplomatic Foreign Policy. *Global Affairs*, v. 6, p. 1-18, 2020.

\_\_\_\_\_.; CASARÕES, G.; GAMA, C. A. Tragedy of Middle Power Politics: Traps in Brazil's Quest for Institutional Revisionism. In: ESTEVES, *et al.* (Org.). *Status and the Rise of Brazil*. New York: Springer, p. 51-70. 2019.

\_\_\_\_\_.; VELLOZO JR, J. Balanço sobre a inserção internacional do Brasil. *Contexto Internacional* (PUC-RJ), Rio de Janeiro, v. 26, p. 317-353, 2004.

---

5 Ver seção com bibliografia completa de Gelson Fonseca Jr. neste volume.



- BULL, H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* [fourth edition]. New York: Columbia University Press, 2002.
- CARDOSO, F. H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARVALHO, J. M. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.
- DERDERIAN, J. *International Theory: Critical Investigations*. London: Palgrave, 1995.
- FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- \_\_\_\_\_. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.
- LOCKE, J. *Dois tratados sobre o governo* [livro II]. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MERQUIOR, J. G. Um outro ocidente. *Presença*, 15, p. 69-91, 1990.
- NIETZSCHE, F. *Will to Power*. New York: Vintage Books, 1968.
- POULIOT, V. *International Pecking Orders: The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- RAWLS, J. *O liberalismo político*. São Paulo: Editora Ática, 2000.
- REUS-SMIT, C. The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions. *International Organization*, v. 51, issue 4, Autumn 1997, p. 555-589, 1997. doi: <<https://doi.org/10.1162/002081897550456>>.
- WIGHT, M. *A política do poder*. Brasília: Editora UnB, 1985.



# GELSON FONSECA JR. E A HISTORIOGRAFIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

*Rogério de Souza Farias\**

## INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. esteve no púlpito de um auditório da Universidade de Brasília (UnB), após deixar a posição de Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. O evento celebrava a publicação de um livro sobre a atuação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU de 1998 a 1999 e foi este o meu primeiro contato com o trabalho do Embaixador. Não poderia conceber, naquele momento, como sua produção e personalidade exerceriam tanta influência sobre minha trajetória acadêmica e profissional nas duas décadas seguintes, especialmente quando progressivamente migrei meu interesse da área de análise de política externa para a história da

---

\* Rogério de Souza Farias é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2012), foi *visiting scholar* do Lemann Institute for Brazilian Studies (University of Illinois at Urbana-Champaign) e *associate* do Center for Latin American Studies da Universidade de Chicago (2014/2017). Como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental atuou no Ministério da Indústria e do Comércio, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Escola Nacional de Administração Pública, no Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão e no Ministério da Economia. Ganhou o Concurso de Teses e Dissertações em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais e recebeu Menção Honrosa no Prêmio CAPES de Teses na área de Ciência Política e Internacional em 2013. Publicou artigos e resenhas em *Latin American Policy*, *Political Studies Review*, *Journal of World Trade*, *World Trade Review*, *The International History Review*, *Millennium*, *Diplomacy & Statecraft* e *The Hague Journal of Diplomacy*.

inserção internacional do Brasil, transição pela qual o Embaixador também passaria.

O objetivo desse trabalho é, em primeiro lugar, compreender o pensamento histórico na trajetória intelectual do Embaixador Gelson Fonseca Jr., argumentando que sua produção na área de ciência política tem grande impacto interpretativo na historiografia da política externa brasileira. Em segundo lugar, testarei empiricamente uma reflexão dele sobre o nascimento da diplomacia brasileira no período após a Independência – a de que nossa inserção na América do Sul foi significativamente diferente do ponto de vista diplomático se comparado com a na Europa. Este esforço será realizado com base em pesquisa inédita de um projeto sobre a história social da diplomacia brasileira.

## **O CIENTISTA POLÍTICO COMO HISTORIADOR**

Um dos aspectos singulares que recordo do evento do início dos anos 2000 foi a expectativa que o precedeu. Parte decorria do currículo profissional. Como diplomata, Gelson Fonseca Jr. esteve desde cedo ligado aos mais relevantes temas e às figuras decisórias mais significativas da política externa nacional, de Araújo Castro a Fernando Henrique Cardoso. A recordação mais nítida que tenho do evento, além do senso de humor do palestrante, foi a maneira como usou o passado como ponto de reflexão para compreender os desafios daquela época, como a Guerra contra o Terrorismo, o desafio do multilateralismo em um mundo unipolar e a complexidade da definição do interesse nacional após o regime militar.

Essa ligação entre o passado e presente, como só posteriormente notei, era apresentada não por intermédio de visão teleológica e diletante, mas por organização teórica sofisticada. Essa foi uma característica percebida pelo Embaixador João Baptista Pinheiro, que chefiou Fonseca Jr. na Embaixada do Brasil em Washington na década de 1970, e que deixou consignado o seguinte comentário:

A característica principal das minutas do Secretário Fonseca é o poder de análise e interpretação, análise densa e iluminadora, capaz de envolver sem desfigurações a complexidade dos acontecimentos políticos e descrevê-los com estilo de riqueza expressiva e penetrante força verbal. A substância do julgamento é invariavelmente permeada por uma maturidade de avaliação e um equilíbrio de valores que imprimem o signo da permanência a seus escritos. Alguns dos estudos encomendados ao Secretário Fonseca sobre temas específicos assumiram a envergadura de pesquisas originais merecedoras de reconhecimento mais amplo, não fosse o caráter restrito da matéria tratada. Tudo isso sem em nada diminuir a produtividade e a rapidez no cumprimento das tarefas diárias.<sup>1</sup>

As “pesquisas originais” infelizmente não se limitaram aos telegramas confidenciais e secretos da chancelaria. Com efeito, nas décadas de 1980 e 1990, Fonseca Jr. foi ativo militante no debate acadêmico em temas como ordem e legitimidade no sistema internacional e como os desafios da política externa brasileira se inseriam nesses dois âmbitos (ver FONSECA JR., 1987; FONSECA JR., 1989; FONSECA JR., 1990; FONSECA JR., 1994b; FONSECA JR., 1994a; FONSECA JR., 1995). Ele o fez pelas lentes de cientista político e não como historiador. Mesmo assim, de duas formas inovou no que se poderia denominar de história comparada. Em 1996, em capítulo de livro, indicou os pontos de convergência da Política externa independente (1961-1964) com o pragmatismo responsável (1974-1979)<sup>2</sup>. Este texto seria integrado em seu livro de ensaios de 1998 (FONSECA JR., 1998), no qual também há texto seminal, que influenciaria a forma como concebemos a evolução de nossa inserção internacional da ditadura militar ao atual período democrático –

---

1 Tel N° 1626 da Embaixada em Washington. 26 de outubro de 1976. AHI-BSB.

2 Tese de Luiz Fernando Ligiéro, defendida em 2000 e publicada em 2011, retomou esse recorte (LIGIÉRO, 2011).

“Alguns aspectos da política externa brasileira contemporânea”. O cerne, neste caso, foi o conceito de “autonomia”, algo central na historiografia naquela época<sup>3</sup>. Para o Embaixador, esse elemento tinha grande poder explicativo na compreensão da relação do Brasil com o multilateralismo. Seu esforço analítico abriu ampla vereda de reflexão na academia<sup>4</sup>. Além disso, serviu para subsidiar o discurso diplomático da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso por intermédio dos dois ministros das Relações Exteriores do período, Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer (LAFER, 2000a; LAMPREIA, 1999).

Outra contribuição desse período que merece destaque é a reflexão sobre o barão do Rio Branco, o panamericanismo e a III Conferência Panamericana (FONSECA JR., 2002). Constituindo ensaio analítico e não obra da disciplina de história, o interesse pelo tema estava atrelado à própria trajetória profissional recente do diplomata, atuando na ONU e lidando com a dimensão cotidiana da hierarquia do sistema internacional e a construção de coalizões. Do ponto de vista do conteúdo, o texto é importante por demonstrar a tensão no uso de precedentes diplomáticos em situação de transformação no sistema internacional, na qual se conjugou a emergência dos Estados Unidos como potência mundial e a aparição do multilateralismo como espaço institucional de interlocução diplomática.

## **A CURIOSIDADE INTELCTUAL NO REPENSAR DA HISTÓRIA**

Desde sua atuação no Instituto Rio Branco, iniciada na década de 1980, e na Fundação Alexandre de Gusmão, instituição que presidiu entre 1992 e 1995, o Embaixador Gelson Fonseca Jr. já dialogava com o saber historiográfico. Mas foi durante sua permanência em Madri

---

3 Talvez tenha iniciado de forma explícita com Moura (1980).

4 Ver as contribuições de Tullo Vigevani e Gabriel Cepaluni (VIGEVAANI & CEPALUNI, 2007 e CEPALUNI & VIGEVAANI, 2009).

e no Porto, postos no qual atuou de 2006 a 2016, é que se aprofunda seu engajamento mais efetivo como organizador de fontes primárias, sem se afastar de artigos e capítulos de livro que denominou de “sublinhar e reorganizar o já conhecido” (FONSECA JR., 2012, p. 566), mas que trazem importantes sínteses e interpretações.

O primeiro produto é a longa introdução ao colóquio da Casa das Pedras, publicada nos Cadernos do CHDD (FONSECA JR., 2007). O fascínio pela política externa independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart, demonstrado na década anterior com sua comparação com o pragmatismo responsável, agora era complementado por um verdadeiro presente: as transcrições das atas das reuniões informais promovidas por San Tiago Dantas, recém-nomeado Ministro das Relações Exteriores, em novembro de 1961, com seus futuros assessores. Como aponta em seu texto, ao serem designados para o cargo, muitos ministros reúnem-se com diplomatas para compreender o estado do sistema internacional e da política externa brasileira. O resultado desse diálogo, a criação de uma percepção sobre o sistema internacional e a articulação dos interesses brasileiros no mundo, era consubstanciado no discurso de posse do Ministro. O que Fonseca Jr. aponta como significativo é termos geralmente só o resultado, o discurso, enquanto os documentos reproduzidos registram as discussões do núcleo decisório no momento que precede o início de uma gestão.

A apreciação de San Tiago Dantas nesse cenário demonstra grande capacidade analítica do ponto de vista histórico. Lembrando os grandes perfis traçados por historiadores como Tobias Monteiro e Otávio Tarquínio de Sousa, Fonseca Jr. apresenta retrato sofisticado desse estadista que muito influenciou as gerações subsequentes, a despeito de sua morte prematura em 1964, aos 53 anos – em 2013 Fonseca Jr. retomaria a análise de San Tiago, especialmente como lidou com o conflito Leste-Oeste na Guerra Fria em sua curta gestão como Ministro das Relações Exteriores (FONSECA JR., 2013).

O “estilo de decisão” de San Tiago era curioso. Apesar de sua inteligência, brilhantismo e visão sobre o Brasil e o mundo, as atas o apresentam como curioso e sem estar amarrado a dogmas e a visões preconcebidas – a expressão “professor que ainda não sabe como completar a lição”, utilizada por Fonseca Jr., é muito feliz. Ao leitor fica uma comparação implícita com personagens históricos menos brilhantes, avessos ao contraditório, com crenças rígidas e voluntarismos perigosos, chefias que buscam nos assessores só caixas de ressonâncias de suas próprias certezas e inseguranças.

Pode-se dizer que essa é a primeira contribuição mais densa de Fonseca Jr. a um evento singelo no microcosmo da política externa. Essa abordagem foi equilibrada por obras nas quais observa a história como um bloco tectônico em lenta mutação. Sua visão sobre as continuidades e mudanças do período republicano em artigo de 2012 insere-se nesse diapasão (FONSECA JR., 2011). Sua preocupação analítica aqui é a diferenciação entre, de um lado, princípios e valores, e de outro, comportamentos diplomáticos efetivos. As perguntas que faz são extremamente pertinentes, mas o importante do ponto de vista histórico é sua observação de que mesmo gestões que promoveram rupturas com relação ao passado – como a do Barão do Rio Branco e a Política Externa Independente – o fizeram sob a retórica da continuidade. Isso tem uma consequência metodológica importante para os historiadores. Muitos que se debruçam sobre a política externa brasileira o fazem utilizando o discurso diplomático. A concepção de Fonseca Jr. aponta para a cautela na interpretação desse tipo de fonte, eles refletem o que os decisores desejam sinalizar, não sendo essa retórica sinônimo de intenção e ação.

O cotejamento das fontes e o diálogo com a historiografia é observável em 2012, com o exame do sistema de relações internacionais do Brasil nas Américas, em especial a Doutrina Monroe (FONSECA JR., 2012). Esse trabalho aponta como a região impacta na definição da identidade nacional – uma interpretação convergente



com a de Lafer (2000b). Fonseca Jr. busca compreender a razão de o Barão do Rio Branco, ainda que de forma menos intensa que Joaquim Nabuco, ter apoiado tanto a Doutrina Monroe, em contraposição a contemporâneos como Oliveira Lima e Eduardo Prado. Aponta-se, aqui, o profundo sentimento do barão de que o Brasil era diferente de seus vizinhos, e que a hegemonia americana era fator da realidade internacional da qual o Brasil conseguiria aproveitar em benefício próprio, mas sem ser subserviente.

Como complemento necessário ao monroísmo, é examinada a dimensão pan-americanista do Barão do Rio Branco. Seguindo a literatura, Fonseca Jr. aponta como a atuação brasileira na vizinhança foi conduzida observando seus efeitos sobre a dinâmica bilateral com Washington – estratégia que Rubens Ricupero apontou como existente também no século XX (RICUPERO, 1996). O interessante é que, ao contrário de muitos diplomatas de carreira, Fonseca Jr. não se permite abraçar interpretações hagiográficas, algo observado em sua observação sobre a construção do Pacto ABC, na qual reforça a percepção de que o Barão acreditava em uma hierarquia natural dos países, e na avaliação da IV Conferência Americana, quando aponta a importância da herança europeia e do erro de cálculo do Barão neste evento no que se refere à aceitação do monroísmo.

## **O DIPLOMATA COMO GESTOR DA PESQUISA HISTÓRICA**

Vamos retornar para 1976, quando o Embaixador João Baptista Pinheiro escreveu seu telegrama de despedida a seu jovem colega de carreira. Para Pinheiro, Gelson Fonseca Jr. tinha “uma inteligência analítica de primeira ordem, servida por conhecimentos no campo das ciências sociais que se desenvolveram no mais alto nível universitário graças ao programa de aperfeiçoamento profissional encorajado pelo Itamaraty”<sup>5</sup>. Esse trecho merece reflexão. Fonseca Jr. tomou posse na

---

5 Tel N° 1626 da Embaixada em Washington. 26 de outubro de 1976. AHI-BSB.

carreira diplomática em fevereiro de 1970. Dos 493 servidores que acederam ao órgão da criação do Instituto Rio Branco até este ano, somente 62 tinham alguma pós-graduação, 11% do total. Desses, 51 a fez no exterior. A instituição de ensino que mais recebeu esse grupo de servidores foi a George Washington University, exatamente a que Fonseca Jr. se vinculou<sup>6</sup>.

João Baptista Pinheiro via com bons olhos a utilização dos recursos analíticos das ciências sociais no trabalho diplomático, tendo ele mesmo se especializado em estudos econômicos na década de 1950. Esse tipo de pensamento também caracterizou Fonseca Jr., algo que o levou a refletir sobre a relação entre o conhecimento e a política externa. Isso tomou uma forma mais articulada em sua tese no Curso de Altos Estudos no Instituto Rio Branco (FONSECA JR., 1982). As relações institucionais entre a academia e o ambiente decisório da política externa brasileira, tema de sua tese, não se limitaram ao plano teórico. Sua atuação profissional no âmbito da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) em três momentos distintos demonstra a valorização operacional na construção de redes e espaços institucionais de reflexão acadêmica com impacto particular na área de história.

A primeira fase veio na década de 1980. A FUNAG, criada em setembro de 1971, no auge do regime militar, carecia de pessoal, orçamento, programa de trabalho, elos com a academia e oferta de produtos. Fonseca Jr., ainda que não tenha sido um dos participantes da reunião do Conselho Superior da instituição em 1985, que efetivamente reativou a instituição de sua letargia, teve atuação destacada. Na própria ata deste encontro, por exemplo, indica-se

---

6 A informação é autodeclaratória segundo os dados dos currículos funcionais publicados nos anuários de pessoal. Os nomes dos oito com os respectivos anos da posse seriam: Francisco de Assis Grieco (1945), Pedro Paulo Pinto Assumpção (1962), Celso de Almeida Miguel Relvas (1964), João Gualberto Marques Porto Júnior (1966), Alfredo Carlos de Oliveira Tavares (1969), Antonio Humberto do Cavalcanti de Albuquerque (1970), Gelson Fonseca Jr. (1970) e José Antônio de Castello Branco de Macedo Soares (1970).

que ele fez parte de um grupo de diplomatas que trabalhou no estreitamento de laços com o programa de história oral do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas. Foi essa articulação interna no Itamaraty que estimulou vários diplomatas a concederem entrevistas, hoje fontes essenciais para compreender a política externa brasileira no período posterior a 1930 (FUNAG, 2018)<sup>7</sup>.

Sua colaboração tornou-se mais ativa quando promoveu a criação e, posteriormente, tornou-se o primeiro diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da FUNAG, naquela época funcionando em uma casa simplória na Vila Planalto, nos arredores da Esplanada dos Ministérios. A despeito de seus poucos recursos, o IPRI tornou-se o centro de diálogo e de reflexão de diplomatas e acadêmicos sobre as mudanças que se processavam no mundo e no Brasil. Além de sua agenda sobre temas contemporâneos, esse período foi caracterizado pelo esforço de recuperar a historiografia da política externa brasileira, como o clássico livro de Calógeras, reeditado ainda em sua gestão, com alentado texto introdutório de João Hermes Pereira de Araújo e em colaboração com a Câmara dos Deputados (CALÓGERAS, 1989).

Em 1992, Fonseca Jr. retornou à FUNAG como Presidente após sua saída da assessoria especial da Presidência da República. Nessa posição, na qual permaneceu até 1995, foi o grande promotor da agenda de publicações da instituição, com muitos trabalhos históricos de importância. Do ponto de vista institucional, a gestão também foi caracterizada pela aproximação com o Arquivo Histórico do Rio de Janeiro. Aqui iniciaram-se as discussões para a criação do Centro Barão do Rio Branco de História e Documentação Diplomática (CBRB), inicialmente pensado para a conservação do patrimônio arquitetônico do Palácio do Itamaraty e para a preservação dos

---

7 Ver, por exemplo, Silva (1984), Câmara Filho (1993), Silva (1997), Cunha (2003) e Guerreiro (2010).

acervos documentais (FUNAG, 2018, p. 163-171). O CBRB acabou não prosperando, mas parte da agenda sobreviveu com a criação, em 2001, do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD) da FUNAG.

Foi exatamente no CHDD, quando nomeado diretor da instituição, em 2016, que o Embaixador Gelson Fonseca Jr. deu suas maiores contribuições como gestor de pesquisa histórica. Tive a honra de acompanhar suas atividades de perto, pois atuava como pesquisador no IPRI, na época sob chefia do então Ministro Paulo Roberto de Almeida, promotor de grande colaboração com nossos colegas do Rio de Janeiro. Por mais de quatro anos, nosso contato foi quase semanal. Surpreenderam-me a curiosidade, humildade e honestidade acadêmica. Em todo projeto, Fonseca Jr. sempre fez questão de consultar pesquisadores, procurando os maiores especialistas nos temas, escutando pacientemente o que a comunidade acadêmica avaliava como lacunas historiográficas. Isso foi surpreendente, pois com sua bagagem acadêmica seria mais que natural a imposição de uma agenda predefinida segundo suas predileções e interesses.

Para o Embaixador, a comunidade acadêmica deveria ajudar na montagem de uma agenda de trabalho do CHDD que extrapolasse as atividades dos *Cadernos*, o principal produto da unidade. Em colaboração com o IPRI, ele promoveu, em 23 de fevereiro de 2018, reunião com historiadores e diplomatas para realizar um balanço historiográfico da área de política externa brasileira. Notou-se, no encontro, a inexistência de uma reflexão desse campo de estudo, em especial as lacunas de temas e períodos nos quais o CHDD pudesse ser orientado na disponibilização de fontes por intermédio de seu pequeno time de servidores e estagiários. Foi a partir dessa constatação que foi realizado o seminário “A historiografia da política externa brasileira”, em 22 de novembro de 2018, em Brasília. Reunindo especialistas de todos os períodos, acabou levando à

confeção de vários trabalhos que retratam o que já se produziu de conhecimento sobre a inserção internacional do Brasil.

### **UMA AGENDA INOVADORA: A DIPLOMACIA DO IMPÉRIO E DA REPÚBLICA**

Em sua gestão no CHDD, além da inovação do sistema de consultas constantes a diplomatas e a acadêmicos sobre a agenda da instituição, o Embaixador deu continuidade ao trabalho de transcrição da documentação diplomática e sua divulgação pelos *Cadernos*. Não se pode minimizar a importância dessa tarefa. Muitos códices que reúnem ofícios e despachos de nossa história diplomática estão esfarelado em decorrência da ação do tempo, especialmente os referentes ao período joanino (1807-1822), aqueles da nossa ação no Prata até a Guerra do Paraguai e muitos dos que lançam luz sobre o tráfico de escravos.

Ao assumir a direção do CHDD, o Embaixador deu novo tom a essa agenda tradicional, supervisionando a publicação, a partir do número 28 dos *Cadernos* (primeiro semestre de 2016), da documentação referente à Legação do Brasil em Washington durante a Guerra Civil Americana, com comentários de pesquisadores sobre como esse material avança na compreensão da inserção hemisférica do Brasil naquele período – uma inovação se comparado a volumes anteriores, que tendiam a privilegiar a apresentação crua dos documentos, com notas editoriais mais sintéticas.

Sua agenda de trabalho não se limitou ao período de 1820 a 1840. Uma linha nova de coleta e transcrição de documentos foi inaugurada, direcionada aos anos que precederam a Segunda Guerra Mundial. Assim, comumente, os números dos *Cadernos* de 2017 em diante caminharam sobre duas pernas, uma no século XIX e outra no século XX.

Sempre dialogando com pesquisadores, esteve atento a oportunidades de publicação de documentos inéditos sobre a política externa brasileira fora do escopo desses dois núcleos editoriais. É de se destacar, por exemplo, as atas da Comissão de Reforma do Itamaraty (1952-53), introduzidas com um texto do Embaixador Lúcio Pires de Amorim, responsável por uma das reformas do órgão na década 1980 (CHDD, 2017a). Com a participação de San Tiago Dantas, Antônio Azeredo da Silveira, Hermes Lima, Roberto Campos, Vasco Leitão da Cunha e outras grandes personalidades, constituiu uma caixa de ressonância de muitas das discussões sobre o papel da diplomacia profissional brasileira no mundo contemporâneo, algumas com repercussões até o dia de hoje.

### **A PECULIARIDADE DA DIPLOMACIA IMPERIAL NA AMÉRICA DO SUL**

Além da agenda de editor e organizador das atividades do CHDD, mergulhado no acervo diplomático do Arquivo Histórico do Itamaraty, lendo a documentação do período imperial, não demorou para sua mente analítica encontrar padrões e formular hipóteses. Na minha opinião, o mais importante achado do Embaixador nesse esforço foi sua reflexão sobre a constituição da diplomacia brasileira após a Independência.

A origem de seu pensamento está na análise dos documentos redigidos por diplomatas como Manoel de Almeida e Vasconcellos e Antônio Manuel Correa da Câmara no conturbado contexto do Prata após a Independência do Brasil. Fonseca Jr. percebeu que o grupo de diplomatas que serviram na região obtiveram sucesso em “obter informações confiáveis e de boas fontes”, sempre manter canais diplomáticos abertos e conseguir a fiel compreensão e execução das instruções (FONSECA JR., 2019, p. 22-25). Até aí, não haveria muita diferença com seus colegas que atuavam na Europa. Mas ele indica que, no fundo, a natureza do serviço exterior brasileiro nesta

região era estruturalmente distinta daquela apresentada por nossos representantes na Europa, sendo bem mais complexa e desafiadora, exigindo de nossos representantes habilidades mais sofisticadas do que seus colegas nas cortes europeias.

A hipótese é sem dúvida interessante e pertinente. A historiografia sobre o período na relação com a Europa foca sobretudo a busca do reconhecimento da Independência, como os ensaios e os documentos publicados no contexto do Centenário e reeditados em 1972 (Ministério das Relações Exteriores 1972 [1922]-a, Ministério das Relações Exteriores 1972 [1922]-b, Ministério das Relações Exteriores 1972 [1922]-c, Ministério das Relações Exteriores 1972 [1922]-d, Ministério das Relações Exteriores 1972 [1922]-e, Ministério das Relações Exteriores 1972 [1922]-f). O olhar sobre o Prata, por sua vez, além do período da Independência, dirige-se às ramificações mais amplas dos choques com Juan Manuel de Rosas, de 1829 até sua queda em 1852. O mais importante é que essas duas dimensões da inserção internacional do Brasil nunca foram analisadas de forma comparada, sendo geralmente apresentadas como ambientes de uma ação praticamente uniforme partindo do Rio de Janeiro.

Tendo lançado a hipótese de diferenciação, é preciso testá-la. Gostaria de oferecer uma contribuição focando nos representantes do Brasil de 1822 a 1840, abrangendo portanto o Primeiro Reinado e a Regência, utilizando para isso a base de dados de chefias de postos publicadas pela Fundação Alexandre de Gusmão, a qual contou com o apoio do Embaixador em seu período de confecção (FUNAG, 2021). Foram, no total 54 indivíduos que chefiaram missões no exterior. Desses, 17 atuaram nas Américas em nove postos e 43 trabalharam na Europa em vinte cortes distintas.

Somente seis do grupo atuaram tanto na Europa como nas Américas, ou seja, menos de 10% do total – Duarte da Ponte Ribeiro,

Gaspar José Lisboa, José de Araújo Ribeiro, José Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque, José Marques Lisboa e Luiz de Souza Dias. A lista fica ainda mais reduzida quando examinamos os detalhes de cada caso. O de Ponte Ribeiro, por exemplo, pode ser desconsiderado, pois ficou menos de nove meses em Madri em 1827, não sendo recebido oficialmente pela corte espanhola. O mesmo pode ser dito de Luiz de Souza Dias, nomeado para Moscou em 1824, mas que não seguiu para o posto. Já Araújo Ribeiro, Cavalcanti de Albuquerque e Marques Lisboa estiveram somente em Washington como posto nas Américas, ou seja, não se aplicaria à América do Sul. De qualquer forma, essa ligação de Washington com postos europeus foi um padrão que se repetiria nas próximas décadas no Império, talvez até pelas facilidades de comunicações entre a Europa e a América do Norte, indicando, aliás uma integração da capital estadunidense ao subsistema europeu em termos de deslocamento de pessoal.

O único caso de chefe de posto que atuou efetivamente na América do Sul e na Europa foi Gaspar José Lisboa. Ele iniciou sua carreira em Moscou em 1830 como Secretário de legação, sendo posteriormente promovido a encarregado de negócios interino e Cônsul-Geral desse mesmo posto. Em 1834, foi transferido para Buenos Aires, deslocando-se depois para Montevidéu.

Pode-se, contudo, argumentar que a análise só da chefia de postos diplomáticos é inadequada, pois o serviço exterior brasileiro abrangia também postos consulares e pessoal subalterno, como Secretários de legação. É desafiador expandir a análise para estes dois níveis, pois a disponibilidade de fontes primárias é bem menor. Não custa lembrar que os relatórios do Ministério dos Negócios Estrangeiros só começaram a ser publicados de forma sistemática após 1830, e eles só apresentaram as biografias funcionais após 1850.

Há, no entanto, uma forma de contornar essa limitação. No Arquivo Nacional, há três livros de registros de servidores abrangendo



casos consulares e Secretários de legação, permitindo ao menos o conhecimento dos nomes<sup>8</sup>. Uma tabulação rudimentar indica situações adicionais em que o fluxo de servidores entre as Américas e a Europa se dá somente com os Estados Unidos – Augusto de Paiva, Dionísio Pessanha, José Maria do Amaral, Juvêncio Maciel da Rocha, Manoel Guilherme dos Reis e Rodrigo Delfim Pereira.

Descontando as atuações em Washington, na América do Norte, no total, considerando as duas listas, temos só seis indivíduos que atuaram efetivamente na América do Sul e na Europa. Em cinco, a trajetória funcional foi primeiramente em postos europeus. A única situação inversa, de atuação primeiramente na América do Sul, deu-se com Pereira Sodré, que foi Cônsul e Agente Comercial em Buenos Aires e transferido posteriormente para o Havre, um posto também consular.

Esse quadro confirma que houve uma distribuição de servidores praticamente por região durante as quase duas décadas após a Independência, com pouquíssima mobilidade. Nos poucos casos de atuação inter-regional, o fluxo partiu da Europa – indicando que a experiência na América do Sul não foi aproveitada em postos europeus. A melhor justificativa para essa divisão está em discurso no parlamento de Caetano Maria Lopes Gama, na época ocupando a chefia da pasta dos Negócios Estrangeiros, em 27 de abril de 1840. Ao indicar a baixa mobilidade do serviço exterior em geral, ele primeira a explica por razões orçamentárias: “Não fiz remoções, e nisto fiz grande economia à nação”. A tese mais interessante, contudo, é a segunda: a de que o diplomata consegue melhores resultados quando se especializa em determinado posto – “Se um é bom na Bélgica, por que há de ser melhor nos Estados Unidos? Pelo contrário, ele já tem contraído certas relações no país, coisa essencial a um diplomata”<sup>9</sup>.

---

8 BR RJANRIO ir1(B9), ir2(B7), ir3(BA) e ir4 (B8).

9 *Anais do Império*. Anno de 1840. Livro 1, p. 114. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Imperio/1840/1840%20Livro%201.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1840/1840%20Livro%201.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

Essa é uma noção que perderia espaço nas décadas seguintes, pois principalmente no parlamento vigoraria a noção de que a excessiva permanência de um diplomata em um mesmo posto o deixaria excessivamente vinculado às autoridades de outros países.

Do ponto de vista dos indivíduos que atuaram no exterior, portanto, há indícios convincentes de que a inserção internacional do país se desenvolveu em ambientes diferentes e de que isso não foi fortuito, confirmando a hipótese lançada pelo Embaixador Gelson Fonseca Jr. Essa é, no entanto, uma primeira impressão, que abre muitos questionamentos, como, por exemplo, se houve mecanismo de recrutamento distinto para cada área, se o cotidiano do trabalho e do aprendizado era diferente e se a mobilidade social dos servidores mudou em decorrência da atividade profissional na diplomacia.

Usando os 54 nomes da lista de chefes de posto, um primeiro elemento de estudo é o local de nascimento. Temos certeza somente de 47 casos e há aqui uma leve diferença – 80% dos que atuaram na América do Sul (oito do total de dez) nasceram no Brasil, enquanto 70% dos que atuaram na Europa (vinte e seis dos trinta e sete) tinham a mesma condição<sup>10</sup>. É surpreendente que 38% dos brasileiros sejam oriundos da Bahia, bem a frente de qualquer outra localidade. Neste aspecto, não há diferença entre o grupo europeu e o da América do Sul.

Deve-se considerar que, no período joanino, não havia nenhum chefe de posto diplomático português nascido no Brasil e que houve, portanto, uma nacionalização do serviço exterior brasileiro após a Independência. Isso não quer dizer que o período de 1808 a 1822 tenha sido irrelevante para a formação do grupo. Temos a informação que dezoito (33%) dos chefes de postos do período 1822-1840 exerceram alguma função na administração portuguesa até 1822.

---

10 Considerei que Luiz de Souza Dias, Gaspar José Lisboa e Duarte da Ponte Ribeiro atuaram predominantemente na América do Sul e José de Araújo Ribeiro, José Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque e José Marques Lisboa na Europa.

Nesse aspecto, havia certamente diferenças nos dois grupos que estamos estudando. Considerando os casos de que temos informações sobre a vida profissional progressa, dos que atuaram na América do Sul, somente dois dos dez (20%) tiveram experiência na administração portuguesa, enquanto dezesseis dos vinte e nove (55%) dos que atuaram predominantemente na Europa se encaixam nesse perfil.

Convém salientar que a única trajetória aproveitada da administração joanina na área diplomática entre 1808 e 1822 foi a do baiano Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, que atuou junto à delegação portuguesa no Congresso de Viena e na Legação em Paris. Excetuando esse caso, podemos dizer que havia clara barreira a brasileiros na diplomacia portuguesa, algo que a distinguiu se comparada com as áreas militar, jurídica e acadêmica<sup>11</sup>.

No Primeiro Reinado, o recrutamento de diplomatas no Brasil com experiência na administração joanina recaiu sobretudo sobre os militares – dez dos dezoito casos em que temos informações. Fazia sentido a escolha de militares. Antes de assumirem postos diplomáticos, muitos realizaram viagens de estudos no exterior, como era o caso de Professores da Academia Militar Eustáquio Adolfo de Mello Mattos e Cândido Batista de Oliveira, e os oficiais João Antônio Pereira da Cunha e Ernesto Frederico de Verna Magalhães Coutinho (COSTA, 2012, p. 34)<sup>12</sup>. O Estado brasileiro, nesses casos, simplesmente aproveitou quem já estava na Europa – o que explica uma proporção maior de diplomatas com experiência militar na região (30%) se comparado com os com atuação na América do Sul (21%). Isso também se aplica aos estudantes civis. Miguel Maria

---

11 Apesar de fontes biográficas tradicionais, como Smith de Vasconcellos (SMITH DE VASCONCELLOS, 1918, p. 198), apontarem Gameiro Pessoa como português, há documento de sua própria autoria apontando como baiano. A primeira pessoa a indicar sua nacionalidade brasileira talvez tenha sido Lorelai Kury, ao afirmar que “filho da camada de proprietários de terras e escravos do Recôncavo” (ALCIDES, 2007, p. 132).

12 Mello Mattos e Batista de Oliveira eram ao mesmo tempo formados em Coimbra e atuantes na Academia Militar.

Lisboa atuou como adido na legação em Londres ao mesmo tempo que estudava na Universidade de Edimburgo (BIAGGI, 2019, p. 64).

Ainda no caso da formação e da experiência profissional, podemos dizer que os de atuação predominante na América do Sul diferiam de seus colegas pelo fato de nenhum ser egresso de uma formação nas secretarias administrativas ou no paço imperial. A área, ademais, tinha maior participação de comerciantes. Essas características não foram fortuitas. Logo após a Independência, teria sido natural escolher para países da América do Sul, todos republicanos, chefes de postos menos alinhados à monarquia, como o maçom e republicano Antonio Gonçalves da Cruz, o Cabugá. Ele foi um dos revolucionários pernambucanos do levante de 1817, tendo sido escolhido para representar os interesses do movimento nos Estados Unidos. Teve seus bens sequestrados e foi condenado à morte pelo governo português<sup>13</sup>. Após a Independência, depois de muitos requerimentos, foi não só reabilitado, como nomeado para um cargo consular nos Estados Unidos e, depois, para Ministro na Bolívia<sup>14</sup>.

**Tabela 1: Tipo de “formação” dos 51 chefes de postos diplomáticos brasileiros de 1822 a 1840. Em três casos, não foi possível identificar**

	Américas	Europa
Administração/Paço	—	32%
Bacharelado	57%	35%
Comércio	21,5%	3%
Militar	21,5%	30%

O mesmo pode se dizer com relação aos diplomatas enviados para a Europa. Considerando a inexistência de regimes republicanos,

13 Sobre sua trajetória política, ver BERNARDES (2006, p. 160).

14 Essa situação contrasta com a de Francisco Muniz Tavares, que também se envolveu no levante de 1817, mas só foi nomeado para Secretário de Legação em Roma em decorrência da sua formação em línguas. Ele chefou brevemente o posto em 1832.

observa-se aqui uma preferência por indivíduos com algum estatuto de nobreza. Todos os seis que já tinham algum título no momento da chegada no posto serviram na região – João Carlos Pereira de Almeida (Visconde de Santo Amaro), Francisco de Assis Mascarenhas (Conde de Palma), Luiz de Saldanha da Gama (Marquês de Taubaté), Antonio Telles da Silva Caminha e Meneses (Visconde de Rezende), José Egydio Alvares de Almeida (Marquês de Santo Amaro) e Afonso de Meneses de Sousa Coutinho (Visconde de Maceió). A maioria teve grande laços com a administração portuguesa. Como exemplos podemos apontar o fato de Santo Amaro ter trabalhado em Lisboa até 1807 e seguido a corte para o Brasil, e Sousa Coutinho ser filho do Conde de Linhares, o Primeiro-Ministro dos Negócios Estrangeiros português em território brasileiro. Deve-se notar, ademais, que muitos ascenderam em seu grau de nobreza durante suas missões ou logo após o desempenho delas.

Somente três personalidades que serviram predominantemente nas Américas entre 1822 e 1840 foram agraciados com algum título nobiliárquico: Duarte da Ponte Ribeiro, Miguel Maria Lisboa e Pedro Rodrigues Fernandes Chaves. Os três alcançaram o baronato, o nível mais baixo da titulação de nobreza e muito depois de iniciarem a carreira. Ponte Ribeiro recebeu sua concessão em novembro de 1878, mais de cinquenta anos após sua primeira missão e quando já tinha quase oitenta anos; Miguel Maria Lisboa tornou-se Barão de Japurá em julho de 1872, mais de trinta anos após sua missão a Santiago; Pedro Chaves, Barão de Quaraim, recebeu esse título dezoito anos após a sua missão em Montevidéu sendo muito mais uma recompensa por sua atividade na política do que na diplomacia.

O Primeiro Reinado e a Regência, desse modo, podem ser avaliados como período de grandes desafios para a diplomacia da América do Sul, mas que recrutou nomes mais obscuros da elite. Estes, por sua vez, foram menos recompensados em termos de títulos. Essa situação contrasta com o Segundo Reinado, particularmente o

período que precede a guerra contra Rosas e vai até o fim da Guerra do Paraguai, quando a região foi muito valorizada por estadistas, que tiveram seus nomes engrandecidos por atividades diplomáticas na região.

Um grupo social central na historiografia do Império é o de bacharéis. Um dos argumentos de José Murilo de Carvalho é que o processo de socialização estudantil da classe dirigente brasileira, primeiro em Coimbra e, posteriormente, nas faculdades de direito em Olinda e São Paulo, foram essenciais para a consolidação do Estado brasileiro. Isso ocorreu tanto pelos laços sociais constituídos no processo de formação como pela circulação dessa elite pelo país, ocupando cargos na magistratura e na política (CARVALHO, 1981)<sup>15</sup>. Teria a diplomacia também essa característica, servindo de engrenagem para a consolidação do Estado? E haveria diferença entre a atuante na América do Sul daquela deslocada para a Europa?

De forma global, 20 dos 51 de que temos informações podem ser considerados “bacharéis” – 37%<sup>16</sup>. Não foram, portanto, maioria dos chefes de postos, não sendo possível encaixar a área no modelo de Murilo de Carvalho. Quinze desses, no entanto, tiveram passagem por Coimbra. Temos o importante relato de Sérgio Teixeira de Macedo no qual ele apresenta a importância dos contatos realizados com futuros dirigentes brasileiros, na época estudantil, em Coimbra e em Pernambuco, para sua carreira diplomática e política, exemplo que pode ser reproduzido em outros casos (GOUVÊA, 2010; MACEDO, 2006 [1866]). Do ponto de vista da nossa análise, é de se notar que o grupo atuante na América do Sul é predominantemente formado por bacharéis – 57% dos que chefiaram postos na região.

---

15 Sobre esse tópico, ver também KIRKENDALL, 2002. Para uma de várias críticas pertinentes ao argumento, ver NEEDELL, 2006, p. 356.

16 Fazem parte do grupo personalidades formadas em medicina e disciplinas correlatas, como matemática e engenharia.

A presença de bacharéis, ainda que limitada a uma minoria do total dos chefes de postos, deve ser compreendida dentro de uma dinâmica mais ampla da inserção da atividade diplomática no Estado brasileiro. Naquela época, não havia nada remotamente próximo a uma concepção de diplomacia como carreira autônoma da política doméstica. A interseção entre atividades diplomáticas, jurídicas e parlamentares era total, e grande número de diplomatas foram eleitos para o parlamento, também havendo o início da rota inversa, com parlamentares já experientes nomeados para atividades diplomáticas, como foi o caso de Francisco Gê Acayaba Montezuma, enviado para Londres em 1840, quando já tinha extensos serviços jurídicos e políticos.

O perfil dos diplomatas com atuação na Europa, no entanto, era distinto de seus colegas que serviram na América do Sul no que se refere ao início da carreira. Os primeiros bacharéis a assumirem postos europeus participaram do processo de Independência do ponto de vista parlamentar, com engajamento nas Cortes de Lisboa (como Francisco Muniz Tavares e Domingos Borges de Barros) e na primeira Constituinte (como Manoel Antônio Galvão)<sup>17</sup>. Já os bacharéis com atuação predominantemente na América do Sul tiveram uma carreira menos vinculada à política em seus passos iniciais. Gaspar José Lisboa, Miguel Maria Lisboa, Joaquim Maria Nascentes de Azambuja e Sabino Ribeiro de Oliveira iniciaram na diplomacia logo após formados. Pedro Chaves foi nomeado após atuar por dois anos como deputado provincial no Rio Grande do Sul.

Outro elemento a diferenciar as duas regiões foi o próprio ambiente social e de trabalho. Isso começava no transporte para o posto. O servidor que saiu do Brasil para a Europa poderia usufruir

---

17 Essa particularidade também caracterizou muitos militares. Parte da primeira geração esteve profundamente ligada à Independência. Os militares Paulo Barbosa da Silva e José Joaquim da Rocha, por exemplo, atuaram na ligação com São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro no movimento de 1821-22.

dos pacotes que regularmente ligavam Rio de Janeiro a Falmouth, na Inglaterra. Eram viagens desconfortáveis. Quando existiam, as cabines de passageiros eram pequenas e escuras. A capacidade de transporte de indivíduos era baixa, geralmente menos de cinquenta pessoas (CHERPAK, 2001, p. 27). Os trajetos terrestres também eram difíceis. O caminho de Lisboa a Madri, quase seiscentos quilômetros, era de péssima qualidade, demorando vários dias para ser vencido, a depender do clima, do volume de bagagens e do comboio (NORTON, 2012, P. 45). Moscou, posto com três nomeações no período, foi certamente o mais difícil. No trajeto terrestre para Paris passava-se por mais de cem estalagem e utilizava-se centenas de cavalos. Andando mais de dez horas por dia, com paradas de três horas, demorava-se cerca de quarenta dias (O'BRIEN, 2010, p. 42 e 54-55). A rede de transportes, no entanto, era bem mais estável, rápida e confiável. Era possível fazer Londres a Paris em três dias<sup>18</sup>. Em alguns casos, diplomatas faziam grandes feitos, como o do Visconde (depois Marquês) de Rezende, que saiu de Viena e chegou a Londres em seis dias<sup>19</sup>.

A realidade da América do Sul era muito distinta. A precariedade era tamanha que o chefe de posto não se sabia nem como alcançar seu destino; as viagens eram verdadeiras epopeias. O caso da missão de Sousa Dias para Bogotá é representativo, pois teve de passar pela Europa e pelos Estados Unidos, onde despendeu grandes esforços e recursos para obter informações sobre como alcançar seu posto. Na parte final da viagem, sua embarcação quase foi atacada por piratas – o diplomata brasileiro chegou até a empunhar armas para ajudar na defesa da embarcação<sup>20</sup>.

---

18 *De Resende para D. Pedro I*. Londres, 12 de agosto de 1828. In: MENESES, 1917, p. 236.

19 *Exposição de motivos*. In: MENESES, 1917, p. 327.

20 *De Sousa Dias para Aracati*. Nova York, 30 de setembro de 1829. In: CHDD, 2010a, p. 23; *De Sousa Dias para Aracati. Cartagena*, 7 de janeiro de 1830. In: CHDD, 2010a, p. 30-31.



Para os que se dirigiam ao Chile, ao Peru e à Bolívia, a grande dificuldade era decidir se era melhor cruzar os Andes ou seguir pelo mar. Um dos primeiros a fazer o trajeto foi Gonçalves da Cruz, optando pelo trajeto marítimo. Enfrentou cinquenta dias de “tempestuosas tormentas” que “assombram a imaginação”<sup>21</sup>. Vencer o mar era só a primeira parte. Para chegar na capital boliviana pela via marítima, era necessário subir a Cordilheira dos Andes, algo realizado por um trecho que se assemelhava a uma estreita escada em caracol, onde não se podia carregar mais do que o peso suportável para uma mula (SOARES DE SOUZA, 1952, p. 302).

A via terrestre também era igualmente desafiadora. Manuel Correa da Câmara, em rota para sua segunda estada no Paraguai, teve suas comunicações com a corte no Rio de Janeiro cortadas pelo conflito que grassava o Rio Grande do Sul, queimou e inutilizou parte de sua equipagem para que não caíssem nas mãos de inimigos. No meio do caos, fugindo de salteadores e soldados convertidos em ladrões, teve de até de atirar para repelir o perigo<sup>22</sup>. Além dos problemas políticos e militares, havia os de ordem sanitária. Gonçalves da Cruz, a caminho da Bolívia, parou em Santiago durante uma mortífera peste, definida por ele como de escarlatina<sup>23</sup>. Ele conseguiu sobreviver a ela, mas morreu logo depois em Chuquisaca.

Em 1837, deslocando-se de Buenos Aires para Santiago, Cerqueira Lima relatou que teve de escolher “entre a peste e os índios”, passando seis meses em Buenos Aires planejando o melhor momento para a viagem. Na Argentina, comprou uma carruagem, seis cavalos de posta, e seis arrieiros (boleiros) para 320 léguas, além de uma escolta para vinte e duas léguas. Tiveram de passar pela cordilheira em passagem de 110 léguas de Mendoza a Santiago

---

21 *De Gonçalves da Cruz para Carneiro de Campos*. Valparaíso, 17 de março de 1832. In: CHDD, 2015, p. 19.

22 *De Corrêa da Câmara para Miguel Calmon*. Rio de Janeiro, 2 de junho de 1830. In: CHDD, 2019, p. 276.

23 *De Gonçalves da Cruz para Carneiro de Campos*. Valparaíso, 8 de abril de 1832. In: CHDD, 2015, p. 20.

com mais de vinte animais de carga e montaria<sup>24</sup>. Nesses trajetos, havia certamente perigos, mas se contava com a hospitalidade de governadores e autoridades, que ofereciam hospedagem, jantares, bailes e cavalgadas (SOARES DE SOUZA, 1952, p. 67). Era uma realidade, portanto, muito diferente de trajetos europeus.

A distância não conformava só obstáculos ao deslocamento dos representantes; ela tinha efeitos práticos no trabalho diplomático. Com as dificuldades de comunicação, tanto no caso europeu como na América do Sul era essencial ter certa latitude em termos de instruções. Segundo o Visconde de Rezende, isso era importante, pois caso contrário o representante seria “expectador mudo” da política internacional. Para isso argumentou que “[a] distância em que se acha da Europa o Império [...] exige que os seus ministros em circunstâncias difíceis e imprevistas, consultando a sua consciência e a voz da justiça e da razão, [...] tenham a coragem de atalhar o mal”, buscando interpretar da melhor forma possível os interesses nacionais<sup>25</sup>.

Essa característica tinha desdobramentos distintos nas Américas, com exceção de Buenos Aires e Montevidéu, que pela via marítima tinham grande acessibilidade ao Rio de Janeiro. Nos demais postos da região, em decorrência da demora da comunicação e das dificuldades de a encaminhar, ela era propositalmente curta “com o fim de a fazer mais portátil”<sup>26</sup>. Ela era também mais espaçada do ponto de vista temporal. Mesmo com um Secretário de legação, naquela época um luxo, Luís de Sousa Dias, atuando em Bogotá, redigiu somente vinte e três ofícios em onze meses<sup>27</sup>. A demora nas comunicações e suas consequências podem ser observadas

---

24 *De Cerqueira Lima para Montezuma*. Santiago, 2 de agosto de 1837. In: CHDD, 2014, p. 20.

25 *Exposição de motivos*. In: MENESES, 1917, p. 392.

26 *De Correa da Câmara para Marquês de Queluz*. Povo de Itapua, 30 de setembro de 1827. In: CHDD, 2019, p. 112.

27 *De Sousa Dias para Miguel Calmon*. Bogotá, 13 de dezembro 1830. In: CHDD, 2010a, p. 137.

com a saída de Silvestre Rebello de Washington. Ele foi designado para ser o representante brasileiro na Colômbia em dezembro de 1827. Em meados de 1828, ao tomar conhecimento da medida, pediu demissão de sua posição nos Estados Unidos e solicitou seu retorno para o Brasil. Essa decisão foi acatada no Rio de Janeiro somente dezembro e Rebello só retornou para o Brasil em 1830, mais de dois anos depois do primeiro despacho<sup>28</sup>. A intensidade do relacionamento diplomático, desse modo, era cadenciado pela infraestrutura de transporte daquele período.

A dificuldade nas comunicações afetava a segurança dos despachos por se buscar aproveitar qualquer pessoa que estivesse em trânsito. Ponte Ribeiro, na sua missão ao México, enviou sua correspondência pela mala diplomática britânica para Londres e, daí, ela era recambiada para o Brasil – a maneira mais econômica e segura<sup>29</sup>. Essa, no entanto, era uma característica que afetava também postos europeus. Um bom exemplo foi a vinda de Sir Charles Stuart ao Brasil. Aproveitando esse traslado, Gameiro Pessoa, em Londres, enviou um ofício secreto pelo representante inglês<sup>30</sup>. As distâncias também dificultavam o pagamento dos servidores. Pelo fato de a Legação do Brasil em Londres controlar os desembolsos, as dificuldades nos postos da América do Sul eram maiores do que as de seus colegas atuando na Europa, que tinham melhor conexão com Londres, pois isso levava a uma perda de cerca de 20% dos salários em decorrência das taxas cobradas no processamento das letras de câmbio sacadas nas Américas<sup>31</sup>.

---

28 CARVALHO, 1972 [1922], p. lxii-lxiii.

29 *De Duarte da Ponte Ribeiro para Bento da Silva Lisboa*. México, 23 de junho de 1834. In: RIBEIRO, 2012, p. 40.

30 *De Carvalho e Mello a Gameiro*. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 1825. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1972 [1922]-a, p. 121.

31 *De Ponte Ribeiro para Limpo de Abreu*. Lima, 4 de julho de 1837. In: RIBEIRO, 2011, p. 256.

O local de moradia era outro elemento a diferenciar as duas regiões. Uma recente tese de doutorado examinou as residências e o ambiente social dos diplomatas brasileiros em Londres (BIAGGI, 2019)<sup>32</sup>. Felisberto Caldeira Brant hospedou-se no Brunets Hotel, em Leicester Square, endereço cosmopolita com muitos expatriados europeus. Manuel Gameiro Pessoa, barão e depois visconde de Itabaiana, foi o primeiro representante brasileiro a residir no recém-inaugurado *The Crescent, Portland Place*, em Londres, em 1826, um endereço que se tornou um dos locais de maior conceito da cidade. Em semicírculo, contando com um jardim privativo, tinha duplos pilares iônicos, uma balaustrada e varanda em frente a um parque, hoje denominado de Regent's Park, ao norte de Whitehall e Westminster. Londres era, na época, nexo fundamental de uma rede global de comércio, ideias e pessoas. Itabaiana conseguiu, de seu endereço, ter uma visão privilegiada do sistema internacional, lidando com uma série de desafios estratégicos do governo brasileiro, em especial a questão sucessória do trono português após a morte de D. João VI.

Em Roma, pelo menos de 1826 a 1840, a diplomacia brasileira ocupou o *Palazzo Verospi*, no número 134 da *Via del Corso*. Com sua construção iniciada em 1565 e concluída no século seguinte, era um requintado ambiente com jardim, galeria e salões. O endereço não poderia ser de maior prestígio. O *Corso* era uma via larga para os padrões da região, acomodando grande concentração de palácios da nobreza e recebendo muitos visitantes ilustres, como o poeta Goethe. Em Paris, Borges de Barros, viveu em 1827-1828 em endereço menos sofisticado (r. de l'Université, 98). Mesmo assim, era uma rua em que viveram François-René de Chateaubriand, o Ministro americano Albert Gallatin, Alphonse de Lamartine, o Príncipe Talleyrand, Alexandre Dumas e Turgot.

---

32 De Gameiro Pessoa para Hurtado. 30 de outubro de 1825. AHI 216/1/2.

Esta era uma realidade muito distinta da existente da América do Sul. A falta de recursos e a ocasional escassez de imóveis para alugar levava a péssimas escolhas de moradia. Correa da Câmara, ao chegar em Buenos Aires, viu-se na necessidade de alugar um quarto na pensão de um comerciante brasileiro. A insegurança fazia com que ele não redigisse cópias de seus ofícios e dormisse com seus papéis pessoais. O mais cômico era que o maior adversário de José Bonifácio no Rio de Janeiro, Gonçalves Ledo, após ter fugido do Brasil, ter ido residir na mesma casa<sup>33</sup>. Ter alcançado a capital do país ao qual se estava acreditado também não garantia tranquilidade. Duarte da Ponte Ribeiro, ao chegar em Buenos Aires, em abril de 1829, foi surpreendido por uma confusão generalizada em ambiente de terror e pânico de moradores armados que tentavam debelar uma invasão que o governo local apontava como de “índios selvagens”<sup>34</sup>.

Mesmo a escolha de um bom endereço não eximia os diplomatas brasileiros de problemas. Sousa Dias, ao chegar em Bogotá, escolheu uma quinta no centro de um espaçoso terreno, na parte da cidade denominada de campo de S. Victorino, local estratégico no fluxo de pessoas que entravam e saíam da cidade<sup>35</sup>. Pela localização, foi palco de vários dissabores. Esteve “no meio do fogo de uma batalha”, com seus criados desacatados e até presos. Em certa oportunidade, um tenente colombiano, armado e bêbado, invadiu a sua casa e chegou até no quarto do Secretário de legação, André da Silva Lisboa. Quando este o admoestou, o ébrio visitante desembainhou uma espada, perseguindo Lisboa, que conseguiu fugir. O invasor, ao sair da casa, ainda tentou arrancar a bandeira brasileira. A situação era tão caótica na cidade que Sousa Dias não conseguia identificar o

---

33 *Correa da Câmara para Bonifácio*. Buenos Aires, 25 de agosto de 1822. In: CHDD, 2017b, p. 394.

34 *De Ponte Ribeiro para Aracati*. Buenos Aires, 12 de abril de 1829. In: CHDD, 2010b, p. 273.

35 *De Sousa Dias para Miguel Calmon*. Bogotá, 30 de maio de 1830. In: CHDD, 2010a, p. 65.

governante que controlava a situação. Só com muito custo o tenente foi condenado<sup>36</sup>.

Na América do Sul, algumas situações parecem ter saído da literatura, como o caso de uma missão de Manuel Correa da Câmara ao Paraguai. Ele estabeleceu-se no povoado de Itapuã, à espera da permissão das autoridades de Assunção para prosseguir para a capital. O local era cercado de rios, pântanos e charcos imundos. Nesse insalubre limbo, viveu em uma “miserável cabana”, na qual também “habitava uma guarani meretriz de profissão”. Toda devassada, não podia deixar folhas sobre a mesa, sem que as visse cobertas de pó e terra. O pior era conviver com “um milhão de insetos”, atraídos à sua acomodação pelo uso de terra e excremento de gado para dar liga às telhas, sempre com goteiras. Em determinado momento, uma tempestade alagou tudo e ele perdeu a correspondência. Nesse ambiente hostil, segundo seu relato, só duas vezes saiu de casa em dezoito meses<sup>37</sup>.

Essas evidências demonstram que os subsistemas europeus e americanos operavam não só em ritmos distintos, mas eram mundos diferentes, com ritmo de temporalidade espacial e social que impactava as relações internacionais. Afinal, as condições sociais e de comunicação constroem ou davam dinamismo aos relacionamentos bilaterais, possibilitando engajamento e até fricções entre os Estados.

Temos, portanto, evidência muito plausível de que é correta a percepção do Embaixador Gelson Fonseca Jr. de uma diferenciação estrutural da diplomacia brasileira em termos de composição pessoal, carreira, desafios profissionais e ambiente social em que operavam. Isso nos leva naturalmente a vários questionamentos, sendo um dos mais importantes sobre quando e como o serviço diplomático

---

36 *De Sousa Dias para Miguel Calmon*. Bogotá, 14 de outubro 1830. In: CHDD, 2010a, p. 112-114.

37 Vários ofícios em CHDD, 2019, p. 135-136, 185, 190, 205, 214, 219, 235.

brasileiro começou a operar com maior circulação inter-regional, de que forma o ambiente social diplomático das capitais da América do Sul começou a se aproximar da Europa e qual o impacto dessas duas dinâmicas para o conteúdo da política externa brasileira. Temas sobre os quais certamente o Embaixador nos ajudará a refletir com sua refinada lente analítica.

## REFERÊNCIAS

ALCIDES, S. O lado B do neoclassicismo luso-brasileiro: patriotismo e poesia no “poderoso império”. In: KURY, L. (Ed.). *Iluminismo e Império no Brasil: O Patriota (1813-1814)*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 103-140, 2007.

BERNARDES, D. *O patriotismo constitucional: Pernambuco, 1820-1822*, Estudos históricos 165. São Paulo; Recife: Aderaldo & Rothschild Editores; FAPESP; Editora Universitária UFPE, 2006.

BIAGGI, M. V. C. *A missão diplomática do Brasil em Londres: contribuição ao estudo da formação da diplomacia brasileira (1822-1834)*, unpublished thesis. Universidade de São Paulo, 2019.

CALÓGERAS, J. P. *A política exterior do Império*. Brasília: FUNAG; Câmara dos Deputados, 1989.

CÂMARA FILHO, J. S. *Entrevista José Sette Câmara Filho*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1993.

CARVALHO, J. M. d. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro das sombras: a política imperial*. 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CARVALHO, Z. d. G. Silvestre Rebello em Washington in Ministério das Relações Exteriores, ed. *Arquivo diplomático da Independência. Volume V. Estados Unidos – Estados do Prata*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, p. vii-xlvi, 1972 [1922].

CEPALUNI, G.; VIGEVANI, T. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books, 2009.

CHDD. O Império brasileiro e a República de Grã-Colômbia: Luís de Sousa Dias (1829-1833). *Cadernos do CHDD*, ano 10, n. 18, p. 9-164, 2010a.

\_\_\_\_\_. Primeira missão brasileira ao Peru: Duarte da Ponte Ribeiro (1829-1832). *Cadernos do CHDD*, ano 9, n. 17, p. 263-434, 2010b.

\_\_\_\_\_. Santiago do Chile: a primeira missão brasileira, 1836-1838. *Cadernos do CHDD*, ano 13, n. 24, p. 9-161, 2014.

\_\_\_\_\_. Bolívia: a primeira missão brasileira, 1832-1845. *Cadernos do CHDD*, ano 14, n. 27, p. 9-234, 2015.

\_\_\_\_\_. A Comissão de Estudo e Elaboração Final do Projeto de Reforma do Ministério das Relações Exteriores (1952-1953). *Cadernos do CHDD*, ano 16, n. 30, p. 389-597, 2017a.

\_\_\_\_\_. Rio da Prata (Buenos Aires, 1822-1823). *Cadernos do CHDD*, ano 16, n. 31, p. 355-526, 2017b.

\_\_\_\_\_. Rio da Prata (Assunção 1824-1830). *Cadernos do CHDD*, ano 18, n. 35, p. 27-284, 2019.

CHERPAK, E. M. (Ed.). *A Diplomat's Lady in Brazil: Selections from the Diary of Mary Robinson Hunter, 1834-1848*. Newport: Newport Historical Society, 2001.

COSTA, M. C. d. *Práticas de pensões de estudos no Império: um olhar sobre os pensionários militares (1821-1831)*, unpublished thesis. Universidade Federal Fluminense, 2012.

CUNHA, V. L. d. *Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.



FONSECA JR., G. *Diplomacia e Academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 1970 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*, unpublished thesis (CAE). Instituto Rio Branco, 1982.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a questão da ordem internacional. *Contexto Internacional*, n. 6, p. 11-35, 1987.

\_\_\_\_\_. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JR., G.; CARNEIRO LEÃO, V. (eds.). *Temas de Política Externa Brasileira*. 1ª ed. Brasília: IPRI/ Editora Ática, p. 275-283, 1989.

\_\_\_\_\_. Aspectos da multipolaridade contemporânea (notas preliminares). *Contexto Internacional*, n. 11, p. 7-32, 1990.

\_\_\_\_\_. Aspectos da teoria de relações internacionais. *Política Externa*, n. 3, v. 3, p. 72-100, 1994a.

\_\_\_\_\_. Notas sobre os processos de integração e a ordem internacional. In: CASELLA, P. B. (ed.). *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, p. 69-78, 1994b.

\_\_\_\_\_. O sistema internacional durante a Guerra Fria. *Revista USP*, n. 26, p. 128-137, 1995.

\_\_\_\_\_. Rio Branco e o pan-americanismo: anotações sobre a III Conferência Internacional Americana. In: CARDIM, C. H.; ALMINO, J. (eds.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Brasília: FUNAG, p. 393-406, 2002.

\_\_\_\_\_. Rio Branco diante do monroísmo e do pan-americanismo: anotações. In: PEREIRA, G. (ed.). *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, p. 565-602, 2012.

\_\_\_\_\_. Studies on International Relations in Brazil: Recent Times (1950-80). *Millenium: Journal of International Studies*, v. 16, n. 2, p. 273-280, 1987.

\_\_\_\_\_. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas, *Cadernos do CHDD*, v. 6, n. 11, p. 349-396, 2007.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2011.

\_\_\_\_\_. Francisco Clementino San Tiago Dantas: o conflito leste-oeste e os limites do argumento racional. In: PIMENTEL, J. V. d. S. (Ed.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. Brasília: FUNAG, p. 985-1028, 2013.

\_\_\_\_\_. Anotações sobre a origem da atitude diplomática brasileira no Prata. *Cadernos do CHDD*, v. 18, n. 34, p. 19-28, 2019.

FUNAG. *Atas de reunião de conselho da FUNAG (1982-2018)*. Memorando NTII/CAFI/CGAOF/FUNAG/n. 158/18. SEI\_09100.000097\_2018\_34. Brasília: FUNAG, 2018.

\_\_\_\_\_. *Legações e embaixadas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2021.

GOUVÊA, F. d. C. *Um diplomata e político do império: o conselheiro Sérgio Teixeira de Macedo*. Recife: CEPE, 2010.

GUERREIRO, R. S. *Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

KIRKENDALL, A. J. *Class Mates: Male Student Culture and the Making of a Political Class in Nineteenth-Century Brazil, Engendering Latin America*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2002.

LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2001.

\_\_\_\_\_. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. *Daedalus*, v. 129, n. 2, p. 207-238, 2000b.

LAMPREIA, L. F. Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da posse do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, no cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores. Brasília, 4 de janeiro de 1999. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, v. 26, n. 84, p. 25-30, 1999.

LIGIÉRO, L. F. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)*. Brasília: FUNAG, 2011.

MACEDO, S. T. d. Memórias ou vida de família e vida política de Sérgio Teixeira de Macedo. *Cadernos do CHDD*, ano 5, n. 9, p. 303-355, 2006 [1866].

MENESES, A. T. d. S. C. e. (1917). Correspondência do Marquez de Resende. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, v. 80, n. 1, p. 155-525.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo diplomático da Independência. Volume I. Grã-Bretanha*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1972 [1922]-a.

\_\_\_\_\_. *Arquivo diplomático da Independência. Volume II. Grã-Bretanha*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1972 [1922]-b.

\_\_\_\_\_. *Arquivo diplomático da Independência. Volume III. França – Santa Sé – Espanha*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1972 [1922]-c.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo diplomático da Independência. Volume IV. Áustria – Estados da Alemanha*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1972 [1922]-d.

\_\_\_\_\_. *Arquivo diplomático da Independência. Volume V. Estados Unidos – Estados do Prata*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1972 [1922]-e.

\_\_\_\_\_. *Arquivo diplomático da Independência. Volume VI. Portugal*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1972 [1922]-f.

MOURA, G. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NEEDELL, J. D. *The Party of Order: The Conservatives, the State, and Slavery in the Brazilian Monarchy, 1831-1871*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

NORTON, J. *Juliana: Condessa Stroganoff*. Alfragide: Livros d’Hoje, 2012.

O’BRIEN, M. *Mrs. Adams in Winter: A Journey in the Last Days of Napoleon*. 1st ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010.

RIBEIRO, D. d. P. Missão brasileira a Peru e Bolívia: Duarte da Ponte Ribeiro (1836-1839). *Cadernos do CHDD*, ano 10, n. 18, p. 165-501, 2010.

RIBEIRO, D. d. P. Missão brasileira ao México: Duarte da Ponte Ribeiro (1834-1835). *Cadernos do CHDD*, ano 11, v. 21, p. 11-144, 2012.

RICUPERO, R. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. d. (Ed.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume 1: crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, p. 37-60, 1996.

SILVA, E. B. d. Entrevista de Edmundo Barbosa da Silva ao CPDOC/ FGV. 19 de julho, paper presented at *Audio digital*. Rio de Janeiro, 1984.

SILVA, E. L. e. *O salão dos passos perdidos*: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; CPDOC, 1997.

SMITH DE VASCONCELLOS, R. B. *Archivo Nobiliarchico Brasileiro*. Lausanne: Imprimerie La Concorde, 1918.

SOARES DE SOUZA, J. A. *Um diplomata do Império (Barão da Ponte Ribeiro)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1952.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.



**PARTE III – PENSANDO AS RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS E O LUGAR  
DO BRASIL NO MUNDO**





## LEGITIMIDADE INTERNACIONAL: A FORÇA DAS IDEIAS

*José Humberto de Brito Cruz\**

O livro publicado por Gelson Fonseca Jr. em 1998, *A legitimidade e outras questões internacionais*, deixou sua marca nos estudos sobre relações internacionais e sobre a prática da diplomacia no Brasil. Isso, aliás, foi acertadamente previsto por Celso Lafer no prefácio que escreveu para a primeira edição daquela obra<sup>1</sup> e veio a se confirmar com o passar dos anos. Dez anos mais tarde, Gelson Fonseca Jr. atualizou sua reflexão sobre o tema da legitimidade internacional, situando-a no quadro de sua experiência como Representante Permanente na ONU, com o livro *O interesse e a regra*<sup>2</sup>.

No tratamento do tema da legitimidade internacional, o livro de 1998 trazia dois ensaios: “Legitimidade internacional: uma aproximação didática” e “O tema da legitimidade e a argumentação em política externa no pós-Guerra Fria”. Nos dois textos, ambos

---

\* José Humberto de Brito Cruz é diplomata. Nascido em 1958, formou-se em filosofia em 1983 pela Universidade de São Paulo, onde fez também seu doutorado (2005). Foi Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério de Relações Exteriores (2011-2013) e Diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) (2013-2016). No exterior, ocupou os cargos de Cônsul-Geral em Bruxelas (2019-2022) e Embaixador do Brasil no Marrocos (2016-2019).

1 FONSECA JR., 1998, p. 9. A avaliação de Lafer era particularmente significativa, uma vez que ele próprio havia sido autor de artigo pioneiro sobre o tema da legitimidade em 1989 (“Direito e legitimidade no sistema internacional”).

2 Que citaremos em sua versão espanhola: FONSECA JR., 2010.

riquíssimos não apenas pelas conclusões que apresentavam, mas também pelas linhas de pesquisa que sugeriam, três pontos merecem ser destacados na perspectiva da análise que proporemos a seguir:

1) Primeiramente, engaja-se uma discussão sobre as razões pelas quais fazia sentido incorporar na teoria das relações internacionais a noção de legitimidade, não obstante as conhecidas diferenças entre a política no plano interno – onde a distinção entre o legítimo e o ilegítimo já era corriqueira na análise dos mecanismos de poder e obediência – e no contexto internacional, onde sobretudo a tradição dita “realista” criava uma certa impermeabilidade a tudo o que tivesse algum aroma de “idealismo”. Dessa forma, boa parte do esforço de Fonseca nos dois artigos orienta-se no sentido de mostrar que, em suas palavras, “é impossível ‘desidratar’ da política o sentido de justiça que compõe a psicologia da aceitação e é fundamental para definir o espaço entre o legal e o legítimo”<sup>3</sup>. Seguindo as pistas anteriormente sugeridas por Thomas Franck<sup>4</sup>, Fonseca vira do avesso a tradicional objeção “realista” e se pergunta: não é precisamente na interação entre Estados, na qual não há uma instância soberana superior capaz de arbitrar conflitos e de exigir coercitivamente o respeito a normas, que se torna especialmente relevante o fato de ser a norma percebida como “legítima” ou “ilegítima”?

2) Em segundo, oferece-se uma análise da forma específica pela qual se pode efetuar a “transposição conceitual” da legitimidade do plano interno para o internacional sem com isso desnaturar o conceito e sem desconhecer o fato de que, nas relações entre os

---

3 FONSECA JR., 1998, p. 140.

4 Em *The Power of Legitimacy among Nations*, de 1990, Franck formulou com clareza o argumento de que era razoável supor que, entre os fatores que podem levar os Estados a cumprirem normas internacionais, está certamente incluída a avaliação pelos próprios Estados de que elas são ou não “legítimas”, merecedoras de obediência, e que nessa avaliação estava envolvido o interesse dos Estados na existência de algum tipo de ordem e de *rule of law* no plano internacional. Franck renovou e atualizou seu argumento em 2006 em artigo publicado no *American Journal of International Law* (FRANCK, 2006).

Estados, a legitimidade “é vizinha próxima do poder [...] e sofre, portanto das instabilidades que regulam as equações de poder”<sup>5</sup>. O enfoque de Fonseca é o de uma reflexão cautelosa, sempre colada em exemplos históricos, sensível às variações que se produzem nos mecanismos de legitimidade conforme o tema seja de segurança internacional, distribuição de benefícios econômicos, proteção do meio ambiente, etc. Uma das raras formulações de caráter mais genérico a que se arrisca Fonseca, com aplicabilidade para as diversas “faixas de legitimidade”, é a noção do “espaço de proposição”, que se revela particularmente interessante para quem se dedica à prática da diplomacia<sup>6</sup>. O conceito do “espaço de proposição” ajuda a entender que, por um lado, os países mais poderosos “não podem tudo”, pois a expectativa de legitimidade lhes impõe em geral o esforço de apresentar seus desígnios como uma mensagem de caráter universal, e não simplesmente como a vontade de quem tem poder. Em ângulo distinto, ilumina também o fato de que os países menos poderosos – os “não hegemônicos”, na expressão de Fonseca – não têm por que ser meramente passivos: há um “espaço” no qual existe a possibilidade de propor e obter a aprovação de novas normas, e a identificação de qual seja esse espaço apresenta-se, portanto, como um desafio de primeira ordem para a diplomacia desses países.

3) Por fim, os dois textos apresentam uma discussão de configurações específicas do “espaço de proposição” na conjuntura pós-Guerra Fria dos anos 90, na perspectiva de um país como o Brasil. Diferentemente do período da bipolaridade, quando o âmbito dos valores estava fragmentado pela rivalidade entre dois sistemas opostos (ficando a percepção de um interesse global vinculada, sobretudo, a temas da segurança estratégica), desde a dissolução da URSS o que se verificava era uma globalização de outro tipo, que

---

5 FONSECA JR., 1998, p. 152.

6 Ibid., p. 139, 158, 163 e, principalmente, p. 186-189.

se construía com base em valores que, de uma forma ou de outra, pareciam afirmar-se com pretensão de universalidade: direitos humanos, eficiência econômica inspirada no mercado, proteção do meio ambiente, luta contra o crime organizado (narcotráfico).

Pela própria natureza desses temas, que delineavam naquele momento um esboço de “ordem internacional” – se não existente, ao menos desejada –, não se apresentava para os países em desenvolvimento uma opção real de propor uma ordem alternativa, até porque, para um país como o Brasil, não havia objeção aos valores em que se fundava a nova legitimidade, mas somente à sua utilização para a adoção de normas percebidas como contrárias a interesses específicos de nosso desenvolvimento (por exemplo, condicionalidades comerciais e financeiras impostas pelos países mais ricos em função de problemas ambientais ou de temas sociais).

À diferença do que ocorrera nos anos 60 e 70, quando o Terceiro Mundo havia detectado a existência de um “espaço de proposição” que permitiria sugestões de mudança na ordem econômica mundial (por exemplo, na criação da UNCTAD e de arranjos como o do Sistema Geral de Preferências), a conjuntura dos anos 90 era menos aberta a uma contestação de caráter universalista. A avaliação de Fonseca foi, então, a de que assumiria importância destacada uma estratégia de busca de ganhos pontuais, não por meio de propostas de ambição universal, mas pela abertura de “exceções” a princípios universais já estabelecidos<sup>7</sup>.

Como podemos avaliar hoje, quase um quarto de século após aquela publicação, o quadro conceitual elaborado por Gelson Fonseca Jr. para a análise da legitimidade internacional? Com a modéstia que é de rigor no tratamento de um tema tão vasto e complexo, oferecemos a seguir alguns elementos de reflexão sobre três aspectos específicos:

---

7 Ibid., p. 224, 228 e 239.

I. A relevância do tema da legitimidade e as razões que podem explicar sua aparição tardia no campo da teoria das relações internacionais e que ajudam a entender por que era necessário, em 1998 – e, em certa medida, mesmo nos dias de hoje –, algum esforço de refutação da tradição “realista”<sup>8</sup> para abrir espaço para a compreensão do papel desempenhado pelas percepções do legítimo e do ilegítimo no âmbito internacional.

II. A maneira pela qual o obstáculo “realista” foi contornado ou esvaziado nos textos dedicados ao tema da legitimidade internacional por José Guilherme Merquior, Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr.

III. A utilidade do emprego da noção do “espaço de proposição”, procurando entender de que maneira ela consubstancia uma perspectiva de análise indispensável para a diplomacia, na intersecção entre as ideias e o poder. Para isso, discutiremos dois exemplos de diferentes contextos de legitimidade internacional, ambos do século XIX: o do Brasil na proibição do tráfico negreiro e o da Grécia em sua luta pela independência.

## I

Uma das características dos dois textos publicados por Gelson Fonseca Jr. em 1998 sobre o tema da legitimidade é o fato de incluírem um esforço de “limpar o terreno”, afastando preconceitos teóricos que impediam a tematização dos processos de constituição, manutenção e questionamento da legitimidade internacional. Para leitores da segunda década do século XXI, pode parecer surpreendente que a introdução do conceito de legitimidade em política internacional tivesse que ser feita, nos anos 90, com certa cautela e cercada de uma justificação voltada para afastar as premissas de análise que,

---

8 O desenvolvimento de nosso argumento esclarecerá, esperamos, a necessidade do uso frequente de aspas nos termos “realismo” e “realista”.

em nome de um suposto “realismo”, pareciam de alguma forma obstruir o caminho para uma análise do tema. A pretexto de sublinhar a centralidade das relações de poder entre os países e os aspectos estruturais que definiriam a moldura dessas relações, o “realismo” supostamente excluiria a consideração de fatores de sabor mais “idealista”, como seria o tema da legitimidade. É a esse problema que se refere Fonseca Jr. ao assinalar que, no quadro definido pelos princípios “realistas”, “o tema da legitimidade se enfraquece e praticamente desaparece do quadro analítico”<sup>9</sup>.

Em que medida o obstáculo era real? O essencial do conceito de legitimidade já era há muito tempo moeda corrente na filosofia política, na ciência política e na sociologia. Por mais que pudessem divergir as perspectivas teóricas, os tipos de enfoque, tratava-se no fundo de algo cujo cerne não era difícil reconhecer ou entender: a noção de que uma percepção de legitimidade facilita a obediência, o que evidencia a importância do desafio de entender os processos ou condições pelos quais os atos de autoridade (comandos ou normas) adquirem maior ou menor legitimidade aos olhos daqueles de quem se espera uma atitude de obediência. Qual seria a verdadeira dificuldade de utilizar esse conceito no plano internacional? De que forma as premissas do pensamento “realista” tornavam difícil incorporá-lo às análises do poder internacional?

Tentaremos sugerir alguns elementos de resposta, buscando entender de que maneira o paradigma dito realista pôde chegar a ser visto como incompatível com o estudo do problema da legitimidade internacional. Faremos isso examinando, em primeiro lugar, algumas limitações do pensamento realista mesmo em suas versões mais moderadas, como é o caso das teses de Hans Morgenthau, E. H. Carr e outros, e em um segundo momento alguns aspectos do modelo teórico proposto por Kenneth Waltz, apelidado de “neorrealista”.

---

9 FONSECA JR., 1998, p. 143.

Indicaremos de que maneira o quadro conceitual do “realismo” envolve mal-entendidos importantes, ligados tanto à interpretação de autores clássicos como Tucídides, Maquiavel e Hobbes quanto à imagem do que alguns desses autores denominam *Realpolitik* ou “política de poder” (*power politics*). Sugeriremos, ainda, que o “obstáculo” a que nos referimos não consistia unicamente em problemas internos ao paradigma realista, mas talvez se devesse em parte também a distorções decorrentes de uma imagem simplificada desse paradigma, não raro associadas à aplicação das imagens da *Realpolitik* e da “política de poder” a debates sobre a formulação de política externa.

Uma observação preliminar parece necessária. Considera-se, em geral, que o realismo na teoria de relações internacionais consiste em um foco nas relações de poder, com ênfase no fato de que cada Estado é soberano, não está subordinado a nenhuma instância externa e, portanto, só cumprirá normas na estrita medida em que julgue, soberanamente, em cada caso, que isso seja de seu interesse<sup>10</sup>. Ainda assim, não pareceria impossível, à primeira vista, que um Estado pudesse considerar que certas normas, consideradas à luz de seu interesse nacional, merecessem mais obediência do que outras e que, de uma forma ou de outra, pudessem ser vistas como “legítimas”. Nem pareceria impossível que um estudioso realista tomasse em conta que, na formulação de seu interesse nacional, um Estado tivesse que incorporar, como ingredientes essenciais, ideias e valores presentes na cultura ou nos costumes do país. Veremos, a seguir, que se tais impossibilidades parecem existir isso se deve à maneira muito específica pela qual alguns autores dentre os “realistas” concebem as noções de “poder” e de “interesse”, que pareceria tornar irrelevante o papel das ideias e dos juízos de valor como fatores determinantes da ação internacional dos Estados.

---

10 Id., *ibid.*

Em primeiro lugar, é interessante notar que autores não alheios ao universo “realista”, mas voltados para um enfoque mais histórico da política internacional, já haviam tratado explicitamente do tema da legitimidade. Era o caso de Henry Kissinger, notadamente em seu estudo de história diplomática sobre Metternich e Castlereagh – *A World Restored*, de 1957 –, no qual a legitimidade aparecia como conceito central para a descrição do modo de funcionamento de diferentes sistemas internacionais e para a avaliação de seus diferentes graus de estabilidade<sup>11</sup>. De forma semelhante, Raymond Aron, em seu célebre *Paix et Guerre entre les Nations* (1962), não se havia furtado a mostrar a relevância do “princípio de legitimidade”, em particular no contexto de sua distinção fundamental entre sistemas homogêneos e heterogêneos<sup>12</sup>.

Para outros “realistas clássicos”, como Morgenthau ou Carr, a questão se colocava de forma distinta, mas ainda assim encontram-se elementos interessantes para compreender o papel das ideias e dos juízos de valor. O primeiro, em sua obra *Politics among Nations*, de 1948, desenvolveu uma concepção do poder que não era sinônima de força física ou coerção militar, mas incluía claramente a dimensão “subjéctiva” ou “psicológica”. Morgenthau foi explícito em advertir que o poder se exercia sobre homens e, portanto, envolvia necessariamente a dimensão simbólica ou ideológica<sup>13</sup>. E é nesse plano que incide a questão da legitimidade, na medida em que esta torna mais ou menos provável a aceitação pelos diversos atores

---

11 KISSINGER, 1957.

12 ARON, 1984, p. 111. Aron mostra também a importância do “princípio de legitimidade” (quem comanda no plano interno e a que unidade devem pertencer um território ou uma população determinados) para entender as características dos diferentes padrões históricos de conflitos armados (guerras feudais, dinásticas, nacionais ou coloniais) [p. 161-162]. Como veremos mais adiante, para além do uso explícito do conceito de legitimidade, Aron, por sua própria concepção da teoria das relações internacionais, utiliza uma grade analítica que inclui obrigatoriamente o papel das ideias, ideologias e valores como fatores determinantes da ação internacional dos Estados.

13 Basta lembrar a definição de “poder” oferecida por Morgenthau: “o controle do homem sobre as mentes e as ações de outros homens”, ou ainda a descrição por ele feita do poder como uma “relação psicológica entre os que o exercem e aqueles sobre os quais é exercido” (MORGENTHAU, 1993, p. 30).



dos comandos ou demandas provenientes de outras instâncias. E, de fato, a distinção entre o poder legítimo e o ilegítimo é uma das que ele considerou relevantes para sua análise do funcionamento da política internacional<sup>14</sup>.

Embora Morgenthau não tenha elaborado de forma explícita a aplicação dessa distinção, seu estudo mostrou que havia espaço, mesmo no quadro conceitual com que ele trabalhava – baseado na “luta pelo poder” como elemento primordial do comportamento dos Estados – para pensar as formas pelas quais a moralidade e o direito internacionais poderiam atuar como moderadores do exercício do poder. Uma das análises mais interessantes, e talvez também das mais controversas, do livro de 1948 é precisamente a avaliação de que a substituição de regimes aristocráticos por sistemas democráticos de governo teria resultado, na passagem do século XIX para o século XX, em uma “destruição da moralidade internacional”<sup>15</sup>. Ao mesmo tempo, Morgenthau sublinha a existência de “um certo relativismo na relação entre princípios morais e a política externa” e avalia que, por exemplo, a defesa dos direitos humanos não poderia transformar-se em um objetivo prioritário da política externa dos EUA, uma vez que conflitaria necessariamente com outros interesses<sup>16</sup>. Avalia, ainda, que apesar de todas as deficiências da aplicação coercitiva de normas de direito internacional, a situação a esse respeito é menos desanimadora do que se poderia pensar: a seu ver, a grande maioria dessas normas é em geral obedecida pelos Estados, sendo razoável supor que, se isso assim ocorre, é porque os Estados avaliam (sempre à luz de seu interesse nacional próprio) que “teriam mais a perder do que a ganhar se não cumprissem sua parte no acordo”<sup>17</sup>. Qualquer que seja nossa opinião sobre essas conclusões, o que parece

---

14 Ibid., p. 31.

15 Ibid., p. 237-239.

16 Ibid., p. 248.

17 Ibid., p. 267.

inegável é que o paradigma realista, ao menos nessa versão, não era *a priori* incompatível com a entrada em cena da legitimidade – seja por considerações morais, seja pelo interesse no respeito a certas normas – como um dos fatores determinantes da política exterior.

O mesmo pode se dizer de E. H. Carr, que em seu igualmente clássico *Twenty Years' Crisis*, de 1939, incluiu um capítulo inteiramente dedicado ao “poder sobre a opinião”, inspirado na observação de David Hume segundo a qual a base de todo governo é a opinião dos súditos ou cidadãos<sup>18</sup>. Não obstante a orientação precípua do livro ser, como se sabe, a da crítica ao “utopismo” internacional que havia prosperado no período entre guerras, Carr abre espaço em seu argumento para incorporar o papel da persuasão como “parte necessária da bagagem de um líder político” e, embora sempre acentuando que o “poder” é o principal instrumento de mudança no cenário internacional, identifica, com sutileza, a possibilidade de que o esforço de conciliação entre as posições de dois países se veja facilitado se as diversas reivindicações forem discutidas “em termos da justiça aceita por ambos” – o que é uma boa formulação para a legitimidade internacional. Faz anotações agudas sobre como a moralidade internacional tende a estar colada ao poder e à hegemonia, sendo de certa forma moldada por eles, mas aponta igualmente que ela tem um papel a desempenhar no processo de mudança e de construção da paz<sup>19</sup>.

---

18 CARR, 1981, p. 128-129. Para David Hume, todo governo se baseia necessariamente na opinião e esta é, em sua visão, a única explicação para o fato de que sistematicamente muitos são governados por uns poucos; defendeu, ainda, que a opinião constitui a base do governo tanto em regimes populares como nos mais autocráticos, porque mesmo um imperador romano, por mais que pudesse desconsiderar as ideias de seus súditos, tinha que contar com o apoio na “opinião” de sua guarda pretoriana (HUME, 1994, p. 16).

19 *Ibid.*, p. 129, 200, 204. Como bom realista, Carr assinala também a diferença entre a moral individual e a do Estado, mas o faz precisamente para mostrar que as ideias morais são em alguma medida operativas no plano internacional, sobretudo mediante a existência (ou não) de um sentimento compartilhado de justiça (*Ibid.*, p. 150-151).

Nos casos de Kissinger, Aron, Morgenthau e Carr, vemos, portanto, que de certa forma havia espaço para a elaboração do tema da legitimidade internacional, o que no caso do primeiro ocorreu explicitamente, permanecendo em estado embrionário nos dois outros. Por que, então, seria possível falar de uma resistência do paradigma realista ao tema da legitimidade? Que fatores, dentro ou fora dos modelos teóricos desses autores, terão contribuído para obliterar o espaço que, como vimos, nesses poderia abrir-se para a compreensão do componente simbólico do poder?

Entre esses fatores, podem-se identificar ao menos três, que analisaremos a seguir: a) a construção, com boa dose de fantasia, sobretudo em textos de divulgação ou manuais didáticos, de uma oposição muito esquemática, por vezes caricatural, entre “realismo” e “idealismo”, oposição que, por sua vez, passa a se projetar sobre a interpretação dos textos dos próprios autores “realistas”; b) a propensão dos próprios autores ligados ao paradigma realista a construir de si mesmos, sobretudo na medida em que aspiram à condição de “influenciadores” da política externa de seus países, uma autoimagem de continuadores de uma tradição de *Realpolitik*, supostamente imemorial e frequentemente ligada à referência a Maquiavel ou a Hobbes; e c) a tendência dos autores da escola realista, não obstante os aspectos de valorização do papel das ideias que já comentamos, a focalizarem um conceito empobrecido, pretensamente “desidealizado”, do poder e do interesse nacional. Sugeriremos que entremeadas a essas três tendências está uma compreensão não raro equivocada do pensamento de autores da tradição da filosofia política clássica, como Tucídides, Maquiavel ou Hobbes<sup>20</sup>.

Os estudantes de relações internacionais estão bem familiarizados com a imagem dessa oposição simplificada entre o

---

20 Sobre a oposição realismo-idealismo e os mal-entendidos na apropriação “realista” de autores como Hobbes e Rousseau, veja-se WILLIAMS, 2005.

modelo “realista”, supostamente baseado em uma avaliação “sóbria” da realidade, e visões ditas “idealistas” ou “racionalistas”, estas apresentadas frequentemente na forma de um otimismo vagamente ingênuo, certamente bem intencionado, mas ignorante das “duras realidades” da vida internacional.

Parte dessa simplificação consiste na confusão entre *descrição* e *prescrição*, que tende a produzir seja uma imagem do realismo descritivo como indissociável de um cinismo prescritivo – em geral na forma da ideia de que o poder se justifica a si mesmo ou de que a moral do Estado não é a mesma do indivíduo –, seja uma visão do idealismo descritivo (as ideias como fator decisivo na construção da realidade social) como um idealismo prescritivo (as ideias ou os ideais de justiça como um móvel eficaz de ação para a transformação do mundo)<sup>21</sup>.

Em geral, esse problema vem acompanhado da tendência a entender que quando um autor fala da importância de certas ideias ele o faz porque de certa forma as endossa, acredita nelas. Confunde-se a defesa da relevância das ideias com uma perspectiva normativa, prescritiva (por assim dizer, em primeira pessoa). Sob esse ângulo, pensar a legitimidade de um comando, de uma instituição ou de uma proposta política pareceria envolver a pergunta sobre a justiça ou a injustiça de tal política *na perspectiva do próprio analista*, deixando de tomar em conta que é possível avaliar o papel político de uma ideia sem necessariamente tomá-la como verdadeira ou que é possível tentar enxergar a força moral de uma ideia no quadro de um esforço descritivo, colocando ao mesmo tempo “entre parênteses” a questão de saber se o conteúdo da ideia nos parece ou não adequado<sup>22</sup>.

---

21 Essa tendência à simplificação e à superposição de planos distintos encontra-se, infelizmente, em muitas apresentações da evolução da teoria das relações internacionais. Os próprios textos de Martin Wight e Hedley Bull, autores cuja profundidade e sofisticação estão fora de dúvida, não estão isentos dessas tendências.

22 Essa distinção entre as perspectivas normativa e descritiva é apontada como essencial em diversos dos estudos recentes sobre a legitimidade internacional. Veja-se HURD, 1999, p. 381; CLARCK,

Como é óbvio, a perspectiva normativa em “primeira pessoa” não é irrelevante, longe disso. É o ângulo próprio do debate ético sobre as relações internacionais. E não há dúvida de que qualquer estudo sobre a legitimidade guardará uma relação estreita com a compreensão de questões atinentes à moralidade. Tratar da ética em “terceira pessoa” não significa ser cínico; significa apenas adotar um ângulo adicional de análise no qual se procura entender como a moralidade, e as ideias em geral, são fatores que afetam a variável “poder” ou mesmo, em uma formulação mais precisa, formam parte dessa variável. Nesse sentido, as percepções valorativas dos atores sociais ou internacionais, seu sentimento do que é justo ou injusto, não podem ficar fora da análise descritiva que o analista se propõe a fazer. Respeitada a distinção entre valores e fatos, a valoração (subjetiva) de um é fato (objetivo) na descrição de outro. Nesse ângulo de análise, a norma do outro é, para mim, um fato e, como tal, entra como objeto no campo de minha análise descritiva.

Aprofundar a compreensão da oposição realismo-idealismo é um desafio interessante. E vale a pena notar que essa oposição extravasa os limites dos estudos teóricos e da academia para contaminar o próprio meio diplomático – em primeiro lugar nos EUA, e por assimilação também no Brasil –, que passa a operar com uma oposição rígida entre “realistas” e “idealistas” na formulação de posições de

---

2007, loc. 296; TALBERG & ZÜRN, 2019, p. 583; e BODANSKY, 2012, p. 326. Hurd faz a observação importante de que o estudo da questão da legitimidade pretende ser um exame descritivo de uma pretensão normativa. A perspectiva descritiva é ilustrada de forma exemplar pela análise de Max Weber, permeada pelo preceito metodológico de não confundir “fatos” e “valores”, e que chega a definir a legitimidade como uma “probabilidade” de que a autoridade seja eficaz em sua capacidade de mando, sem prejuízo do esforço de “compreender” sociologicamente a perspectiva valorativa do ator social, o que torna possível entender as diferentes atitudes envolvidas nos diversos tipos de legitimidade (tradicional, carismática, burocrática) [WEBER, 1984, p. 171]. No polo oposto está o enfoque de Rousseau no *Contrato Social*, onde, na típica perspectiva de “primeira pessoa”, identifica como seu tema a mudança que faz o homem submeter-se à autoridade e se pergunta: “Comment ce changement s’est-il fait? Je l’ignore. Qu’est-ce qui peut le rendre légitime? Je crois pouvoir résoudre cette question”. A oposição entre Weber e Rousseau no tratamento da legitimidade é tratada a fundo por J. G. Merquior, que acentua, contudo, sobretudo outra distinção: a que existe entre a legitimidade como crença e a legitimidade como configuração de poder (MERQUIOR, 1980).

política externa, distinção que com o tempo tende a converter-se em um preceito inquestionável de sabedoria convencional.

Nesse contraste entre correntes teóricas e – talvez se possa dizer – por efeito desse próprio contraste, tende a perder-se no “realismo” o papel que ele podia e devia conceder às ideias e valores como elementos constitutivos da realidade social, assim como tende a perder-se no “idealismo/racionalismo” a função das mesmas ideias e valores como partes integrantes de estruturas de poder. Se pensarmos que o tema da *legitimidade* se encontra, precisamente, no cruzamento de *ideias* e *poder*, de certa forma o que a oposição rígida entre realismo e idealismo produz é o obscurecimento da questão da legitimidade, a compreensão de como as ideias “azeitam” as engrenagens do poder, ou nelas colocam um grão de areia, e de que maneira as estruturas de poder podem estar refletidas no conteúdo das próprias ideias, que dessa forma se revelam não ser exclusivamente “puras” ideias.

O que estamos descrevendo constitui, evidentemente, um fenômeno complexo na história das ideias e não teríamos aqui, nem de longe, a pretensão de esgotar suas várias dimensões, entre as quais, arriscaríamos dizer, está a sociologia ou mesmo a psicologia das ambíguas e complexas relações entre funcionários de governos e professores, entre diplomacia e academia, tema aliás no qual Gelson Fonseca Jr. foi um analista pioneiro. Sem, portanto, pretensões imodestas, podemos sugerir alguns elementos históricos e conceituais que pareceriam ter desempenhado algum papel nessa evolução.

Em primeiro lugar, para a compreensão desse curioso destino do realismo nas relações internacionais é importante recordar duas travessias transatlânticas de conceitos desenvolvidos na Europa – na Alemanha, em particular – e posteriormente difundidos para os EUA e para outros países, buscando identificar as mutações conceituais que se processam com o deslocamento geográfico.

Raymond Aron analisou a exportação para o cenário político americano da noção alemã de “política de poder”, elaborada originalmente por Heinrich von Treitschke e que vai aparecer, em forma já consideravelmente alterada, após sofrer uma “mutação espiritual”, na reflexão de Morgenthau e outros realistas americanos. Aron nota que, no quadro teórico do autor alemão, a noção de *Machtpolitik* se construía em um contexto, curiosamente, idealista, estando a valorização ética do poder do Estado ligada à visão de uma vocação do homem de transcender o individualismo e de realizar, por meio da ação do Estado, a “substância moral” da humanidade. À luz desses pressupostos, a própria guerra pode aparecer como uma manifestação grandiosa de transcendência da miséria do individualismo e de concretização dos destinos dos povos<sup>23</sup>. Pois bem, transposto para o cenário intelectual e político dos EUA, impregnado de moralismo individualista, o conceito da política de poder ganha outros significados e passa a se opor ao que os autores como Morgenthau consideram ser “ilusões morais ou jurídicas”. Afastado das complexas aspirações humanas no âmbito da cultura e da vida moral e jurídica, que para o bem ou para o mal estavam presentes no quadro idealista de Treitschke, o conceito de “poder”, assim como o de “interesse nacional”, terminam por se “desidratar” (para usar a expressão de Fonseca Jr.), gerando o que Aron denomina um “retrato retocado” do cenário internacional, no qual os Estados buscariam de forma geral o “poder” para realizar um interesse nacional em cuja concepção não desempenham nenhum papel as ideias, as ideologias ou os valores<sup>24</sup>.

Talvez a figura mais típica desse “retrato retocado” seja a noção, apresentada por Morgenthau como “a principal sinalização que permite ao realismo encontrar seu caminho no panorama da

---

23 ARON, 1984, p. 573-578.

24 Ibid., p. 584-587.

política internacional”, do *interesse definido em termos de poder*, conceito que, se adotado de forma disciplinada pelos analistas, supostamente os libertaria da preocupação com “motivações” ou com “preferências ideológicas”<sup>25</sup>. Para Aron, o resultado dessa desafortunada elaboração conceitual não é propriamente uma teoria, mas uma ideologia, baseada em uma simplificação da realidade e que, portanto, dificilmente pode merecer o título de “realista”<sup>26</sup>. Em sua visão, as relações internacionais não são como a economia ou o futebol, atividades nas quais a formulação de regras pode se basear em pressupostos de um fim único, ainda que para os efeitos da formulação de um modelo abstrato. À diferença da economia, onde para Aron fazia sentido postular um *homo æconomicus* – versão simplificada do ser humano, definida, por exemplo, por um objetivo único de maximização da utilidade –, nas relações internacionais não é concebível a separação entre variáveis internas e externas e torna-se inviável, com isso, descrever a lógica da ação sem analisar as características específicas do ator. Em outras palavras, não faz sentido pressupor um *homo diplomaticus* desprovido de ideias, de moral e de aspirações, reduzido apenas à preocupação “material” de sobrevivência e de acumulação de um poder desprovido de outro sentido que não o da realização desse interesse material – e, de forma circular, dotado de um “interesse definido em termos de poder”<sup>27</sup>.

A reflexão de Aron ajuda a entender o processo de desidratação dos conceitos de “poder” e de “interesse nacional” no contexto do realismo tradicional. Essa perspectiva se completa de forma

---

25 MORGENTHAU (1993), p. 5.

26 “Le vrai réalisme, aujourd’hui, consiste à reconnaître l’action des idéologies sur la conduite diplomatique-stratégique” (Ibid., p. 587). Sobre o contraste entre o pensamento de Aron e o de seus contemporâneos americanos, veja-se o belo artigo de Stanley Hoffmann (HOFFMAN, 1985, p. 16).

27 ARON, 1967, p. 197. Não por acaso voltaram-se em boa medida para esse ponto as objeções feitas por Waltz em resposta a esse artigo de Aron, que se resumem em argumentar que a prática de simplificar a realidade não é um “defeito”, mas algo inerente à construção de um modelo teórico. Ver WALTZ, 1995, p. 72.



interessante – e aqui chegamos à segunda travessia transatlântica de conceitos europeus – com a descrição histórica, feita por John Bew, do desenvolvimento do conceito de *Realpolitik* desde sua origem, na política alemã de meados do século XIX, até sua importação e transformação nos EUA no século XX. Resumindo a riquíssima trajetória conceitual narrada por Bew, é interessante notar que, em sua origem, na publicação de August Ludwig von Rochau, de 1853, intitulada *Fundamentos da Realpolitik*, essa noção incluía explicitamente o reconhecimento da importância primordial da dimensão das ideias e, em particular, uma avaliação lúcida sobre a relevância crescente da opinião pública. Foi só com o tempo que o conceito passou a estar associado às manifestações mais cruas do uso da força e de recursos materiais, passando a associar-se à célebre advertência de Bismarck segundo a qual “as grandes questões de nosso tempo não se resolverão por meio de discursos e decisões por maioria, mas com ferro e sangue”.

Bew explica que, para von Rochau, liberal alemão preocupado em refletir sobre as lições do fracasso das revoluções de 1848 e, mais tarde, nos anos 1860, consciente dos dilemas envolvidos para os liberais na aceitação de uma aliança de conveniência com Bismarck em nome de fazer avançar a unificação alemã, esteve de certa forma diante de um desafio intelectual análogo ao de Karl Marx no “18 Brumário de Luís Bonaparte”: entender como e por que, apesar da amplitude do movimento de 1848, as ideias liberais se viram ao final derrotadas. Assim, se era essencial reconhecer que a política é um jogo de forças e que, em geral, o poder só cede diante de um poder maior, não seria menos importante entender que em uma sociedade que se modernizava, com os avanços na educação e na riqueza, o peso da opinião pública era crescente e tornava impossível entender o jogo do poder sem avaliar a dinâmica das ideias<sup>28</sup>. Com esse fim,

---

28 BEW, 2016, p. 40.

a *Realpolitik*, em sua versão original, observava a distinção entre descrição e prescrição e, dessa forma, incorporava a preocupação com o papel das ideias não em função de sua “verdade inerente”, mas à luz de sua “força” sobre as consciências.

É esse aspecto, presente na formulação original do conceito de *Realpolitik*, que se vai perder, com o tempo, à medida que se impõe, como mostra Bew, uma degeneração do conceito, por meio de uma dupla tendência: a de perder a noção das ideias como fatores integrantes da construção da realidade social e a de perder a dimensão descritiva, passando a *Realpolitik* a confundir-se com a prescrição de uma “política de força”. O resultado dessa dupla deterioração do conceito é a construção imaginária de uma oposição, que passa a acompanhar a ideia, assim transformada, de *Realpolitik*, entre o que seria mera “fraseologia” e o que se pode considerar como sendo a “realidade”, oposição entre, de um lado, ideias descoladas da vida real e, de outro, “interesses reais”, em geral vagamente identificados à sobrevivência material e, no caso dos Estados, à segurança nacional<sup>29</sup>, oposição entre as “palavras” e “discursos”, de um lado, e “realidades práticas”, do outro. Bew mostra como essa tendência de degeneração do conceito de *Realpolitik* ocorre já na Alemanha e mais tarde se aprofunda em sua versão americana, que deixa sua marca no chamado “segundo grande debate” sobre relações internacionais, onde diferentes versões dessa suposta “política do real” vão se manifestar, primeiro em autores realistas clássicos, como Morgenthau, depois no neorealismo de Waltz e outros.

Nos dois casos de transposição conceitual transatlântica – o da *Machtpolitik* e o da *Realpolitik*<sup>30</sup> – o resultado é, portanto, paradoxal. Ao mesmo tempo em que se elevam o poder e o interesse à condição

---

29 BEW, 2016, p. 231.

30 Note-se, aliás, que os dois conceitos estão relacionados na origem, pois o pensamento sobre a política de poder comporta uma dívida importante de Treitschke com a leitura de von Rochau. Bew destaca a contribuição de Treitschke à distorção do significado da *Realpolitik* (Ibid., p. 68-72).

de fatores centrais para o estudo da vida internacional, esvazia-se o significado desses conceitos, subtraindo-lhes a dimensão simbólica ou ideacional. Como indicamos, esse processo é a contrapartida da construção de uma oposição absoluta entre realismo e idealismo, e busca suporte intelectual por meio da elaboração da imagem de uma tradição realista “imemorial” na qual se inscreveriam os novos Tucídides, os novos Maquiavéis ou os novos Hobbes.

De certa forma, todas essas tendências chegam a um paroxismo no chamado “neorrealismo” ou “realismo estrutural” de Kenneth Waltz, primeiramente no livro *Man, the State and War*, de 1954, e sobretudo em *Theory of International Politics*, de 1979. É aí que se podem encontrar, em seu estado quimicamente mais puro, os elementos que compõem a resistência ao tema da legitimidade no modelo dito “realista”.

De fato, neste caso, a busca de fatores sistêmicos como determinantes do comportamento dos Estados e o foco na análise do poder como comparação de *capabilities* das unidades constitutivas do sistema (os Estados), levam à decisão metodológica de “abstrair de todos os atributos dos Estados exceto suas capacidades”, o que parecia acarretar a consequência de que ideias e percepções não teriam lugar como fatores relevantes<sup>31</sup>. Pretendia-se, assim, alcançar o objetivo de Morgenthau de uma teoria da política internacional isenta do ônus de analisar motivações e ideologias. Tratava-se de situar a análise em um nível de abstração tal que permitiria identificar os incentivos e desincentivos gerados pela própria estrutura do sistema internacional, caracterizado pela anarquia, que proporcionaria as chaves de inteligibilidade para o comportamento dos Estados. O realismo estrutural pretendia, assim, explicar a “política internacional”, distinguindo-se com isso de uma “teoria da política externa”, esta situada em nível de abstração mais baixo,

---

31 WALTZ, 1979, p. 99.

no qual seriam relevantes as sinuosidades dos processos decisórios, as percepções dos diversos atores envolvidos, etc.<sup>32</sup>.

Na medida em que se preservasse a diferenciação entre esses níveis de análise e de abstração, o realismo estrutural não teria necessariamente como consequência a exclusão das ideias e das percepções do campo dos estudos internacionais. A análise sistêmica identificaria a presença de certos incentivos – tipicamente, a tendência dos Estados a priorizarem sua sobrevivência e sua segurança – e isso permitiria a formulação de hipóteses explicativas sobre certas regularidades de comportamento no plano internacional, como se faria, por exemplo, em uma teoria da balança do poder, naturalmente sob o abrigo de uma poderosa e indispensável cláusula *caeteris paribus*. No entanto, o próprio Waltz já parecia violar essa cautela metodológica, o que se evidencia em uma passagem muito reveladora do livro de 1979, que sugere uma comparação entre seu próprio enfoque e o de Maquiavel, situando ambos sob o signo da *Realpolitik* e da “razão de Estado”:

The elements of Realpolitik, exhaustively listed, are these: The ruler's, and later the state's, interest provides the spring of action; the necessities of policy arise from the unregulated competition of states; calculation based on these necessities can discover the policies that will best serve a state's interests; success is the ultimate test of policy, and success is defined as preserving and strengthening the state. Ever since Machiavelli, interest and necessity – and *raison d'état*, the phrase that comprehends them – have remained the key concepts of Realpolitik. From Machiavelli through Meinecke

---

32 Ibid., p. 121-122. Waltz citava como exemplo de uma “teoria da política externa” o estudo de Graham Allison, sobre a “crise dos mísseis” de 1962, que incluía a análise de diferentes modelos explicativos do processo decisório e das diferenças de percepções entre os atores.

and Morgenthau the elements of the approach and the reasoning remain constant.<sup>33</sup>

Se examinada com atenção, essa comparação feita pelo próprio Waltz era surpreendente em alto grau, além de reveladora. De fato, ela serve para evidenciar que a pretensa separação entre os dois níveis de análise era “estruturalmente” impraticável. O projeto neorrealista se propunha a identificar, a partir de uma análise da estrutura, a lógica que governaria as ações das unidades integrantes da estrutura em suas interações. Ora, essas interações são aquilo que propriamente se denomina política externa. Assim sendo, o que seria aquela lógica se não uma espécie de teoria transcendental da política externa? A pretensão seria a de obter uma espécie de forma abstrata das condições de possibilidade da política externa – caracterizada pela busca prioritária da autopreservação e pela lógica do *self-help* e da *Realpolitik* – que seria preenchida de forma contingente por conteúdos variados em diferentes experiências históricas nacionais, mas que seguiria tendencialmente o trilho da postura “realista”, a perspectiva “maquiaveliana” da “razão de Estado”<sup>34</sup>. Ora, a “razão de Estado” pertence, tipicamente, ao plano das considerações que são objeto de estudo naquilo que Waltz denomina “teoria da política externa”. É um argumento entre outros, uma ideia entre várias – uma “razão” entre outras razões –, que pode ser mais ou menos aceita pelos atores que participam do processo decisório, dependendo de suas ideias, de suas motivações, de suas ideologias, de sua percepção e avaliação da

---

33 Ibid, p. 117. Já em *Man, the State and War*, Waltz havia identificado Maquiavel como um precursor do que ele ali denominava um enfoque de “terceira imagem”, ou seja, a identificação dos determinantes ligados à estrutura internacional, e não ao “homem” ou ao “Estado” (WALTZ, 1959, p. 212ss).

34 Vale a pena recordar que a expressão literal “razão de Estado” não aparece na obra de Maquiavel (que fala de uma “arte do Estado”, mas não de “razão do Estado”), tendo sido introduzida e popularizada posteriormente, por autores como Francesco Guicciardini e Giovanni Botero. Ver SENELLART, 1989, p. 56; VIROLI, 1992, p. 130, 178 e 238s. Entendemos que Waltz não queria sugerir que Maquiavel tivesse cunhado a expressão “razão de Estado”, mas somente que o autor florentino fosse um expoente da tradição a ela associada, o que não é falso. Ainda assim, a imprecisão histórica da citação é reveladora da precariedade da imagem dessa suposta “tradição” da razão de Estado e da *Realpolitik*.

situação. E quando falamos de processo decisório e de aceitação ou não de “razões” damos-nos conta de que, imperceptivelmente, pelo fato mesmo de inscrever-se nessa tradição de “realistas de todos os tempos”, Waltz revela já haver deslizado sub-repticiamente para o plano do qual ele próprio pretendia precisamente manter-se afastado: o da teoria da política externa.

Em artigo publicado em 1990, Waltz apresentou uma versão metodologicamente mais sóbria das pretensões teóricas de seu neorealismo, apresentando-o como um modelo explicativo que, como toda teoria, envolve uma simplificação da realidade e, necessariamente, deixa de fora “most matters that are of practical interest”. Reconhece, ainda, que “as estruturas afetam as unidades e as unidades afetam estruturas”<sup>35</sup>. Nessa versão mais modesta, contudo, pareceria haver espaço para as ideias e percepções que incidem no nível das unidades, i.e. naquilo que Waltz denomina “lógica comportamental”, que nas categorias por ele utilizadas em 1979 estaria no plano da “teoria da política externa”. Nesse contexto, fica claro que a influência proveniente da estrutura só seria decisiva se as ideias e percepções no nível das unidades assim o permitissem, o que de certa forma resulta em dar razão a Aron: os incentivos gerados pela estrutura de competição e *self-help*, e o correspondente interesse de “sobrevivência”, só serão predominantes se for concebível, no nível das unidades, a figura de um *homo diplomaticus*, fantasia de um personagem voltado exclusivamente para a maximização de suas condições materiais de vida e de competição, sem ideologia, sem

---

35 WALTZ, 1995, p. 75 e 80. Veja-se, também, WALTZ, 1988. Significativamente, nesses dois textos Waltz ironiza o comentário de Morgenthau sobre a necessidade de “sistematizar” o célebre comentário de Pascal sobre o nariz de Cleópatra (“se tivesse sido um pouco mais curto, a face do mundo teria sido diferente”), ou seja, encontrar as formas para incorporar em um modelo teórico os fatores de contingência histórica que podem ser decisivos em determinadas circunstâncias históricas. Waltz considerava que essa pretensão teria abafado as ambições teóricas de Morgenthau, e é esse o mesmo sentido de sua crítica a Aron no artigo de 1990.

religião, sem sentido de justiça e tudo mais que costuma mover os homens de carne, osso e consciência.

No entanto, retornando ao Waltz de 1979, a comparação com Maquiavel parece particularmente infeliz se a levarmos, um pouco que seja, para além da menção superficial à noção de *Realpolitik*. Para Waltz, como já vimos, tratava-se de entender que, em razão da lógica imperante no sistema, o comportamento de cada unidade seria determinado pelo imperativo fundamental de sobrevivência e, portanto, de acumulação de recursos de poder. A proposta pareceria razoável, e mesmo incontroversa, na medida em que se mantivesse nos limites da metáfora (oferecida pelo próprio Waltz) segundo a qual a estrutura funcionaria meramente como um “campo de força”, acrescentando um fator adicional na determinação do comportamento das unidades<sup>36</sup>. No entanto, o empreendimento torna-se mais duvidoso quando, somado à recusa das “explicações de dentro para fora” (*inside-out explanations*), passa a inspirar a crítica ao que Waltz denominava “teorias reducionistas”. É nessa chave que se faz a crítica neorrealista ao realismo clássico de Morgenthau e, o que é de interesse particular para ao ponto que estamos analisando, à tese de Henry Kissinger sobre a diferença entre ordens internacionais legítimas e revolucionárias. Waltz descarta qualquer relevância desse tipo de diferenciação, denunciando a explicação kissingeriana como “circular” e incapaz de perceber os fatores sistêmicos<sup>37</sup>.

---

36 WALTZ, 1979, p. 73. É a mesma atitude “modesta” do artigo de 1990, que implica que a passagem do nível da estrutura ao da unidade deva se fazer com uma fortíssima cláusula *caeteris paribus*, mas que, como tentamos mostrar, não é respeitada pelo próprio Waltz.

37 *Ibid.*, p. 62-63. Waltz acusa os realistas tradicionais, como Kissinger, de cometerem a “falácia analítica” identificada por C. F. A. Pantin, que consiste em concentrar a análise em certos fatores sem considerar que “higher-order configurations may have properties to be studied in their own right” (p. 64). O problema que estamos apontando é que Waltz torna-se, ele próprio, passível da mesma acusação, ao desconsiderar a distinção de níveis de análise que ele mesmo sublinha (os níveis da política internacional e da política externa) e ao negligenciar o fato de que “lower-order configurations may have properties to be studied in their own right”.

Como já mencionado acima, em seu estudo sobre a conjuntura internacional na construção da ordem europeia pós-napoleônica (cobrindo o período entre 1812 e 1822), Kissinger valeu-se amplamente do conceito de legitimidade, que em sua perspectiva não se poderia confundir com a noção de justiça, mas significava um “acordo internacional sobre a natureza dos arranjos viáveis e sobre os fins e métodos permissíveis em política externa”<sup>38</sup>. Para ele, uma ordem legítima não seria isenta de conflitos, mas os limitaria em seu alcance, e tenderia assim a uma maior estabilidade, na medida em que a “aceitação” das normas definidoras da ordem vigente por todas as grandes potências faria com que nenhuma delas abraçasse objetivos “revolucionários”, que exigissem uma transformação radical do sistema.

Nessa perspectiva, Kissinger examinou o jogo complexo de interações entre a política interna e a diplomacia – com especial foco nos casos da Áustria de Metternich e da Grã-Bretanha de Castlereagh –, mostrando que se tratava, na construção de uma ordem estável, de trabalhar pela conciliação de diferentes visões do que é ou não legítimo. Na descrição das nuances e variabilidades daquilo que, anos mais tarde, se chamaria de “jogos de dois níveis” (Putnam), talvez um dos méritos do estudo de Kissinger esteja em mostrar que, no esforço de explicação, o *inside-out* e o *outside-in* operam simultaneamente, e que captar a alteração caleidoscópica das situações assim produzidas é um preceito básico tanto para o diplomata que trabalha com essa matéria quanto para o historiador que, posteriormente, procurar compreender o sentido do jogo<sup>39</sup>.

---

38 KISSINGER, 1957, p. 1.

39 “[...] The international experience of a people is a challenge to the universality of its notion of justice, for the stability of an international order depends on self-limitation, on the reconciliation of different versions of legitimacy” (Kissinger, 1973, p. 328). Waltz acusa Kissinger de ter “esquecido o que escreveu” e de ter, como Secretário de Estado, atuado com base em premissas distintas. É provável que isso seja verdade – e haveria muito a condenar na prática de Kissinger como tomador de decisões –, mas o simples fato de que essa acusação exista é revelador do grau de superposição entre o descritivo e prescritivo. Como historiador e analista, Kissinger manteve-se coerente em sua avaliação



Aqui, sim, talvez coubesse com mais propriedade a comparação com Maquiavel, pois o estilo de análise envolve a adoção de uma postura realista, mas não cogita de excluir *a priori* do exame nenhuma das diversas dimensões constitutivas da realidade. De fato, quando se trata da separação entre política e moralidade, talvez nenhum autor tenha sido mais estigmatizado e recebido mais vitupérios do que o autor de *O príncipe*, que assumiu explicitamente o projeto de uma análise da “vida política como ela é” – a perspectiva da “verdade efetiva da coisa” (a famosa *verità effettuale della cosa*), por oposição aos que se limitaram a falar de “cidades ideais”<sup>40</sup>. A disposição de evitar esse tipo de ilusão não impediu, contudo, que o autor florentino incluísse em sua obra um capítulo dedicado a investigar se seria melhor, para o príncipe, ser amado ou temido (capítulo XVII), e outro intitulado “De como se deve evitar o ser desprezado e odiado” (capítulo XIX) e, de forma mais geral, tudo aquilo que se mostra relevante à luz da famosa *virtù* maquiaveliana: as ideias dos súditos, as tendências de sua psicologia – como por exemplo o fato de o medo ser uma paixão mais confiável do que o amor –, as diferenças entre os principados novos ou antigos, o estado moral do povo (virtuoso ou corrompido), enfim, todo um conjunto de fatores que o príncipe não pode deixar de levar em conta em seu esforço de consolidação de seu governo. Tratava-se, para Maquiavel, de entender a lógica do poder, e a inteligência recomendava não ignorar em que medida as percepções e avaliações de apreço ou temor dos súditos afetavam a operação daquela lógica. O autor florentino havia, de fato, decidido eliminar de sua análise as ideias (ilusórias) sobre “cidades

---

da importância da legitimidade, que reaparece como um dos fatores determinantes da “ordem internacional” no livro *Diplomacy*, de 1994, como em *World Order*, publicado em 2014 (KISSINGER, 2014, p. 9). John Bew aponta, a propósito, que ainda que em sua atuação como diplomata Kissinger seja frequentemente descrito como um praticante da *Realpolitik*, em suas análises históricas as poucas menções a esse conceito são críticas, como no capítulo “*Realpolitik turns on itself*” do livro de 1994 (BEW, 2016, p. 4).

40 Capítulo XV de *O príncipe*.

ideais”, mas não as ideias de forma genérica. A suposta “tradição da *Realpolitik*”, ao menos em sua versão waltziana, parece cometer precisamente esse erro.

Um mal-entendido semelhante é o que se nota na apropriação de Hobbes por essa mesma suposta tradição de *Realpolitik*. Sabe-se que a descrição hobbesiana do estado de natureza – uma situação pré-social, sem leis positivas, sem segurança e marcada por um potencial permanente e universal de conflito, é uma das referências essenciais de autores da escola realista<sup>41</sup>. Isso é compreensível e não há dúvida de que a descrição célebre do homem como “lobo do homem”, e mais ainda, a dos Estados que se relacionam entre si na postura de gladiadores que se enfrentam em uma arena de combate, tornaram-se lugares comuns e correspondem, de fato, a certos pressupostos de uma visão “realista”<sup>42</sup>. A deformação que se manifesta na apropriação do pensamento hobbesiano por autores da área de relações internacionais consiste, sobretudo, de forma similar ao que já vimos no caso de Maquiavel, em ignorar o quanto era central, para Hobbes, o papel das ideias como elemento constitutivo da realidade social<sup>43</sup>.

Precisamente a concepção de Hobbes da sociabilidade como algo não natural, portanto “instituído”, faz com que a linguagem, as ideias e as crenças desempenhem um papel de primeira linha em seu entendimento da vida política e das relações sociais. A vivência política mais marcante da vida de Hobbes foi a da guerra civil inglesa, e a interpretação que ele fez desse período foi a de que a desorganização do Estado e das instituições resultou, primordialmente, de um jogo de ideias e crenças, muito particularmente no campo religioso, que

---

41 BULL, 1981, p. 719.

42 HOBBS, 1968, p. 187.

43 Também neste ponto lê-se com muito proveito o comentário de Michael Williams sobre os erros de leitura de Hobbes por autores da área de teoria de relações internacionais (WILLIAMS, 2005, p. 23, 37, 41-42).

resultou em uma erosão da obediência civil. A isso está consagrada toda a primeira parte do escrito póstumo *Behemoth*, diálogo em que dois interlocutores tentam conjuntamente entender as causas da guerra civil. A isso também estão consagrados os livros III e IV do *Leviatã*, voltados para a discussão de temas religiosos e da organização interna das igrejas e de sua relação com o Estado.

Um dos aspectos mais interessantes da análise apresentada por Hobbes no *Behemoth* é a indicação de que, por mais importante que seja o uso da força na vida política, a eficácia da própria força fica na dependência das ideias das pessoas que exercem ou sofrem o uso da força. Daí a crônica fraqueza dos reis cristãos diante do Papa; daí o fato de que mesmo os exércitos mais numerosos e bem armados não lutem com entusiasmo se os combatentes julgarem que estão agindo contra suas consciências; daí a inutilidade para o rei de contar com toda a marinha e os arsenais se as pessoas responsáveis por essas forças militares forem seduzidas por lideranças religiosas; daí a desconfiança de Hobbes com relação às universidades, por ele vistas como “cavalos de Tróia” do Estado inglês<sup>44</sup>. “For if men know not their duty, what is there that can force them to obey the laws? An army, you will say. But what shall force the army?”. A resposta, para Hobbes, só pode ser: o “amor da obediência” e a adoção de “bons princípios”<sup>45</sup>, ou seja: ideias. E a consciência da importância das crenças como a base do poder do Estado e como matéria prima da sociabilidade ganha densidade com a constatação que faz Hobbes de que “muitas vezes a profecia é a causa do evento previsto”, razão pela qual, a seu ver, os adivinhos e astrólogos eram frequentemente proibidos em Roma<sup>46</sup>.

---

44 HOBBS, 1990, p. 18, 27, 40.

45 Ibid., p. 59.

46 Ibid., p. 188.

Nem Maquiavel nem Hobbes ignoravam, portanto, o papel das ideias e valores no jogo do poder. Mas existe ainda um equívoco adicional que, de certa forma, ajudou – e ainda ajuda – a manter viva a chama daquela fantasia “realista” de um cenário internacional baseado na força e no choque de “interesses nacionais”. Trata-se da leitura parcial e limitada de Tucídides pela tradição “realista”, que levou a transformar um episódio específico da Guerra do Peloponeso em uma espécie de “símbolo” do que seria a lógica de funcionamento do sistema internacional. Se no caso da leitura enviesada de Maquiavel e Hobbes o que se perdia era a força das ideias e sentimentos, no caso de Tucídides o que se perde é a relevância da “argumentação” como processo inerente ao exercício do poder e capaz de, alternadamente e mesmo simultaneamente, reforçá-lo ou limitá-lo.

O episódio em questão é o célebre diálogo entre os representantes de Atenas e os líderes da cidade de Melos, de 416 a.C., narrado por Tucídides na *História da Guerra do Peloponeso* e que serviria como uma espécie de caso-limite, quase um experimento mental do que pudesse ser o exercício do puro poder sem argumentação ou com uma argumentação meramente *pro forma*, no estilo do que o lobo diz ao cordeiro na fábula de La Fontaine, ou ainda, um discurso de poder que seria “desidratado de toda noção de justiça”<sup>47</sup>.

A narração de Tucídides deixou um retrato inesquecível da arrogância do poder ao mostrar os enviados de Atenas recusando-se a sequer tomar em consideração qualquer dos argumentos apresentados, em desespero, pelos líderes de Melos na tentativa de salvar sua cidade e seus cidadãos. O tom geral da atitude ateniense é resumido nas palavras célebres: “os fortes exercem o poder e os fracos se submetem”. O final é triste: segundo o historiador, os atenienses mataram todos

---

47 Na formulação, já citada, de FONSECA JR., 1998, p. 140. O próprio Fonseca Jr. recorda o episódio do diálogo dos melios, e o faz não na perspectiva limitada do realismo, mas ao discutir a hipótese contrafactual de uma legitimidade que se convertesse em mero “argumento de poder”, na qual se propusesse, por exemplo, a guerra como meio legítimo para a solução de conflitos (Ibid., p. 187).

os prisioneiros em idade militar e reduziram as mulheres e crianças à escravidão, mandando vir de Atenas quinhentos colonos para refazer a população da ilha<sup>48</sup>.

Não há dúvida de que o caso do massacre dos mélios, tal como relatado por Tucídides, pode funcionar como uma ilustração do extremo “realista” do espectro analítico. No entanto, pode-se encontrar no próprio Tucídides outro caso que, embora semelhante na caracterização das circunstâncias, apresenta um desenrolar muito distinto e resultados bem menos sinistros. Trata-se do debate em Atenas, em 427 a.C., sobre o curso de ação a ser seguido em relação aos habitantes de Mitilene, cidade que se havia arriscado em um projeto de união política de diversos grupos na ilha de Lesbos, em aberto questionamento da hegemonia ateniense. O debate na assembleia de Atenas, também relatado com riqueza de detalhes por Tucídides, nos traz a expressão, na figura de Diôdotos, defensor de uma postura de moderação, de argumentos que se assemelham aos apresentados sem êxito, na outra situação, pelos negociadores mélios. Diôdotos advoga uma política de prudência, que leve em conta as oposições de grupos no interior da cidade de Mitilene (povo contra aristocratas), assim como as percepções que resultarão, para outros aliados atenienses, das punições a serem aplicadas contra os mitilênios. Chega a fazer referência à necessidade de evitar-se uma percepção de que Atenas seria injusta no tratamento de seus aliados e conclui que, no caso dos mitilênios, era “muito mais vantajoso para a preservação de nosso império suportarmos pacientemente uma ofensa do que aniquilar [...] homens cuja sobrevivência nos interessa”<sup>49</sup>. Relata Tucídides que teria prevalecido a visão de Diôdotos e, com isso, salvou-se Mitilene da destruição que, onze anos depois, recairia sobre Melos.

---

48 TUCÍDIDES, 1982, p. 282 e 288.

49 Ibid., p. 152. O debate sobre os mitilênios é narrado no livro III, capítulos 36 a 49, da *História da Guerra do Peloponeso*. O famoso “diálogo dos mélios” encontra-se no livro V, capítulos 85 a 111.

Assim como o diálogo dos mélios pode funcionar como um caso-limite, o debate sobre a intervenção em Mitilene serviria como ilustração de alguns dos mecanismos pelos quais a interação entre a política externa e a interna, em um contexto de referências a valores e interesses mediante argumentos, pode afetar e reconfigurar o exercício do poder. É interessante notar que a relevância da dimensão da argumentação é mencionada pelo próprio Diôdotos, na narração de Tucídides: “Quanto às palavras, quem sustenta que elas não guiam nossas ações é ignorante ou defende algum interesse pessoal – ignorante se crê que existe outro meio de lançar luz sobre a incerteza do futuro [...]”<sup>50</sup>.

Este é o ponto essencial: quaisquer que sejam os recursos de poder de que disponham os homens ou as nações, o mundo humano não escapa às palavras, às ideias, às trocas simbólicas. Nas palavras que Tucídides atribui a Diôdotos, não há outro meio de lançar luz sobre a incerteza do futuro. Na perspectiva dos mais fracos, o ponto de vista é o inverso. Trata-se, como mostra Fonseca Jr., de “encontrar o leito de legitimidade que transforme a insatisfação em força de argumento político”<sup>51</sup>.

A legitimidade, como afirmou José Guilherme Merquior, não é algo exterior ao poder, mas uma “configuração do poder”<sup>52</sup>. Ora, exatamente por isso, ao mesmo tempo em que viabiliza o poder, ela o limita, porque ao aspirar a ser legítimo, portanto distinto da mera força, o poder aceita – naturalmente com todas as ressalvas e exceções que são previsíveis – jogar o jogo da argumentação. É por isso que tanto o diálogo mélio quanto a fábula de La Fontaine nos interpelam estranhamente, nos incomodam de forma quase cômico-grotesca. Vemos ali uma situação que, apresentada como

---

50 Ibid., p. 149-150.

51 FONSECA JR., 1978, p. 160.

52 MERQUIOR, 1993.

um contexto de argumentação, nega as regras básicas que definem um tal contexto. É por isso, também, que o diálogo mélio mereceria mais ser lembrado como uma situação-limite, como uma espécie de grau zero da legitimidade, do que apresentado como se fosse um “modelo” do exercício do poder internacional.

Andrew Hurrell, em seu estudo sobre o tema da ordem internacional, destacou a importância extraordinária do ato simples de “oferecer razões”, i.e. de argumentar, para o exercício do poder. Hurrell identifica cinco componentes principais da legitimidade, que podem reunir-se em diferentes combinações conforme a situação: a qualidade do processo que produz a norma ou a decisão (*input legitimacy*), valores compartilhados (em particular o sentido da justiça), eficácia de resultados (*output legitimacy*), conhecimento especializado e, por fim, o esforço de fundamentação racional e de persuasão que acompanha as iniciativas<sup>53</sup>. Assinala que, entre esses cinco componentes, o último – a inserção do exercício do poder em um contexto de argumentação – é o mais importante, uma vez que, de certa forma, reúne todos os demais em um efetivo processo de legitimação. Há parâmetros que podem variar. O “auditório” pode ser mais ou menos inclusivo, e a tendência histórica parece ser a de ampliação do conjunto de atores envolvidos, ainda que apenas como “ouvintes”, nesse processo de argumentação. A moldura institucional pode ser de diferentes tipos – não é o mesmo argumentar no Conselho de Segurança da ONU ou na reunião de cúpula dos BRICS. Por fim, o grau e a qualidade do compartilhamento de uma mesma “linguagem”, aspectos essenciais para a prática da diplomacia, também afetam decisivamente o processo de gênese (ou de destruição) da legitimidade internacional<sup>54</sup>.

---

53 HURRELL, 2007, loc 1207 (Kindle).

54 Ibid., loc 1215-1229.

Em suma, uma leitura menos limitada de Maquiavel, Hobbes e Tucídides ajuda-nos a deslindar um mal-entendido da história das ideias do século XX, propiciando-nos o resgate da dimensão simbólica e de argumentação presente na reflexão desses autores sobre o poder e sobre os interesses subjacentes ao exercício do poder. Fica patente o quanto se perdeu nas concepções que tendem a identificar o poder à força e reduzir a pluralidade de motivos da ação humana (individual ou estatal) a um genérico “interesse”, por vezes definido em termos do próprio poder.

Os supostos “realistas” e, em particular, os “neorrealistas”, pretenderam alcançar uma perspectiva teórica na qual, uma vez identificadas as variáveis realmente relevantes, se revelariam as leis que governam a ação dos Estados no plano internacional. Para cumprir essa tarefa, era necessário postular um poder facilmente mensurável – que tende por isso a ser concebido como uma soma de capacidades “físicas” ou, pelo menos, empiricamente determináveis – e um interesse nacional que fosse algo acima e fora de qualquer dúvida, alheio a qualquer debate de ideias. Chega-se com isso à fantasia de um poder que não inclui a dimensão simbólica (ideias e linguagem) e de um interesse nacional que seria incontroverso, com o qual todos estariam de acordo, fossem de esquerda ou de direita, fossem católicos, protestantes, judeus ou muçulmanos, fossem moderados ou radicais – fantasia que se oculta em termos como *Realpolitik* e *razão de Estado*. Era nesse quadro “desidratado”, para manter a expressão de Gelson Fonseca Jr., que se tornava difícil pensar a questão da legitimidade internacional.

A aversão a abrir espaço para a dimensão das ideias, percepções e valores é o que explica que Morgenthau seja criticado, ao mesmo tempo, por Aron por ter empobrecido os conceitos de poder e interesse nacional, e por Waltz por não ter empobrecido suficientemente esses conceitos. Não surpreendentemente, é nesse ângulo que incidem



algumas das críticas mais relevantes ao neorealismo<sup>55</sup>. Nos dias atuais está bem estabelecida a crítica aos fundamentos teóricos do “realismo” em relações internacionais, sendo especialmente positivo que as correntes de inspiração construtivista tenham oferecido elementos que tornam muito mais sofisticada a compreensão do fenômeno do poder internacional. Como sugeriu Alexander Wendt em um artigo clássico, a *power politics* não é uma inferência inevitável da estrutura anárquica da política internacional; é uma inferência possível, que pode ou não se impor, na dependência de como se dê o processo de tradução da estrutura anárquica em percepções, ideias, imagens e o que mais for relevante para a construção intersubjetiva da interação, que envolve também a construção intersubjetiva das identidades dos atores<sup>56</sup>.

No entanto, apesar desses avanços no campo da teoria, persiste viva e em boa forma, no plano dos discursos e dos debates públicos sobre a política externa, a fantasia da *Realpolitik* como algo que refletiria uma visão mais sóbria, menos idealista, da diplomacia. Os que se veem a si mesmos como herdeiros dessa “tradição” realista persistem na ilusão de um poder que, trocado em miúdos, não se distingue da força, assim como persistem na imagem de um interesse nacional cujo conhecimento seria dado de forma imediata a todos os homens de boa vontade.

Assim como podemos ter a impressão de que nossa maneira de falar uma língua é a “normal” e que os sotaques existem apenas nos

---

55 Para os objetivos deste texto, parece especialmente interessante lembrar o artigo publicado em 1984 por Richard Ashley (“The Poverty of Neorealism”), cuja leitura ainda hoje é muito relevante. Ashley aponta com precisão que a pobreza da concepção waltziana é resultado de um viés positivista que conduz o neorealismo a um expurgo da dimensão “subjetiva”, própria da ação humana, dos estudos internacionais. Engendra-se com isso, mostra Ashley, uma concepção do poder na qual faz falta, e gravemente, a dimensão simbólica, sublinhada na citação de Pierre Bourdieu que Ashley escolhe como epígrafe de seu texto: “a teoria do conhecimento é uma dimensão da teoria política porque o poder especificamente simbólico de impor os princípios de construção da realidade – em particular, da realidade social – é uma das principais dimensões do poder político” (ASHLEY, 1985, p. 255).

56 WENDT, 1992, p. 394-395.

modos de fala de outros, o enfoque realista, sobretudo nas versões menos refinadas, está permanentemente sujeito ao risco de acreditar que as ideias do analista sobre o interesse nacional são a expressão da verdade – e fica implícito que a verdade é algo facilmente acessível, a não ser que haja má vontade ou uma “agenda oculta” – enquanto as ideias de outros são reflexo de uma “ideologia”.

É revelador que, em 1993, um grupo de autores liderados por Judith Goldstein e Robert Keohane tenha publicado um livro intitulado *Ideas and Foreign Policy*, no qual se propunham a desenvolver instrumentos para entender como as ideias ou crenças dos indivíduos são fatores relevantes para a explicação de resultados na área de política externa<sup>57</sup>. A proposta, que para leitores de fora do mundo acadêmico da teoria das relações internacionais pode parecer surpreendente, é compreensível quando situada no contexto da época, i.e. quando se recorda que aqueles autores trabalhavam ainda sob o efeito do paradigma realista e em diálogo com ele.

Na apresentação do quadro analítico do livro, Goldstein e Keohane mostravam que a aparente irrelevância das ideias no âmbito do modelo realista resultava de uma premissa “racionalista”: a de que os atores tendem, no geral, a antecipar corretamente os efeitos de suas ações e de que “os interesses são dados e logicamente anteriores às crenças”. A vida internacional seria, assim, para os realistas-racionalistas, um jogo no qual “self-interested actors maximize their utility, subject to constraints” e, em consequência dessa premissa, “most analysts who rely on such approaches have relegated ideas to a minor role”<sup>58</sup>. Goldstein e Keohane propunham-se

---

57 GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 3.

58 Ibid., p. 4. Note-se que a premissa racionalista do ator que “maximiza seu interesse próprio” é precisamente o que Aron ironizava com a imagem de um *homo diplomaticus*, que cumpriria metodologicamente nos estudos de política internacional um papel análogo ao do *homo economicus* na teoria econômica. Fonseca Jr. faz uma observação semelhante, ao indicar que o problema do realismo está em que “os Estados se comportam ao mesmo tempo de modo realista e idealista, [...] o que torna impossível deduzir hipóteses a partir de um comportamento ideal, pois não existiria,

então a mostrar como, ainda que aceita a premissa racionalista, as ideias seriam fatores relevantes, ao afetar a definição de estratégias, ao contribuírem para aliviar problemas de coordenação ou para assegurar maior previsibilidade, na medida em que se traduzam em instituições. No entanto, embora a premissa realista seja mantida na forma de uma espécie de “hipótese nula” nas diversas contribuições incluídas no volume, expressava-se o reconhecimento de que “ideas and interests are not phenomenologically separate and that all interests involve beliefs, and therefore ideas as we conceive them”<sup>59</sup>.

Uma vez incorporada a dimensão das ideias, com tudo o que ela traz de pluralidade de perspectivas ideológicas e de valores, diferenças culturais e religiosas, o conceito de “interesse nacional” deixa de ter a aparência simples que para ele desejavam os clássicos do realismo em relações internacionais. Percebe-se que o interesse pressuposto pelos “realistas” era um interesse *idealizado* e que o verdadeiro realismo, como sugeria Aron, consistiria em incluir no modelo a variável “ação das ideias”<sup>60</sup>.

Assim como o processo de definição do “interesse nacional” ganha outro significado quando se rompem as limitações arbitrárias do modelo realista, da mesma forma a relevância das ideias e do processo de argumentação para o exercício do poder no plano internacional acarreta a necessidade de uma revisão do próprio conceito de “poder”. Com essas considerações, estamos já a quilômetros de distância da

---

como hipótese convincente, algo equivalente à figura do *homo œconomicus* para fundar a teoria das relações internacionais” (FONSECA JR., 2010, p. 121).

59 Ibid., p. 26. Os autores reconheciam que, com o questionamento daquela premissa, seriam possíveis enfoques mais radicalmente críticos do realismo-racionalismo, como o construtivismo, que coloca em discussão a própria construção das identidades dos atores, portanto também suas definições de preferências e estratégias, ou ainda os estudos que incorporassem o instrumental da psicologia cognitiva, i.e. a possibilidade do erro, como no caso de Robert Jervis, cujo *Perception and Misperception in International Politics*, de 1976 (três anos antes do clássico de Waltz), destaca-se como uma exceção brilhante no panorama dos estudos internacionais americanos da época.

60 “Le vrai réalisme, aujourd’hui, consiste à reconnaître l’action des idéologies sur la conduite diplomatique-stratégique” (ARON, 1984, p. 587).

noção neorrealista do poder como um conjunto de *capabilities* de que dispõem os Estados para influenciar o comportamento dos demais ou para impor-lhes o que é necessário para sua sobrevivência no contexto da política internacional. A superação dessa visão estreita do poder se impõe também por outras razões<sup>61</sup>. Aqui trata-se de um aspecto específico, que se resume no fato de que o poder, tal como existe e é empregado nas relações internacionais, não pode ser concebido como um fato meramente “físico” no qual o único aspecto decisivo seria, em última análise, o uso da força real ou sua ameaça explícita ou implícita. O jogo do poder não se produz em silêncio. Faz-se entre atores que se comunicam entre si, que apresentam suas demandas, suas expectativas por meio de atos de linguagem, que podem ser dirigidos a um ouvinte específico, mas que no mais das vezes têm o potencial de ressoar e repercutir junto a um conjunto amplo de interlocutores. Faz-se por meio de atos de fala, usando palavras e afirmações cujo significado não se esgota na situação imediata, mas se projeta com alguma pretensão de universalidade.

São considerações desse tipo que levaram, por exemplo, Hannah Arendt a insistir na importância, para que se entenda o processo de constituição de uma comunidade política entre os indivíduos, de distinguir entre “poder” e “violência”. A violência está no campo da força física, que pode, de fato, decidir a interação entre dois indivíduos humanos, assim como entre dois animais. O poder situa-se no âmbito da interação propriamente humana, necessariamente mediada por símbolos, em uma mescla permanente de ação e linguagem. Para Arendt, a força é algo que se pode estocar, guardar para uso em alguma ocasião futura. O poder é essencialmente dependente do contexto da interação, no momento em que se dá a interação.

---

61 Discuti alguns desses outros aspectos em meu artigo “A questão do poder nacional e o debate sobre a política externa” (BRITO CRUZ, 2014).

Não é algo que se possa acumular como uma reserva para o uso em situações futuras<sup>62</sup>.

Essas considerações fazem pensar que a introdução do conceito de legitimidade nos estudos das relações internacionais trazia, de fato, um potencial de desestabilização do paradigma dominante, na medida em que, entendido no desdobramento de suas consequências, esse conceito exigia uma reformulação das noções de poder e interesse. Vista por esse ângulo, a incorporação da noção de legitimidade – pensada, como aponta Gelson Fonseca Jr., como uma realidade que é sempre “vizinha próxima do poder” ou, na fórmula de Merquior, uma “configuração do poder” – traria consigo um programa de reflexão que levaria a elaborar uma concepção do poder como um fenômeno que se constrói socialmente por meio de símbolos, de interações entre seres para os quais tudo se faz e se vê pelo prisma de símbolos, ideias e percepções, pelo prisma da linguagem. O desenvolvimento do conceito de *soft power*, tal como proposto por Joseph Nye Jr., é um dos caminhos trilhados nessa direção<sup>63</sup>.

Fonseca Jr. aponta o parentesco entre sua noção de legitimidade e o conceito de hegemonia elaborado por Antonio Gramsci<sup>64</sup>. Seria interessante levar adiante essa analogia, que nos poderia fazer pensar que o empobrecimento a que foram submetidas as noções de poder e interesse na atmosfera rarefeita do “realismo” remete, de certa forma, a um processo semelhante no âmbito do desenvolvimento do “materialismo histórico”, movido talvez pela preocupação de não incorrer em “desvios idealistas”, processo que teria levado a uma perda do potencial teórico do conceito marxiano de “ideologia” e da

---

62 ARENDT, 1998, p. 199-201. Na mesma linha vai a distinção entre poder e violência, no ensaio *On Violence* (ARENDT, 1970, p. 41-56).

63 A formulação original de Nye para o *soft power* evidencia o parentesco do conceito com a noção de legitimidade: “getting others to want what you want” (NYE, 1990, p. 31). E de fato, em formulações mais recentes, o próprio Nye aproximou esse conceito da ideia de legitimidade, que ele examina inclusive com relação ao emprego da força militar (NYE, 2011, p. 43-44).

64 FONSECA JR., 1998, p. 192.

noção da densidade própria da dimensão das ideias na construção da realidade social. Por certo, esse paralelismo nos levaria longe demais, mas é irresistível notar que Gramsci, em seu esforço de reverter essa tendência teoricamente empobrecedora, recorreu em boa medida a Maquiavel, precisamente não como a figura imaginada do imoralista da “razão de Estado”, mas como o autor que nos convidou a entender o homem político por meio da alegoria do centauro: metade animal e metade homem; metade força bruta e metade espírito; que nos convidou, portanto, a ver a política na dupla perspectiva da força e do consentimento<sup>65</sup>.

## II

De certa forma, portanto, o obstáculo que se opunha ao desdobramento do tema da legitimidade no plano internacional, quando Gelson Fonseca se debruçou sobre ele nos anos 90, decorria da resistência oferecida pelo modelo “realista” à compreensão do papel das ideias e pelas atitudes intelectuais decorrentes da divulgação daquele modelo em um contexto de uma oposição rígida entre “realistas” e “idealistas”. Tudo se passa como se para discutir o tema da legitimidade fosse necessário, antes de mais nada, deixar claro que não se estava sendo “ingenuamente idealista” ou que não se estava resvalando para um pensamento do tipo “as ideias movem o mundo”. Falar em legitimidade era expor-se *in limine* a essa objeção. Pressentia-se, talvez pelo próprio contexto do Itamaraty da época, que em cada leitor poderia instilar-se sub-repticiamente uma voz bismarckiana que diria: “Ora, que ingenuidade, falar em legitimidade, valores e percepções de justiça! É preciso lembrar que as grandes questões do nosso tempo não se resolvem por discursos e leis, mas por sangue e ferro”.

---

65 GRAMSCI, 1991, p. 41. Há um bom comentário sobre esse ponto em KNUTSEN, 1999, p. 60-61, que relaciona o ensinamento de Gramsci à aplicação do conceito de hegemonia na configuração da ordem internacional.

Não é por acaso que Gelson Fonseca e os outros dois autores brasileiros que se arriscaram nesse terreno antes daquela data – José Guilherme Merquior e Celso Lafer –, o tenham feito com a cautela de preventivamente refutar ou neutralizar as previsíveis objeções “realistas” ao argumento sobre a relevância da legitimidade no plano internacional.

O texto de Merquior, apresentado como tese no Curso de Altos Estudos do Itamaraty em 1979, se construía a partir da distinção entre uma concepção que ele denominou “fiduciária” – que focaliza a “crença” ou a “confiança” dos atores na norma ou na fonte da qual esta emana – e o enfoque que ele designava como “crático”, no qual – como já mencionamos – a legitimidade é examinada no contexto de uma configuração de poder, ou seja, dos cálculos e “transações” que são próprios de quem deve decidir pela obediência a uma norma ou a um comando. Para Merquior, o segundo enfoque era claramente superior – como se vê em sua preferência pela concepção rousseuniana com relação à de Max Weber – e, certamente, o que melhor se adequava ao estudo das relações internacionais<sup>66</sup>.

Em seu argumento, Merquior sentiu a necessidade de fazer ressalvas ao que já naquele momento se propagava como um enfoque “sistêmico”, que pretendia, por meio de um tratamento “científico” do problema, superar a visão dos “realistas históricos” como Raymond Aron ou Hans Morgenthau. Intuindo que as teorias sistêmicas conduziriam a um empobrecimento da compreensão do fenômeno internacional, principalmente no que diz respeito ao funcionamento da legitimidade nas diferentes configurações de poder, Merquior observou que não era justa a crítica de que as análises do realismo clássico, ao se concentrarem no poder nacional, ignoravam o “contexto

---

66 MERQUIOR, 1978, p. 25. Essa distinção constitui o cerne da comparação feita por Merquior entre as teorias de Rousseau e Weber sobre a legitimidade, sendo a primeira a representante por excelência da visão da legitimidade-poder e a segunda a melhor ilustração da legitimidade-crença (MERQUIOR, 1980, p. 1-2).

internacional”. Ao contrário, contestou com grande clarividência, eram as teorizações obcecadas com a “estrutura” que tendiam a negligenciar a dimensão interna, dos elementos de poder em cada unidade constitutiva do sistema<sup>67</sup>. Advogou, então, por uma “dialética de poder e estrutura”, que permitisse entender as relações complexas entre as capacidades dos atores e as oportunidades que se abrem ou se fecham no plano internacional<sup>68</sup>.

Celso Lafer, por sua vez, em artigo de 1989, elevou a discussão do problema da legitimidade internacional para outro plano, ao introduzir, como elemento essencial, a dimensão da argumentação. Mostrou, inspirando-se em Chaïm Perelman e na análise de Hegel sobre as relações internacionais em sua filosofia da história, que por mais que as realidades do poder estejam presentes nas relações entre os Estados, impõe-se pela própria interação entre as nações a constituição do que se pode caracterizar como um “auditório universal da comunidade internacional”, no qual mesmo as superpotências são obrigadas a apresentar seus argumentos, procurando persuadir os “ouvintes” de que suas propostas (ou seus interesses) correspondem a iniciativas de interesse universal.

Lafer recorda que, em Hegel, o problema da legitimidade internacional situa-se precisamente na transição da filosofia do direito para a filosofia da história. Na visão hegeliana, cada Estado é soberano e, portanto, não conhece nenhuma instância superior. Isso pareceria tornar inevitável a caracterização do sistema internacional como um estado de natureza hobbesiano, marcado pela competição e luta de todos contra todos, sem a possibilidade de que os conflitos sejam resolvidos por um tribunal, como ocorre entre particulares em um estado de direito. No entanto, cada Estado, para que seja

---

67 MERQUIOR, 1978, p. 22. Merquior escrevia antes da publicação do livro clássico de Waltz e sua referência principal em matéria de enfoque sistêmico ainda era Morton Kaplan, que havia publicado em 1957 o livro *System and Process in International Politics*.

68 *Ibid.*, p. 23.



possível sua interação com os demais, necessita antes de mais nada ser “reconhecido” pelos outros, e da dinâmica desse reconhecimento recíproco – na qual a legitimidade de cada um é posta a prova, questionada e, eventualmente, aceita – resulta uma limitação ao exercício do poder absoluto pelos Estados individuais no curso da história. É a partir dessa perspectiva que Hegel afirma que a história universal se caracterizará, para os Estados, como um “tribunal” universal<sup>69</sup>.

Embora Lafer tenha se referido de forma elogiosa, em mais de uma ocasião, à distinção formulada por Merquior entre as visões “fiduciária” e “crática” da legitimidade, parece interessante notar que o argumento inspirado em Hegel e Perelman coloca o tema em uma perspectiva nova, mais desanuviada e mais produtiva. De fato, o ângulo de análise definido por Merquior e as distinções por ele focalizadas tornavam inevitável enfrentar questões complexas, talvez em boa medida insolúveis, relativas à psicologia da obediência. Que tipo de conteúdo psíquico orienta a decisão de obedecer? É a crença na justiça da norma (conteúdo normativo)? É o respeito ao líder ou à instância da qual emana a norma? Ou é o cálculo de custo e benefício diante da expectativa de coerção (conteúdo não normativo)? Não se trata de afirmar que tais indagações sejam irrelevantes. Longe disso. No entanto, parece claro que o enfoque sugerido pelo artigo de Lafer abre horizontes de análise mais interessantes.

O ponto essencial está em que existe um espaço de argumentação e que o poder, mesmo o do Estado mais poderoso e que melhores condições possua para dar significado real à sua soberania, nunca será exercido de forma pura. O poder não é mudo. Não se confunde

---

69 O argumento de Hegel está nos §§ 330 a 340 dos *Fundamentos da Filosofia do Direito* (HEGEL, 1987, p. 290-294). “Ainda que toda a ação internacional fosse expressa em disputas de puro poder, o grau mínimo de regra para que tal jogo pudesse ocorrer seria o do reconhecimento de quem joga. O processo de reconhecimento mútuo da condição de jogador, ou seja, o preenchimento dos requisitos para que um Estado se constitua como tal, seria o eixo fundamental do que é a legitimidade internacional” (FONSECA JR., 1998, p. 145).

com a mera força, a não ser em situações excepcionais e extremas, em realidade muito raras na vida internacional. O dia a dia das interações entre os Estados se faz, é verdade, sob a sombra das assimetrias de poder, mas sempre em um contexto de reconhecimento recíproco e em uma situação que, ao menos formalmente, é de argumentação, de fala. Daí a relevância da noção de “auditório”. Como assinalou Perelman, recolhendo um preceito da retórica tradicional, “um discurso só pode ser eficaz se é adaptado ao auditório que se quer persuadir ou convencer”<sup>70</sup>.

Gelson Fonseca Jr. retomou a linha de pensamento de Lafer, mas deu dois passos particularmente relevantes. Primeiro, inspirando-se na leitura de Hedley Bull e Martin Wight, e em sua própria experiência acumulada como professor de teoria das relações internacionais, introduziu uma sugestão metodológica que, embora apresentada sem estardalhaço, representava uma considerável reviravolta no tratamento do tema. Em dois artigos também incluídos no livro de 1978<sup>71</sup>, após passar em revista os modelos analíticos realista e racionalista (idealista), e após haver apontado, com base em um rico conjunto de exemplos e ilustrações extraídas inclusive da experiência da diplomacia brasileira, apontou como um problema a tendência dos dois enfoques de se apresentarem como “construções fechadas”, cada uma com seu conjunto preconcebido de soluções, e sugeriu que pareceria mais inteligente tratá-los como enfoques complementares, como níveis de análise que identificam lógicas que não teriam porque serem excludentes e que deveriam, antes, ser entendidas como simultâneas. Em suas palavras: “É evidente que o caminho da boa análise deve somar as diversas perspectivas. Elas se completam”<sup>72</sup>.

---

70 PERELMAN, 1998, p. 143.

71 “A Questão da Ordem Internacional: comentários a partir das ideias de Hedley Bull” e “Aspectos da Teoria de Relações Internacionais: Notas Didáticas”.

72 FONSECA JR., 1998, p. 79-80; p. 131. Mais tarde, Fonseca Jr. dirá que “os Estados se comportam ao mesmo tempo de modo realista e idealista” (FONSECA JR., 2010, p. 121).

Se recordamos o que foi dito acima sobre a distinção traçada por Waltz entre os níveis de análise, não é difícil dar-se conta de que essa sugestão aparentemente inocente de um certo ecletismo metodológico incide diretamente sobre o ponto que havíamos identificado como especialmente problemático no procedimento de Waltz: a não observância por ele da distinção de níveis de análise sugerida por ele mesmo, atitude que revelava sua motivação (como descrita por Ashley) de encontrar um enfoque “científico”, na acepção positivista do termo, que liberasse a teoria das imprevisíveis ondulações e contingências dos enfoques que ele próprio havia designado, anos antes, como “primeira imagem” (o homem, os fatores determinantes da natureza humana e as motivações das escolhas de comportamento dos indivíduos) e “segunda imagem” (o Estado, com sua complexidade de organização interna e procedimentos decisórios)<sup>73</sup>.

Uma segunda inovação operada por Gelson Fonseca Jr. nos dois artigos de 1998 foi a de, embora sem perder a dimensão do significado ético dos ideais e valores na construção da realidade internacional, deslocar o foco de tratamento da legitimidade de uma postura deontológica, normativa, centrada no “dever ser”, para uma postura que talvez se pudesse denominar “fenomenológica”, descritiva, centrada no “poder ser”. O conceito essencial para esse deslocamento de perspectiva é o de “espaço de proposição”, noção que, como já mencionamos ao início, é talvez uma das contribuições mais próprias da reflexão exposta naqueles dois textos, e mais tarde retomada e desenvolvida nas reflexões em *O interesse e a regra*.

O conceito do espaço de proposição é o que permite a Fonseca Jr., em sua análise da legitimidade, reunir na mesma perspectiva o poder e as ideias, o princípio de realidade e as ambições valorativas, superando o bloqueio “realista” que pareceria condenar os mais

---

73 WALTZ, 1959.

fracos à mera aceitação dos ditames da ordem internacional imposta pelos mais fortes, e mostrando como o jogo das ideias funciona simultaneamente para reforçar o poder dos mais fortes e para abrir brechas nesse poder, para manter os mais fracos em postura de obediência e ao mesmo tempo oferecer-lhes a oportunidade para a mudança das normas. Esse ângulo de análise proporciona, assim, algo como um “curto-circuito” na separação rígida entre realismo e idealismo, permitindo uma compreensão mais nuançada das formas do exercício o poder no cenário internacional<sup>74</sup>.

Pode-se, com isso, descrever e tentar explicar a possibilidade de um fenômeno que, na perspectiva estritamente “realista”, seria paradoxal: o fato de que mesmo os países que se situam nas faixas menos favorecidas do espectro do poder mundial encontram um espaço de manobra, não obstante o fato de que a ordem internacional está estruturada segundo princípios que correspondem à maneira pela qual os mais poderosos constroem e percebem seus próprios interesses. Isso é identificado sobretudo na prática da diplomacia multilateral, como nas discussões na ONU sobre a ordem econômica internacional, que produziram resultados, talvez modestos, porém reais, como a criação de um Sistema Geral de Preferências (SGP), ou ainda nas deliberações sobre o *apartheid* e o conflito Israel-Palestina<sup>75</sup>. Além disso, a análise inclui ainda os temas que se impunham nos anos 90 como definidores de uma nova agenda internacional e que delineavam os limites do “espaço de proposição”: os direitos humanos, o meio ambiente, a abertura comercial.

No livro *O interesse e a regra*, a reflexão sobre o espaço de proposição é ampliada para mostrar que o multilateralismo não

---

74 O espaço de proposição, tal como entendido por Fonseca, tem dois aspectos. De um lado, revela que os “sem poder” não assim tão sem poder. Existe para eles uma margem de argumentação e de formação de coalizões que lhes permite colocar novas questões na agenda ou que lhes permite oferecer resistência a iniciativas de países mais poderosos. Por outro lado, revela que “mesmo para os mais poderosos, nem tudo é possível propor” (Ibid., p. 187).

75 FONSECA JR., 1998, p. 159.

se reduz a um simples “epifenômeno” de estruturas de poder supostamente fixadas por meio de uma contagem (explícita ou implícita) de *capabilities*, mas constitui uma das arenas de exercício do poder, na qual mediante argumentação e no contexto de uma interação que, como toda situação argumentativa, se dá formalmente entre iguais, cria-se um espaço de construção de consensos, portanto de legitimidade<sup>76</sup>. Entre o interesse particular de cada Estado e a regra construída no plano multilateral está, precisamente, o jogo da aspiração à legitimidade, a experiência do “espaço de proposição”, a capacidade de discernir o que é ou não “multilateralizável”, que propostas podem passar o teste da multilateralização e quais não podem. Não há respostas universais ou imutáveis. Um dos méritos dessa análise é precisamente o de mostrar que a legitimidade tem gradações, do mais forte ao mais tênue, que ela se transforma com o tempo, que ela não é a mesma dependendo das equações de poder e interesse envolvidas em cada circunstância.

### III

Talvez uma das lições mais importantes da análise de Fonseca Jr. seja a de que o espaço de proposição e a legitimidade internacional que é sua contrapartida são componentes de um jogo de sutilezas, um caleidoscópio permanentemente cambiante de percepções, ideias e interesses, um equilíbrio sempre variável entre poder e normas. Para recordar a formulação de Kissinger sobre o Concerto Europeu, há uma interação sempre tensa entre a legitimidade de cada país e a que se constrói entre um conjunto de países. Diante desse panorama, a virtude do diplomata consiste em ser capaz de acompanhar as mudanças sutis, entender que o padrão de legitimidade que se configura, por exemplo, para as operações de paz, não será necessariamente o mesmo que se verificará para as

---

76 FONSECA JR., 2010, p. 93, nota 12; e p. 118-119, p. 126.

discussões sobre o aquecimento global, sobre direitos humanos ou sobre a ordem econômica internacional. A lição é a de que a legitimidade internacional é simultaneamente a matéria prima da diplomacia e o produto do trabalho diplomático, que “nasce” limitado por um espaço de proposição herdado do passado e moldado pelo efeito conjunto de inúmeras influências contemporâneas, ao mesmo tempo em que pode incidir sobre essa herança buscando ampliar oportunidades ou criar novas.

Dois exemplos históricos podem ajudar a entender a importância desses conceitos para a diplomacia. O primeiro, mencionado por Fonseca Jr., é o da experiência da diplomacia brasileira, no século XIX, com o problema da escravidão e do tráfico negreiro<sup>77</sup>. Durante milênios, a humanidade conviveu com a prática da escravidão. A escravidão de negros, em particular, até cerca de 1760, foi considerada como uma instituição “necessária” e mesmo como “favorável ao progresso”, sendo àquela altura praticada como regra no continente americano e ainda aceita pelos governos de Estados europeus, incluído o Reino Unido, a França, a Espanha e Portugal, assim como pelas igrejas de todas as confissões<sup>78</sup>.

É certo que uma transformação do “espaço de proposição” estava em curso, com a corrosão das bases ideológicas da instituição da escravidão, sobretudo em razão das críticas filosóficas de Montesquieu, Rousseau, Condorcet, Hume, Johnson, Raynal e outros. No entanto, na década de 1770, se algumas vezes críticas já eram claramente audíveis, eram ainda francamente minoritárias, mesmo dentro da elite intelectual<sup>79</sup>. As propostas feitas nessa década por lideranças *quakers* da Virgínia para a imposição de um imposto proibitivo sobre o tráfico negreiro foram recusadas pelo Governo

---

77 FONSECA JR., 1998, p. 187.

78 DAVIS, 1984, p. 81 e 107.

79 GAY, 1996, p. 421-423.

britânico<sup>80</sup>. Em 1787, cria-se a “Sociedade Londrina para a Abolição do Tráfico de Escravos”. Cerca de 20 anos mais tarde, a situação se havia alterado radicalmente e, em 1807, a Grã-Bretanha decide a proibição do tráfico e passa a atuar de forma crescentemente enérgica para a sua abolição também por outros países. Já em 1810, a Grã-Bretanha obtém, de Portugal – com D. João VI no Rio de Janeiro – a assinatura de um Tratado de Aliança e Amizade, cujo artigo 10 consagra o compromisso da coroa portuguesa de “adotar as medidas mais eficazes para efetuar a abolição gradual do tráfico de escravos em todos os seus domínios”. Em 1815, o Congresso de Viena oferece a oportunidade para uma definição multilateral da nova legitimidade: anexa-se à Ata Final do evento a declaração assinada poucos meses antes por oito países, incluindo Portugal, segundo a qual o tráfico negreiro era “repugnante aos princípios da humanidade e da moralidade universal” e a “voz pública em todos os países civilizados clama por sua pronta supressão”, reconhecendo as potências coloniais “o dever e a necessidade” de eliminá-lo assim que possível<sup>81</sup>.

Tem início, assim, uma situação que marcou profundamente as primeiras décadas de nossa diplomacia, situando o Brasil recém-independente – pela única vez em sua história – em risco de um conflito aberto, inclusive com o uso da força, com a potência dominante da época<sup>82</sup>. O pano de fundo dessa difícil circunstância era dado, para usar a fórmula de Kissinger, pelo conflito entre duas legitimidades ou, mais corretamente, entre dois contextos de legitimidade: a que se havia consolidado na Europa contra a escravidão e o tráfico negreiro na virada do século XVIII para o XIX, e a que ainda persistia no Brasil, forte na elite governante e profundamente enraizada na sociedade, que na primeira metade

---

80 DAVIS, 1984, p. 108.

81 BETHELL, 1970, p. 14.

82 RICUPERO, 2017, p. 162.

do século XIX, excetuadas algumas honrosas e corajosas vozes ultraminoritárias – como a de José Bonifácio de Andrada e Silva –, ainda não via como “infâmia e covardia” aquilo que aceitava cobrir com sua bandeira. É como se o Brasil estivesse vivendo moralmente em um tempo distinto daquele das potências europeias, como se experimentasse um atraso de cerca de 50 anos no despertar da consciência ética ante o horror do racismo institucionalizado. Joaquim Nabuco assinalou isso quando comentou o “tardo alvorecer do sentimento antiescravagista, mesmo entre os nossos melhores e mais nobres espíritos”. Para ele, a sociedade brasileira “tinha tanta consciência da anomalia da escravidão quanto do movimento da terra” e se poderia dizer que, até 1866, “a escravidão era tanto *res integra* como era *res sacra*”<sup>83</sup>.

É interessante comparar dois momentos desse processo – a década de 1840 e a de 1860 –, que ilustram as diferentes configurações da interrelação entre poder e ideias no plano internacional. Nos anos 1840, com a aprovação da Lei Aberdeen (1845), a Grã-Bretanha intensifica as ações de apresamento de embarcações suspeitas de tráfico de escravos e isso resulta em trazer o assunto, com uma dose mais elevada de dramaticidade, para a primeira linha da agenda política no Brasil. Coincidiu essa conjuntura, a partir de 1848, com a formação de uma sequência de gabinetes notavelmente fortes e eficientes em sua ação política, o que ajudou a viabilizar a construção dos acordos e concessões necessárias para a adoção, em 1850, da Lei

---

83 NABUCO, 1997, p. 695. A avaliação de Nabuco é corroborada pelo panorama delineado por Emília Viotti da Costa, que mostra que, embora os argumentos que nos anos 1870-80 iriam energizar o movimento abolicionista já estivessem presentes nos escritos daquelas vozes minoritárias dos primeiros anos da independência, de 1822 a 1880, “uma profunda mudança se processara na realidade objetiva, de forma que as palavras, outrora de escasso efeito e pouca penetração, adquiriam o poder de convencer” (VIOTTI, 1989, p. 369 e 398). Viotti descreve, ainda, os argumentos em favor do tráfico e da escravidão, baseados em preconceitos raciais, no suposto direito de propriedade, no desmerecimento da postura britânica (acusada de hipócrita, por ocultar interesses econômicos) e, sobretudo, na noção de um “mal necessário”, sem o qual se desorganizaria a lavoura e se abririam as portas da “desordem pública”, preocupação presente mesmo entre os que denunciavam moralmente o regime escravocrata (Ibid., p. 374-375).



Eusébio de Queirós, cuja aplicação, no espaço de alguns anos, resultou naquilo que a Lei Feijó, de 1831, não tinha podido realizar: a extinção efetiva do tráfico. Como atestam depoimentos da época, inclusive em debates posteriores a 1850, não havia mudado significativamente o clima de opinião pública<sup>84</sup>. A decisão brasileira resultou antes do reconhecimento, por um governo “forte e eficaz”, da inevitabilidade de suprimir o tráfico, diante das mostras de determinação e disposição de uso da força pela Grã-Bretanha<sup>85</sup>.

Consideravelmente distinta foi a situação que resulta na aprovação da Lei do Ventre Livre, em 1871. Verifica-se nesse caso que, apesar das resistências que naturalmente ainda persistiam por parte dos representantes do poder escravocrata, já se havia alterado de forma significativa a atitude de importantes lideranças políticas em relação à pressão externa. Enquanto na década de 1840 as imposições britânicas geravam sobretudo uma reação que parecia definida por um sentimento patriótico de ultraje diante de afrontas feitas à soberania brasileira, nos anos 1860 o tom já era outro, consequência em boa parte da intervenção pessoal do Imperador. Em 1866, em resposta a uma mensagem que a Junta Francesa de Emancipação dirigira ao Imperador, o Ministro da Justiça indica que o apelo em favor dos escravos brasileiros havia sido “acolhido com justa simpatia”, agradece o reconhecimento feito pela Junta da “tendência [aboliconista] da opinião pública no Brasil” e afirma que “a emancipação dos escravos, consequência necessária da abolição do tráfico, já não era senão uma questão de forma e de oportunidade, [...] objetivo da maior importância, realização do que o espírito do cristianismo reclama há muito tempo ao mundo civilizado”<sup>86</sup>. Em

---

84 Como se vê, por exemplo, no fato de que o Cotrim, das *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, personagem contemporâneo do período da Lei Aberdeen (embora o “defunto autor” destile sua ironia contra ele em torno de 1880), podia ser considerado como um “caráter ferozmente honrado” ao mesmo tempo em que se sabia que tinha “longamente contrabandeado em escravos” (CHALHOUB, 2021, p. 279).

85 RICUPERO, 2017, p. 162-163.

86 NABUCO, 1997, p. 661.

1867, inclui-se na “Fala do Trono” uma referência ao “elemento servil”, com a afirmação de que deveriam ser “atendidos os altos interesses da emancipação”. Os debates no Conselho de Estado e no Parlamento mostram existir uma maioria favorável à liberdade dos nascituros e, em 1871, aprova-se a lei, curiosamente em um momento em que o Imperador encontrava-se em visita à Europa, onde o avanço emancipacionista proporcionava-lhe melhor imagem.

As duas leis – a de 1850 e a de 1871 – eram atos internos ao Brasil, mas eram ao mesmo tempo gestos de política externa. A diferença entre os dois contextos, contraste que é ainda mais marcante se tomarmos como ponto de partida a Lei de 1831, nunca respeitada, mostra a lenta evolução das percepções de legitimidade (ou de ilegitimidade) da escravidão e do tráfico na sociedade brasileira. O mundo havia mudado, a instituição da escravidão havia-se tornado algo insustentável e o Brasil se viu em uma situação das mais difíceis: os princípios que, internamente, eram percebidos por muitos como imprescindíveis para o funcionamento da economia e para a manutenção da ordem pública eram, no plano externo, moralmente condenados. Ao longo do século XIX, coube à diplomacia brasileira o desafio de entender essas transformações e a complexidade do jogo de interesses subjacente, interna e externamente. O conflito com a Grã-Bretanha em torno do tráfico não se resumia ao choque entre dois atores que buscavam maximizar seus “interesses nacionais”. O choque era também de ideias. Do lado brasileiro, pode-se ver que a evolução de 1831 a 1871 não é compreensível na perspectiva de um “interesse nacional” que se pretendesse invariável. O processo diplomático esteve entremeadado por um processo de evolução das ideias, entre os “mais nobres espíritos” do país, na expressão de Joaquim Nabuco, sobre o que era ou não “interesse” do Brasil. Ao mesmo tempo, o poder da Grã-Bretanha de nos impor algo deixava, de certa forma, de ser um “poder” externo, pois o objetivo da emancipação passava gradualmente a ser o nosso próprio.

É por isso que na memória coletiva nacional a lei de 1850 não é percebida como um momento de humilhação ou de vergonhosa derrota do Brasil. Nos anos 1880, escrevendo já com certo distanciamento, o mesmo Joaquim Nabuco ponderou que a vergonha estava na incapacidade de assegurar o cumprimento da lei de 1831 e que, mesmo sabendo que a Lei Aberdeen revelava duplicidades e interesses econômicos do lado britânico, teria sido preferível “aceitar, agradecido, o concurso do estrangeiro para resgatar a sua própria bandeira do poder dos piratas” e entender que “o verdadeiro patriotismo [é] o que concilia a pátria com a humanidade” e não o que pretendia “que o Brasil tivesse o direito de ir com a sua bandeira [...] roubar homens na África e transportá-los para o seu território”<sup>87</sup>. Pelas circunstâncias únicas de sua história, o Brasil se viu na situação, especialmente delicada do ponto de vista diplomático, de enfrentar um conflito internacional – que felizmente não se desdobrou em consequências militares mais graves – no qual o “adversário” externo tinha a seu favor não somente sua marinha de guerra e suas *capabilities* em geral, como diria um autor “realista”, mas também o fato de que o espaço de proposição se havia consolidado em favor de suas teses. Mas talvez o que fizesse a situação ainda mais delicada era que o adversário externo defendia contra nós ou, melhor dito, diante de nós, uma ideia que podia ter sido a nossa desde o início, se a construção imaginária de nosso “interesse nacional” tivesse sido outra – por exemplo se houvesse prosperado a linha sugerida por José Bonifácio em seu projeto abolicionista de 1823.

Na mesma época em que o Brasil viveu essa dura prova de sua capacidade política como país recém-independente, a elite sulista dos EUA, com uma construção peculiar da imagem do que seria o seu “interesse nacional” – e em sua perspectiva a expressão era cabível,

---

87 NABUCO, 1988, p. 77-81. Como aponta Rubens Ricupero, esta era, de certa forma, também a perspectiva de Castro Alves, no *Navio Negroiro*, poema que aliás é citado na epígrafe do *Abolicionismo* de Nabuco. RICUPERO, 2017, p. 164.

porque a secessão lhes dava a soberania de um Estado –, levou sua inflexibilidade ao ponto de ir a uma guerra suicida, que provocou um grau incomum de destruição. O sistema político brasileiro no século XIX e a elite governante que o habitava, quaisquer que tenham sido os defeitos e deformações de ambos, se não foram suficientes para acelerar o processo de emancipação, tiveram ao menos a capacidade de abrir espaço para uma evolução relativamente pacífica de ideias em um tema explosivo e que não se referia a aspectos secundários de nossa vida coletiva, mas ao próprio projeto nacional brasileiro, ao tipo de sociedade que pretendíamos ser.

Se o caso do tráfico e da escravidão no Brasil ilustra uma configuração de poder e de ideias na qual o lado mais fraco se vê levado a “ceder”, a se adaptar a uma nova legitimidade que ele termina por assimilar, é interessante e importante sublinhar que pode existir igualmente a configuração oposta, na qual o lado inicialmente menos favorecido, partindo de uma situação de grande fragilidade, mas beneficiando-se de uma ampliação gradativa do espaço de proposição, pode alcançar resultados que, em um momento inicial, pareciam a muitos ser impossíveis, “utópicos”, mera fraseologia dissociada das realidades do poder.

É o que se pode ver no caso da luta pela independência da Grécia (1821-1829), episódio que, pelo exemplo, marcou uma inflexão no fortalecimento da ideia nacionalista na Europa, mas que, ao iniciar-se, pareceu a muitos ser uma aventura sem consequências de um grupo não representativo de jovens que tinham contra si não somente o poder do Sultão otomano, mas também a inércia (no caso da Rússia) ou a má vontade e a franca oposição das potências europeias (no caso da Áustria, da Prússia e da Grã-Bretanha). Sob o impacto do trauma das décadas turbulentas das guerras napoleônicas e sob a inspiração de Metternich, o Congresso de Viena (1815) e a subsequente Santa Aliança (Áustria, Prússia e Rússia) haviam definido um “sistema de legitimidade” orientado para a manutenção das linhas de fronteira

e para o respeito ao *status quo*. Sobretudo para a Áustria, império multiétnico, multilinguístico e de vasto território, era decisivo refrear e, caso necessário, reprimir tentativas de revolução impulsionadas por incipientes sentimentos da nacionalidade<sup>88</sup>.

Portanto, quando em fevereiro de 1821 um grupo de jovens gregos, associados na “Sociedade dos Amigos”, deu início a sua ação revolucionária – não na Grécia, mas no que na época eram os “Principados do Danúbio” (Moldávia e Walaquia), sob domínio otomano –, iniciativa que foi seguida, em março, pelo levante no Peloponeso (na época denominado “Moreia”), o que os insurrectos se propunham a fazer era diretamente contrário aos princípios da “legitimidade” estabelecida em Viena<sup>89</sup>. Depois de séculos sob a dominação turca, grupos de indivíduos da diáspora grega, acreditando erroneamente que contariam prontamente com o apoio russo contra o poder do Sultão e confiantes na força de uma identidade cultural e religiosa dos cristãos dos Balcãs, entraram em uma luta profundamente desigual contra o Império Otomano, na qual a vitória só foi possível, após oito anos de combates – estarrecedores pela desumanidade dos massacres e pela destruição física de cidades e campos agrícolas –, porque o apoio da opinião pública na Europa viabilizou, em primeiro lugar, o financiamento das forças gregas e, posteriormente, a partir de 1826, a intervenção militar (naval e por terra) da Grã-Bretanha, Rússia e França em favor da independência<sup>90</sup>.

De fato, em 1821, quando eclode a rebelião, os representantes das potências europeias estavam reunidos no Congresso de Laibach (hoje Liubliana) e reagem de forma nitidamente contrária à ideia de um movimento de independência grego. A reação das potências

---

88 KISSINGER, 1994, p. 82. Em sua análise do Congresso de Viena, Kissinger aponta que se tratava ali de estabelecer uma ordem legítima, que seria incompatível com mudanças pela força, por meios revolucionários (KISSINGER, 1973, p. 172). Nos parágrafos a seguir, baseamo-nos na narrativa e na análise de Mazower (2021).

89 HERMET, 1996, p. 147.

90 MAZOWER, 2021, p. 181.

resultava de uma configuração complexa de interesses e ideias, na qual, além da já mencionada resistência a movimentos de natureza revolucionária, incidiam também outros fatores. Primeiramente, a expectativa dos revolucionários gregos de contar com o apoio da Rússia, país que tinha, por força de um tratado de 1774, a posição de protetor dos cristãos ortodoxos no Império Otomano, e cujo Ministro de Negócios Estrangeiros, Ioanis Capodistria, era de origem grega (e em 1927 viria a ser o primeiro chefe de Estado da Grécia). Em segundo lugar, o apoio que a Rússia concedia à Áustria, desde o Congresso de Troppau (1820) e no próprio Congresso de Laibach, na iniciativa de intervenção militar na Itália, primeiro contra o movimento revolucionário liberal em Nápoles e depois contra a sublevação no Piemonte, podia gerar a expectativa de um apoio ou ao menos a compreensão de Viena a uma eventual intervenção russa nos Bálcãs. Terceiro, a preocupação inglesa com essa eventualidade, uma vez que tal intervenção resultaria em ganhos de projeção de poder para a Rússia e desorganizaria o equilíbrio de poder definido em Viena. Por fim, a visão conservadora presente nos protagonistas da diplomacia europeia – Metternich em primeiro lugar –, que aceitava a ideia de intervenção para manter a ordem, e em hipótese alguma a ideia de intervenção para apoiar iniciativas de mudança da ordem vigente<sup>91</sup>.

O efeito desse conjunto de fatores foi, em 1821, a frustração das expectativas dos revolucionários gregos, que se viram isolados, sem apoio da Rússia ou de outras potências europeias, diante do poder avassalador do Império Otomano. A ideia de uma revolução movida por um sentimento nacionalista parecia ser a ideia errada no momento histórico errado. O sentimento entre os protagonistas da diplomacia europeia se enraizava na preocupação evitar turbulências que pudessem afetar o delicado equilíbrio de poder e os nexos de

---

91 Ibid., p. 398.

legitimidade. Nesse contexto, para Metternich, o temor do espírito revolucionário desencadeado em 1789 tendia a predominar sobre qualquer possível solidariedade religiosa com os gregos insurrectos. Em 1815, ele teria afirmado que desconhecia “algo como uma nação grega” e que só sabia de “súditos otomanos”. Castlereagh, o Ministro britânico, embora com as diferenças de tom decorrentes da situação menos vulnerável de seu país, operava com uma mentalidade semelhante. A ele se atribui a afirmação, feita no contexto da decisão sobre a incorporação da república de Gênova ao Reino do Piemonte (decidida no Congresso de Viena), de que “os preconceitos de um povo” só poderiam ser tomados em conta se não se opusessem a “objetivos de maior relevância”. Para o Czar Alexandre I, que participou pessoalmente em Laibach, embora houvesse razões que poderiam justificar a intervenção em favor da independência grega, impunha-se a aversão às revoluções em geral e, em última análise, o objetivo de defesa da religião pareceu-lhe secundário diante do interesse em manter a aliança com a Áustria, de forma que ele foi levado a aceitar os argumentos austríacos em favor de uma não intervenção no Império Otomano<sup>92</sup>.

No entanto, seis anos mais tarde, embarcações britânicas, russas e francesas imporiam na batalha de Navarino (1827) uma derrota decisiva à marinha turca, redefinindo a equação de forças e abrindo o caminho para a vitória das forças revolucionárias gregas, só reconhecida pelo Império Otomano em 1829 e consagrada em 1830 pelo reconhecimento internacional de um Estado grego independente. Como foi possível essa mudança no “espaço de proposição”? De que forma o que parecia impossível na conjuntura de 1821 tornou-se inevitável em 1827-1829?

---

92 Ibid., p. 3-7. O *tour de force* diplomático de Metternich em Laibach foi o de convencer o Czar de que os mesmos princípios (consagrados no Congresso de Viena de 1815) que justificavam a intervenção austríaca em Nápoles e no Piemonte tornavam recomendável a não intervenção das potências nos Bálcãs. “The Congress of Laibach had thus crushed three revolutions, two by a doctrine of intervention and the third by a doctrine of non-intervention” (KISSINGER, 1973, p. 289).

A resposta a essas perguntas envolverá necessariamente a compreensão da evolução da opinião pública na Europa diante do conflito iniciado em 1821<sup>93</sup>. Militarmente, a tendência foi, desde o início, a de uma vitória das forças numericamente e estrategicamente superiores do Império Otomano. No entanto, os aspectos religioso, humanitário e cultural vão afetar de maneira decisiva a opinião sobretudo na Grã-Bretanha e na França, que se verão levados a suspender suas objeções à ideia de uma intervenção conjunta com a Rússia nos Bálcãs. Nesse processo, as potências “conservadoras”, garantes da ordem pós-napoleônica, passam da posição inicial que predominava no momento do Congresso de Laibach, em 1821 – posição contrária à intervenção a não ser para a defesa dos regimes reconhecidos como legítimos em 1815 – a uma doutrina aberta à possibilidade da intervenção em apoio a movimentos revolucionários, com uma justificativa que mescla razões humanitárias, religiosas e estratégicas.

Já mencionamos a relevância, principalmente para a Rússia, do aspecto religioso, que permitia aos rebeldes gregos apresentarem-se como representantes da civilização cristã sob dominação muçulmana. No plano humanitário, a opinião pública em países da Europa ocidental, na Rússia e nos EUA horrorizou-se diante dos massacres cometidos pelas forças otomanas, já desde abril de 1821, quando foi enforcado em Constantinopla o Patriarca ortodoxo Gregório V. Nos anos que se seguiram, multiplicaram-se os horrores, tendo sido especialmente marcantes o massacre da população da ilha de Quios, em 1822, e os sucessivos sítios impostos à cidade de Mesolongui, que culminaram com novo massacre da população civil em 1826. A indignação causada por tais crueldades viu-se agravada pela prática otomana de reduzir à escravidão muitas mulheres e crianças

---

93 Acompanhamos a narrativa de Mazower (2021) e a explicação de Hermet (1996).



aprisionadas em operações militares, o que ia de encontro à outra tendência da época: a condenação da escravidão.

O pano de fundo cultural para essa mudança encontra-se no fenômeno do filohelenismo, a moda de interesse pela arte e pela cultura de Grécia antiga que se difundiu por países da Europa ocidental no início do século XIX. O impacto do filohelenismo no desenrolar do conflito é decisivo para viabilizar o financiamento das forças revolucionárias. Foi sob a égide desse sentimento que centenas de jovens europeus acorreram à Grécia para lutar, formando brigadas internacionais de apoio. Entre esses, o mais célebre foi o poeta Lord Byron, cuja morte em Mesolongui em 1824 marcou a geração romântica. Delacroix pintou o “Massacre de Quios” (1824) e a “Grécia sobre as ruínas de Mesolongui” (1826). Chateaubriand publicou uma “Nota sobre a Grécia” (1825). Em 1821, o poeta romântico Percy B. Shelley já havia escrito: “We are all Greeks”.

O que viabilizou a independência da Grécia nas circunstâncias em que ocorreu foi, assim, em grande parte um movimento de ideias no âmbito europeu. Assim como a mudança de mentalidades havia fechado o espaço de proposição para a escravidão e o tráfico negreiro, inversamente as diversas tendências de opinião na Europa abriram esse espaço para a possibilidade de uma revolução nacionalista, embora todo o “sistema de legitimidade” montado no Congresso de Viena se orientasse para evitar e/ou reprimir iniciativas revolucionárias.

No desenrolar dessas transformações, as potências europeias – em particular a Grã-Bretanha – reinterpretem em aspectos importantes o que consideravam ser seu “interesse nacional”. Permaneceu, ao longo de todo período, o mesmo cálculo estratégico: uma intervenção russa unilateral nos Bálcãs daria vantagens indevidas a Moscou, rompendo o equilíbrio acertado em 1815. Mas o peso da opinião pública, além de proporcionar as bases para os

empréstimos decisivos de Londres aos líderes gregos, levou a uma mudança de política: em vez de impedir a intervenção russa, como fizera Metternich em Laibach, tornara-se mais factível, em vez de evitar uma intervenção russa, intervir conjuntamente para viabilizar uma Grécia independente.

Tomados conjuntamente, os dois exemplos – o do Brasil com o tráfico negreiro e o da Grécia com a intervenção humanitária – mostram a complexidade da dinâmica da legitimidade internacional e dos desafios que ela apresenta aos diplomatas, muito particularmente aos dos países que contam com menos recursos de poder militar ou econômico.

Celso Lafer sempre insistiu na fórmula segundo a qual “o principal desafio da política externa é a tradução de necessidades internas em possibilidades externas”<sup>94</sup>. Entre necessidades e possibilidades joga-se o que Gelson Fonseca Jr. denominou o “espaço de proposição”, realidade que constituirá sempre um desafio à nossa capacidade de avaliação, porque, ao mesmo tempo em que determina “balizas e constrangimentos” para a atuação diplomática, traz em si uma medida de indeterminação que é própria das realidades históricas, da omnipresença das ideias, da linguagem e da argumentação como fatores de consolidação e de dissolução dos interesses e poderes.

Quais são as possibilidades externas e quais são as necessidades internas? Se a fórmula de Lafer tem o mérito de não as enxergar de forma estática – pois fala de traduzir necessidades em possibilidades –, o vício do falso “realismo” consiste em pressupor os dois lados como realidades sólidas, dadas, inquestionáveis. Cada país teria certos interesses e trataria de impô-los, em um cenário de belicosa competição, “na medida do possível”, ou seja, tanto quanto suas capacidades (forças) o permitam. A atuação diplomática em um “espaço de proposição” parece operar em um quadro definido por

---

94 Por exemplo, em LAFER, 2018, p. 144.

premissas distintas, mais próximo da noção de que o poder – nisso diferente da mera “força”, como ensinou Arendt – não é algo dado *a priori*, mas se constrói e se define na própria interação, ao sabor das ideias, percepções e valores que a definem. O mais forte pode impor-se, e o mais fraco pode ter que obedecer, como sugeriu a voz ateniense reproduzida por Tucídides. Mas não é impossível o resultado oposto, em que o mais forte não obtém seu objetivo inicial, ou o mais fraco se vê favorecido pela “força das coisas”, na expressão usada por um dos líderes da revolução grega. Nem é talvez incomum que as necessidades externas se traduzam na descoberta de possibilidades internas, como ocorreu no Brasil oitocentista na questão do tráfico negroiro.

A diplomacia trabalha sempre sob um duplo risco: o de subestimar a força restritiva do espaço de proposição, lançando-se em iniciativas contraproducentes e mesmo autodestrutivas, e o de subestimar o potencial de mudança, deixando de perceber as fissuras e falhas estruturais na legitimidade predominante. Não têm os diplomatas outra alternativa senão a de buscar uma precária travessia entre Cila e Caríbdis, entre o aventureirismo irresponsável e o conservadorismo temeroso. Nessa busca, no esforço permanente de avaliação dos diversos elementos constitutivos do poder político, militar ou econômico, gastam tempo e recursos também dirigindo a atenção para fenômenos do mundo das ideias, para tendências de opinião pública, novidades semânticas nos modos de expressão, coisas que, em seus inícios, podem sempre parecer pequenas e de escasso alcance político, mas que vistas com olhos atentos podem revelar muito: a criação de ligas antiescravidão na Londres do século XVIII, os livros de filósofos iluministas, a transferência dos mármores de Elgin para o Museu Britânico ou da Vênus de Milo para o Louvre, os poemas de Byron e Shelley, enfim, tudo aquilo que pode fascinar e cativar os corações e mentes de seres humanos que exercem poder e sobre os quais algum poder é exercido.

O pensamento de Gelson Fonseca Jr. sobre o “espaço de proposição” é um convite a refletir sobre essas vastas sutilezas do trabalho diplomático. Sua recusa a aceitar a disjuntiva absoluta entre “realismo” e “idealismo” aconselha diplomatas e formuladores de política externa que não se deixem iludir pelas certezas simples sobre o que parece possível e o que se dá como necessário. É um convite a entender a importância das ideias na interação entre os Estados. E isso não somente porque o jogo da linguagem, da argumentação e da comunicação de forma geral, com tudo o que implica de aspiração a uma mensagem coerente e de apelo universal, enquadra e canaliza o poder em um “leito de legitimidade”. Talvez a consequência mais importante de uma reflexão realista – sem aspas, e, portanto, sem a ignorância do papel das ideias na construção da realidade social – sobre a legitimidade internacional seja a de aceitar que aquele enquadramento e aquela canalização não podem ser compreendidas no modo da sobreposição de uma camada externa, que de alguma forma revestiria o poder e o limitaria ou o amplificaria, mas como elementos constitutivos da própria interação em que se pratica o jogo do poder.

## REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. *On Violence*. San Diego: Harcourt Brace & Company, 1970.

\_\_\_\_\_. *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

ARON, Raymond. What is a Theory of International Relations? *Journal of International Affairs*, v. 21, n. 2, 1967.

\_\_\_\_\_. *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1984.

BETHELL, Leslie. *The Abolition of the Brazilian Slave Trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

BEW, John. *Realpolitik – A History*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BODANSKY, Daniel. Legitimacy in International Law and International Relations. In: DUNOFF, Jeffrey; POLLACK, Mark (Eds.). *Interdisciplinary Perspective on International Law and International Relations: The State of the Art*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

BULL, Hedley. Hobbes and the International Anarchy. *Social Research*, v. 48, n. 4, 1981.

BRITO CRUZ, José Humberto de. A questão do poder nacional e o debate sobre a política externa. *Política Externa*, v. 23, n. 1, 2014.

CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CHALHOUB, Sidney. *A Força da Escravidão: ilegalidade e costume no Brasil Oitocentista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

CLARK, Ian. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DAVIS, David Brion. *Slavery and Human Progress*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

FONSECA JR., Gelson. *Legitimidade e outros temas internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*. Madrid: Catarata, 2010.

GAY, Peter. *The Enlightenment – The Science of Freedom*. New York: Norton, 1996.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HERMET, Guy. *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*. Paris: Seuil, 1996.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin Books, 1968.

HOFFMANN, Stanley. Raymond Aron and the Theory of International Relations. *International Studies Quarterly*, v. 29, n. 1, 1985.

HUME, David. *Political Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

HURD, Ian. Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, v. 53, n. 2, Spring, 1999.

HURRELL, Andrew. *On Global Order – Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Legitimacy and World Society. *International Studies Review*, v. 10, n. 4, Dec. 2008.

KISSINGER, Henry. *A World Restored – Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace – 1812-1822*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

\_\_\_\_\_. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994.

\_\_\_\_\_. *World Order*. New York: Penguin Press, 2014.

KNUTSEN, Torbjorn L. *The Rise and Fall of World Orders*. Manchester: Manchester University Press, 1999.

LAFER, Celso. Direito e legitimidade no sistema internacional. In: LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. v. 1. FUNAG: Brasília, 1989.

MAZOWER, Mark. *The Greek Revolution – 1821 and the Making of Modern Europe*. New York: Penguin Press, 2021.

MERQUIOR, José G. *Rousseau e Weber: dois estudos sobre a Teoria da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1980.

MERQUIOR, José G. O problema da legitimidade em política internacional. *José Guilherme Merquior – Diplomata*. Brasília: FUNAG, 1993.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations – The Struggle for Power and Peace* (brief edition). Boston: McGraw Hill, 1993.

NABUCO, Joaquim. *O abolicionismo*. Petrópolis: Vozes, 1988.

\_\_\_\_\_. *Um estadista do Império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

NYE JR., Joseph. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.

\_\_\_\_\_. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na formação do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SENELLART, Michel. *Machiavélisme et raison d'État*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

TALBERG, Jonas; ZÜRN, Michael. The Legitimacy and Legitimation of international organizations: introduction and framework. *The Review of International Organizations*, n. 14, 2019.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

VIOTTI DA COSTA, Emília. *Da senzala à colônia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

VIROLI, Maurizio. *From Politics to Reason of State – The acquisition and transformation of the language of politics 1250-1600*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War – A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

\_\_\_\_\_. Realist Thought and Neorealist Theory. In: KEGLEY JR.; CHARLES, W. *Controversies in International Relations Theory – Realism and the Neoliberal Challenge*. New York: St. Martin's Press, 1995.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad – Esbozo de sociología comprensiva*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, 1992.

WILLIAMS, Michael C. *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.



**FOROS MULTILATERAIS, MALANDROS E  
HERÓIS: NOTAS SOBRE INICIATIVA, ESTRATÉGIA  
E INTERESSES NAS NAÇÕES UNIDAS, EM  
HOMENAGEM AO EMBAIXADOR GELSON  
FONSECA JR.**

*Eduardo Uziel\**

*“But of course I do” exclaimed the old man cheerfully. “The Germans are being driven out, and we are still here. In a few years you will be gone, too, and we will still be here. You see, Italy is really a very poor and weak country, and that’s what makes us so strong. Italian soldiers are not dying any more. But American and German soldiers are. I call that doing extremely well. Yes, I am quite certain that Italy will survive this war and still be in existence long after your own country has been destroyed”.*

Joseph Heller, *Catch 22*.

---

\* Eduardo Uziel é diplomata desde 2000. Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, na Embaixada em Tel Aviv, na Missão do Brasil junto à União Europeia e na Embaixada em Nova Delhi. Atualmente é doutorando em ciência política na Université Libre de Bruxelles, estudando a ausência do Brasil do Conselho de Segurança de 1969 a 1987. Publicou o livro *O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas* (2015) e vários artigos sobre operações de manutenção da paz e sobre o Conselho de Segurança. Foi professor de Organizações Internacionais no Instituto Rio Branco (2013-2016), onde atuou como assistente do Embaixador Gelson Fonseca Jr. em 2013.

## HOMENAGEM

Este ensaio em tributo ao Embaixador Gelson Fonseca Jr. tem algo de incomum. Neste volume, os textos foram escritos por acadêmicos e por diplomatas. Todos os demais diplomatas que escrevem tiveram a oportunidade de trabalhar com o homenageado em atividades próprias da carreira. Embora diplomata, meu contato com o Embaixador é acadêmico. Fui seu assistente como professor na matéria de organizações internacionais no Instituto Rio Branco e pude colaborar na redação de três artigos (FONSECA JR. & UZIEL, 2018; FONSECA JR. & UZIEL, 2019; FONSECA JR. & UZIEL, 2022), além de sempre buscar seus conselhos. Não foi menor, por esse motivo, a percepção de sua generosidade, inteligência, modéstia e amabilidade, da disposição infinita de conversar, explicar e orientar. Para simbolizar a natureza da interação que tive com o Embaixador Gelson, o texto a seguir trata sobretudo de analisar de modo acadêmico um tema caro ao homenageado – traz as experiências pessoais e a admiração que tenho por ele permeando cada palavra.

## INTRODUÇÃO

As organizações internacionais em geral, as Nações Unidas, em especial, e seu Conselho de Segurança indubitavelmente, são vistas como entidades opacas, onde ao público não é dado conhecer a substância das tratativas, a densa rede de negociações que está por trás de decisões públicas, que se seguem muitas vezes a discursos ensaiados (BOSCO, 2009; LUCK, 2006; ROSS, 2007; PETERSON, 2006). Essa opacidade é crescentemente percebida como estando em dessintonia com o clamor por transparência em entidades públicas, mas há quem argumente que o objetivo original de alguns de seus idealizadores era justamente o de manter as organizações internacionais afastadas da visão geral (MAZOWER, 2012). Uma parte do problema é que órgãos como o Conselho de Segurança utilizam procedimentos e práticas arcanos e atrás de portas fechadas,

o que faz que muitos analistas tenham que trabalhar em modo de engenharia reversa a partir das decisões já tomadas para tentar entender *como* foram tomadas.

A análise de como trabalham os órgãos multilaterais no seu dia a dia, de como, a partir dos aspectos práticos desse trabalho, é possível fazer ilações e chegar a formulações teóricas é ainda uma vertente acadêmica pouco estudada das organizações internacionais, embora cresça em densidade e profundidade a cada dia (SMITH, 2005; PETITEVILLE & PLACIDI-FROT, 2013; POULIOT, 2017; ALBARET & PLACIDI-FROT, 2016, por exemplo). Os diplomatas desempenham dois papéis centrais nesses esforços. Por um lado, seguindo a tradição secular da profissão, são eles que criam os segredos e a eles aderem, como parte inerente de práticas, que, mesmo que muito modificadas nos foros multilaterais do pós-Segunda Guerra Mundial, ainda guardam importantes resquícios de eras passadas (LEIRA, 2019; NICOLSON, 1968). Por outro, podem e têm aberto as portas dos órgãos, como o Conselho de Segurança, para que possam ser estudados e mais bem conhecidos.

Fazer parte desse esforço de abertura pode ocorrer de muitas maneiras. A mais simples é tornar públicos fragmentos de informações, descrever, contar como ocorrem as negociações no interior dos órgãos multilaterais, como foram tomadas decisões específicas. A segunda e, talvez, mais tradicional é a publicação de memórias, que normalmente refletem a perspectiva de diplomatas graduados, mas que muitas vezes se atêm ao autolaudatório, ao anedótico ou, por vezes, ao escandaloso (O'BRIEN, 1962; SÁ, 1966; BOLTON, 2007). Uma terceira possibilidade é a publicação de textos de caráter acadêmico ou jornalístico em que diplomatas apresentem narrativas estruturadas de como ocorreram determinados episódios em foros fechados, quais motivações e barganhas estavam por trás das decisões (ROSS, 2007; AKBARUDDIN, 2021). A quarta vertente, mais rara e mais interessante, é o uso da experiência diplomática pessoal

em órgãos multilaterais para construir argumentos sofisticados que conectem a prática quotidiana a arcabouços e conceitos teóricos e levem adiante o conhecimento sobre as próprias organizações internacionais (TEIXEIRA, 2004; LAMAZIÈRE, 1998). Em alguns casos, são articulações inovadoras e significativas: os escritos do Embaixador Gelson Fonseca Jr. pertencem justamente a essa última categoria, a mais escassamente povoada de todas.

O pensamento do Embaixador Gelson Fonseca Jr. desenvolveu-se em um ambiente em que diplomatas tradicionalmente deram uma contribuição significativa para a formação dos conceitos e para a historiografia da disciplina de relações internacionais no Brasil<sup>1</sup>, uma característica que ele mesmo foi um pioneiro em estudar (FONSECA JR., 2011). Não se trata de uma dinâmica pacífica. Nos últimos anos, há questionamentos sobre a contribuição dos trabalhos produzidos por diplomatas sobre relações internacionais e política externa brasileira (VARGAS, 2009; PINHEIRO & VEDOVELLI, 2012; FONSECA JR. & UZIEL, 2019; MOURA & LIMA, 1982). No caso das organizações internacionais, existem vantagens óbvias – a mais importante é a possibilidade de produzir explicações mais densas sobre a dinâmica negociadora e a tomada de decisões, a partir de um conhecimento interno do funcionamento dos órgãos. A desvantagem principal reside na possibilidade de banalização dos processos internos justamente por conta da vivência quotidiana (FONSECA JR., 2008, p. 13-15).

O Embaixador Gelson Fonseca Jr. tratou do funcionamento dos organismos internacionais em vários de seus escritos, mas o tema ganhou força a partir da publicação, em 2008, da coletânea de ensaios sobre o funcionamento das instituições multilaterais,

---

1 Uma parte dessa produção advém da exigência institucional, desde 1979, de produzir uma monografia extensa para qualificar-se à promoção, enganosamente chamada de Curso de Altos Estudos (CAE). O Embaixador Gelson Fonseca Jr. considera que o CAE representa um repositório valioso de conhecimento sobre a política externa brasileira (comunicação pessoal do Embaixador Gelson Fonseca Jr. com o autor, 22/12/2021).

*O interesse e a regra* (FONSECA JR., 2008). Os textos fermentaram a partir de sua experiência como representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1999-2002), que incluiu período de quase um ano no Conselho de Segurança, em 1999. A dinâmica interna das Nações Unidas em particular reapareceu na obra Embaixador Gelson Fonseca Jr. em vários outros textos posteriores, especialmente em sua tese de doutorado, *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil* (FONSECA JR., 2014) e na versão publicada no ano seguinte (FONSECA JR., 2015). Nesses escritos, como assinalado acima, o autor procura desenvolver sofisticadas ligações conceituais entre aspectos práticos do funcionamento das Nações Unidas e de outras organizações internacionais, vivenciados profissionalmente, e arcabouços teóricos, capazes de localizar esses conceitos no campo das discussões acadêmicas.

Muitos são os temas de que trata o Embaixador Gelson Fonseca Jr. nessas considerações multilaterais – a começar pelo próprio conceito de multilateralismo, debatido a partir de Ruggie (1998). Um chama atenção, tanto pelo escasso tratamento dispensado pela maioria dos autores quanto pela relevância da experiência prática como diplomata para seu entendimento adequado: os interesses, motivações e estratégias de ação das potências médias e pequenas<sup>2</sup> nas organizações internacionais. A disciplina de relações internacionais e sua vertente que trata de organizações internacionais é tradicionalmente centrada no comportamento e nos interesses das grandes potências. Alguns autores explicitamente desconsideram os atores médios e pequenos como irrelevantes, muitos analistas, porém, sequer teorizam sobre a possibilidade de que eles tenham interesses,

---

2 Os atores a que se refere o texto são apenas Estados, no sentido mais formal da palavra, entidades políticas territoriais soberanas. Está claro que outros atores de diversas naturezas interagem de maneira complexa no cenário internacional, mas há aqui uma escolha consciente de tratar apenas dos Estados.

motivações e estratégias próprios e diferentes das grandes potências (ROSS, 2007; BOLTON, 2007; MEARSHEIMER, 1994-1995). Em parte, trata-se de um testemunho à influência do realismo, mas há também um viés analítico causado pela tradicional dificuldade de obter informações sobre a dinâmica interna das negociações. O objetivo não é encontrar casos em que as pequenas e médias potências necessariamente prevaleceram sobre as grandes, mas salientar que elas têm interesses e estratégias próprios que não se subsumem aos dos atores de maior peso. Em homenagem ao Embaixador Gelson Fonseca Jr. e a sua obra, o restante deste ensaio será dedicado a desenvolver esse tema.

O texto será estruturado da seguinte forma: uma discussão das ideias e conceitos do Embaixador Gelson Fonseca Jr. sobre o tema dos interesses, motivações e estratégias das pequenas e médias potências nas organizações internacionais, com ênfase nas Nações Unidas. Em seguida, uma exposição de como autores não conseguem conceitualizar ou rejeitam liminarmente a possibilidade de agências para qualquer ator que não seja uma grande potência. O trecho seguinte discutirá várias possibilidades de caracterizar esses interesses, motivações e estratégias ao lidar com o tema. A seguir, será explicitada a dificuldade particular em analisar os papéis desempenhados por grandes países em desenvolvimento, inclusive o Brasil.

### **AS BASES PRÁTICAS DA COMPREENSÃO DE INTERESSES E ESTRATÉGIAS**

O ponto de partida é o fato de que, para os Estados – qualquer Estado, não apenas as grandes potências, – as Nações Unidas são uma fonte de legitimidade que permite conectar seus interesses concretos a normas (FONSECA JR., 2008, p. 24 e p. 119-127). Soma-se a isso o princípio da igualdade jurídica, que consolida o caráter quase parlamentar dos procedimentos da organização, mesmo

no Conselho de Segurança, órgão restrito e com uma desigualdade evidente, resultante do poder de veto e dos assentos permanentes de EUA, Rússia (até 1992, URSS), França, Reino Unido e China). A estrutura jurídica diverge, assim, da realidade política (no sentido mais cru do termo, isto é, da disparidade de capacidades materiais). Nesse interstício, cria-se uma “capacidade multilateral”, a faculdade de usar certos instrumentos (pessoal qualificado, memória institucional, conhecimento especializado, habilidade negociadora) para influenciar as decisões, para “punch above their weight”, na expressão de Panke (FONSECA JR., 2008, p. 63-65; PANKE, 2013, p. 160).

A própria estrutura das Nações Unidas estabelece, para as pequenas e médias potências, uma quase necessidade de atuar, de agir, de articular seus próprios interesses, ainda que sejam restritos no tempo, no espaço e em relação aos temas a que se aplicam. Isso decorre de um aspecto paradoxal do arcabouço multilateral: por um lado, as grandes potências, ao se associarem a uma organização baseada na igualdade soberana, concordaram em prender-se a certas regras, ao menos de procedimento, o que cria uma oportunidade para os demais, que passam a trazer seus temas preferidos<sup>3</sup>; por outro, a estrutura da organização foi definida com base nas preferências básicas dos grandes, criando seletividades que os favorecem normalmente, mas cabe aos demais abrir espaços de contestação e mudança que mitiguem essas desigualdades, muitas vezes modificando informalmente e de modo incremental o funcionamento das organizações (FONSECA JR., 2008, p. 88, 133; BLAKE & PAYTON, 2014). A dinâmica é galvanizada

---

3 Aqui vale registrar um ponto lateral, mas de interesse. Há muitos autores que utilizam as votações em órgãos multilaterais para avaliar e comparar as posições de política externa dos Estados. O procedimento é tradicional e produz resultados muito úteis, mas normalmente não leva em conta que as agendas ativas das organizações internacionais refletem, sobretudo, um conjunto de temas que se optou por colocar em pauta porque o cenário multilateral favorecia a solução preferida por seu proponente. Além disso, essa dinâmica própria, que compreende a reciprocidade difusa, faz que cada Estado aceite opinar por meio de seu voto sobre matérias que não são realmente de seu interesse direto, na esperança de angariar apoio a seus futuros pleitos. O resultado é uma pauta de temas que não reflete as prioridades de qualquer país em particular e que abrange muitas zonas de indiferença (TOMLIN, 1985).

pela reciprocidade difusa, arguida por Ruggie e incorporada pelo Embaixador Gelson Fonseca Jr., que indica que os Estados não buscam somente ganhos imediatos, mas também a possibilidade de construir um cenário em que poderão ser favorecidos no futuro, o que Wolfers chamaria de objetivo de *millieu*. Não se deve entender aqui que os pequenos e médios atores são os verdadeiros favorecidos pela existência e pela estrutura das organizações multilaterais; as grandes potências são as beneficiárias principais, mas é inevitável que oportunidades sejam criadas e potencialmente utilizadas (FONSECA JR., 2008, p. 102-103; FONSECA JR., 2015, p. 55-68; RUGGIE, 1998; WOLFERS, 1981, p. 74-75).

Assim, para o Embaixador Gelson Fonseca Jr., é um dado que as pequenas e médias potências têm capacidade de agir, de desenvolver estratégias e de formular e promover seus próprios interesses, que podem ou não coincidir com os das grandes potências. Em parte, isso se deve à natureza dos foros multilaterais, nos quais o processo “[...] é dolorosamente lento e os resultados raramente espetaculares. As identidades criadas e o prestígio conseguido têm valor próprio[...]” (FONSECA JR., 2015, p. 124). Cria-se, assim, um espaço de proposição, onde é possível lançar ideias que serão legítimas desde que escapem do absurdo (embora, por vezes, seja difícil escapar do involuntariamente cômico). Isso significa que muitas iniciativas dentro das Nações Unidas dependem, para seu êxito, da ação eficaz do proponente dentro daquele cenário, da possibilidade de amealhar apoiadores e de utilizar os mecanismos regionais já existentes. Somente em um estágio posterior de desenvolvimento é necessário que produzam efeitos fora da diplomacia parlamentar – porque o efeito simbólico de sua existência nos limites do universo multilateral pode já trazer consequências relevantes. Exemplos em que o Brasil esteve envolvido são a ideia de reativação diplomática das



Nações Unidas<sup>4</sup>, o estabelecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas ou ZPCAS)<sup>5</sup> e a interação entre os conceitos de responsabilidade de proteger e responsabilidade ao proteger<sup>6</sup> (comunicação pessoal do Embaixador Gelson Fonseca Jr. com o autor, 22/12/2021).

### AGÊNCIAS IMPOSSÍVEIS OU IRRELEVANTES

Em parte, essa percepção do Embaixador Gelson Fonseca Jr. sobre a capacidade de agir, de formular estratégias e de ter interesses próprios que atribui aos países médios e pequenos é uma decorrência de sua vivência como diplomata. Uma tendência tradicional entre autores que analisam as Nações Unidas é de não considerar relevante ou não conceitualizar essas características em países que não sejam as grandes potências – com frequência associadas aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a uns poucos outros, normalmente países desenvolvidos e membros do grupo ocidental.

Em realidade, trata-se de duas percepções que se confundem e, por vezes, se sobrepõem. Em primeiro lugar, há os que simplesmente

- 
- 4 A ideia de reativação diplomática das Nações Unidas foi desenvolvida pelo Embaixador João Augusto de Araujo Castro, quando representante permanente em Nova York, oficialmente em resposta à resolução 2606 (XXIV) da AGNU, que instava os países membros a proporem medidas de fortalecimento da organização. Em realidade, tratava-se de uma derivação de sua ideia de que a *détente* entre as superpotências levava a um congelamento do poder mundial. Com a proposta de formar grupos de trabalho no CSNU para superar impasses, visava, dentro do possível, a contornar esse congelamento e dar oportunidades a outros atores de participarem de modo significativo (VARGAS, 2013; HISCOCKS, 1973).
  - 5 A Zopacas foi estabelecida pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que teve sua origem numa iniciativa brasileira. Tratou-se de um caso claro em que o foro multilateral foi ativado para viabilizar as objeções de pequenos e médios atores ribeirinhos do Atlântico Sul às intenções dos EUA de militarizarem a área, nos estertores da Guerra Fria (BARBOSA, 2015).
  - 6 Em 2011, a frustração brasileira com o uso feito por EUA, França e Reino Unido da resolução 1973 (2011) do CSNU, sobre a Líbia, quando a autorização para proteger civis foi usada para derrubar o governo Gaddafi, levou o Brasil a propor o conceito de responsabilidade *ao* proteger, como especificação da responsabilidade *de* proteger, consolidada pelo relatório de um painel publicado em 2000, com patrocínio do governo canadense. A proposta brasileira foi vista como um raro caso de empreendedorismo normativo por um país em desenvolvimento e membro eletivo do Conselho de Segurança, mas acabou por não completar seu desenvolvimento (BENNER, 2013).

não chegam a conceitualizar a possibilidade de que pequenas e médias potências ajam por si só ou que formulem seus interesses de maneira coerente. Isso significa escrever sobre as Nações Unidas e o Conselho de Segurança como se os países pequenos e médios fossem meros espectadores que assistem à peça de cima do palco, muitas vezes, como se não existissem ou apenas compusessem um pano de fundo, presos numa ordem hierárquica inconfessa (PUCHALA, LAATIKAINEN & COATE, 2007; BENNIS, 2000). O resultado são análises em que as grandes potências monopolizam a quase integralidade da atenção, enquanto os demais Estados aparecem de modo episódio ou anedótico, em muitos casos, apenas para demonstrar sua disposição de ceder ou sua incapacidade propositiva (BOLTON, 2007; ROSS, 2007; BOSCO, 2009).

Em segundo lugar, há o argumento de que pode haver agência entre as pequenas e médias potências, mas ela é essencialmente inconsequente. Esse argumento aplica-se, com frequência, ao Conselho de Segurança e parte do princípio de que, dado o processo de tomada de decisões, o valor do voto daqueles que não dispõem do poder de veto é tendente a nulo. Como resultado, suas opiniões, se e quando existirem, são irrelevantes. Uma variação é a ideia de que, por não terem condições de executar por si as decisões que preferem, seus interesses e estratégias são irrelevantes (O'NEILL, 1996; MEARSHEIMER, 1994-1995; VOETEN, 2001).

Essas dificuldades conceituais derivam, antes de tudo, de um problema de compreensão sobre os processos decisórios das Nações Unidas e do Conselho de Segurança (dificuldades essas que dificilmente vitimam aqueles que tiveram contato direto com a prática dos órgãos multilaterais). A maioria das análises parte da premissa enganosa de que os Estados tomam decisões atomizadas, do tipo “sim ou não”, sem que tenham negociado pormenorizadamente os termos de cada projeto de resolução para encontrar a linguagem aceitável em meio a um número enorme de opções potenciais.

Assim, não é produzido conhecimento sobre os processos políticos subjacentes que resultaram em um texto submetido a votação – o que Keohane comparou ao exame de um casco de tartaruga sem poder verificar se a tartaruga realmente existe (KEOHANE, 1967, p. 221-222). Trata-se de um enfoque da questão que parte de ideias arraigadas sobre a falta de agência das pequenas e médias potências e tautologicamente as reforça (SECURITY COUNCIL REPORT, 2012; UZIEL, 2015, p. 68; FONSECA JR., 2008, p. 53-54).

Algumas análises conseguem, porém, ao mesmo tempo, evitar a presunção de que os pequenos e médios atores não têm interesses e estratégias próprias e compreender que sua agência pode ser mais bem evidenciada por uma compreensão complexa do processo negociador e decisório. O livro de Panke (2013), *Unequal actors in equalizing institutions. Negotiations in the United Nations General Assembly*, parte das “regras de equalização” da AGNU, devido à igualdade soberana dos Estados, e explora sua interação com as “diferenças do mundo real” existentes entre os países. A pesquisa avalia em que medida as regras ajudam os Estados a alcançar êxito (ter seu texto apoiado e adotado) e influência (ter seu conteúdo inserido no texto) na arena multilateral. Diferentemente da maioria dos estudos de organizações internacionais, leva em conta que as resoluções não surgem prontas para serem votadas. Divide o processo em três etapas: definição do interesse e da estratégia; negociação; e tomada de decisões. O que resulta da análise é uma cena complexa – ainda que frustrantemente previsível. Os grandes países, com grandes missões em Nova York, têm vantagem sobre os demais, embora não diretamente proporcionais. Países de qualquer dimensão, se eficientes na produção de posições nacionais e ágeis em negociá-las, terão vantagens mais do que proporcionais a seu peso por critérios outros que os da diplomacia parlamentar.

Fica claro que as pequenas delegações concentram seus esforços em poucas negociações de alto perfil de acordo com suas prioridades.

Não se trata necessariamente de temas de interesse direto do país, mas de alguns poucos itens da agenda que têm grande saliência. Para a AGNU, Peterson (2006) lista alguns deles: Oriente Médio, descolonização, *apartheid*, nova ordem econômica internacional, terrorismo ou ciberprivacidade. São os que mais chamam a atenção das capitais, da imprensa e, eventualmente, da opinião pública em geral. Países e delegações constroem suas reputações e ganham poder simbólico nos debates que concentram as controvérsias. O que é auferido nessas questões contenciosas é investido, negociado, trocado em tratativas menos conspícuas sobre itens que podem ser mais adequados a cada pequeno e médio país. Isso significa, na prática, que mecanismos políticos operam para dar peso a alguns votos, embora o fenômeno possa depender muito da percepção subjetiva. Além disso, a participação em grupos políticos reduz o ativismo dos países e contribui para padrões repetitivos de interação que beneficiam a poucos. No final das contas, pequenos atores com boas estratégias, pessoal treinado e capacidade de escolher prioridades – dotados da “capacidade multilateral” de que trata o Embaixador Gelson Fonseca Jr. – são mais eficazes em seus esforços.

Trata-se da rara percepção de que pequenos e médios atores têm suas próprias iniciativas e interesses dentro de organizações internacionais – por mais malsucedidos que possam ser em promovê-los. É inegável o mérito adicional de estudar a AGNU como instituição e não apenas como uma mina de dados para quantificar o comportamento da política externa. Em seu apogeu, quando a Assembleia Geral era mais complacente com os interesses dos EUA e abundavam as tentativas para entendê-la, havia uma distinta tradição de estudos sobre o funcionamento do órgão (RIGGS, 1958; HOVETT, 1960). Embora as estratégias de votação nas Nações Unidas possam adquirir alguma autonomia – sua própria dinâmica ditada pelos procedimentos e relações da diplomacia multilateral – ainda fazem parte da política externa e interna mais ampla de cada país

e encontrarão aí limitações que não podem ser explicadas pelo jogo multilateral apenas.

## **PASSIVOS, REATIVOS, MALANDROS, MANIPULADORES E HERÓIS**

Mesmo que se estabeleça claramente que as pequenas e médias potências agem por seus próprios interesses e com suas estratégias particulares, é necessário ser mais específico e tentar pesquisar quais são os possíveis modos de agir. Ao discutir os pequenos países no Conselho de Segurança, Albaret e Placidi-Frot (2016) usam a comparação com uma produção teatral para argumentar que os Estados preenchem determinados papéis em relação a suas atividades na negociação: figurantes, meras silhuetas e atores coadjuvantes. Se a eleição para o órgão de Estados-maiores for considerada (assim como a variação de papéis de uma negociação para outra) pode-se mesmo falar de alguns membros eletivos como protagonistas. Essa tipologia de como os países contribuem para as negociações leva em conta, sobretudo, a dinâmica negociadora, mas pode-se tentar analisar também pelo ponto de vista de como cada Estado se coloca quanto a seu próprio interesse em relação às negociações.

O primeiro ponto a considerar é a possibilidade de que os pequenos e médios atores mostrem uma postura aparentemente passiva ou submissa em relação às estratégias dos grandes. A tendência seria imaginar que isso confirma o entendimento daqueles que acreditam não haver espaço para agência e serem forçados os pequenos e médios a seguir os ditames dos mais poderosos nos órgãos multilaterais. Se, em parte, isso pode ser correto, historicamente há evidências de que, mesmo em casos em que existia uma clara subordinação (ou “satelitização”) não havia um alinhamento total predeterminado ou por simples inércia (GAIDUK, 2012). É indispensável considerar que essa postura pode ser resultado do interesse próprio do pequeno Estado que converge com o dos

grandes ou uma estratégia de alinhamento para autopreservação, nas múltiplas variações de *bandwagon* (SCHWELLER, 1994). Em qualquer dessas hipóteses, aparentes passividade e submissão não são uma forma de inação ou evidência da inexistência de interesses e estratégias próprias.

Há diversas outras maneiras possíveis de caracterizar a atuação das potências pequenas e médias. A que pode ser considerada mais tradicional nos estudos acadêmicos convencionais sobre as Nações Unidas é a ideia de reação às grandes potências, a seus esforços de controlar de modo absoluto o funcionamento das organizações internacionais. O perspicaz texto de Keohane (1969) sobre o “dilema dos liliputianos” traduz bem essa percepção ao fazer contribuição significativa para o estudo das estratégias e motivações dos pequenos Estados. Aproveitando uma década marcada pelo influxo de novos países advindos da descolonização, discutiu como os pequenos Estados se esforçaram para trazer sua própria agenda para o cenário global, mas tiveram que medir cuidadosamente quanta pressão coletiva aplicar sobre as grandes potências, para que essas não abandonassem seus compromissos de cooperação. Assim, uma organização, que funciona com uma dinâmica própria, é povoada por muitos atores pequenos e por um ou mais grande ator. Embora os pequenos não tenham motivado a criação da entidade, auferem vantagens de sua existência e têm expectativa de exercer maior controle. Sua dificuldade principal é controlar as tendências unilateralistas do(s) grande(s), estabelecer amarras (FONSECA JR., 2015) – como os liliputianos de Swift – que mantenham o grande sob controle e permitam à organização funcionar. A principal questão desse raciocínio é se as pequenas e médias potências estariam dispostos a ceder aos grandes nas questões principais ou se tentariam barganhar.

Não por acaso, o ensaio original surgiu no fim da década de 1960, ao comentar livros publicados nos anos anteriores, que davam conta de estratégias e iniciativas criativas dos atores secundários e

da reação das grandes potências, sobretudo os EUA, que procuravam retomar um maior grau de controle das Nações Unidas, inclusive por meio de entendimentos cada vez mais próximos com a URSS. Em períodos em que uma dinâmica semelhante se instala, sobretudo quando há lideranças emergentes entre os pequenos e médios atores que querem tentar organizá-los, essas interpretações proliferam (ver, por exemplo, WALT, 2005). O raciocínio tem muito de correto, mas a dificuldade mais evidente é a suposição de que qualquer agência das pequenas e médias potências é apenas uma reação aos principais atores do sistema. Como resultado, é possível negligenciar inteiramente situações em que a atuação de uma potência média na organização internacional e sua “reação” aos grandes é um subproduto de motivações próprias que, circunstancialmente, levaram a “reagir”. O caso do Brasil na Liga das Nações e de sua saída da organização em 1926 é um exemplo dos limites dessa explicação. A aceitação como membro permanente do Conselho da Liga era buscada para sinalizar objetivos domésticos e latino-americanos, mas acabou por chocar-se com os planos das potências europeias de reintegrar a Alemanha – contra os quais o Brasil, em princípio, não teria objeções (BARACUHY, 2005; CAMPOS, 2019; FONSECA J.R, 2015).

Uma segunda possibilidade de caracterização da agência das pequenas e médias potências é a ideia que poderia ser caracterizada como “malandragem”, isto é, o uso das regras e das dinâmicas das Nações Unidas para auferir algum tipo de vantagem, muitas vezes ilegal e normalmente imaginada como estando dissociada de qualquer plano de longo prazo ou interesse estruturado na organização onde a dinâmica ocorre. Esse tipo de raciocínio tende a fazer sucesso, porque oferece aos interessados motivações supostamente concretas e específicas para atuar e permite que o analista se abstenha de explicações mais detalhadas e de longo prazo sobre a natureza e

a função das organizações internacionais<sup>7</sup>. Converte ainda com a tendência a deturpar as Nações Unidas, prevalente nos EUA nas últimas décadas, onde grande parte da opinião pública vê a organização como “perversa, fútil ou ameaçadora”<sup>8</sup>, para usar os termos de Hirschman (1991).

Nessa linha de pensamento, uma análise de particular sucesso é o livro de Vreeland e Dreher, *The political economy of the United Nations Security Council: money and influence* (2014). A tese dos autores é, à primeira vista, simples e perturbadora: os países eleitos para o CSNU recebem recursos financeiros adicionais de instituições internacionais (IFIs) e de países poderosos como formas de cooperação. Os autores encontram evidências estatísticas que sugerem que os membros eleitos recebem recursos adicionais ao serem eleitos e tendem a endossar as políticas elaboradas pelas grandes potências/grandes doadores. A perda de legitimidade que tais práticas podem trazer para doadores, receptores e para o próprio CSNU parece ser compensada pelos benefícios colhidos pelos países de ambos os lados do acordo.

Os processos específicos de barganha seriam ofuscados pelo uso de diferentes mecanismos de transferência de recursos, em particular as IFIs. Lamentavelmente, o livro é com frequência mencionado por motivos que negligenciam sua seriedade técnica e acadêmica. É utilizado pelos que querem depreciar as Nações Unidas por seu suposto caráter corruptor, que interpretam o apoio financeiro

---

7 Esse raciocínio é utilizado com frequência para explicar o interesse dos países em desenvolvimento em contribuir com tropas para operações de manutenção da paz. A suposição subjacente é a de que esses países não poderiam ter qualquer objetivo de articulação política e de longo prazo e que sua contribuição deve decorrer de interesses concretos e imediatos. Como resultado, atribui-se aos contribuintes a disposição de lucrar com o envio de tropas ao despender menos do que o reembolso pago pelas Nações Unidas. Já há estudos que deixam claro o caráter limitadíssimo dessas explicações, mas não impede que ressurjam com frequência (CUNLIFFE, 2013; COLEMAN & NYBLADE, 2018).

8 Um exemplo é o caso que levou à prisão do diplomata de Antígua e Barbuda, John Ashe, por atos cometidos durante seu período como Presidente da AGNU. A imprensa retratou o caso de modo bastante equívoco, como evidência de que a organização seria corrompida. Ver, por exemplo: <<https://www.nytimes.com/2015/10/07/nyregion/john-ashe-top-united-nations-official-is-accused-in-bribery-scheme.html>>. Acesso em: 12 fev. 2022.



ampliado como evidência de suborno direto. Também é útil para os que advogam teorias da conspiração e defendem que todas as decisões tomadas no Conselho de Segurança são irremediavelmente tendenciosas contra qualquer grupo que eles mesmos preferiam.

O que é anunciado pelos autores com alarde – o jogo subjacente de influências por trás da política aberta do CSNU – deveria ser tratado como estudo de um dos aspectos inconspícuos da tomada de decisões multilaterais<sup>9</sup> – muitas vezes retratado, como discutido acima, como uma sucessão de votos “sim ou não”. O livro ressalta uma faceta importante das organizações internacionais, isto é, que os rituais parlamentares são a ponta visível de densas redes de negociações que extrapolam as salas de reunião (e, na verdade, sugerem que as organizações internacionais são mais do que meros salões para falar futilidades). Para citar o Security Council Report (2012), “the statistics [...] cover only one formal layer of council activity, not the informal layers nor the vast underworld of its subsidiary bodies” (SECURITY COUNCIL REPORT, 2012)”. Mas há uma falha grave no livro, que é inerente à própria ideia de malandragem das pequenas e médias potências. Os autores salientam a correlação estatística entre ser eleito e receber recursos financeiros adicionais, mas ao leitor não é explicado qual o mecanismo pelo qual isso acontece ou como as grandes potências/grandes doadores se beneficiam da assistência prestada. A questão está longe de ser trivial: as agências dos países doadores responsáveis por recursos financeiros e pelo planejamento de ações no CSNU precisam concordar sobre o que fazer; a assistência

---

9 Há uma incompletude na exposição feita pelo livro da vida política muitas vezes despercebida das organizações internacionais. A ênfase na suposta troca de recursos financeiros por influência vem em detrimento de outras dimensões das barganhas que ocorrem nas Nações Unidas e nas capitais dos países. Os autores negligenciam que as negociações não estão contidas em um órgão e abrangem todo o quadro institucional e vão mesmo além dele. O capítulo 4, por exemplo, faz uma avaliação de quais países ganham as eleições para o CSNU. Isso é feito sem revelar qualquer conhecimento de que os países, quotidianamente, trocam votos entre eleições para diferentes órgãos multilaterais (ELDAR, 2008). Esta troca é feita à luz do dia e de forma escrita, não sendo considerada uma forma de corrupção, mas é totalmente ignorada na análise.

tem de chegar tempestivamente ao país eleito; os responsáveis pelos temas no Estado eleito devem ser informados do motivo pelo qual estão recebendo esses recursos; precisam estar cientes de quais políticas no CSNU o país deve apoiar; têm de instruir suas missões em Nova York (que são muitas vezes bastante autônomas). A falta de indicações sobre como funcionaria qualquer desses mecanismos, que em parte deriva da quase impossibilidade de encontrar fontes sistemáticas, torna esse tipo de explicação muito frágil.

Uma variação da “malandragem” são as explicações que apresentam as pequenas e médias potências como argutos manipuladores das regras e dinâmicas das Nações Unidas. Esse tipo de análise é particularmente relevante para períodos em que blocos e grupos políticos foram de grande importância nas Nações Unidas, sobretudo na Assembleia Geral. Assim, do início da década de 1960 até meados da década de 1980, os grandes grupos políticos constituídos pelos Estados oriundos da descolonização, aos quais se juntaram muitos outros países em desenvolvimento, eram extremamente ativos e eficazes em estabelecer a agenda e aprovar decisões, ainda que uma parte delas não pudesse ser aplicada de maneira consequente fora do ambiente da diplomacia parlamentar, como discutido acima. Houve momentos em que o Movimento dos Não Alinhados (NAM) e o G77 atuavam de forma coesa, e países individuais eram capazes de aproveitar seu ímpeto contestador. Keohane (1967), por exemplo, indicou como Chipre, apesar de sua força reduzida no cenário internacional, pôde valer-se do NAM para colocar a Turquia em posição difícil. Algo semelhante argui Miller (2000), para Argentina, que obteve decisões incômodas ao Brasil sobre recursos naturais compartilhados, ligados à disputa de Itaipu-Corpus. O caso mais notável talvez seja aquele analisado por Long (2014), sobre como o Panamá utilizou o Conselho de Segurança para, em 1973, induzir os EUA a modificarem sua estratégia sobre o Canal.

Os dois grandes grupos ainda reúnem a maioria dos pequenos e médios poderes, e sua perda de importância na década de 1980 mudou a face do processo decisório nas Nações Unidas. Seu desempenho atual é severamente enfraquecido por deserções e duplicidade, e raramente lidam com assuntos que transcendem a exortação. A interpretação das estratégias e interesses das pequenas e médias potências como um exercício de talentosa manipulação das regras e dos grupos padece de dois problemas maiores. O primeiro diz respeito à própria atuação em grupos, uma característica tão marcante das instituições multilaterais do pós-guerra (HOVETT, 1960; RIGGS, 1958). Presumir que o grupo é apenas um instrumento de países individuais, um agregado de vontades sem organicidade, ofusca a possibilidade de que o agrupamento político de países membros crie uma dinâmica própria nos órgãos multilaterais e faça surgir projetos e iniciativas específicos (que podem ou não ser bem-sucedidos). O segundo problema é o que permeia toda a análise da agência de atores médios e pequenos – a suposição de que suas estratégias e iniciativas não têm causas profundas e complexas, com frequência modificadas ao longo do tempo para atender necessidades e preferências que transcendem as vantagens imediatas. O manipulador de normas e grupos é visto como um ator oportunista, agindo pontualmente; não se lhe dá o benefício da dúvida de ter objetivos de longo prazo estruturados.

A análise potencialmente mais complicada de como os pequenos e médios Estados agem nas Nações Unidas é, porém, a que supõe que são revolucionários em potencial, contestadores da ordem estabelecida pelas grandes potências. Normalmente, pesquisas críticas ao papel desempenhado pelas organizações internacionais no mundo tendem a acreditar que um grupo de países está fadado, ainda que só potencialmente, a ser contestatário. Nesses casos, todas as suas ações são vistas por essa chave interpretativa, e mesmo as que podem estar ancoradas em interesses imediatistas ou em objetivos

táticos são apresentadas como meios de resistência. Um exemplo dessa perspectiva pode ser encontrado no livro de Philip Cunliffe (2013), *Legions of Peace. UN Peacekeepers from the Global South*.

A questão central do livro é o porquê de o “Sul global” contribuir para as operações de manutenção da paz. A resposta postula um “multilateralismo imperial” pelo qual os países do Norte global “suprimem e contêm conflitos na periferia rebelde” (CUNLIFFE, 2013, p. 2-3). Os esforços de *peacekeeping* apresentariam, assim, homologias estruturais à dominação imperial, mas estariam protegidos dessa mácula pelas credenciais das Nações Unidas em matéria de descolonização e pela existência de um processo de tomada de decisão baseado em regras. Sua busca pela possível motivação para os países em desenvolvimento enviarem tropas encontra pouco mais do que um desejo acrítico de autopromoção e prestígio. Como resultado, as forças de paz do Sul são tratadas como tropas auxiliares imperiais edulcoradas (os novos “askaris” e “sipaios”) destinadas a cortar os custos da dominação imperial. O raciocínio como um todo resulta em considerar que países do Sul global são, em sua maioria, ingênuos que aceitam as agendas que são impostas nas Nações Unidas. Mais importante para o argumento aqui, qualquer país visto como resistindo ao “imperialismo multilateral” encarnado na manutenção da paz é imediatamente retratado como uma influência positiva, um revolucionário – uma atitude que leva a interpretações indulgentes dos atos de personagens duvidosos. Essa tendência também se traduz em uma necessidade sistemática de exaltar aqueles nas Nações Unidas que entraram em conflito com os EUA e seus aliados. O que não parece ser a intenção do autor é a concentração da agência no Norte global, enquanto o Sul global é sobretudo um oponente potencial da ordem. Como Hobson e Sajed assinalam (2017, p. 2):

[...] to construct two complementary, entwined binary conceptions of non-Western *and* Western agency.

*Either the non-Western is portrayed as a silent victim, unable to escape the overwhelming hyper-agential power of the West, or it is portrayed in terms of enacting grandiose and sometimes heroic or romantic forms of open defiance-resistance that are frequently viewed as having little or no impact upon global politics (grifo nosso).*

Como resultado, argumentam os Hobson e Sajed, o patamar de agência dos países não ocidentais para que seja relevante é concebido como tão alto que o que existe na realidade se torna quase invisível, à exceção de mostras de resistência, reais ou imaginárias. Não se está dizendo que os fracos dominam os fortes ou que as vítimas são as culpadas, mas que insistir demais na opção por contestar acaba por coonestar a atuação dos poderosos (WALLERSTEIN, 1997, p. 102; HOBSON & SAJED, 2017, p. 7). Os atores menos poderosos podem não conseguir romper as fronteiras que lhes são impostas, mas certamente exploram todas as oportunidades para se beneficiar<sup>10</sup>, para alcançar seus próprios objetivos, para avançar com suas prioridades (que podem emular as dos poderosos ou com elas convergir). Se a agência das potências pequenas e médias não está sendo exagerada, também não está sendo defendido que os Estados não ocidentais são os “condenados da Terra” lutando contra os opressores. Deve estar perfeitamente claro aqui que muitos Estados representam apenas pequenas elites que não estão lutando por justiça e igualdade (RAMSAY, 1984, por exemplo).

---

10 Vale a pena mencionar duas breves referências a situações históricas distintas e não relacionadas que podem ajudar a colocar a questão em perspectiva. Davidson (1978, p. 21-22) descreve em seu estudo sobre o colonialismo na África como os africanos, desde o início, absorveram e processaram os europeus – por mais violenta que fosse sua dominação – em seu próprio universo, apropriando-se deles e, às vezes, colhendo benefícios e manipulando-os. Da mesma forma, Lattimore (1962, p. 175) e King e Yêng (1941) evidenciam como as diversas relações chinesas com as sociedades nômades vizinhas, sempre sob o pretexto de tributo à China imperial, muitas vezes traduziam diferentes significados, como comércio ou suborno. Não é por acaso que ambos os casos expressam relações assimétricas, onde um dos polos acreditava ser o centro do universo.

## **A COMPLEXIDADE DA AGÊNCIA DOS GRANDES PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

Se as ideias de reatividade, malandragem ou contestação têm vantagens e falhas explicativas próprias, essas caracterizações apresentam a maior dificuldade explicativa quando têm que lidar com os grandes países em desenvolvimento, como Brasil, Índia, México, África do Sul, Indonésia, entre outros. Para esses que certamente não são grandes potências na caracterização tradicional, mas tampouco podem ser colocados na mesma categoria da maioria dos países em desenvolvimento, as explicações apresentadas mostram-se insuficientes. Vale utilizar dois estudos já comentados para salientar esse ponto. A análise de Vreeland e Dreher, por exemplo, é incapaz de estabelecer motivações para os países que mais frequentemente são eleitos para assentos no CSNU. Fica claro (com base nos cálculos de O'Neill, 1996) que os países sem veto praticamente não têm influência nas votações no CSNU e, ao mesmo tempo, que os membros do G4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia) são poderosos demais para serem atraídos pela assistência financeira mobilizada por meio das IFIs. A esses países é atribuído o objetivo genérico de ter uma “voz poderosa” (VREELAND & DREHER, 2014, p. 236), mas nenhuma especulação deriva de como as grandes potências/grandes doadores lidam com eles (ou, pelo menos, com os países em desenvolvimento entre eles, já que, presumivelmente, o Japão e a Alemanha estão do lado pagador da barganha). Como resultado, não apenas não está claro como exatamente os benefícios do aumento da assistência financeira são colhidos pelos doadores, mas também se fica com a sensação de que os recursos estão sendo direcionados ao público errado porque os participantes mais frequentes e ativos no Conselho de Segurança não parecem ser influenciados.

Algo semelhante ocorre no caso de Cunliffe, prejudicando o cerne de seu argumento. Sua análise refuta as explicações que sugerem que

os países do Sul global participem da manutenção da paz motivados por razões mesquinhas e imediatas (como lucrar com o reembolso de tropas e equipamentos) e também desconstrói os argumentos a favor da paz democrática e dos bens públicos globais. Ao afirmar o caráter opressor da ordem internacional que enquadra a manutenção da paz, ressalta que os contribuintes de tropas e policiais do Sul têm pouca ou nenhuma capacidade de escapar da estrutura dentro da qual estão enquadrados. Mesmo os maiores países contribuintes do Sul são criticados por serem obedientes à ordem estabelecida e incapazes de sequer perceber como suas ações estão sendo exploradas. Admite-se que eles tenham alguma capacidade de barganha e de impor custos aos organizadores da ordem global, mas essa possibilidade é descartada como irrelevante. Como resultado, a sensação é de que os países contribuintes de tropas do Sul global, sobretudo os maiores entre eles, são relegados a um papel lamentável na ordem global. Eles não têm qualquer agência, autonomia na formulação de suas políticas nos foros multilaterais ou iniciativa; nessa interpretação, existiriam nas Nações Unidas apenas para concretizar a dominação dos EUA e de seus aliados.

## CONCLUSÃO

É inegável que as Nações Unidas (e qualquer outra organização internacional) foram estruturadas para colocar alguns em posição privilegiada, para criar seletividades estratégicas. Não é correto presumir, entretanto, que aqueles que deveriam ser os meros coadjuvantes ou compor o cenário de fundo tenham aceitado seus destinos passivamente. Ler as diversas edições de *Politics among Nations* de Hans Morgenthau fornece uma descrição interessante da mutabilidade das Nações Unidas e das mudanças nas posições relativas das pequenas e médias potências. Para grande desgosto de Morgenthau, novos e pequenos Estados trabalharam desde cedo para transtornar os objetivos da organização e usaram seus procedimentos,

em especial as regras de equalização, a seu favor (FONSECA JR. & UZIEL, 2018; FONSECA JR. & UZIEL, 2022).

Essa capacidade dos Estados pequenos e médios, aparentemente mal institucionalizados, de usar as regras do jogo estabelecidas por outros para promover seus próprios interesses, a capacidade multilateral de que trata o Embaixador Gelson Fonseca Jr., faz parte da apropriação da organização por seus membros em geral. Resultado de suas próprias prioridades e estratégias ou de atos reativos de resistência (HOBSON & SAJED, 2017, p. 14-16), as iniciativas e estratégias dos pequenos e médios tendem a ser descoordenadas e a colidir entre si – o que, claro, favorece a estrutura existente e os poderes constituídos. Como resultado, a coordenação por grupos pouco agrega aos esforços, a não ser que o tema seja muito saliente ou que a organização passe por um momento particularmente crítico.

A busca por vantagens específicas, a manipulação das regras de procedimento e dos interesses de grupos, as trocas de votos para buscar eleições – todos esses devem ser vistos como instrumentos variados, formas usuais de relacionamento entre países nas Nações Unidas e em outros foros multilaterais. Esses mecanismos devem ser pensados como parte das políticas externas mais amplas dos Estados, somando-se a uma teia extremamente complexa de políticas. Além disso, o enredamento de países e outras entidades que se reflete nas organizações internacionais deve ser concebido em diferentes camadas, desde a apresentação formal e pública que recebem até o significado mais profundo que têm nas relações políticas, econômicas e sociais que afetam cada sociedade.

Mesmo que a estrutura estabelecida pelas Nações Unidas (ou melhor, a ordem internacional da qual a organização é parte integrante) seja restritiva e enviesada, há espaço para as potências médias e pequenas explorarem oportunidades em seu próprio benefício. Fazem isso processando a ordem criada pelas grandes



potências e ressignificando-a. Agem e propõem, quando é do seu interesse; também reagem e resistem. Isso é feito em um cenário mais amplo da política internacional, onde as Nações Unidas são um palco conspícuo porque delimitado institucionalmente, mas não isolado ou único. Se essas ações, iniciativas e estratégias são capazes de mudar a estrutura mais robusta dessa ordem e construir uma nova – por métodos incrementais ou revolucionários – é uma pergunta justa, mas a experiência histórica não garante uma resposta negativa desde logo. Pelo contrário, no dizer do Embaixador Gelson Fonseca Jr., o princípio é que cada Estado “[...] tem o direito de vencer pelo argumento” (FONSECA JR., 2008, p. 60-61).

## REFERÊNCIAS

AKBARUDDIN, Syed. *India vs UK. The Story of an Unprecedented Diplomatic Win*. Noida: Harper Collins India, 2021.

ALBARET, M.; PLACIDI-FROT, D. Les petits États au Conseil de sécurité: des strapontins à l'avant-scène. *Critique internationale*, v. 2016/2, n. 71, 2016.

BARACUHY, Braz. *Vencer ao perder: a natureza da diplomacia brasileira na crise da Liga das Nações (1926)*. Brasília: FUNAG. 2005.

BARBOSA, Luíza C. P. *A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) – criação, projeção e dimensão político-estratégica*. Porto Alegre: UFRGS, dissertação de mestrado, 2015.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013.

BENNIS, Phyllis. *Calling the Shots. How Washington Dominates Today's UN*. New York: Olive Branch Press, 2000.

BLAKE, Daniel; PAYTON, Autumn. Balancing design objectives: Analyzing new data on voting rules in intergovernmental organizations. *Review of International Organizations*, v. 10, n. 3.

BOLTON, John. *Surrender is Not an Option: Defending America at the United Nations and Abroad*. New York: Threshold Editions, 2014.

BOSCO, David L. *Five to Rule Them All. The UN Security Council and the Making of the Modern World*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CAMPOS, Filipe Q. *O Brasil entre as grandes potências: a diplomacia presidencial de Arthur Bernardes na Liga das Nações (1919-1926)*. Juiz de Fora: UFJF, dissertação de mestrado, 2019.

COLEMAN, Katharina; NYBLADE, Benjamin. Peacekeeping for Profit? The Scope and Limits of ‘Mercenary’ UN Peacekeeping. *Journal of Peace Research*, v. 55, n. 6, 2018.

CUNLIFFE, Philip. *Legions of Peace. UN Peacekeepers from the Global South*. London: Hurst & Company, 2013.

DAVIDSON, Basil. *Let Freedom Come. Africa in Modern History*. Boston: Little, Brown and Company, 1978.

ELDAr, Ofer. Vote-trading in International Institutions. *The European Journal of International Law*, v. 19, n. 1, 2008.

FAIRBANK, John K.; YËNG, S. On the Ch’ing Tributary System. *Harvard Journal of Asiatic Studies*, v. 6, n. 2, 1941.

FONSECA JR., Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia e academia*. Brasília: FUNAG, 2011.

\_\_\_\_\_. *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil: momentos fundadores e temas políticos nas Nações Unidas*. Porto Alegre: UFRGS, tese de doutorado, 2014.

\_\_\_\_\_. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015.

FONSECA JR., Gelson; UZIEL, Eduardo. Hans Morgenthau, Política entre as Nações e Nações Unidas. *R:I Relações Internacionais*, v. 58, 2018.

FONSECA JR., Gelson.; UZIEL, Eduardo. Notas sobre o campo das relações internacionais no Brasil no centésimo aniversário da disciplina. *Estudios Internacionales*, n. 194, 2019.

\_\_\_\_\_. Realist Dystopia – Hans Morgenthau and the Changing Role of the United Nations in World Politics. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 1, 2022.

GAIDUK, Ilya. *Divided Together. The United States and the Soviet Union in the United Nations, 1945-1965*. Stanford: Stanford University Press, 2012.

HIRSCHMAN, Albert. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

HISCOCKS, Richard. *The Security Council: a Study in Adolescence*. London: Longman, 1973.

HOBSON, John M.; SAJED, Alina. Navigating Beyond the Eurofetishist Frontier of Critical IR Theory: Exploring the Complex Landscapes of Non-Western Agency. *International Studies Review*, v. 19, n. 4, 2017.

HOVET JR., Thomas. *Bloc Politics in the United Nations*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.

KEOHANE, Robert. The Study of Political Influence in the General Assembly. *International Organization*, v. 21, n. 2, 1967.

\_\_\_\_\_. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, v. 23, n. 2, 1969.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão*. Brasília: FUNAG, 1998.

LATTIMORE, Owen. *The Inner Asian Frontiers of China*. Boston: Beacon Press, 1962.

LEIRA, Halvard. The Emergence of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, v. 63, n. 1, 2019.

- LONG, Tom. Putting the Canal on the Map: Agenda-Setting and the 1973 Security Council Meetings. *Diplomatic History*, v. 38, n. 2, 2014.
- LUCK, Edward. *The UN Security Council – practice and promise*. Noew York: Routledge, 2006.
- MAZOWER, Mark. *Governing the World. The History of an Idea*. London: Penguin Books, 2012.
- MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, 1994-1995.
- MILLER, Carina. *Influencia sin Poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer, 2000.
- MOURA, Gerson; LIMA, Maria R. S. Relações internacionais e política externa brasileira. *Revista Brasileira de informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 13, n. 1, 1982.
- NICOLSON, Harold. *Diplomacy*. 3ª ed. New York: Oxford University Press, 1968.
- O'BRIEN, Conor C. *To Katanga and Back: A UN Case History*. London: Hutchinson, 1962.
- O'NEILL, Barry. Power and Satisfaction in the United Nations Security Council. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 40, n. 2, 1996.
- PANKE, Diana. *Unequal Actors in Equalizing Institutions. Negotiations in the United Nations General Assembly*. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- PETERSON, M. J. *The UN General Assembly*. New York: Routledge, 2006.
- PETITEVILLE, Franck; PLACIDI-FROT, Delphine. *Négociations internationales*. Paris: SciencesPo, 2013.

PINHEIRO, Letícia; VEDOVÉLI, Paula. Caminhos cruzados: diplomatas e acadêmicos na construção do campo de estudos de política externa brasileira. *Revista Política Hoje*, v. 21, n. 1, 2012.

POULIOT, Vincent. *L'Ordre Hierarchique International*. Paris: SciencesPo, 2017.

PUCHALA, Donald; LAATIKAINEN Katie; COATE, Roger. *United Nations Politics. International Organization in a Divided World*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2007.

RAMSAY, Robert. UNCTAD's Failures: The Rich Get Richer. *International Organization*, v. 38, n. 2, 1984.

RIGGS, Robert E. *Politics in the United Nations. A Study of United States Influence in the General Assembly*. Urbana: The University of Indiana Press, 1958.

ROSS, Carne. *Independent Diplomat. Dispatches From an Unaccountable Elite*. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

RUGGIE, John. G. *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. New York: Routledge, 1998.

SÁ, Hernane T. *The Play Within the Play: The Inside Story of the UN*. New York: Alfred A. Knopf, 1966.

SCHWELLER, Randall. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in. *International Security*, v. 19, n. 1, 1994.

SECURITY COUNCIL REPORT. Monthly Forecast February 2012. New York: Security Council Report, 2012.

SMITH, Courtney. *Politics and Process at the United Nations: the Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner, 2005.

TEIXEIRA, Pascal. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*. Geneva: UNIDIR, 2004.

TOMLIN, Brian. Measurement Validation: Lessons from the use and Misuse of UN General Assembly Roll-Call Votes. *International Organization*, v. 39, n. 1, 1985.

UZIEL, Eduardo. The Vote of Brazil in the United Nations Security Council (1946-2011) and the Role of Elected Members in the Decision-Making Process. *Journal of International Organizations Studies*, v. 6, n. 2, 2015.

VARGAS, João A. C. *Individuals and Ideas in Itamaraty: The Role of Diplomatic Thought in Brazilian Foreign Policy*. Associação Brasileira de Relações Internacionais/International Studies Association, Rio de Janeiro, 2009.

\_\_\_\_\_. *Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araujo Castro*. Brasília: FUNAG, 2013.

VOETEN, Erik. Outside Options and the Logic of Security Council Action. *The American Political Science Review*, v. 95, n. 4, 2001.

VREELAND, James Raymond; DREHER, Axel. *The Political Economy of the United Nations Security Council: Money and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

WALLERSTEIN, Immanuel. Eurocentrism and Its Avatars: The Dilemmas of Social Science. *New Left Review*, I/226, 1997.

WALT, Stephen. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. New York: W. W. Norton, 2005.

WOLFERS, Arnold. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981.

## GELSON FONSECA JR., A ORDEM INTERNACIONAL E O LUGAR DO BRASIL NO MUNDO

*Benoni Belli\**

Em certos capítulos deste volume, emerge o Gelson Fonseca Jr. intelectual, responsável por contribuições seminais ao estudo das relações internacionais e da política externa brasileira, assim como de nossa história diplomática. Em outros, prevalece o tom testemunhal de quem com ele trabalhou, acompanhando sua trajetória na carreira diplomática, cuja abrangência foi de assessor diplomático de Presidentes a redator de discursos, de formulador de ideias que pautaram posições oficiais a Embaixador na ONU e no Chile, de Cônsul em Madri e no Porto a ocupante de cargos variados no Itamaraty, inclusive em áreas administrativas que não pareciam ser à primeira vista o seu *habitat* natural.

Mais do que a soma simples de diplomata e intelectual, Gelson Fonseca Jr. é uma síntese superadora de ambos. O Itamaraty deu

---

\* Benoni Belli é diplomata de carreira e atualmente exerce a função de Cônsul-Geral do Brasil em Chicago (EUA). Ao longo da carreira, serviu nas Embaixadas do Brasil em Washington (2013 a 2017), Argel (2006 a 2008) e Buenos Aires (2002 a 2006) e na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York (1999 a 2002). No Ministério das Relações Exteriores, exerceu recentemente as funções de Diretor do Departamento de Estados Unidos da América (2019 a 2020) e Secretário de Planejamento Diplomático (biênio 2017-2018). Graduado em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em ciência política pela Unicamp e doutor em sociologia pela UnB. Autor dos livros *Tolerância zero e Democracia no Brasil* e *A politização dos direitos humanos* (editora Perspectiva). É co-organizador do volume *The Road Ahead: The 21st-Century World Order in the Eyes of Policy Planners* (FUNAG). É *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e membro do Conselho Editorial da CEBRI-Revista.

vários intelectuais ao país, alguns foram também bons diplomatas, mas poucos alcançaram o nível de excelência em ambos os campos, que, para o comum dos mortais, tendem a ser incompatíveis. Afinal, o tempo, a dedicação e a energia intelectual para dar uma contribuição relevante ao avanço do conhecimento ou para destacar-se na filosofia, na literatura, nas relações internacionais ou na história tornam mais difícil, quando não virtualmente impossível, manter um desempenho de alto rendimento como funcionário. Não é o caso de Gelson, que foi capaz de manter a excelência tanto como intelectual quanto como diplomata, unindo a ambos, ademais, a vocação de liderança e gestão, transitando como ninguém entre a reflexão mais sofisticada sobre o realismo, o construtivismo e o institucionalismo e a administração diária das contas dos postos e a gestão de pessoal.

Este artigo procurará ficar no meio caminho entre o testemunho pessoal e a análise das contribuições e de certos escritos de Gelson Fonseca Jr. para pensar o mundo pós-Guerra Fria e o lugar do Brasil na ordem internacional contemporânea. O lado testemunhal deriva de minha experiência de trabalho ao lado de Gelson na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, o que me proporcionou oportunidade única de assistir em primeira mão à atuação dele como formulador e negociador. Buscarei unir esse testemunho ao pensamento e à reflexão de Gelson, num diálogo entre a palavra e a ação, entre o discurso e a prática, num movimento que visa a iluminar um dos quadrantes, dos muitos possíveis, dessa intersecção de diplomata e intelectual que marca sua trajetória.

É claro que seria pedir demais um relato destituído de qualquer viés pessoal, afinal Gelson, além de chefe, tornou-se também um grande amigo ao longo dos anos. No entanto, tentarei ser tão objetivo quanto possível, sem deixar de reconhecer as inegáveis qualidades humanas, profissionais e intelectuais que fazem de Gelson um modelo de diplomata, pensador e homem público, verdadeira *avis rara* em um ambiente em que tais virtudes dificilmente se combinam em uma só



pessoa. Ainda que meu foco principal ao iluminar o Gelson homem de ação e intelectual seja o seu período à frente da nossa Missão junto às Nações Unidas, este artigo resulta da observação de sua trajetória em diferentes momentos, lançando mão de textos escritos antes, durante e depois da sua época como nosso representante na ONU.

Faço aqui a escolha de ressaltar a visão de Gelson sobre a ordem internacional pós-Guerra Fria e sobre o lugar do Brasil no mundo porque esse foi também o pão nosso de cada dia nas Nações Unidas e nos anos subsequentes. Essa escolha permitirá colocar em evidência alguns aspectos inovadores da reflexão de Gelson e que tiveram impacto na forma de encarar o papel do Brasil e seus objetivos de longo prazo no âmbito internacional. Os temas que utilizarei para iluminar essa contribuição de Gelson são aqueles que de alguma forma envolvem tensões particularmente agudas entre valores e interesses, entre os ideais de uma ordem estável e democrática e a dura realidade das relações de poder e influência. Temas como prevenção de conflitos, justiça internacional, direitos humanos, responsabilidade de proteger, assuntos sociais foram objeto de reflexões inovadoras de Gelson não totalmente apreciadas até nossos dias, porém seguem mais relevantes do que nunca e por isso merecem ser enfatizadas. Tentarei ressaltar sobretudo as conclusões e a essência das reflexões e dos caminhos apontados por Gelson, deixando ao leitor complementar a leitura com os textos referenciados.

Antes de realizar esse esforço, porém, creio que vale dar um passo atrás e contextualizar de onde parte minha análise, inclusive para que o leitor possa julgar a minha capacidade de manter a objetividade prometida. E parto do momento em que foi desencadeado o processo que me levaria a trabalhar ao lado de Gelson e testemunhar de perto sua contribuição como diplomata e intelectual.

\*

No início de 1999, recebi um telefonema inusitado. Do outro lado, uma voz feminina me pediu para aguardar na linha. O Embaixador Gelson Fonseca Jr., então assessor diplomático da Presidência da República, gostaria de falar comigo. Confesso que senti um frio subindo pela espinha. Gelson havia sido meu professor de teoria das relações internacionais no Instituto Rio Branco. Era uma figura querida por todos, afável com seus alunos, mas eu não tinha com ele qualquer intimidade. Será que pediria um informe específico sobre um tópico do departamento de direitos humanos e temas sociais onde eu trabalhava? Pior, será que reclamaria de algum texto com informações eventualmente imprecisas que, elaboradas na minha “repartição”, acabaria por aterrissar em sua mesa de trabalho, não sem antes zanzar pela vasos nem sempre comunicantes que ligam o Palácio do Planalto e o Palácio Itamaraty?

Nada disso. No tom de voz ameno que lhe caracteriza, Gelson perguntou como eu estava e foi direto ao assunto. Contou-me, com sua proverbial modéstia e como se eu e todo o Itamaraty não soubéssemos, que estava designado para assumir a Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Sapecou então o convite: tive ótimas referências suas de alguns colegas e gostaria de convidá-lo a integrar minha equipe, tenho uma vaga de Terceiro Secretário em Nova York. Sem me dar tempo para esboçar reação, agregou que eu poderia pensar com calma e responder em alguns dias. Em uma fração de segundos entendi a oportunidade que se apresentava e não deixei escapar o cavalo encilhado que passava diante de mim. Respondi que não precisava de tempo para pensar e que aceitava com muita honra o convite, agradecendo a confiança que em mim depositava (ou outro agradecimento pomposo na mesma linha).

Alguns dias depois desse contato telefônico, marquei uma conversa no Planalto com meu então futuro chefe. Acho que soei um tanto pernóstico na conversa, coisas de alguém ainda inseguro no início de carreira. Gelson foi imensamente generoso e certamente

relevou minha insegurança. Adiantou que provavelmente eu trataria de temas da Terceira Comissão da Assembleia Geral, encarregada de direitos humanos e temas sociais. Isso acabou se confirmando, mas assessoriei Gelson também em temas humanitários do Plenário da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, entre outros assuntos. Descobri que os temas de paz e segurança tradicionais, embora os de maior prestígio entre os delegados, não eram para Gelson mais importantes do que os temas das demais comissões, onde o Brasil poderia dar, a seu ver, contribuição igualmente inovadora.

Entre os anos de 1999 e 2002, tive a oportunidade de trabalhar sob a batuta de Gelson, assessorá-lo em temas variados e, sobretudo, aprender com esse grande diplomata e pensador. A sua preocupação era afiar o instrumental analítico para entender a transição pela qual o mundo passava, mas não por diletantismo. O objetivo era pragmático, visava ter clareza sobre como o Brasil poderia influenciar os processos decisórios e os rumos da ordem internacional em um sentido de maior racionalidade e justiça, que era o que correspondia aos interesses nacionais brasileiros. Como utilizar nossos ativos para buscar esse objetivo, sem perder de vista a realidade das relações de força, porém com a convicção de que as relações internacionais não se resumiam a um mero epifenômeno da distribuição mundial de poder? Como buscar a legitimidade dos valores no plano internacional sem minimizar a importância do jogo de poder e dos privilégios dos mais fortes? A seu ver, havia uma brecha axiológica no grande muro dos interesses e que poderia constituir, se bem aproveitada, espaço privilegiado para que o Brasil aumentasse sua capacidade de persuasão para favorecer uma ordem internacional mais equilibrada, da perspectiva da distribuição dos ganhos políticos e econômicos na cena mundial, em particular em benefício dos países em desenvolvimento.

## ORDEM INTERNACIONAL EM MUTAÇÃO

O período em que trabalhei ao lado de Gelson coincidiu com um momento de perplexidade geral sobre os rumos da ordem internacional. O otimismo que prevaleceu no imediato pós-Guerra Fria já se havia dissipado, dando lugar à sensação de que novos conflitos e rivalidades tornavam o futuro mais incerto. Eram tensões que, sem obedecer a uma lógica única a organizar a ordem internacional como na época da bipolaridade Leste-Oeste, jogaram uma pá de cal sobre as previsões mais otimistas. Na economia, a globalização parecia desenfreada, com o incremento do comércio e liberdade crescente para fluxos financeiros. O ingresso da China na OMC em 2001 é o grande evento da globalização econômica no período, encarado então com algum otimismo por parte dos arautos do livre comércio. No entanto, intensificavam-se protestos contra a exclusão e a desigualdade, sendo palpável o mal-estar entre parcelas da população à margem dos benefícios econômicos da globalização. No campo político, os atentados de 11 de setembro se encarregaram de mudar a equação, com a guerra ao terrorismo erigida à condição de prioridade pelos Estados Unidos e aliados mais próximos, com as consequências conhecidas.

Em um artigo de 2004<sup>1</sup>, utilizamos um texto de Zygmunt Bauman para refletir sobre a noção de ordem internacional. Embora Bauman estivesse refletindo sobre a realidade doméstica, buscamos uma analogia para aplicar suas ideias ao âmbito internacional, em particular sua ênfase da definição de ordem como uma tentativa de impor uniformidade, regularidade e previsibilidade sobre o mundo humano<sup>2</sup>. Para aquele autor, qualquer ordem é também

---

1 FONSECA JR., G.; BELLI, B. Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden internacional. *Estudios Internacionales*, v. 145, abr./jun. 2004, p. 5-24. (A versão em português do artigo foi publicada como capítulo do livro: FONSECA JR., G. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra).

2 BAUMAN, Z. Social Uses of Law and Order. In: GARLAND, D.; SPARKS, Richard (Eds.). *Criminology and Social Theory*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 24.

uma escolha que limita a margem de padrões de comportamento toleráveis, privilegiando determinados tipos de conduta como normais, enquanto considera as demais como anormais. Claro que isso não se aplica automaticamente ao âmbito internacional, mas a reflexão sociológica vinha a calhar ao pensamento de Gelson e permitia iluminar um aspecto da realidade contemporânea: o cenário de “desordem” era o sinal mais evidente das dificuldades para lograr uniformidade, regularidade e previsibilidade das relações internacionais, que seria a promessa dos regimes e organizações internacionais, em particular a ONU. Esse cenário representava novos desafios para o multilateralismo e países comprometidos com uma ordem regida sobretudo pelo direito, com era o caso do Brasil.

Naquele período conturbado, ainda sob o impacto de conflitos que levaram a grandes atrocidades, como o genocídio em Ruanda (1994) e o massacre de bósnios muçulmanos em Srebrenica (1995), e na esteira da intervenção unilateral da OTAN contra a Sérvia na questão do Kosovo (1999), respirava-se um ar rarefeito nos corredores das Nações Unidas. Nosso novo Embaixador na ONU, Gelson Fonseca Jr., logo percebeu os dilemas que se impunham à ONU naquele momento. Gelson participou de reuniões do Conselho de Segurança no segundo ano do mandato brasileiro (biênio 1998-1999) e travou contato direto com os representantes dos demais membros do órgão, constatando as dificuldades na tomada de decisões e as controvérsias em torno da ideia de “intervenção humanitária”. Esse conceito, aliás, foi amplamente empregado para justificar a referida intervenção da OTAN contra Belgrado e os nacionalistas sérvios na Bósnia-Herzegovina. A memória recente da inação diante do massacre de Srebrenica e do genocídio ruandês completavam o quadro de justificativas para o unilateralismo da OTAN, que, no entanto, não foram aceitas por boa parte dos membros da ONU.

Esse pano de fundo serviu para que Gelson revisitasse suas reflexões sobre legitimidade, poder e ética nas relações internacionais,

tema central de sua coletânea de ensaios intitulada *A legitimidade e outras questões internacionais*<sup>3</sup>. O intelectual e pensador teve de confrontar-se com a realidade em evolução frenética ao pisar os corredores da ONU em Nova York. As ideias que trouxe na sua bagagem o ajudaram a mover-se em um terreno intrinsecamente contraditório, que não se prestava a fórmulas simples e exigiam, ao contrário, sofisticação analítica e visão objetiva dos interesses em jogo. Gelson sabia que a ordem internacional não era mantida com base apenas nos pilares da força, mas se construía também com referência a valores que, no seu conjunto, garantiam a legitimidade da ação dos Estados e ajudavam a emprestar estabilidade às relações internacionais. Não vou reproduzir a sofisticada análise de Gelson ao valer-se da reflexão sociológica e de pensadores das relações internacionais, como Hedley Bull e Martin Wight, já que o tema será objeto de outros capítulos. Meu objetivo é sublinhar como essa reflexão ajudou Gelson a navegar o mar revolto das negociações multilaterais com um senso de direção da perspectiva brasileira.

À primeira vista, as relações de força pareciam ter o domínio completo das relações internacionais, confirmando a hipótese realista, sobretudo naquele momento de desprestígio e inação do Conselho de Segurança e dúvidas sobre a relevância da ONU como um todo para implementar as promessas contidas na Carta de São Francisco. Gelson sempre teve consciência de que a legitimidade internacional tinha um sentido distinto da aplicação do conceito no âmbito doméstico, já que a “anarquia” no sistema internacional poderia ser de alguma forma moldada, controlada, contida, sem jamais ser totalmente abolida. À diferença de outros momentos da história, porém, o sistema internacional contemporâneo havia sido erigido sobre padrões de comportamento, regras de direito internacional e práticas aceitas como costumeiras que se somavam

---

3 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. *Passim*.

a outras fontes de legitimidade, sobretudo emanadas de atores não estatais. E isso era um dado a ser levado em conta, ainda que não representasse uma revolução copernicana.

Para Gelson “as normas universais sobre segurança coletiva, a ideia de que a ameaça a um Estado significa ameaça a todos e, por isso, exigem uma ação conjunta da comunidade das nações, se não alteram definitivamente a natureza do sistema internacional, estabelecem uma fonte alternativa significativa para o estatuto da legitimidade”<sup>4</sup>. No mesmo ensaio, Gelson afirma que a legitimidade cria balizas e constrangimentos mesmo para os mais poderosos, com consequências para a atuação diplomática. Isso porque o poder, mesmo no contexto anárquico do sistema de soberanos no campo internacional, precisa justificar-se por algo que lhe é externo. Claro que, no limite, essa justificativa pode reforçar também a anarquia, ao apelar à segurança individual supostamente ameaçada ou mesmo fazer referências de modo unilateral a valores que seriam superiores, como no caso da intervenção unilateral da OTAN, mas ainda assim há aí um elemento importante para entender a configuração internacional e um constrangimento à atuação dos Estados. Com diz Gelson a propósito da noção de legitimidade:

Ainda que seja um conceito problemático, de difícil apreensão, diante da força explicativa que têm os movimentos de poder para entendermos o internacional, é inegável que o poder, por si só, como querem os realistas, é insuficiente para examinarmos as razões de aceitação da norma nas relações entre os Estados. O poder não tem o prestígio para justificar ações específicas, não se basta a si mesmo. Assim, “algo” – que não se reduz ao interesse unilateral nem se pode atribuir a impulsos éticos – também modela o internacional. É nesse espaço, às vezes difuso, mas historicamente determinado, que

---

4 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 152.

se situa a lógica da legitimidade. [...] Como dizia Bull, o princípio do *pacta sunt servanda* não pode ser considerado como expressão cínica dos interesses dos mais fortes. De outro lado, à medida que movimentos transnacionais de opinião se fixam e se expandem em áreas como direitos humanos e meio ambiente, a legitimidade ganha raízes, ainda que tênues, fora do jogo específico das relações interestatais.<sup>5</sup>

Armado desses instrumentos analíticos, Gelson encarou o desafio de representar o Brasil na ONU com a clara noção de que a ordem internacional não era mantida apenas pelo poder duro *stricto sensu*, que necessitava justificar-se com base em outros elementos para ser legítimo, ou seja, para ser aceito e consolidar a ordem em questão. A construção da legitimidade podia até ser interessada, mas ao apelar ao universal, ainda que se tratasse de homenagem que o vício prestava à virtude, na definição clássica da hipocrisia, não era sem consequências. Abria-se um espaço complexo, contraditório, porém também de possibilidades para constranger inclusive os mais poderosos, que não hesitavam em lançar mão dos padrões universais nos campos da paz e segurança e dos direitos humanos para tentar justificar suas ações no plano internacional, num esforço de manter determinadas aparências.

O que Gelson apreendeu muito bem, da perspectiva brasileira, foi a necessidade de fortalecer os mecanismos institucionais que encarnavam valores universais e regras aceitas por todos, o que significa enfrentar o desafio de controlar a própria narrativa que tende a justificar o unilateralismo com base em valores que apelam ao universal. A legitimidade, logo compreendeu Gelson, não podia derivar apenas da construção interessada dos poderosos, mas deveria emanar, sobretudo, dos processos multilaterais de tomada

---

5 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 236.



de decisões, em que as relações de força estão presentes, porém mais controladas e contidas. É como se a legitimidade derivada da suposta razão altaneira não bastasse, mas requeresse igualmente o respeito ao procedimento acordado e aceito universalmente. Em outras palavras, para fazer uma analogia ao pensamento de Niklas Luhmann<sup>6</sup>, a meu ver, o que Gelson na prática advogou na ONU e em escritos posteriores, complementando sua contribuição inicial ao estudo da legitimidade internacional, foi a importância da legitimação pelo procedimento.

Diante das mudanças na ordem internacional, com o recurso crescente ao unilateralismo, de um lado, e a inação dos organismos internacionais como a alternativa, de outro, Gelson Fonseca Jr. não se resignou diante do impasse. Como Embaixador na ONU e mesmo antes e depois desse período, Gelson procurou enfatizar o espaço potencial para que países como o Brasil pudessem ter um papel relevante e influenciar os rumos da ordem internacional, que sempre foi uma de suas preocupações. A leitura objetiva da ordem internacional era condição necessária para uma atuação com chances de ter alguma influência, mas certamente não era suficiente. À leitura da complexidade, das relações de força, das tendências e também do papel dos valores e da legitimidade em moldar a ordem internacional, era preciso acrescentar clareza do perfil e dos ativos do Brasil que poderiam, nesse contexto, ser colocados a serviço dos interesses nacionais e de nossa visão de ordem internacional desejável. Antes de passar aos exemplos concretos sobre as posições e iniciativas brasileiras na busca dessa ordem, vale invocar a reflexão de Gelson sobre a identidade internacional brasileira, permitindo vislumbrar os instrumentos que utilizamos, nem sempre plenamente, para ampliar aquele espaço de atuação com o intuito de projetar nossos interesses e valores.

---

6 LUHMANN, N. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora UnB, 1980. *Passim*.

## O PERFIL INTERNACIONAL DO BRASIL

Gelson Fonseca Jr. sempre teve muito claro o perfil internacional do Brasil que correspondia às aspirações de sua sociedade e às condições objetivas de país em desenvolvimento, sem excedentes de poder e cuja formação como país independente com fronteiras consolidadas dependeu muito mais das proezas negociadoras da diplomacia do que das glórias das lutas militares. Nesse sentido, a reflexão de Gelson é convergente à definição de Celso Lafer, para quem a identidade internacional do Brasil pode ser descrita como “[...] o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países”<sup>7</sup>. O pensamento de Gelson também converge com o de outro grande diplomata e intelectual, Rubens Ricupero, que ressalta e descreve, em seu livro *A diplomacia na construção do Brasil*, o papel da diplomacia em moldar essa identidade por ter sido instrumento de formação do território e ter contribuído, ao longo do tempo, para a definição de uma ideia de país pacífico, satisfeito territorialmente, moderado, apegado ao direito e à negociação como forma de defender seus interesses<sup>8</sup>.

O Brasil, segundo Gelson, tem um estilo próprio de diplomacia: “um de seus traços mais salientes é a capacidade de desdramatizar a agenda de política externa, ou seja, de reduzir os conflitos, crises e dificuldades ao leito diplomático, evitando que sejam explorados ou magnificados por interesses conjunturais”<sup>9</sup>. Outro traço é a capacidade de expandir e diversificar os laços que nos unem ao mundo, tendo presente a preocupação com a legitimidade de nossa condução

---

7 LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2004, p. 20.

8 RICUPERO, R. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017. *Passim*.

9 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 356.

externa. Nas suas palavras: “Para um país com poucos elementos de poder – sem excedentes de poder, como dizia o ex-Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro –, um dos trunfos essenciais são suas ideias ou, mais precisamente, as bases conceituais de suas ações internacionais”. Daí decorre que a capacidade de persuasão seria o principal recurso de projeção internacional para a diplomacia brasileira “[...] e a persuasão depende, essencialmente, de conhecimento da situação, de sensibilidade em relação ao parceiro, de convicção quanto aos argumentos e de habilidade para apresentá-los”<sup>10</sup>.

Gelson diplomata e Embaixador na ONU e em outros postos teve sempre presente essas características do Brasil que conformam uma identidade própria. Em nenhum momento deixou a entender que considerava o estilo e os traços que definem o perfil brasileiro como imutáveis, avessos a mudanças e adaptações às novas circunstâncias, sejam internas ou internacionais. No entanto, havia claramente a convicção nele de que alguns desses elementos constituíam ativos importantes que deveriam ser renovados e utilizados de maneira inteligente para ampliar a capacidade brasileira de moldar a ordem internacional à imagem e semelhança de nossos valores e interesses. Nossa capacidade de negociar e desdramatizar a agenda, ao lado da vocação universalista e do apego ao direito e às regras multilaterais, eram instrumentos valiosos de um país que não tinha e não tem excedentes de poder militar e que possui, além desses instrumentos, as características de um país em desenvolvimento grande, diversificado, dotado de recursos humanos e materiais que o tornam interlocutor obrigatório em temas de interesse global, tais como meio ambiente, desarmamento, direitos humanos, políticas sociais e comércio internacional, para ficar apenas nesses.

---

10 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 358-359.

Gelson sempre navegou muito bem, como intelectual e diplomata, nessa sobreposição entre interesses e valores, mostrando que o Brasil podia ajudar a construir uma ordem internacional mais estável e racional com proposições, de maneira ativa, utilizando seu estilo e sua identidade internacional como ferramentas de projeção de nossos objetivos. Há uma clara convicção em Gelson de que a ordem internacional que corresponde aos interesses brasileiros é também uma ordem desejável para a grande maioria dos países e atores internacionais. Gelson certamente adere ao adágio segundo o qual a arma dos fracos é o direito, ainda que o direito também possa sofrer a influência decisiva dos mais fortes. Como uma das fontes de legitimidade, o direito acaba por constranger de alguma forma os mais poderosos, como demonstrariam os ganhos de causa do Brasil e outros países relativamente mais fracos no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, por exemplo.

De fato, sabemos que interesses e valores conformam duas faces de uma mesma moeda, de modo que as regras do sistema internacional vistas como favoráveis aos interesses brasileiros tendem a ser encaradas como desejáveis também por refletirem uma visão do mundo ou um ideal de bem comum a ser perseguido. Para Gelson, o mundo pós-Guerra Fria, mesmo com os reveses que testemunhamos na ONU e descritos de maneira sintética na seção anterior, indicava que estávamos diante de novos padrões de legitimidade que abriam espaço para países com as credenciais como as nossas, gerando oportunidades para participarmos de forma significativa das decisões globais. Gelson sempre teve a preocupação com credenciais não apenas políticas, que permitiam ao país ter atuação convincente e respeitada em operações de paz, desarmamento, direitos humanos, direitos das mulheres, discriminação racial e meio ambiente, mas também credenciais que nos permitiam aumentar a capacidade de construir um sistema econômico aberto aos interesses dos países em

desenvolvimento em temas cruciais como propriedade intelectual, comércio agrícola e outros.

O que alguns observadores chamaram de universalismo da política externa brasileira é um dos traços ressaltados por Gelson e um ativo central para nossa atuação no mundo. Por não enfrentarmos – diferentemente de certos países em áreas particularmente conturbadas do globo – ameaças de caráter existencial, que poderiam drenar energias, temos um foco amplo e diversificado. Em suma, nossa agenda é dispersa e ampla, tanto temática quanto geograficamente, como ressalta Gelson. Esse universalismo e nossa capacidade de utilizar os demais ativos e traços definidores de nosso perfil para alcançar os objetivos nacionais ganhavam um reforço de peso depois de 1985 com a democratização do Brasil. Aqui reside um aspecto fundamental do pensamento de Gelson: o compromisso com a democracia e com uma Chancelaria aberta, capaz de interagir com as forças políticas e sociais e com a academia (a contribuição concreta de Gelson para o diálogo plural com a academia é tratado em outros capítulos desta coletânea). Há, portanto, um dever de casa a ser feito, já que a capacidade de usar os ativos brasileiros para moldar a ordem internacional dependiam, em grande medida, de esforço interno de articular soluções por meio da democracia, sem deixar de usar a negociação com o mundo externo como contribuição para o enfrentamento dos desafios nacionais.

Gelson Fonseca Jr. nunca teve ilusões quanto aos novos tempos, jamais superestimou a capacidade brasileira de fazer valer seus interesses, tampouco abraçou visão rósea de um mundo regido apenas por padrões comuns e consensuais de legitimidade e pelo direito. Na verdade, sua análise da ordem internacional pós-Guerra Fria e do perfil do Brasil, sem deixar de apontar os perigos e contradições, jogou luz sobre um espaço que precisava ser aproveitado e ampliado, mas que poderia também ser reduzido por força de circunstâncias e fatores que não controlamos. O mérito de Gelson foi refletir com criatividade

e visão estratégica sobre essa realidade contraditória, plena de riscos, mas com a certeza de que havia também oportunidades que deveriam ser exploradas, mesmo que o resultado talvez não correspondesse totalmente às melhores expectativas. Era preciso provar, ousar, empreender, usando o perfil e os ativos de que dispúnhamos. Era isso ou nunca daríamos qualquer passo em direção à ordem internacional desejável da nossa perspectiva. O próprio Gelson se encarrega de sintetizar o momento pós-Guerra Fria com suas contradições e as possibilidades para o Brasil:

Não temos uma visão ingênua dos novos tempos. Não temos ilusões sobre a possibilidade de criação “espontânea” de uma nova ordem, guiada por princípios de justiça e democracia. As relações internacionais ainda são o reino do poder. O fim da Guerra Fria não significou o fim das guerras, das disputas, das crises e dos conflitos. O momento está, porém, aberto a novas oportunidades de atuação. Para um país que nunca usou instrumentos militares em sua política externa moderna, a possibilidade de influenciar os rumos da nova ordem são, hoje, maiores do que ao tempo da Guerra Fria. Sabemos que a influência tem de ser buscada e depende de uma série de fatores, muitos dos quais vinculados a uma atitude positiva em matéria de direitos humanos, de justiça social, de democracia, de vocação para a paz, de não proliferação etc. Acredito que, para a realização desses valores, a democracia é uma condição necessária. E os valores democráticos começam a emergir como força dinâmica da vida social e política do Brasil.<sup>11</sup>

---

11 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 374.

## **QUE MUNDO QUEREMOS E O QUE PODEMOS FAZER PARA ALCANÇÁ-LO**

Juntando a realidade internacional do pós-Guerra Fria e a vocação brasileira sob a democracia, temos o resultado sintetizado na fórmula da busca da “autonomia pela participação”, em contraste com o período da Guerra Fria e do regime militar, quando prevaleceu a busca da “autonomia pela distância”. Essa fórmula, uma das mais citadas de Gelson, demonstra sua consciência de que o Brasil não podia mais manter-se afastado do debate e dos regimes internacionais. A melhor forma de influenciar os processos decisórios nos diversos tabuleiros das relações internacionais era a participação do debate como uma força construtiva, amparado no nosso capital diplomático e na credibilidade derivados do perfil de país apegado ao direito e às soluções negociadas, oferecendo ao mundo soluções e boas práticas no enfrentamento de desafios em temas como saúde pública, combate à fome e outras mazelas sociais. Parte desse capital, portanto, dependia do esforço interno, na vigência do Estado de direito democrático, que trazia embutido um programa implícito: para aumentar nossa influência no mundo e tirar o máximo de proveito da “participação”, era preciso liderar pelo exemplo, mostrando compromisso com a correção de injustiças históricas e buscando o bem-estar, a prosperidade e a dignidade do nosso próprio povo.

Para Gelson, toda política externa está voltada para alcançar a autonomia, mas uma autonomia que não pressupõe isolamento, ao contrário, cada vez mais só pode ser alcançada no concerto das nações. É uma autonomia para avançar os objetivos nacionais de desenvolvimento e bem-estar, mas que só se realiza com a convivência e a cooperação internacionais:

A autonomia, hoje, não significa mais “distância” dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por “participação”, por um desejo de influenciar a agenda

aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional.<sup>12</sup>

Para além dos esforços internos para corrigir desequilíbrios, não há dúvida que Gelson via nas instituições multilaterais um espaço privilegiado para a busca de soluções de interesse de toda a comunidade internacional. Como tenho insistido, ao identificar o potencial positivo do multilateralismo, Gelson jamais caiu nas armadilhas do *wishful thinking*. Manteve-se alerta aos perigos e aos riscos, sem deixar de ressaltar o potencial positivo existente. Ilustrativa dessa postura equilibrada é a sua reflexão sobre os chamados “interesses multilateralizáveis”:

O cerne do problema multilateral estaria [...] em responder por que, em certas ocasiões, os Estados, protegidos naturalmente pela noção de soberania, aceitariam serviços coletivos e, com isso, os constrangimentos de regras gerais. Uma primeira observação sugere que a existência de regras não dissolve os interesses particulares, mas os limita, oferecendo coordenadas para os modos de projetá-los. Mas esses constrangimentos devem ser compensados por vantagens. Assim se explica por que, mesmo individualistas, os Estados tenham desenvolvido *interesses multilateralizáveis*, ou seja, que encontram caminhos de realização pela via da cooperação.<sup>13</sup>

O multilateralismo presta serviços aos Estados membros, inclusive aos mais poderosos, ainda que a aceitação desses serviços implique em alguns custos relacionados aos constrangimentos impostos pelos padrões e regras aos quais se adere (nem sempre de

---

12 FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 368.

13 FONSECA JR., G. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 23.



forma totalmente sincera e eficaz). Esses fatores de constrangimento do poder com a possibilidade de ganhos derivados da cooperação seguiram orientando as análises de Gelson e se refletiram na sua percepção sobre como encaminhar os problemas internacionais. Em um artigo publicado em 2001<sup>14</sup>, analisamos os “Novos Desafios das Nações Unidas”, com foco na prevenção de conflitos e na agenda social, ambas áreas em que o Brasil tinha algo a dizer e contribuir concretamente. O ponto de partida era o contexto pós-Guerra Fria, pleno de perigos, mas também de oportunidades. Nessas duas áreas, o nosso entendimento era o de que a ONU procurava adaptar seus instrumentos em busca de soluções que afetavam a humanidade.

A prevenção de conflitos era uma ideia que recobrava interesse porque, durante a Guerra Fria, a camisa de força ideológica impedia qualquer esforço consentido de prevenção. Do mesmo modo, o fim da Guerra Fria facilitou a convocação das grandes conferências mundiais dos anos 90. O desafio nesse caso passou a ser o de dar significado prático aos compromissos assumidos nas conferências em matéria de meio ambiente, direitos humanos, população e desenvolvimento, assentamentos humanos, direitos das mulheres. A capacidade de influência do Brasil nesses temas derivava de nossa trajetória histórica, credibilidade como país apegado a soluções negociadas, mas também de seu perfil de país democrático e com compromissos na área social. Era uma oportunidade, portanto, para ampliar nossa influência e transformar nossas necessidades internas em possibilidades externas, para utilizar o conceito de Celso Lafer largamente empregado por Gelson nos escritos e na prática<sup>15</sup>. Aliás, embora não seja o caso de entrar nos pormenores das posições brasileiras e no conteúdo de comunicações oficiais e discursos que

---

14 FONSECA JR., G.; BELLI, B. Novos desafios das Nações Unidas. *Política Externa*, v. 10, n. 1, p. 57-68, jun./jul./ago. 2001.

15 LAFER, C. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. *Daedalus*, v. 129, n. 2, p. 207-238, Spring 2000, p. 224.

Gelson assinou no período, esse entendimento pautou concretamente tal construção prática e retórica das posições brasileiras nos foros multilaterais.

Uma passagem do artigo sintetiza a visão que orientava Gelson em sua ação como Embaixador do Brasil e em diversos escritos, tanto os de cunho pessoal quanto os oficiais:

Mais do que o poder militar e estratégico, a capacidade de influência do Brasil depende de uma espécie de “soft power” que deriva de nossa identificação com as boas causas nas mais variadas áreas das relações internacionais. Esse “soft power” será tanto mais decisivo quanto maior for a coincidência entre os ideais que professamos e a realidade interna do país. A nossa longa história de paz com nossos vizinhos na América do Sul dá autoridade ao nosso discurso internacional no campo da manutenção da paz e da segurança e nas posições que venhamos a adotar em matéria de prevenção de conflito. Na área social, os exemplos de programas sociais bem-sucedidos reforçam a eficácia de nossas posições nesse campo, ajudando a projetar uma política externa que passa a ser vista como expressão fidedigna da realidade interna e das forças vivas da sociedade.<sup>16</sup>

Esse vínculo entre o interno e o internacional era fundamental para Gelson. O Brasil tinha credenciais a serem exploradas que se assentavam tanto na trajetória e identidade internacionais quanto na visão que o país tinha de si próprio e de seu papel no mundo. A política externa, de certa forma, reflete o país que temos, mas também o país que queremos, o projeto ou visão de país que prevalece em um dado momento. Tudo indica que Gelson acreditava, sem ter ilusões ou descambar para qualquer tipo de ufanismo, que o Brasil encontrava-se consigo mesmo na democracia, o que ajudava a polir

---

16 FONSECA JR., G.; BELLI, B. Novos desafios das Nações Unidas. *Política Externa*, v. 10, n. 1, p. 57-68, jun./jul./ago. 2001.

nossas credenciais e fortalecer nossa capacidade de atuar dentro de determinados padrões de legitimidade interna e internacional. Tínhamos, assim, condições de atuar de maneira construtiva e pragmática em temas particularmente delicados, oferecendo soluções para aproximar as distâncias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, grandes e pequenos, poderosos e fracos, sob o manto legitimador do direito e das regras multilaterais.

De fato, uma das principais preocupações de Gelson era como o Brasil poderia contribuir para soluções construtivas e estabilizadoras da ordem internacional num contexto de tensão entre o direito, de um lado, e a política de poder, de outro. E uma amostra bastante significativa de suas ideias sobre o tema encontra-se disponível nos artigos “Política e direito nas relações internacionais”<sup>17</sup> e “Desafios da responsabilidade de proteger”<sup>18</sup>. O primeiro refletiu sobre a tendência da jurisdição universal para crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra, analisando a criação de tribunais *ad hoc* para a antiga Iugoslávia (1993) e Ruanda (1994) estabelecidos pelo Conselho de Segurança e a adoção do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998), além de outras referências, como a prisão de Pinochet em Londres (1998). O segundo tratou da contribuição ao debate sobre a chamada responsabilidade de proteger por meio da proposta brasileira da “responsabilidade ao proteger”. Em ambos os casos, pude trocar ideias com Gelson para a elaboração dos textos e notar sua preocupação em ressaltar a capacidade brasileira de atravessar o terreno minado pela politização sem se deixar voar pelos ares, desminando o terreno e apontando um caminho com base em valores comuns.

---

17 FONSECA JR., G.; BELLI, B. Política e direito nas relações internacionais: a consolidação da justiça internacional. *Política Externa*, v. 10, n. 4, p. 114-132, mar./abr./maio 2002.

18 FONSECA JR., G.; BELLI, B. Desafios da responsabilidade de proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p. 11-26, abr./maio/jun. 2013.

Não creio que seja o caso de entrar nos pormenores da análise e dos caminhos apontados nesses textos. Gostaria de enfatizar a *rationalité* das posições brasileiras nesses temas segundo Gelson. O Brasil buscava favorecer valores universais, o respeito às regras e aos direitos humanos, explorando maneiras de limitar a manipulação de tais valores para justificar o unilateralismo e a busca de interesses particulares. Para isso, era preciso aceitar que determinados valores, como os dos direitos humanos, não podem ser negligenciados sob o argumento de uma noção de soberania absoluta, apta a justificar qualquer atrocidade de governos sobre sua própria população sem o escrutínio externo. No entanto, tampouco poderíamos admitir que os mais fortes simplesmente usassem a força sob o argumento de que estavam defendendo os direitos humanos e a democracia, já que isso quase nunca correspondia à verdade. E mesmo que correspondesse, os meios utilizados muitas vezes colocam a perder os fins proclamados. Gelson via o fortalecimento das regras multilaterais como uma saída para o impasse, mas tinha consciência de que ao tentar desminar o terreno, um passo em falso podia gerar danos sensíveis.

Creio que uma passagem do texto sobre responsabilidade de proteger captura bem o espaço no qual o Brasil poderia se mover na opinião de Gelson:

A tentativa brasileira é de trabalhar nesse espaço contraditório em que há uma tensão permanente entre valores universais e interesses setoriais e particulares, entre a afirmação do direito e as manobras do poder, entre a legitimidade do multilateralismo e as maquinações do unilateralismo. [...] É nesse espaço que as ideias brasileiras podem germinar, com as doses certas de inovação e pragmatismo. A inovação necessária para propor mecanismos que significarão uma limitação real à arbitrariedade desenfreada dos mais poderosos, mas formulada de uma maneira pragmática, cujos contornos tornem o obstrucionismo uma opção de custo demasiado

elevado diante da racionalidade dos argumentos e da justeza dos objetivos almejados.<sup>19</sup>

O espaço é contraditório, mas não é segredo para ninguém que o Brasil pretendia contribuir para que a realidade se aproximasse do polo da racionalidade, da justiça e da previsibilidade, ainda que isso nem sempre pudesse ser alcançado de maneira automática e sem grande esforço. Em temas humanitários, de direitos humanos, de paz e segurança, assim como em meio ambiente, comércio e desarmamento, o país deveria trabalhar nesse espaço repleto de contradições, atuando como uma força de moderação e emprestando sua voz para favorecer a adoção de regras negociadas e universais. A realidade de poder até poderia frustrar esse intento, como realmente ocorreu ao longo do período pós-Guerra Fria e segue ocorrendo hoje, mas, lançando um olhar retrospectivo, ainda assim o balanço tenderia a ser positivo, no sentido de que estaríamos pior sem a ONU e os regimes internacionais. Gelson esposou como ninguém a máxima do ex-Secretário-Geral das Nações Unidas Dag Hammarskjöld, para quem a organização não foi criada para assegurar-nos o paraíso, mas para nos livrar do inferno.

## **À GUIA DE CONCLUSÃO**

Tive a oportunidade, em uma ocasião, de ser examinador do concurso para ingresso na carreira diplomática. Devo ter corrigido em torno de duas centenas de provas. Praticamente todas as respostas da questão que corrigi citavam Gelson, mais especificamente a ideia de que o Brasil durante o período do regime militar e prevalência da Guerra Fria buscou a “autonomia pela distância” de temas que pudessem exigir alinhamento com um dos blocos, enquanto no período democrático a política externa perseguia a “autonomia pela participação”, no sentido do engajamento com parceiros e, sobretudo,

---

19 FONSECA JR., G.; BELLI, B. Desafios da responsabilidade de proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p. 11-26, abr./maio/jun. 2013.

postura propositiva nos foros internacionais de caráter político ou econômico. Os cursinhos de preparação ao concurso, então me dei conta, haviam incutido nos candidatos a necessidade de utilizar o pensamento de Gelson, convertendo-o em diplomata “pop” não apenas entre acadêmicos, mas também entre os postulantes à carreira.

Essa popularidade se deve ao poder de síntese e à capacidade analítica de Gelson, que possui o dom de criar instrumentos conceituais que nos ajudam a entender a conjuntura, sem perder a sofisticação e a profundidade do olhar. Como assessor de presidentes, chefe e diplomata, Gelson manteve sempre uma visão crítica, independente, com vocação de dizer a verdade aos donos do poder, sem escamotear notícias ruins ou dourar pílulas intragáveis. Por mais que tivesse suas preferências e firme compromisso com o fortalecimento do multilateralismo e com os valores humanitários, nunca se deixou levar pelo idealismo desenfreado, mapeando o terreno com aguçado senso de realismo e pragmatismo. Nesse sentido, não confundiu seus objetivos e anseios com a realidade. Certa vez, um amigo comum descreveu de maneira inusitada a abordagem ou o estilo de Gelson como analista: ele teria a capacidade de dissecar a realidade e seus múltiplos aspectos com a mesma frieza com a qual o médico legista realiza uma autópsia, sem escamotear a *causa mortis* por mais desagradável que fosse.

Gelson imprimia esse estilo no seu dia a dia, no contato com os mais jovens, acadêmicos, e delegados de outros países. Estava sempre pedindo a opinião dos outros, inclusive dos seus subordinados no Ministério das Relações Exteriores, estimulando-os a pensar, a se expressar com franqueza, enfim, fomentando a visão crítica e o questionamento. Ao contrário do que mentes mais retrógradas poderiam supor, isso não significava desprezo pela disciplina. Gelson sempre cumpriu as instruções, mesmo quando discordava delas, mas acreditava que a função diplomática deveria se nutrir do debate saudável e de alto nível, requeria o estímulo à inovação

e à criatividade, ainda que coubesse à chefia decidir em última instância sobre o que deveria ou não ser implementado. Apenas dessa forma, acreditava ele, as decisões seriam bem fundamentadas; decisões que emanariam, portanto, do debate plural, tanto o realizado *intramuros* na própria burocracia, quanto o que deveria caracterizar o relacionamento com a academia, o parlamento e a sociedade civil, de maneira aberta, transparente e democrática.

Como este volume demonstra, Gelson deu contribuição à teoria das relações internacionais, à análise da política externa e à história diplomática, mas foi também um operador que, à frente de seu próprio tempo, abriu caminho para o diálogo do Itamaraty com a academia e a sociedade civil, bem como liderou pelo exemplo como chefe, gestor e formulador da política externa. A seu compromisso inabalável com a democracia e com o desenvolvimento, aliou uma consciência aguçada sobre a necessidade de corrigirmos injustiças históricas – em particular o racismo, a discriminação de gênero, a desigualdade econômica abissal, a pobreza extrema e a fome – como condição para alcançarmos tanto a prosperidade e o bem-estar do nosso povo quanto a influência internacional que almejamos. É por esse motivo que Gelson, talvez à diferença de outros diplomatas que ocuparam lugares de destaque, não se ocupou apenas da chamada alta política, mas soube integrar essa preocupação à dedicação aos temas de desenvolvimento, questões humanitárias, meio ambiente e outros assuntos sociais.

Nesse universo multifacetado que compõe a obra e os feitos de Gelson Fonseca Jr., sobressai a sua capacidade de oferecer uma chave para entender a ordem internacional contemporânea e o lugar que o Brasil poderia e ainda pode ocupar no concerto das nações. Como alguns capítulos deste volume ressaltam, embora a contribuição de Gelson como intelectual tenha se “popularizado” em círculos acadêmicos e entre interessados na carreira diplomática, seu estilo discreto e sua tendência a fugir dos holofotes talvez tenham

contribuído para relativo desconhecimento das diversas facetas de sua trajetória profissional e de seu percurso intelectual, impedindo uma avaliação mais fidedigna de sua inestimável contribuição ao Brasil. Este volume pretende mudar tal panorama, colocando Gelson no lugar em que merece estar na condição de estrela de primeira grandeza no firmamento dos grandes diplomatas, pensadores e homens de Estado de nosso país. Um diplomata intelectual cujo exemplo seguirá inspirando as novas gerações na construção de um país próspero, justo e soberano, dotado de capacidade de influir sobre os rumos da ordem internacional, sem jamais afastar-se do compromisso com a democracia e com os direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. Social Uses of Law and Order. In: GARLAND, D.; SPARKS, Richard (Eds.). *Criminology and Social Theory*. New York: Oxford University Press, 2000.

FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., G. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONSECA JR., G.; BELLI, B. Novos desafios das nações unidas. *Política Externa*, v. 10, n. 1, p. 57-68, jun./jul./ago. 2001.

\_\_\_\_\_. Política e direito nas relações internacionais: a consolidação da justiça internacional. *Política Externa*, v. 10, n. 4, p. 114-132, mar./abr./maio 2002.

\_\_\_\_\_. Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden internacional. *Estudios Internacionales*, n. 145, p. 5-24, abr./jun. 2004.



FONSECA JR., G.; BELLI, B. Desafios da responsabilidade de proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, p. 11-26, abr./maio/jun. 2013.

LAFER, C. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. *Daedalus*, v. 129, n. 2, p. 207-238, Spring 2000.

\_\_\_\_\_. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LUHMANN, N. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora UnB, 1980.

RICUPERO, R. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.



## BIBLIOGRAFIA DE GELSON FONSECA JR.

*Rogério de Souza Farias*

FONSECA JR., G. *Developmentalism and Dependency: A Comparative Analysis*. Master of Arts. Georgetown University, 1976.

\_\_\_\_\_. Reunião fixa acordo para o Prata. Entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, 13 de setembro de 1998, p. 6.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 1970 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. CAE. Instituto Rio Branco, 1982.

\_\_\_\_\_. Notas sobre a questão da ordem internacional. *Contexto Internacional*, v. 6, p. 11-35, 1987a.

\_\_\_\_\_. Studies on International Relations in Brazil: Recent Times (1950-80). *Millenium: Journal of International Studies*, v. 16, n. 2, p. 273-280, 1987b.

\_\_\_\_\_. Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980). In: FONSECA JR., G.; CARNEIRO LEÃO, V. (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: IPRI/Editora Ática, p. 275-283, 1989a.

\_\_\_\_\_. Studies on International Relations in Brazil: Recent Times (1950-80). In: DYER, H. C.; MANGASARIAN, L. (Eds.). *The Study of International Relations: The State of the Art*. London: Palgrave

Macmillan UK, p. 189-200. doi: 10.1007/978-1-349-20275-1\_9, 1989b.

FONSECA JR., G. Apresentação. *Cadernos do IPRI*, v. 1, p. 3-4, 1989c.

\_\_\_\_\_. Aspectos da multipolaridade contemporânea (notas preliminares). *Contexto Internacional*, v. 11, p. 7-32, 1990.

\_\_\_\_\_. Gelson: “Desafio de duas tradições”. Entrevista ao jornal *O Globo*, 22 de agosto de 1993, p. 10.

\_\_\_\_\_. et al. (orgs.). *Reflexões sobre a política externa brasileira*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores; Fundação Alexandre de Gusmão, 1993.

\_\_\_\_\_. Aspectos da teoria de relações internacionais. *Política Externa*, v. 3, n. 3, p. 72-100, 1994a.

\_\_\_\_\_. Notas sobre os processos de integração e a ordem internacional. In: CASELLA, P. B. (org.). *Mercosul: desafios a vencer*. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, p. 69-78, 1994b.

\_\_\_\_\_. Questões de diplomacia econômica em um mundo em transformação. In: VELLOSO, J. P. dos R.; FRITSCH, W. (orgs.). *A nova inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994c.

\_\_\_\_\_. La profesionalización: reclutamiento, perfeccionamiento y especialización. In: FUNAG (ed.). *As políticas exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição: diversidade, convergência e complementaridade*. Seminário ocorrido no Palácio San Martín, Buenos Aires, (3 a 5 de setembro de 1993). Brasília: IPRI, p. 33-41, 1994d.

\_\_\_\_\_. O sistema internacional durante a guerra fria. *Revista USP*, v. 26, p. 128-137. doi: 10.11606/issn.2316-9036.v0i26p128-137, 1995a.

FONSECA JR., G. Prefácio. In: *Diplomacia em alto-mar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. XIX-XXX, 1995b.

\_\_\_\_\_. Rubens Ricupero e a história como método. In: RICUPERO, R. *Visões do Brasil*. São Paulo: Record, p. 13-24, 1995c.

\_\_\_\_\_. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Volume 1: crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: NUPRI/USP e Cultura Editores Associados, p. 299-336, 1996.

\_\_\_\_\_. Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Debate com Lia Valls Pereira, Luciano Martins, Luiz Fernando Furlan, Marcelo de Paiva Abreu e Ruy Carlos Pereira. *Política Externa*, v. 5, n. 4, p. 27-126, 1997.

\_\_\_\_\_. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998a.

\_\_\_\_\_. Brasil como potência média: possibilidades de ação internacional. In: SENNES, R. (org.). *Brasil e a política internacional*. Santiago: FLACSO, p. 17-24, 1998b.

\_\_\_\_\_. Can Academic Study and Research Contribute to the Conduct of International Relations? *UN Chronicle*, v. 36, n. 4, p. 71-75, 1999.

\_\_\_\_\_. Mais ONU. *O Estado de S. Paulo*, 1º de fevereiro de 2000, p. A2.

\_\_\_\_\_. A ONU, Kofi Annan e o Nobel da Paz. *O Estado de S. Paulo*, 17 de outubro de 2001a, p. A2.

\_\_\_\_\_. A ONU pode criar condições. Entrevista ao jornal *O Globo*, 18 de novembro de 2001b.

FONSECA JR., G. Multilateralismo e regionalismo. In: *O novo multilateralismo. Perspectivas da União Europeia e do Mercosul. Fórum Euro-Latino-Americano, IEEL*. Cascais, 2001c.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre um Nobel da Paz. *Jornal do Commercio*, 7 de novembro de 2001d, p. A16.

\_\_\_\_\_. Terrorismo: o que fazer? *O Estado de S. Paulo*, 17 de setembro de 2001b, p. A17.

\_\_\_\_\_. Na abertura da Rio +10, clima de otimismo. Entrevista ao jornal *Estado de S. Paulo*, 26 de agosto de 2002a, p. A10.

\_\_\_\_\_. *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002b.

\_\_\_\_\_. Resenha de “O Brasil e o dilema da globalização”, de Rubens Ricupero. *Política Externa*, v. 10, n. 4, p. 156-158, 2002c.

\_\_\_\_\_. Rio Branco e o pan-americanismo: anotações sobre a III Conferência Internacional Americana. In: CARDIM, C. H.; ALMINO, J. (Orgs.). *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Brasília: FUNAG, p. 393-406, 2002d.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: ROUSSEAU, J.-J. *Rousseau e as relações internacionais*. Brasília e São Paulo: FUNAG e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p. IX-LXIV, 2003a.

\_\_\_\_\_. *Rousseau e as relações internacionais*. Brasília e São Paulo: FUNAG e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003b.

\_\_\_\_\_. Sérgio Vieira de Mello – um testemunho. *O Estado de S. Paulo*, 17 de setembro de 2003c, p. A2.

\_\_\_\_\_. The United States and Latin America: Multilateralism and International Legitimacy. In: *Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*. Boulder: Lynne Rienner, p. 321-345, 2003d.

FONSECA JR., G. A cooperação internacional nas Nações Unidas. *Política Externa*, v. 12, n. 4, p. 123-134, 2004.

\_\_\_\_\_. *The European Union and Latin America at the United Nations: What Scope for Joint Policies*. Barcelona: OBREAL, 2005. Disponível em: <<https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/4592>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Brasil y Chile: anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). *Estudios Internacionales*, v. 39, n. 154, p. 117-138, 2006a.

\_\_\_\_\_. A Reforma da ONU: as propostas de Kofi Annan sobre segurança e operações de paz. In: BRIGAGÃO, C.; MELLO, V. d. C. (Orgs.). *Diplomacia cidadã*. Rio de Janeiro: Gramma/Fundação Konrad Adenauer, 2006b.

\_\_\_\_\_. Consenso y Riesgo: los desafíos para el nuevo Secretario General de la ONU. *FRIDE Comentario*, 2007a.

\_\_\_\_\_. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. *Cadernos do CHDD*, v. 6, n. 11, p. 349-396, 2007b.

\_\_\_\_\_. Pensando o futuro do sistema internacional. *Revista USP*, v. 74, p. 36-51, 2007c.

\_\_\_\_\_. Pensando o futuro do sistema internacional. *Revista USP*, v. 74, p. 36-51. doi: 10.11606/issn.2316-9036.v0i74p36-51, 2007d.

\_\_\_\_\_. Ainda donos da bola? Para Embaixador, EUA dividirão a quadra da diplomacia com muitos países. Inclusive o Brasil. Entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, 26 de outubro de 2008a, p. J3.

\_\_\_\_\_. *O Interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra. 2008b.

FONSECA JR., G. A crise, o novo governo americano e a configuração mundial do poder. Transcrição das falas de Celso Lafer, Rubens Ricupero, Gilberto Dupas e Gelson Fonseca, Fernando Henrique Cardoso durante mesa-redonda na noite de autógrafos do livro que compila alguns dos mais importantes artigos publicados pela Política Externa, em 3 de dezembro de 2008, no Teatro Eva Hertz da Livraria Cultura do Conjunto Nacional em São Paulo. *Política Externa*, v. 17, n. 4, p. 137-140, 2009a.

\_\_\_\_\_. Resenha de “What’s Wrong With the United Nations (and how to fix it)”. *Política Externa*, v. 18, n. 1, p. 194-198, 2009b.

\_\_\_\_\_. Dever de proteger ou nova forma de intervencionismo? In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSIN, J. P. (orgs.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: FGV, p. 175-192, 2010a.

\_\_\_\_\_. *El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*. Madrid: Catarata (Desarrollo y Cooperación), 2010b.

\_\_\_\_\_. *Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica*. Brasília: FUNAG, 2011a.

\_\_\_\_\_. *Gelson Fonseca Junior (depoimento, 2008)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2011b. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista1658.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. *Global Governance*, v. 17, n. 3, p. 375-397, 2011b.

\_\_\_\_\_. Política externa brasileira. Padrões e descontinuidades no período republicano. *Relações Internacionais*, v. 29, n. 2, p. 15-32, 2011d.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: *O sexto membro permanente. O Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, p. 13-16, 2011e.



FONSECA JR., G. Prefácio. In: BIERRENBACH, A. M. *O conceito de responsabilidade de proteger e o direito internacional humanitário*. Brasília: FUNAG, p. 7-9, 2011f.

\_\_\_\_\_. BRICS: notas e questões. In: PIMENTEL, J. V. de S. (Org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, p. 21-46, 2012a.

\_\_\_\_\_. Rio Branco diante do monroísmo e do pan-americanismo: anotações. In: PEREIRA, M. G. (org.) *Barão do Rio Branco: 100 anos de memória*. Brasília: FUNAG, p. 565-602, 2012b.

\_\_\_\_\_. BRICS: notes and questions. In: PIMENTEL, J. V. de S. (org.). *Brazil, BRICS and the International Agenda*. Brasília: FUNAG, p. 19-45, 2013a.

\_\_\_\_\_. Intervenção na mesa-redonda no Palácio Itamaraty. In: PIMENTEL, J. V. d. S. (org.). *Debatendo o BRICS*. Brasília: FUNAG, p. 85-91, 2013b.

\_\_\_\_\_. Francisco Clementino San Tiago Dantas: o conflito leste-oeste e os limites do argumento racional. In: PIMENTEL, J. V. de S. (org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. Brasília: FUNAG, p. 985-1028, 2013c.

\_\_\_\_\_. Resenha do livro “Norberto Bobbio: trajetória e obra”, de Celso Lafer. *Política Externa*, v. 22, n. 2, p. 146-153, 2013d.

\_\_\_\_\_. Foreword. In: HURRELL, A. J. *The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil’s Role in the International System, 1964-1985*. Brasília: FUNAG, p. 5-14, 2013e.

\_\_\_\_\_. Preface. In: LIMA, M. R. S. *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG, p. 29-36, 2013f.

FONSECA JR., G. *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil: momentos fundadores e temas políticos nas Nações Unidas*. Doutorado. UFRGS, 2014a.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: SANTOS, L. C. V. G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, p. 15-24, 2014b.

\_\_\_\_\_. *Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2015a.

\_\_\_\_\_. Luciano Martins (1934-2014): as virtudes do intelectual. *Política Externa*, v. 23, n. 3, p. 145-149, 2015b.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o multilateralismo pós-1945. In: FONTOURA, P. R. C. T. da; MORAES, M. L. E. de; UZIEL, E. (Orgs.). *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, p. 359-392, 2015c.

\_\_\_\_\_. Reseña de “Política externa e democracia no Brasil”, de Dawisson Belém Lopes. *Estudios Internacionales*, v. 47, n. 180, p. 169-173, 2015d.

\_\_\_\_\_. Resenha de “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, de Luís Cláudio Villafañe G. dos Santos. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, v. 41, n. 1, p. 236-239.

\_\_\_\_\_. Resenha de “A América do Sul no discurso diplomático brasileiro”, de autoria de Luís Claudio Villafañe G. dos Santos. *Procesos*, v. 41, p. 236-239, 2015f.

\_\_\_\_\_. Resenha de “Política externa e democracia no Brasil”, de autoria de Dawisson Belém Lopes. *Estudios Internacionales*, v. 47, n. 180, p. 169-173, 2015g.

\_\_\_\_\_. Washington: um olhar do Império sobre a Guerra Civil americana, 1861-1862. *Cadernos do CHDD*, v. 15, n. 28, p. 11-546, 2016a.

\_\_\_\_\_. Carta do editor. *Cadernos do CHDD*, v. 15, n. 29, p. VI-XI, 2016b.

FONSECA JR., G. Apresentação. In: VILALVA, M. (org.). *África do Sul: do isolamento à convivência: reflexões sobre a relação com o Brasil*. Brasília: FUNAG, p. 11-18, 2016c.

\_\_\_\_\_. Anotações sobre o futuro do multilateralismo. In: VASCONCELOS, Á. (org.) *Brasil nas ondas do mundo*. Campina Grande; Coimbra: Editora da Universidade Federal de Campina Grande; Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 73-96, 2017a.

\_\_\_\_\_. Carta do editor. *Cadernos do CHDD*, v. 16, n. 30, p. 7-14, 2017b

\_\_\_\_\_. Carta do editor. *Cadernos do CHDD*, v. 16, n. 31, p. 7-12, 2017c.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: MAIA, M.; MACIEL, D. A.; KOERNER, A. (Orgs.). *Os Estados Unidos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos: denúncias, interações, mobilizações*. Brasília: FUNAG, p. 6-11, 2017d.

\_\_\_\_\_. Anotações sobre o futuro do multilateralismo. In: VASCONCELOS, Á (org.). *Dossiê CEBRI*, v. 17, n. 2, p. 26-39, 2018a.

\_\_\_\_\_. O pragmatismo responsável e a Guerra Fria. In: LIMA, S. E. M. (Org.). *O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia*. Brasília: FUNAG, p. 245-280, 2018b.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: LISBOA, H. C. R. *Os chins do Tetartos*. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 5-9, 2018c.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: PONTES, K. D. d. S. (org.). *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir: o CSNU e os seus métodos de trabalho*. Brasília: FUNAG, p. 17-24, 2018d.

\_\_\_\_\_. Carta do editor. *Cadernos do CHDD*, v. 17, n. 32, p. 7-11, 2018e.

\_\_\_\_\_. Carta do editor. *Cadernos do CHDD*, v. 17, n. 33, p. 7-13, 2018f.

FONSECA JR., G. Anotações sobre a origem da atitude diplomática brasileira no Prata. *Cadernos do CHDD*, v. 18, n. 34, p. 19-28, 2019a.

\_\_\_\_\_. Carta do editor. *Cadernos do CHDD*, v. 18, n. 35, p. 7-18, 2019b.

FONSECA JR., G.; BELLI, B. Novos desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social. *Política Externa*, v. 10, n. 1, p. 57-68, 2001.

\_\_\_\_\_. Política e Direito nas Relações Internacionais: a consolidação da justiça internacional. *Política Externa*, v. 10, n. 4, p. 114-132, 2002.

\_\_\_\_\_. Gobernabilidad internacional: apuntes para un análisis sobre el (des)orden contemporáneo. *Estudios Internacionales*, v. 37, n. 145, p. 5-24, 2004a.

\_\_\_\_\_. Governabilidade democrática: apontamentos para uma análise sobre a (des)ordem internacional. *Cena Internacional*, v. 6, n. 2, p. 4-29, 2004b.

\_\_\_\_\_. Desafios da responsabilidade de proteger. *Política Externa*, v. 22, n. 4, p. 11-26, 2013.

FONSECA JR., G.; CARNEIRO LEÃO, V. (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira*. Brasília: IPRI/Editora Ática, 1989.

FONSECA JR., G.; CRUZ, J. H. B. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos polos de poder e a inserção internacional do Brasil. *Política Externa*, v. 7, n. 4, p. 36-57, 1999.

FONSECA JR., G.; FERNANDES, L. G. Anotações sobre regionalismo e segurança internacional. *Cena Internacional*, v. 2, n. 2, p. 5-16, 2000.

FONSECA JR., G.; GIACOMELLI SILVA, A. La cooperación económica y social en las Naciones Unidas. *Estudios Internacionales*, v. 37, n. 245, p. 67-81, 2004.

FONSECA JR., G.; LAFER, C. A problemática da integração num mundo de polaridades indefinidas. In: MARTINS, G. d'O. (org.). *A integração aberta: um projeto da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: IEEI, p. 28-65, 1995.

\_\_\_\_\_. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (Notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JR, G.; LEÃO, V. C. (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. 2ª ed. Brasília/São Paulo: FUNAG/IPRI/Paz e Terra, p. 49-77, 1997.

FONSECA JR., G.; NABUCO DE CASTRO (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. 2V. Brasília/São Paulo: FUNAG/IPRI/Paz e Terra (Coleção Relações Internacionais), 1997.

FONSECA JR., G.; SILVA, A. G. da. A Aids, o Brasil e a ONU. *Folha de S. Paulo*. 8 de setembro de 2002.

FONSECA JR., G.; UZIEL, E. Hans Morgenthau, política entre as nações e as Nações Unidas. *R: I Relações Internacionais*, v. 58, p. 69-82, 2018.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o campo das relações internacionais no Brasil no centésimo aniversário da disciplina. *Estudios Internacionales*, v. 194, p. 145-166, 2019.

FONSECA JR., G.; VIOTTI, M. L. Novo consenso? *O Estado de S. Paulo*. 10 de março de 2022, p. A2.

FONSECA JR., G.; LIMA, S. E. M.; ALMEIDA, P. R. d.; GOES FILHO, S. S. et al. FUNAG 45 anos: a democratização do conhecimento de relações internacionais. In: LIMA, S. E. M. (org.). *V Conferência sobre Relações Exteriores: o Brasil e as tendências do cenário internacional*. Brasília: FUNAG, p. 227-272, 2018.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Este livro é uma homenagem a Gelson Fonseca Junior, diplomata e intelectual cuja trajetória merece ser conhecida do grande público. Apesar de ser o diplomata mais citado em estudos acadêmicos no Brasil na área de relações internacionais e política externa e ter angariado amplo reconhecimento entre especialistas, diplomatas e líderes políticos no Brasil e no exterior, o seu estilo discreto, pouco afeito aos holofotes, garantiu-lhe um certo anonimato nos círculos não especializados. Esta homenagem pretende corrigir essa situação, celebrando sua trajetória diplomática e intelectual não apenas pelo seu inegável valor intrínseco, mas também para ampliar o conhecimento do público em geral sobre sua trajetória inspiradora e sua contribuição para a projeção dos interesses e valores do Brasil no mundo.

